

PROTECCIÓN CIVIL Y DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

(OCTUBRE DE 2017)



Presentación de los principales resultados obtenidos en el del
proyecto de investigación
“Protección civil y derechos humanos”, realizado en el
Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la
Universidad Nacional Autónoma de México
Director: Dr. Javier Delgado Campos



Coordinación Académica

Dra. Alicia Ziccardi

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad-
UNAM

Dr. Óscar Torres Arroyo

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad-
UNAM

Autor líder de la investigación

Dr. Daniel Rodríguez Velázquez

Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM

Colaboradores de investigación

Dr. Fernando Briones Gamboa

Universidad de Colorado, campus Boulder

Mtro. Mario Garza Salinas

Universidad Iberoamericana

Araceli Mejía Balderrama

Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM

CONTENIDO

- ❑ **Metodología de la investigación**
- ❑ **Conceptos y definiciones**
- ❑ **Diagnóstico de los impactos de los desastres y las estrategias de protección civil sobre la dignidad de las personas**
- ❑ **El respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos en la protección civil**
- ❑ **La gestión integral de riesgos de desastres con enfoque de derechos humanos: retos para el futuro cercano**
- ❑ **Conclusiones**

SISMOS 19 DE SEPTIEMBRE

*EDIFICIO NUEVO LEÓN –
TLATELOLCO (1985)*



*EDIFICIO EN SAN LUIS POTOSÍ Y
MEDELLÍN – COLONIA ROMA (2017)*



METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

- El marco teórico-metodológico incorpora la noción de la gestión de riesgos de desastre en el marco de una perspectiva de derechos humanos *frente a las tendencias de la política de protección civil en el país de operar bajo una lógica de “desastres naturales”*.
- Se analizó la política de protección civil y los impactos de los desastres en México en un *contexto de desigualdad y pobreza*.
- Los sectores de la población que padecen exclusión y segregación experimentan mayor vulnerabilidad ante los riesgos de desastre.
- *Los desastres develan aspectos estructurales que inciden en las condiciones de riesgo.*
- Los estados y regiones más pauperizadas y excluidas del país son territorios donde se concentran los daños y las pérdidas humanas y materiales por desastre.
- El estudio realizó un trabajo de investigación documental con base en *un enfoque interdisciplinario, incorporando diversos aspectos sociales, políticos, económicos y jurídicos.*

Objetivo general

- ❑ Comprender las causas y efectos de *los desastres* asociados con peligros naturales y antropogénicos en contextos territoriales y socioeconómicos diferenciados, así como analizar *las políticas federales* implementadas en México en materia de protección civil desde la perspectiva de los derechos humanos.

Planteamientos generales

- ❑ La problemática de vulnerabilidad ante los riesgos de desastre y el cambio climático *no se atiende desde políticas transversales fundamentadas en los derechos humanos y la atención integral en los territorios y grupos sociales damnificados.*
- ❑ El marco normativo, el diseño y la aplicación de políticas y programas, y el ejercicio presupuestal en materia de protección civil y cambio climático *carecen de un enfoque articulado con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. (DESCA).*

HIPÓTESIS DE TRABAJO

- El marco normativo, el diseño y la aplicación de políticas y programas, y el ejercicio presupuestal en materia de protección civil y cambio climático como ejes de política pública *carecen de un enfoque de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.*
- La problemática de vulnerabilidad, los riesgos de desastre y el cambio climático *no se atienden desde políticas transversales en materia de derechos humanos y atención integral a las personas afectadas (víctimas de desastre).*
- *Se priorizan soluciones parciales a la reconstrucción física de la infraestructura con recursos del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), los daños relativos a las condiciones materiales para el ejercicio de los DESCAs –vgr. vivienda, educación y salud-, tienen un tratamiento residual en el ejercicio del presupuesto federal en la materia. Hay opacidad y no se considera la reconstrucción de los tejidos sociales devastados.*

CONCEPTOS Y DEFINICIONES

- Los derechos económicos, sociales y culturales derivan de “la dignidad inherente a la persona humana”. De esta manera se entiende que *la dignidad* es un valor inherente y universal de los seres humanos, pues es parte de todas las personas como condición innata durante la vida, en cualquier lugar y sin importar circunstancias o situación jurídica. (“Preámbulo” del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC).
- Los desastres deterioran y modifican *las condiciones de vida de las personas*, quienes en defensa de su dignidad deben recibir protección y asistencia. En contextos de devastación humana, social, material y económica, los estados nacionales incurren con frecuencia en acciones autoritarias, definir a la población afectada como incapaz de gestionar procesos de respuesta inmediata y de reconstrucción limita la gestión democrática e integral de riesgos de desastre..
- La *vulnerabilidad social* es el conjunto de condiciones institucionales y políticas dado que una sociedad con estructuras de gobierno frágiles y condiciones globales inseguras es más susceptible a los riesgos de desastres.
- ***En la política de protección civil, los damnificados no han sido considerados como sujetos de derecho sino como personas que requieren asistencia externa ante su “incapacidad” de recuperarse.***
- En el marco de los derechos humanos, ***las víctimas son sujetos de derecho al mismo tiempo que personas con capacidad de tomar decisiones y participar en la solución de los problemas.***
- **Al definir vulnerabilidad se han enfatizado las condiciones socioeconómicas de las comunidades y personas damnificadas, sin embargo el desastre del 19 de setiembre de 2017 en la Ciudad de México muestra que las clases medias pueden tener un alto grado de vulnerabilidad.**

LAS VÍCTIMAS DE LOS DESASTRES TIENEN CAPACIDAD DE DECIDIR Y PARTICIPAR EN LA RECONSTRUCCIÓN SOCIAL Y MATERIAL, QUE DEBE SER UN DERECHO ARTICULADOR DE OTROS

22 DE SEPTIEMBRE, 2017



19 DE NOVIEMBRE, 2017



DIAGNÓSTICO DE LOS IMPACTOS DE LOS DESASTRES Y DE LAS ESTRATEGIAS DE PROTECCIÓN CIVIL SOBRE LA DIGNIDAD DE LAS PERSONAS

- Un primer impacto es la falta de reconocimiento de las personas como sujetos de derecho en contextos de crisis de desastre. tanto en la etapa de emergencia como en la recuperación posdesastre, entre otros factores por el discurso de la vuelta a la normalidad, que tiende a invisibilizar las causas de los desastres.
- Además de los indicadores cuantitativos más utilizados en los diagnósticos sobre desastres (personas fallecidas, heridas, y damnificadas; viviendas, y equipamientos de salud y educación destruidos y montos económicos), debe replantearse lo anterior para centrar los diagnósticos considerando los impactos en los derechos de toda persona:
- *Derecho a la igualdad del varón y la mujer* (artículo 3° del PIDESC);
- *Derecho a una alimentación “nutritiva, suficiente y de calidad” y alimentación “adecuada”* (artículo 4° de la CPEUM y artículo 11° del PIDESC);
- *Derecho a la protección de la salud refiere “salud física y mental”* (artículo 12° del PIDESC);
- *Derecho a un medio ambiente sano relacionado con el derecho “de todos los pueblos” al disfrute de sus riquezas y recursos naturales* (artículo 25 de la CPEUM y artículo 12 del PIDESC);
- *Derecho al agua “salubre, aceptable y asequible”* (6° de la CPEUM);
- *Derecho a una vivienda “adecuada” y disfrutar de una vivienda digna y decorosa* (artículo 4° de la CPEUM y artículo 11 del PIDESC)
- *Derecho al “acceso” a la cultura* (artículo 12 de la CPEUM y artículo 15 del PIDESC);
- *Derecho a la educación* (primer párrafo del artículo 3° de la CPEUM y numeral 1 del artículo 13 del PIDESC);
- *Derecho al trabajo “digno y socialmente útil”* (primer párrafo del artículo 123 de la CPEUM y 6° del PIDESC).

DIAGNÓSTICO DE LOS IMPACTOS DE LOS DESASTRES Y DE LAS ESTRATEGIAS DE PROTECCIÓN CIVIL SOBRE LA DIGNIDAD DE LAS PERSONAS

- Los reportes anuales sobre impactos socioeconómicos elaborados por el Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred) incluyen datos de personas fallecidas y personas afectadas, daños materiales diversos (viviendas, escuelas, hospitales, agricultura y carreteras), y “unidades económicas dañadas”, *no existen fuentes de información confiables porque no hay evaluaciones de daños.*
- Los recursos autorizados al Fonden (2007-2013) muestran la desproporción en la asignación de recursos para la recuperación y los montos reducidos en rubros de daños vinculados con los DESCA.
- **Distribución de los recursos asignados al Fonden: 0.1% a medio ambiente; 0.5% a salud; 1.0% a educación; 1.3% a vivienda.**
- **En el periodo 2000-2012 en materia de salud se registró el 9% de las pérdidas totales (Rodríguez, 2016) y el monto de daños estimados en vivienda ascendió a 25.4% del total reportado (Segob, 2014: 5 y 6; Rodríguez, 2016).**
- Hay evidentes limitaciones del Fonden para atender los DESCA. tampoco no considera personas fallecidas y lesionadas.
- *Contraviniendo a la LGPC, el Fonden excluye a sectores de clase media en reconstrucción habitacional.*
- La mayor parte de los daños humanos, materiales y económicos se concentra en la región Sur-sureste, donde prevalecen condiciones de exclusión y vulnerabilidad no mitigadas a pesar de las cuantiosas asignaciones de recursos del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN).



En la delegación Benito Juárez, la empresa Canadá Building construyó un desarrollo de 24 departamentos en la calle Antillas, esquina Emiliano Zapata, en la colonia Portales Sur. A pesar de haber sido inaugurado hace apenas un año, fue el edificio que colapsó el martes por el temblor y del que sacaron los cuerpos de dos mujeres.

DIAGNÓSTICO DE LOS IMPACTOS DE LOS DESASTRES Y DE LAS ESTRATEGIAS DE PROTECCIÓN CIVIL SOBRE LA DIGNIDAD DE LAS PERSONAS

Tabla 1. Fondo de Desastres Naturales. Gasto federal autorizado por entidad federativa, 2007-2016

Entidad federativa	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 *	Total	por ciento
Campeche	47.5	-	-	-	73.8	317.4	215.0	537.3	29.4	264.6	1,485.0	1.19
Chiapas	1,207.5	328.8	-	821.9	3,470.7	5.0	950.3	1,439.6	880.5	393.9	9,498.2	7.62
Guerrero	84.4	5.9	19.0	73.6	9.3	304.2	3,598.7	9,384.8	837.5	370.9	14,688.3	11.78
Oaxaca	79.9	606.1	158.6	391.7	1,008.9	1,615.3	1,044.8	1,176.7	259.3	48.1	6,389.4	5.13
Puebla	245.3	53.1	-	35.7	69.9	276.5	343.7	57.3	77.6	-	1,159.1	0.93
Quintana Roo	782.7	70.3	-	-	-	14.9	78.8	442.4	442.0	-	1,831.1	1.47
Tabasco	7,471.5	1,114.6	467.8	1,300.8	1,682.2	3,815.6	1,506.4	1,201.2	1,012.5	631.9	20,204.5	16.21
Veracruz	-	1,662.4	2,826.5	2,868.7	3,417.7	2,988.2	5,718.4	4,927.0	1,883.0	1,758.4	28,050.3	22.50
Yucatán	77.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	77.7	0.06
Sur Sureste	9,996.5	3,841.2	3,471.9	5,492.4	9,732.6	9,337.1	13,456.1	19,166.3	5,421.8	3,467.8	83,383.7	66.89

DIAGNÓSTICO DE LOS IMPACTOS DE LOS DESASTRES Y LAS ESTRATEGIAS DE PROTECCIÓN CIVIL SOBRE LA DIGNIDAD DE LAS PERSONAS

- **Limitado enfoque preventivo** en las acciones de protección civil. **La gestión integral del riesgo prioriza el auxilio y la atención coyuntural de emergencias.**
- **Limitada vinculación institucional con la sociedad** y escasa promoción de la cultura de protección civil y de adaptación a cambio climático.
- **Limitada coordinación** del Sistema Nacional de Protección Civil en emergencias y desastres. **Prevalece en centralismo, ante cambio climático la LGCC plantea estrategia multinivel.**
- **Distribución inadecuada** de los instrumentos financieros de gestión de riesgos.
- **Marco jurídico desactualizado y heterogéneo sin enfoque de derechos humanos.**



LA GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS DE DESASTRES CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS: RETOS PARA EL FUTURO CERCANO

- *Gestión de riesgos de desastre desde los derechos humanos*
- La prioridad es la reducción de desastres en la sociedad por representar pérdidas o daños previsibles u observados, sin dejar a un lado que **el riesgo remite al factor decisional**.
 - *De la atención a la prevención de desastres*
- Más que atender desastres se deben prever. **La prevención requiere evaluar riesgos y no limitarse a describir peligros o amenazas**.
 - *Gobernanza, participación social y resiliencia*
- **La gobernanza como una modalidad del buen gobierno enfocada a la apertura de canales de participación e incidencia de la sociedad civil y otros actores clave en la planeación y toma de decisiones**.
 - *Seguridad humana como base de la política*
- **La seguridad humana** es “la condición que existe cuando el **núcleo vital de la vida humana es protegido**, y cuando la gente tiene la libertad y la capacidad de vivir con dignidad” (IPCC, 2014). **Debe replantearse la idea de seguridad nacional vigente**.

RESPECTO, PROTECCIÓN Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA PROTECCIÓN CIVIL

Instrumentos de origen internacional

- Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)
- Protocolo de San Salvador de la Convención Americana de Derechos Humanos (1988)
- *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*
- *Acuerdo de París (2015)*
- Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015)
- Declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todos Hábitat III (2016)

“Es necesario trabajar más a todos los niveles para reducir el grado de exposición y la vulnerabilidad, con el fin de evitar que se dé lugar a nuevos riesgos de desastres, y asegurar la rendición de cuentas cuando se originen nuevos riesgos [...] luchar contra los factores subyacentes que aumentan el riesgo de desastres, como las consecuencias de la pobreza y la desigualdad, el cambio climático y la variabilidad del clima, la urbanización rápida y no planificada”

(Numeral 6 del Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030)

RESPECTO, PROTECCIÓN Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA PROTECCIÓN CIVIL

«Gestión Integral de Riesgos: conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, considerándolos por su origen multifactorial y en un proceso permanente de construcción, que involucra a los tres niveles de gobierno, así como a los sectores de la sociedad, lo que facilita la realización de acciones dirigidas a la creación e implementación de políticas públicas, estrategias y procedimientos integrados al logro de pautas de desarrollo sostenible, que combatan *las causas estructurales de los desastres* y fortalezcan las capacidades de resiliencia o resistencia de la sociedad. (...))»

(Artículo 1, fracción XXVIII, LGPC)

Instrumentos normativos de origen nacional

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- *Ley General de Protección Civil*
- *Ley General de Cambio Climático*
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
- Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), 1991-2011

Metodología

- Búsqueda de quejas y recomendaciones
- Consulta de las quejas presentadas que concluyeron en recomendaciones
- Selección de recomendaciones relacionadas con casos de desastre (por explosiones, incendios, contaminación, inundaciones, sequía y huracán)
- Análisis de las recomendaciones emitidas por la CNDH

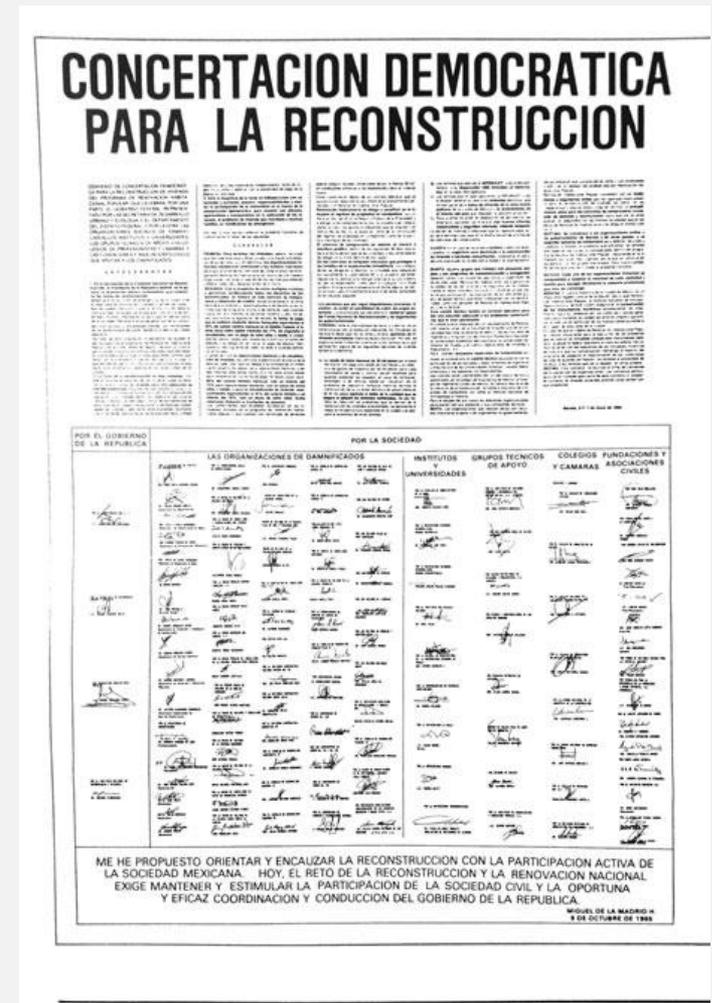
Extra: el 8 de octubre la CNDH reportó 127 quejas recibidas después del sismo del 19 de septiembre, (119 debidamente calificadas y 8 pendientes).

16 Quejas gestionadas que concluyeron en recomendaciones (Campeche, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Veracruz).

Autoridades responsables	Derecho a la salud, al medio ambiente sano y al agua	Derecho a la libertad de expresión y derecho a la asociación y reunión	Derecho al desarrollo, a la legalidad y seguridad jurídica y a la propiedad	Conjunto de derechos humanos	Total de recomendaciones de la CNDH
Varias instancias gubernamentales	3	1	1	7	12
CONAGUA	2				2
Defensa Nacional			1		1
Petróleos Mexicanos			1		1

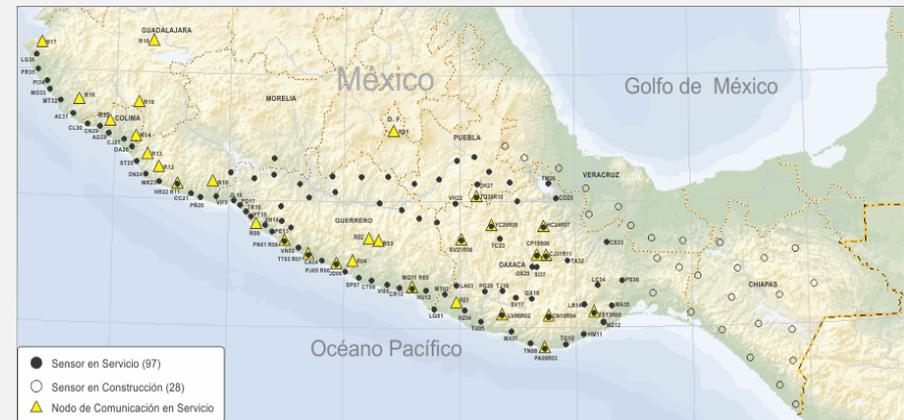
CONCLUSIONES – AGENDA HACIA EL FUTURO CERCANO EN MATERIA DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRE Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

- *Diseñar agenda que involucre a la sociedad civil, también a los tres órdenes de gobierno y a los poderes legislativo y judicial y organismos autónomos, y al sector empresarial, centrada en el respeto de los derechos humanos.*
- *Fortalecer a la sociedad mexicana, y recuperar el sentido público de la actuación institucional, consolidar la capacidad de intervención de los organismos autónomos.*
- *Definir y aplicar estrategias y proyectos integrales, enfocando las condiciones regionales y locales de vulnerabilidad, considerar los DESCA como base de intervención: salud, seguridad alimentaria, educación, vivienda, empleo y agua potable, entre otros.*
- *En la agenda incorporar la organización y participación, además de la preparación y capacitación vinculadas con acciones específicas de gestión de riesgo de desastres.*
- *Conocer y aprender de experiencias internacionales y nacionales, reconociendo que los costos de prevención son menores que los costos de reconstrucción y de auxilio.*
- *Promover investigaciones interdisciplinarias, reconociendo la cultura y los saberes populares y ciudadanos como factores clave en la reducción del riesgo de desastres.*
- *Son importantes las asociaciones colaborativas entre los actores clave y avanzar en nuevas formas de cogestión del riesgo de desastre. Son importantes el empoderamiento comunitario y ciudadano y la equidad en el acceso a la información para construir consensos sólidos, en la perspectiva de la gobernanza democrática.*



CONCLUSIONES – AGENDA HACIA EL FUTURO CERCANO EN MATERIA DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRE Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

- *Planear, diseñar y aplicar políticas en diversas escalas y escenarios socioterritoriales.* La protección civil y la adaptación ante cambio climático deben definir contenidos y procedimientos de actuación con sentido prospectivo, por ello es necesario articular esfuerzos científicos, políticos, comunitarios, empresariales y ciudadanos para formular diagnósticos de riesgos y de capacidades en contextos espaciales bien definidos.
- *Combinar objetivos de largo, mediano y corto plazos.* La nueva *cogestión de riesgo de desastres* debe insertarse en el desarrollo nacional, sin repetir concepciones y experiencias fincadas en el pragmatismo de corto plazo, que ha demostrado su incapacidad para atender y resolver las causas de desastres y del riesgo climático.
- *Son importantes los diagnósticos integrales* para tener un conocimiento más sólido de vulnerabilidad y riesgo, incluyendo los saberes populares; debe involucrarse a la población en el proceso decisional.
- Incluir en los programas de protección civil y cambio climático compromisos para la observancia y respeto de los derechos humanos, en la perspectiva de generar condiciones favorables *para la resiliencia social con la participación autogestiva de las comunidades vulnerables o afectadas por un desastre.*
- *Capacitar a servidores públicos de todas las escalas jerárquicas en materia de los DESCA* enfatizando las interrelaciones de éstos con la gestión integral de riesgos de desastre y sus distintas etapas. Por ejemplo, en el caso del derecho al trabajo debe tenerse una visión más amplia que la inherente al Programa de Empleo Temporal.



CONCLUSIONES- AGENDA HACIA EL FUTURO CERCANO EN MATERIA DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRE Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

- *Incluir en las leyes generales de Protección Civil y de Cambio Climático el concepto de "dignidad de las personas", así como incorporar lo relacionado con "personas fallecidas", "personas desaparecidas" y "personas desplazadas".*
- *Modificar los lineamientos y reglas de operación del Fonden, a fin de que se contemplen y garanticen los derechos humanos de las personas y comunidades dañadas en un desastre, debe pensarse en crear un instrumento de compensación similar en material de desastres y riesgos asociados a peligros tecnológicos y antropogénicos, mismos que son reconocidos en la LGPC pero no en la asignación de recursos.*
- *Incluir la reparación del daño como una intervención vinculada con derechos humanos, no solamente como dádivas institucionales o empresariales,*
- *Las evaluaciones de daños deben hacerse con apego al enfoque de derechos humanos, sistematizando la información correspondiente con base en los DESCA como indicadores estratégicos para guiar el análisis y definición de las causas y de los efectos destructivos.*
- *Los daños por desastres deben ser reconocidos como propios de las interrelaciones sociedad-naturaleza-tecnología, y no como resultados de agentes externos y ajenos a la dinámica resultante de tales interrelaciones.*
- *En los documentos de orientación sobre acciones de protección civil en diversas materias (alertamiento sísmico, temporada de huracanes, plan familiar, etcétera), deben exponerse de manera clara y directa los DESCA en riesgo, para que las personas identifiquen sus derechos en caso de desastre.*

