

PROPUESTAS PARA LA LEY GENERAL PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS Y PROTECCIÓN CIVIL

Las propuestas que se presentan a continuación derivan tanto de las coincidencias en las Mesas temáticas en las que participamos, como de la reunión de trabajo sostenida para discutir y estructurar el esquema del presente documento, y han sido elaboradas por las siguientes partes:

- OXFAM México
- Save the Children
- Agencia Barrio AC
- Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México

La estructuración de las propuestas se hace por ejes temáticos, recuperando y fortaleciendo lo que señala la aún vigente Ley General de Protección Civil, así como algunos elementos de la nueva Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México publicada el 5 de junio de 2019.

I. Definiciones

- A. Incluir en la definición de Gestión Integral de Riesgos que “involucra las etapas de identificación de riesgos diferenciado que considere la interseccionalidad, entre otras: por género, edad, población indígena, condición social, cultural y urbana previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción.”
- B. En la de Identificación de Riesgos que “es el reconocimiento y valoración de los daños y pérdidas probables y su distribución geográfica, a través del análisis de los peligros, las condiciones de vulnerabilidad y los sistemas expuestos; incluyendo el análisis de las causas y factores desagregados por sexo, edad, etnia y sector que han contribuido a la generación de riesgos, así como escenarios probables”.
- C. Agregar en la del Plan Familiar (de o para la Prevención de Riesgos o Protección Civil) que “se entenderá la diversidad en la forma de constitución de la familia”.
- D. En la de Vulnerabilidad, agregar “...sus características o circunstancias físicas, sociales, de género, edad, etnias, discapacidad, económicas...”

II. Principios

Con el objetivo de armonizar la Ley General para la Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil con los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluyendo el artículo 1º y 4º, se propone incorporar el siguiente artículo con fracciones en “Del Sistema”:

- A. Todas las autoridades que forman parte del Sistema, deberán actuar con base en los siguientes principios:
 - i. Prioridad en la protección a la vida, la salud y la integridad de las personas y seres sintientes;

- ii. Inmediatez, equidad, profesionalismo, eficacia y eficiencia en la prestación del auxilio y entrega de recursos a la población en caso de Emergencia o Desastre;
- iii. Subsidiariedad, complementariedad, transversalidad y proporcionalidad en las funciones asignadas a las diversas instancias del gobierno;
- iv. Legalidad, control, eficacia, eficiencia, racionalidad, equidad, transparencia y rendición de cuentas en la administración de los recursos públicos;
- v. Respeto y promoción de los derechos fundamentales garantizados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política de la Ciudad de México y los acuerdos, convenios y tratados internacionales donde el Estado Mexicano sea parte, garantizando el pleno ejercicio de los derechos de las personas que habitan, transitan o visitan el país;
- vi. Adhesión al interés superior de la niñez, la no discriminación, el derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo; y el derecho a la participación infantil y adolescente,
- vii. La igualdad efectiva de derechos entre mujeres y hombres, el enfoque de derechos humanos y de interseccionalidad; la no discriminación;
- viii. Máxima publicidad y participación social en todas las fases de la Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil, con énfasis en la prevención.

III. Política Pública e Instrumentos

Se plantean los siguientes contenidos, sea como nuevo artículos o adición a los existentes:

- A. Establecer políticas públicas para el empoderamiento de las mujeres, las personas con discapacidad y los pueblos originarios para que encabecen y promuevan enfoques basados en la igualdad de género y el acceso universal en materia de respuesta, recuperación, rehabilitación y reconstrucción. [Retomando la Prioridad 4 del Marco de Sendai]
- B. Adoptar medidas de formación con el fin de empoderar a las mujeres para la preparación ante emergencias o desastres y desarrollar su capacidad para asegurar medios alternativos de vida en situaciones posteriores a las emergencias o los desastres.
- C. Diseñar y aplicar políticas inclusivas y mecanismos de protección social, incorporando a la comunidad, empoderando y ayudando a las personas afectadas de manera desproporcionada por los desastres.
- D. Indicar la **paridad de género** en las Unidades de Protección Civil en los tres niveles de gobierno, conforme a la reforma constitucional del pasado 6 de junio del presente año.

Retomando la fracción VI del artículo 34 de la actual LGPC sobre las atribuciones del Comité Nacional de Emergencias: *Vigilar el cumplimiento de las acciones acordadas y dar seguimiento a la situación de emergencia o desastre, hasta que ésta haya sido superada.*

Se propone la siguiente redacción:

- E. Durante la emergencia se debe determinar el grado de afectación por la contingencia con información desagregada por sexo y grupo poblacional, como personas adultas mayores, con discapacidad, entre otros, con el objetivo de priorizar la atención, apoyos y subsidios para facilitar la recuperación.

En relación con el tema de **Albergues**, se plantea incluir:

- F. Los albergues deben considerar las necesidades diferenciadas por género y establecer espacios separados por familias para evitar violencia.
- G. Incluir a mujeres en el manejo y administración de los albergues y refugios temporales.
- H. Se deberán brindar servicios de salud durante la contingencia acorde a las necesidades de las mujeres en sus diferentes ciclos de vida.

III. Participación Social

El esquema actual acota la disposición de la población en la atención inmediata de agentes perturbadores y deja de lado la realidad donde la ciudadanía es el primer agente de respuesta ante una urgencia; si creamos y fortalecemos una cultura de la prevención, haremos no sólo una ciudadanía más participativa, sino una ciudadanía que detecta los riesgos inminentes, que no vive o trabaja en contra de las condiciones de su entorno, sino armoniza su modo de vida a las circunstancias propias de su localidad, que sabrá cómo actuar en caso de un agente perturbador.

Se requiere construir el andamiaje jurídico para la creación de políticas de gestión de riesgo con la participación activa de la ciudadanía, que son los actores que día con día conviven con situaciones de riesgo.

Se debe ser muy claro en la definición conceptual de la participación de la población, la comunidad, la sociedad, la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil y los grupos voluntarios y brigadistas, para delimitar los grados de corresponsabilidad y concurrencia en las acciones de prevención, detección de riesgos y vulnerabilidades, respuesta a emergencias y reconstrucción. La inclusión de grupos en condición de vulnerabilidad debe ser transversal en todos los aspectos de la Ley.

La gestión integral de riesgos tiene un componente importante de participación social. A nivel local, los líderes y grupos comunitarios son quienes conocen mejor el contexto y facilitan la construcción de soluciones integrales. La participación ofrece información local para la planeación de las ciudades o entornos rurales y favorece el compromiso con los riesgos prioritarios para la comunidad.

A partir de lo cual se hacen las siguientes propuestas de artículos en esta temática:

- A. Asegurar la participación inclusiva en las actividades para favorecer la resiliencia de la población en caso de desastres, mediante la creación y/o facilitación de espacios a las organizaciones civiles y los grupos en condiciones de vulnerabilidad para darles voz y fomentar el respeto a sus derechos en todo el ciclo de la GIR.
- B. Fomentar la participación inclusiva e intercultural de la población, con perspectiva de género y sin discriminación para crear comunidades resilientes, recuperando en el menor tiempo posible sus actividades productivas, económicas y sociales.
- C. Reconocer que la participación de mujeres y niños es de vital importancia para la implementación de los marcos de reducción de riesgos de desastres.
- D. Los medios de comunicación masiva electrónicos y escritos, al formar parte del Sistema Nacional, colaborarán con las autoridades con arreglo a los convenios que se concreten sobre el particular, orientando y difundiendo oportuna y verazmente, información en materia de Gestión Integral de Riesgos y protección civil.

- E. La comunicación que realicen sobre los efectos del cambio climático y los riesgos debe ser incluyente, considerando a los pueblos originarios y las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, utilizando diferentes canales al alcance de las comunidades, además de internet, como las redes de telefonía y radios comunitarias para informar oportunamente a toda la población.
- F. Salvaguardar el derecho humano a la información ante una emergencia por lo que se deberán coordinar con los medios de comunicación a manera de que tengan medidas de contingencia ante emergencia.
- G. Promover que los grupos de voluntarios estén profesionalizados para tenerlos como apoyo identificado y certificado para tener una verdadera coordinación, además de generar un directorio nacional de éstos, para identificarlos en prontitud ante un evento catastrófico.
- H. Definir a una institución coordinadora de la participación ciudadana y tendrá que tener un fondo para brindar garantías, incentivos y reconocimiento a su labor. Dotarla de atribuciones con una línea de trabajo en la transferencia de riesgos, con el tema de la recuperación, como los seguros públicos o particulares.
- I. Posterior a un desastre, se debe promover la participación igualitaria de hombres y mujeres. Considerar el aporte, intereses y necesidades de las mujeres en el diseño, implementación y seguimiento para la etapa de rehabilitación y reconstrucción.

El artículo 5 fracción VI menciona que *“la participación social debe de considerarse en todas las fases de la GIR, particularmente en la prevención”*.

Por lo que se sugiere incluir en la redacción:

- J. Establecer comités de prevención y reducción de riesgos y para la elaboración de los mapas de riesgo regionales y comunitarios participativos, así como el fortalecimiento de capacidades de las personas para saber responder ante una emergencia, pero también en el ciclo de la reconstrucción.

El artículo 21 de la aún vigente Ley plantea que:

La primera instancia de actuación especializada, corresponde a las Unidades Internas de Protección Civil de cada instalación pública o privada, así como a la autoridad municipal o de la demarcación territorial correspondiente que conozca de la situación de emergencia. Además, corresponderá en primera instancia a la unidad municipal o delegacional de protección civil el ejercicio de las atribuciones de vigilancia y aplicación de medidas de seguridad.

Por otro lado, el Artículo 41 cita que *“Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, fomentarán la cultura en materia de protección civil entre la población, mediante su participación individual y colectiva”*.

Se sugiere incluir en la nueva ley:

- K. Establecer mecanismos y canales de comunicación claros y eficientes para que la ciudadanía pueda retroalimentar las propuestas en materia de gestión integral de riesgos en los tres niveles de gobierno.

Se propone establecer el interés superior de la niñez, la participación infantil y adolescente, con la siguiente fracción¹:

- L. Fomentar la participación social inclusiva e intercultural, con perspectiva de género y sin discriminación para crear comunidades resilientes. En particular, se promoverá la participación activa y significativa de niños, niñas y adolescentes para crear comunidades resilientes en todas las fases de la Gestión Integral de Riesgos dentro del Programa de Protección Civil, así como de los Programas Especiales e Internos de Protección Civil u otros que se establezcan en la materia.

IV. Desarrollo, Sustentabilidad y Cambio Climático

Se propone adicionar que para la actualización de los Atlas de Riesgos, es necesaria la coordinación entre el Sistema Nacional de Cambio Climático y el Sistema Nacional para la Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil con el objetivo de construir escenarios de riesgo vinculados con la información del Atlas de Vulnerabilidad de Cambio Climático.

- A. Establecer una coordinación efectiva con el Sistema Nacional de Cambio Climático para la actualización del Atlas Nacional de Riesgo, así como los correspondientes a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.
El Atlas se integra con la información a nivel nacional, de las entidades federativas, Municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Consta de bases de datos, sistemas de información geográfica y herramientas para el análisis y la simulación de escenarios, así como la estimación de pérdidas por desastres. Por la naturaleza dinámica del riesgo, deberá mantenerse como un instrumento de actualización permanente.
Los atlas de riesgo constituyen el marco de referencia para la elaboración de políticas y programas en todas las etapas de la Gestión Integral del Riesgo.
- B. Establecer la obligatoriedad de la realización de análisis de riesgos durante el diseño para la construcción de cualquier inmueble.

V. Instrumentos financieros (Presupuesto-financiamiento)

Si bien la Ley General puede no ser el instrumento más adecuado, se propone:

- A. Incluir las necesidades y conocimientos de las mujeres afectadas en la estimación de daños, así como definir los sectores económicos e infraestructuras en las que se insertan y/o utilizan.
- B. Los recursos asignados para la prevención, como los del FOPREDEN, deberán ser irreductibles e incrementarse anualmente al menos en un 3 por ciento. [revisando su viabilidad o forma de incorporar en la Ley]

De la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México, podría retomarse dentro "Del Financiamiento de la Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil", lo siguiente:

¹ Retomando lo que establece en el Artículo 7 fracción V de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México.

- C. Las instituciones, dependencias, entidades, y órganos desconcentrados que integran el Sistema, incorporarán en sus Programas Operativos Anuales los recursos necesarios para cumplir en el ámbito de su competencia las obligaciones señaladas en la Ley, bajo un enfoque participativo, con adhesión al interés superior de la niñez y con perspectiva de género.

Como parte de las atribuciones mencionadas en el artículo 19 de la LGPC, la fracción XII menciona: *Promover la constitución de fondos de las entidades federativas para la prevención y atención de emergencias y desastres de origen natural.* Se plantea para la nueva ley la siguiente redacción:

- D. Promover la constitución de fondos de las entidades federativas para la prevención y atención de emergencias y desastres de origen natural; estos fondos no deberán estar sujetos a títulos de propiedad, ya que las mujeres no suelen tener la titularidad e incluso algunos de sus maridos han emigrado. (o si aplica en reglas de operación).
- E. Delimitar impulsar el establecimiento de fondos para la atención de emergencias en cada estado, estableciendo fórmula que permita obtener reserva de recursos por presupuesto. Asimismo, para los municipios desarrollando mecanismos claros y explícitos para que accedan a recursos.
- F. Fomentar con el apoyo del sector privado el aseguramiento de infraestructura estratégica de inmuebles y viviendas.
- G. Tomar en cuenta las necesidades de las mujeres en el acceso de financiamiento y recursos,

VI. Programas y planes

- A. Integrar en los programas de gestión integral de riesgos y protección civil, los compromisos derivados de los acuerdos internacionales vinculantes que le competen: CEDAW, Convención Belém do Pará, Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

Es preciso indicar que si bien el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 no es vinculante, señala diversas acciones o recomendaciones que se alinean a los vinculantes mencionados, por lo que se sugiere sea tomado en consideración.

- B. Convocar a la ciudadanía con experiencia y práctica en el ciclo de la gestión integral del riesgo para la elaboración de un plan emergente ciudadano frente a riesgos de desastres.
- C. Gestionar ante las autoridades correspondientes, la incorporación y ampliación de contenidos de protección civil con un enfoque de Gestión Integral de Riesgos en el Sistema Educativo Nacional en todos los niveles, desde educación preescolar, primaria y secundaria, hasta los niveles superiores; incluyendo la implementación de un sistema de monitoreo de avances en la integración de estos programas como parte del fomento de la cultura de la prevención de riesgos en escuelas.

Considerando que la fracción VII del artículo 4 de la actual Ley General de Protección Civil establece que: Artículo 4. *Las políticas públicas en materia de protección civil, se ceñirán al Plan Nacional de Desarrollo y al Programa Nacional de Protección Civil, identificando para ello las siguientes prioridades: VII. El conocimiento y la adaptación al cambio climático, y en general a las consecuencias y efectos del calentamiento global provocados por el ser humano y la aplicación de las tecnologías...*

Es necesario un artículo en la nueva Ley que transversalice la GIR y el Cambio Climático en los programas municipales de desarrollo y en los programas de administración pública federal, la propuesta sería:

- D. Los programas municipales de desarrollo y los programas de administración pública federal y estatal incorporarán de manera transversal la gestión integral de riesgos de desastres y el cambio climático, considerando las consecuencias y efectos del calentamiento global provocados por el ser humano y la aplicación de las tecnologías.

Por otro lado, después de la experiencia de los sismos registrados en el 2017, y como consecuencia de éstos, se evidenció la vulnerabilidad de las escuelas ante los riesgos. Ante ello, se propone fortalecer las acciones incorporadas en la ley para la gestión integral de riesgos en las escuelas incorporando los siguientes elementos:

- E. Para sustentar las acciones de Gestión Integral de Riesgos en escuelas y hospitales, la Secretaría elaborará los Programas Específicos que correspondan, los cuales incluyan los siguientes elementos, entre otros:
 - 1. La promoción y asesoría para la selección de sitios, diseño, construcción y mantenimiento de escuelas seguras.
 - 2. La promoción y asesoría para el desarrollo de una política educativa para la reducción del riesgo y la resiliencia, incluyendo acciones como la creación de materiales didácticos y programas de estudio de calidad para todos los niveles educativos y para la formación inicial y continua docente, campañas de concientización, entre otros.
 - 3. La evaluación y reducción de los riesgos estructurales, no estructurales, ambientales, sociales y de infraestructura, y mediante el desarrollo de la capacidad de respuesta y planificación para garantizar la continuidad de la educación.

Se propone incorporar en “Generalidades” “De los Programas de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil”, retomando la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil vigente:

- F. Los programas de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil son instrumentos de planeación del Sistema en sus diferentes niveles y tienen el objetivo de administrar las etapas de previsión, prevención, Mitigación, preparación, auxilio, rehabilitación, restablecimiento y reconstrucción ante un fenómeno, misma que serán verificables.
- G. Todos los programas de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil incorporarán la igualdad sustantiva y del interés superior de la niñez, en particular respondiendo a las características y necesidades de los niños, niñas y adolescentes en situación de exclusión y las perspectivas de derechos humanos y de género en sus diagnósticos, implementación y monitoreo y evaluación.

Se plantea retomar el artículo 4 de la LGPC actual, que menciona que una de las prioridades es *“El fomento de la participación social para crear comunidades resilientes, y por ello capaces de resistir los efectos negativos de los desastres, mediante una acción solidaria, y recuperar en el menor tiempo posible sus actividades productivas, económicas y sociales”*.

Agregando:

- H. Incluir a la población tanto en el diagnóstico, diseño, elaboración y evaluación de los programas de protección civil.

VII. Monitoreo, evaluación y seguimiento

Se propone en este punto:

- A. Establecer una política de seguimiento y evaluación del cumplimiento e impacto de los programas, proyectos y acciones que los entes públicos del Sistema Nacional lleven a cabo, a través de los órganos interno o externos de control u organizaciones de la sociedad civil expertas en la materia. Para lo cual se tendrán que diseñarse y desarrollarse indicadores claros y congruentes con la temática, que incluyan datos desagregados por ingresos, sexo, edad, discapacidad y origen étnico.