



Comité Científico Asesor del Sistema Nacional de Protección Civil sobre Ciencias Sociales

Título de la recomendación:

“Análisis y recomendaciones en relación con la declaratoria de emergencia sanitaria por causas de fuerza mayor, debido a la epidemia generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)”

Referencia:

CS/01/2020

Definición de los problemas que atiende la recomendación

El Comité Científico Asesor sobre Ciencias Sociales (CCACSc.) del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) celebró su 1ª. Reunión Extraordinaria, 2020, el 24 de marzo del 2020, con el propósito de analizar las implicaciones socio-económicas y políticas que podría tener la pandemia mundial del nuevo coronavirus, COVID-19; el Comité tiene como una de sus atribuciones emitir recomendaciones pertinentes orientadas a coadyuvar en la gestión integral del riesgo de desastres, con apego a la función consultiva y honorífica que tienen los Comités Científicos Asesores (CCA) del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC).

Las recomendaciones que se presentan, sintetizan y sistematizan las aportaciones de los miembros del CCACSc., emitidas desde diferentes ópticas disciplinarias durante las sesiones respectivas y posteriormente enviadas por escrito a las autoridades competentes, las cuales se anexan en respeto a la diversidad de opiniones, y consulta en extenso, de considerarse conveniente. Toman como referencia el marco institucional vigente de las diversas políticas públicas relacionadas a la Gestión Integral de Riesgo de Desastres de México y su capacidad de intervención. En el caso de la actual pandemia global, cabe recordar que originalmente se contemplaba la integración del Comité Científico Asesor de “Agentes o Fenómenos Perturbadores Sanitarios” (en nuestra opinión en la actualidad conceptualmente más coherente de “Riesgos Sanitarios”), lo cual nunca sucedió por una decisión que en su momento habría tomado el Sector Salud. Paradójicamente la actual pandemia sería competencia de ese Comité no integrado hace varios años, a pesar de mediar acuerdo oficial de creación.

En este contexto, se considera que la pandemia por la expansión mundial del COVID-19 es un desastre, por lo que responde a todos los criterios de intervención frente a un desastre, tal como están definidos en los principales ordenamientos jurídicos y documentos normativos nacionales en materia de protección civil y gestión integral de riesgo de desastres (Artículo 21 de la Ley General de Protección Civil vigente). Sin embargo, consideramos que el Sistema Nacional de Protección Civil, que tiene facultades y atribuciones en materia de desastres, como el caso de la pandemia materia de esta recomendación, no está asumiendo el papel que le corresponde. La crisis sociosanitaria plantea una situación de debilidad estructural, en términos de recursos, objetivos programáticos, capacidad institucional y perspectiva legislativa, que pone a prueba al SINAPROC.

El Contexto de la Pandemia en México

Si bien la pandemia es mundial, sus efectos serán diferenciales en función de la pertinencia y oportunidad de las medidas tomadas, y del contexto político, social, económico, geográfico, cultural, sanitario y epidemiológico de cada país, para hacer viable la reducción de daños y pérdidas. En ausencia, actualmente, de protocolos médicos empíricamente validados y sistematizados para enfrentarla, por la novedad del virus (frente al cual no existen vacunas y tratamientos médicos específicos), la única estrategia viable y puesta en marcha actualmente ha sido prolongar la temporalidad de la cadena de transmisión y contagio aplicando de emergencia sanitaria para mitigar sus efectos a través del aislamiento (confinamiento) espacio-temporal de la población, que implican las medidas de La Jornada Nacional de Sana Distancia, con su lema “Quédate en tu casa”. Es claro que estas medidas resultan difíciles de aceptar por la población, pues contradicen de facto la esencia misma de la *vida pública en las*



Comité Científico Asesor del Sistema Nacional de Protección Civil sobre Ciencias Sociales

ciudades y zonas rurales (en la ciudad destaca el hecho histórico de la proximidad y la densidad “el estar juntos”), y la sinergia de sus procesos sociales, que determinan “la construcción de ciudadanía” y la “optimización de los procesos económicos” que garantizan la reproducción social.

Si bien la mayor parte de los contagios se concentran en las zonas urbanas, es importante precisar que las zonas rurales no están exentas de verse afectadas por la pandemia. Tendrá que instrumentarse una Política Pública en GIRD, focalizada y diferenciada, temporal y espacialmente, para evitar los devastadores efectos que podría tener la paralización social y económica del país. Ello en estricta observancia de los principios que deben regir esta política: a) “eficiencia y equidad” en la asignación de recursos; b) “integralidad” (coherencia de las acciones de la atención de la emergencia, con las de mitigación, prevención y resiliencia); “transversalidad” vinculante (intra e intersectorial, y de los diferentes niveles de gobierno); “corresponsabilidad” de todos los actores sociales (Estado, sector económico y sociedad civil); y “rendición de cuentas” (evaluación permanente de las acciones emprendidas y logro de objetivos).

El COVID-19 llega a México en un contexto en que la dinámica de esta enfermedad pondrá a prueba un país con un sistema de salud debilitado, con una economía frágil, con una calidad laboral muy baja, con cuadros de morbilidad que incrementan el riesgo de pérdida de vidas y mayor degradación de la salud pública, y con una población que, si bien no está predominantemente concentrada en los grupos etáricos de mayor longevidad, sí presenta preocupantes cifras de precariedad y desprotección de este segmento de población. Pondrá igualmente a prueba la consistencia misma de la Política Pública en la Gestión Integral de Riesgo de Desastres, en función de la “Vulnerabilidad Institucional” que, conjuntamente con la vulnerabilidad social, la determina.

A diferencia de otros países, el primer punto de relevancia es la aguda vulnerabilidad en la que la pandemia encuentra a la población mexicana, producto de la secular, e inadmisiblemente, desigualdad social que durante décadas ha caracterizado a México cuya inflexión, en términos de los derechos humanos, es indispensable para efectuar las recomendaciones mínimas de autoprotección ante el contagio. En 2018, el 41.9% de la población total de nuestro país se ubicaba en pobreza (52.4 millones de personas).

Para 2019, el INEGI reportó que todas las modalidades de empleo informal sumaron 31.3 millones de personas –un aumento de 2% respecto al mismo lapso de 2018–, equivalente al 56.2% de la población ocupada. El empleo formal se ha caracterizado por una precarización progresiva, legalizada a partir de la reforma laboral de noviembre de 2012, que avala el trabajo por unidad de tiempo y facilita la evasión de pagos de cuotas obrero-patronales.

Si bien lo más importante debe ser la preservación de la salud y vida de la población, las condiciones socio-económicas estructurales de desigualdad del país limitan una aplicación amplia y eficiente de las medidas de aislamiento, no movilidad e interrupción de las actividades económicas consideradas no indispensables. En efecto, sigue ausente en la política pública una visión integrada para atender las vulnerabilidades y condiciones de fondo, relacionadas a las garantías que deberían existir en términos de derechos humanos: el derecho a la vivienda, al agua, al empleo digno y a un adecuado sistema de salud tanto en capacidad como en calidad, sin los cuales ninguna de las recomendaciones de autoprotección sanitaria podrá realizarse eficientemente.

Alcance de la recomendación

Analizar las implicaciones socio-económicas y políticas que podría tener la pandemia mundial del Coronavirus, COVID-19, dado que una de las atribuciones de este Comité es emitir recomendaciones pertinentes, orientadas a coadyuvar en la gestión integral del riesgo de desastres.

Instancia con atribuciones y/o sectores involucrados:

Presidencia de la República

Av. Delfín Madrigal No. 665, Col. Pedregal de Santo Domingo, Alcaldía Coyoacán

Ciudad de México, C.P. 04360, Tel. 52+(55) 5424 6100, www.gob.mx/cenapred



Comité Científico Asesor del Sistema Nacional de Protección Civil sobre Ciencias Sociales

Consejo de Salubridad General

Titulares de los gobiernos de las entidades federativas

Secretaría de Salud

Secretaría de Economía

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana

Etapas de la Gestión Integral de Riesgos en que contribuye la recomendación

Conocimiento e identificación de los riesgos de desastre, incluyendo vulnerabilidades y amenazas, así como su proceso de formación y los escenarios de corto y mediano plazos de la evolución de la pandemia.

Análisis y evaluación de daños y pérdidas.

Prevención en diversas escalas temporales y territoriales.

Mitigación de contagio y transmisión de la pandemia, concientización acerca del riesgo.

Preparación de las medidas de emergencia sanitaria.

Auxilio en la etapa de mayor transmisión en diferentes ámbitos regionales y comunitarios.

Recuperación y reorganización de la vida pública y de las actividades económicas.

Ámbitos de política pública materia de la Recomendación:

1. Recomendaciones Sanitarias.

Debido a que actualmente hay un sub-registro de los casos de contagiados y por consiguiente existe una gran cifra negra de contagios, es prioritario implementar el procedimiento de "pruebas rápidas", para conocer de manera fidedigna el número de contagios que hay en nuestro país, y la cadena de transmisión territorial (al mayor nivel de desagregación), obviamente en el entendido de garantizar siempre la calidad en su aplicación. Con base en ello se obtendrá un diagnóstico actualizado y confiable para instrumentar Políticas Públicas orientadas a atender de manera eficaz y diligente la situación de la pandemia en nuestro País, que permitirá modificar la actual ecuación de la cuarentena, y aislar concretamente a los contagiados en sus domicilios y las personas sanas salir a realizar sus actividad que desarrollan.

Asimismo, es imprescindible ampliar la colaboración de los hospitales públicos y privado, y de las instituciones universitarias que están aportando conocimientos científicos pertinentes, además de apoyar la gestión de la emergencia sanitaria.

Procurar el máximo número y la mayor capacidad posible de instalaciones hospitalarias debidamente equipadas (instrumental y medicamentos) y adecuadamente atendidas (con personal de salud protegido conforme a los protocolos internacionales), para satisfacer la demanda que sigue en incremento y que estén abiertas a toda persona que lo necesite sin requerimiento de afiliación institucional.

En un momento de crítico, en el que el aislamiento físico en los hogares se sigue imponiendo, se mantendrá el aumento de los conflictos en las relaciones familiares existentes, así como la sobrecarga de tareas de cuidados para las mujeres, que detonarán violencias y abusos. Ante esta situación es fundamental que se incremente la difusión de información preventiva de conductas violentas, y brindar la posibilidad de apoyo psicológico a las personas generadoras de violencia y a las víctimas de la misma, al tiempo de garantizar un lugar seguro mediante de redes de refugios, asegurando que personal de



Comité Científico Asesor del Sistema Nacional de Protección Civil sobre Ciencias Sociales

seguridad ciudadana pueda frenar oportunamente los focos de violencia familiar y comunitaria, y de la persistente violencia de género.

Ante el confinamiento, es igualmente relevante el fortalecimiento de redes de apoyo psicológico para prevenir depresión, angustia, enojo y otros malestares psicológicos. Esta medida, si bien está centrada en los aspectos de salud psicosocial, requiere de apoyos diversos entre los que destacan el acceso permanente y a bajo costo o gratuito, a servicios de banda ancha de Internet, así como el acceso a información pública en formatos abiertos y orientados a las necesidades específicas de diferentes grupos de población y regiones del país, a través de una diversidad de medios de comunicación, utilizando todos los tiempos del estado y sumando los que voluntariamente aporten los propios medios.

2. Recomendaciones Económicas.

La suspensión de actividades económicas, consideradas no indispensables, obliga a instaurar un programa integral y diferenciado de apoyos económicos a la fuerza laboral afectada, en corresponsabilidad y concertado con los sectores productivos y comerciales correspondientes. Igual esquema debería diseñarse para aquella población perteneciente al sector informal y grupos de población que lo requieran, manteniéndolo durante todo el lapso de la suspensión de actividades. Notoriamente, si bien los apoyos hasta ahora brindados son de alivio para quienes los han recibido, resultan insuficientes en cobertura y monto, requiriéndose una ampliación significativa de estos programas.

Para que los apoyos económicos sean focalizados y equitativos, bajo el principio de “eficiencia y equidad”, el criterio de asignación debería realizarse de acuerdo a los datos del CONEVAL y CONAPO, a través de la caracterización bajo metodologías claras de las desventajas y vulnerabilidades de la población considerando especialmente aquellos grupos aislados socialmente, que no tienen vínculos ni redes familiares y sociales que les apoyen, como la población en situación de calle (mujeres, hombres, jóvenes infantes) y migrantes. Particularmente relevante es el análisis geográfico de la condición específica de las Áreas Geoestadísticas Básicas de las zonas más marginadas del país, así como de las interacciones económicas entre regiones, de manera que estos apoyos puedan maximizar su impacto positivo. Ello implica evitar la distribución de recursos bajo un criterio clientelar.

Dado que en el futuro próximo se reconoce que habrá efectos económicos sumamente complejos, incluyendo una crisis de desempleo incrementado por la emergencia sanitaria, es urgente diseñar un programa emergente nacional que atienda las necesidades de los sectores más perjudicados, y que carecen de capacidad financiera para solventar los daños que trascienden medidas de corto plazo.

3. Recomendaciones en materia de información

Sobre el derecho de acceso a la información para toda la población, es fundamental reconocer que debe garantizarse por múltiples medios y formas el acceso tanto a los datos, como a recomendaciones derivadas del mejor conocimiento científico disponible. El derecho de acceso a la información no puede ser sólo vía internet y redes sociales virtuales, porque hay población de edad media y tercera edad que sufren de brecha digital y no tienen acceso o no saben usar la tecnología, además de población de alta marginación y pobreza extrema que no tienen radio o televisión. Informar permanentemente de las medidas sanitarias y de autoprotección, que no habrá desabasto, cuáles tiendas permanecerán abiertas y surtidas, y que no se debe caer en provocaciones para el vandalismo, el cual debe de ser duramente reprobado. Informar cómo mantener un sistema inmunológico fuerte, a través de la alimentación, la paz emocional, solidaridad y corresponsabilidad.

Debe establecerse un programa de comunicación multimodal (materiales impresos, audios, videos, entrevistas en medios con diferentes tipos de audiencias), procurando la máxima cobertura y validando adecuadamente los contenidos con muestras de los grupos objetivo.



Comité Científico Asesor del Sistema Nacional de Protección Civil sobre Ciencias Sociales

Dicha estrategia debe enfocarse al menos en: a) reforzar la información orientada a guiar los comportamientos adecuados de la población; b) fomentar constante y adecuadamente las conductas de autocuidado, cuidado familiar y cuidado comunitario; c) destacar la responsabilidad institucional-gubernamental en el afrontamiento de la emergencia sanitaria, pero también destacando la necesaria participación individual de todos los grupos de población. En especial, debe ser evidente la transparencia en la información y la certeza de los datos que se difunden, pues la credibilidad debe ser pilar fundamental en este aspecto.

4. Recomendaciones Institucionales y de Gobernanza.

El SINAPROC de la presente administración se mantiene en el marco de la Secretaría de Seguridad Ciudadana y Protección Ciudadana y profundiza la visión de la protección civil como un problema de seguridad pública y de atención a emergencias, en lugar de ubicarse en el ámbito de seguridad humana. Lo antes señalado representa una llamada de atención sobre la necesidad de hacer visible la falta de relevancia que para el gobierno federal tiene la gestión integral del riesgo.

Ante la complejidad de la emergencia, ha sido notoria la actuación diferencial de los gobiernos federal, estatales y municipales. Teniendo en cuenta el debido respeto a los elementos integrales del federalismo y también a la autonomía municipal, deben reforzarse las acciones de coordinación; el solo hecho de que se presenten diferentes decisiones en escenarios similares lleva a que los habitantes vean estas actuaciones de manera confusa y descoordinada. Aquí, es claro que la frase “no politizar la emergencia” resultará muy mencionada pero poco respetada, por lo que resalta más la urgencia de procurar acciones coordinadas.

En acuerdo entre los tres órdenes de gobierno, ampliar y fortalecer las acciones de prevención de la delincuencia y la persecución de infractores, en función del marco legal y apoyo operativo correspondiente, evitando y disuadiendo la participación de grupos civiles armados.

Si bien la gestión de la emergencia sanitaria provocada por la pandemia COVID-19 está a cargo del Consejo de Salubridad General (CSG) y de la Secretaría de Salud, tal como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Salud (LGS), en función de las atribuciones propias a una Política Pública en Gestión Integral de Riesgo de Desastres (GIRD) y Protección Civil, se recomienda que la Coordinación Nacional de Protección Civil (CNPC), bajo la responsabilidad y coordinación del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), convoque a un riguroso análisis y reflexión de posibles escenarios sobre los impactos sociales y económicos que, a corto, mediano y largo plazo, tendrá la pandemia, y plantee oportunamente estrategias viables de mitigación, prevención, normadas por los principios de adaptación y resiliencia, en coherencia con las prioridades que establece la Política Pública en Gestión Integral de Riesgo de Desastres, actualmente vigente en México.

Costo-beneficio de la recomendación

Incidir de manera sustantiva en la reducción de la propagación del Coronavirus Codvid-19 implementando medidas de prevención para garantizar de manera significativa la reducción de riesgos de contagio, preservando la salud y vida de la población y las condiciones socio-económicas estructurales.

Para lo cual deberá desarrollarse, aplicarse y evaluarse una Política Pública en GIRD, focalizada y diferenciada, temporal y espacialmente, para evitar los devastadores efectos que podría tener la paralización social y económica del país, reiterando la estricta observancia de los principios que deben regir esta política: a) “eficiencia y equidad” en la asignación de recursos; b) “integralidad” (coherencia de las acciones de la atención de la emergencia, con las de mitigación, prevención y resiliencia); “transversalidad” vinculante (intra e intersectorial, y de los diferentes niveles de gobierno);



SEGURIDAD
SECRETARÍA DE SEGURIDAD
Y PROTECCIÓN CIUDADANA



CNPC
COORDINACIÓN NACIONAL
DE PROTECCIÓN CIVIL



CENAPRED
CENTRO NACIONAL DE
PREVENCIÓN DE DESASTRES

Comité Científico Asesor del Sistema Nacional de Protección Civil sobre Ciencias Sociales

“corresponsabilidad” de todos los actores sociales (Estado, sector económico y sociedad civil); y “rendición de cuentas” (evaluación permanente de las acciones emprendidas y logro de objetivos).

Fecha de formalización de la recomendación: 09 de junio de 2020.

Firmas de conformidad del Presidente del CCA

1.	Dr. Sergio Puente Aguilar Presidente	
----	---	--