

PROTECCIÓN CIVIL Y DERECHOS HUMANOS



INCENDIOS



COORDINACIÓN
GENERAL



SUSTANCIAS
TÓXICAS



EVACUACIÓN



COMUNICACIÓN



PRIMEROS
AUXILIOS



RESCATE



ISBN: 978-607-729-453-5

D.R. © **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**
Periférico Sur 3469,
Colonia San Jerónimo Lídice,
Delegación Magdalena Contreras,
C.P. 10200, Ciudad de México

Editado en México: agosto, 2018

Área emisora: SVG/FLA



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Coordinación de Humanidades
Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad

Coordinación Académica

Dra. Alicia Ziccardi
Directora
Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad

Dr. Óscar Torres Arroyo
PUEC-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

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)
CENAPRED	Centro Nacional de Prevención de Desastres
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMNUCC	Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)
DESCA	Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
EIRD	Estrategia Internacional de Reducción de Desastres
FONDEN	Fondo de Desastres Naturales
FOPREDEN	Fondo para la Prevención de Desastres Naturales
GEI	Gases de Efecto Invernadero
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
LGPC	Ley General de Protección Civil
LGCC	Ley General de Cambio Climático
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
LGAHOTDU	Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
MAH	Marco de Acción de Hyogo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU-DH	Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos

México	Humanos
PECC	Programa Especial de Cambio Climático
PET	Programa de Empleo Temporal
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PIDHDD	Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo
PNPC	Programa Nacional de Protección Civil
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
SEDATU	Secretaría de la Reforma Agraria en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMAR	Secretaría de Marina
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SIAT	Sistema de Atención Temprana
SINAPROC	Sistema Nacional de Protección Civil
UNISDR	United Nations Office for Disaster Risk Reduction

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN.....	1
PRIMERA PARTE.....	4
II. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	4
III. CONCEPTOS Y DEFINICIONES	6
3.1. Dignidad de las personas en contextos de desastre	6
3.1.1 La dignidad en el ámbito normativo	6
3.1.2 La dignidad y los desastres.....	10
3.2. La vulnerabilidad social y los derechos humanos.....	12
SEGUNDA PARTE	17
IV. DIAGNÓSTICO DE LOS IMPACTOS DE LOS DESASTRES Y LAS ESTRATEGIAS DE PROTECCIÓN CIVIL SOBRE LA DIGNIDAD DE LAS PERSONAS	17
4.1 Los impactos de los desastres y los alcances de las políticas de protección civil desde el enfoque de los derechos humanos.....	17
4.2 La política y la organización de protección civil	21
4.3 La vulnerabilidad diferencial ante los desastres: grupos sociales en riesgo (los más vulnerables).....	25
4.4 Los DESCA como referente para replantear la política de protección civil	31
TERCERA PARTE.....	36
V. EL RESPETO, LA PROTECCIÓN Y LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA PROTECCIÓN CIVIL	36
5.1 Referentes de fuente internacional en gestión de riesgo de desastre y adaptación	37
5.1.1 Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.....	37
5.1.2 Acuerdo de París.....	42
5.2 Marco jurídico de fuente nacional en materia de protección civil y cambio climático	46
5.3 Desastres y derechos humanos	50
5.3.1 Casos de desastre en que intervino la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).....	51
5.3.2 Otros casos de desastre.....	57
CUARTA PARTE	59

VI. LA GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS: RETOS PARA EL FUTURO CERCANO.....	59
6.1 Gestión de riesgos de desastre desde los derechos humanos	60
6.2 De la atención a la prevención de desastres	63
6.3 Gobernanza, participación social y resiliencia.....	73
6.4 Seguridad humana vs. seguridad nacional	78
VII. TALLER “PROTECCIÓN CIVIL Y DERECHOS HUMANOS”	84
VIII. CONCLUSIONES.....	88
IX. BIBLIOGRAFÍA.....	91
X. ANEXOS	100

FIGURAS

Figura 1. Tipo de vulnerabilidades	15
--	----

CUADROS

Cuadro 1. Principio pro persona	9
Cuadro 2. Aspectos sociales y humanos de la vulnerabilidad social.....	13
Cuadro 3. Orientaciones prospectivas en el rubro sociedad/población, visión 10-20-40	69
Cuadro 4. Desafíos y alternativas para vincular protección civil y adaptación desde un enfoque de derechos humanos	85
Cuadro 5. Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) en el marco de los lineamientos	100
Cuadro 6. Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en materia de desastres en México y su seguimiento (1991-2011).....	106
Cuadro 7. Definición de ámbitos de competencia de los tres órdenes de gobierno (protección civil, cambio climático, medio ambiente y desarrollo urbano).....	121
Cuadro 8. Carta de límites de responsabilidades en derechos humanos y protección civil .	135
Cuadro 9. Gestión integral de riesgo de desastres y DESCA.....	138
Cuadro 10. Objeto y principios de las leyes generales de protección civil, cambio climático, ambiental y urbana	139
Cuadro 11. Criterios de Política Pública de las Leyes Generales de Protección Civil, Cambio Climático, Ambiental y Urbana.....	144
Cuadro 12. Participación Social en las Leyes Generales de Protección Civil, Cambio Climático, Ambiental y Urbana.....	163
Cuadro 13. Marco de acción de Sendai funciones de los actores pertinentes (role of stakeholders)	171

Cuadro 14. Adaptación; pérdidas y daños en el Acuerdo de París (numerales seleccionados)
..... 172

TABLAS

Tabla 1. Fondo de Desastres Naturales. Gasto federal autorizado por rubros sectoriales, 2007-2013 (millones de pesos corrientes) 20

Tabla 2. Daños humanos y habitacionales causados por desastres diversos (1970-2015)... 27

Tabla 3. Personas desplazadas por desastres en América Latina (2015) 29

Tabla 4. México. Población e indicadores socioeconómicos (dólares a precios corrientes de 2015) 174

Tabla 5. Fondo de Desastres Naturales. Gasto federal autorizado por entidad federativa, 2007-2016 176

Tabla 6. Fondo de Desastres Naturales. Gasto federal autorizado por rubros sectoriales y otros conceptos, 2007-2016 (millones de pesos corrientes)..... 178

Tabla 7. Presupuesto aprobado en materia de atención y prevención de desastres y riesgos, 2013-2017 (pesos corrientes) 180

I. INTRODUCCIÓN

El presente estudio titulado “Protección civil y derechos humanos” se integra en cuatro partes que los componen distintos capítulos para tratar la metodología de la investigación y los principales conceptos y definiciones, el planteamiento de un diagnóstico de los impactos de desastres y las estrategias de protección civil en México, las referencias jurídicas de fuente internacional y nacional junto con recomendaciones del organismo nacional de los derechos frente a desastres, y los retos que se plantean en un proceso de gestión integral de riesgos en el marco de los derechos humanos. En el apartado teórico-metodológico se plantean una serie de objetivos y un conjunto de hipótesis que se orientan a comprender los alcances y obstáculos de la gestión de riesgos en el marco de los derechos humanos y la dignidad de las personas, los desastres y las políticas de protección civil. De este modo, se exponen los fundamentos filosóficos de la dignidad de las personas como supuesto axiológico, ético, jurídico y teleológico que debe ser el eje articulador de la normatividad, las políticas y las acciones institucionales aplicadas en contextos de desastre. Al estar inscrita la protección civil en el marco de seguridad nacional con orientación militar, la dignidad no es atendida con la responsabilidad que el enfoque de derechos humanos plantea frente a situaciones de crisis y emergencia por desastres.

En el segundo apartado se integra un diagnóstico sobre los impactos de los desastres y las estrategias de protección civil en el que se abordan las limitaciones de la política de protección civil, las condiciones de vulnerabilidad diferencial ante los desastres. En este apartado se documentan distintos aspectos importantes para conocer las implicaciones sociales y humanas de los desastres, así como se analizan las limitaciones de la política de protección civil con énfasis en los procesos de reconstrucción, demostrando que los daños relativos a la vida y los derechos humanos básicos no forman parte de las prioridades institucionales. En el caso del principal instrumento financiero para la política posdesastre como el Fondo de Desastres Naturales (Fonden) se presenta una carencia total de un enfoque de derechos humanos al privilegiar soluciones parciales orientadas principalmente a la reconstrucción física de infraestructura. En este sentido, se presenta en el ejercicio del presupuesto federal en la materia un tratamiento residual sobre los DESCA y en específico los derechos a la vivienda, educación y salud.

En el tercer apartado alrededor de la protección y la garantía de los derechos humanos en la protección civil, se abordan las referencias jurídicas de fuente internacional y nacional sobre

la gestión de riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, así como se reflexiona sobre los distintos planteamientos en las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ante situaciones de desastre y que rescatan en gran medida el espíritu de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). Al respecto, se profundiza sobre el Marco Sendai y el Acuerdo de París como dos instrumentos normativos internacionales, uno sin carácter vinculatorio y el otro con efectos vinculantes, que se encuentran condicionados a la voluntad de las Partes firmantes. El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, aprobado en 2015 en el seno de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas, que define líneas de acción relacionadas con gobernanza, participación de actores no estatales o gubernamentales (*stakeholders*), entre otros aspectos estratégicos. El otro documento es el Acuerdo de París, adoptado en la Conferencia de las Partes 21 (COP 21) que se efectuó en la ciudad de París y ratificado por la Cámara de Senadores de México en septiembre de 2016. Tal documento establece directrices de actuación, en particular sobre la adaptación, la vulnerabilidad y la cuestión de pérdidas y daños, rubros que han sido materia de profundos debates entre los países desarrollados y los subdesarrollados.

En el análisis del marco jurídico de fuente nacional se constata que la Ley General de Protección Civil (LGPC) tiene un espíritu centralista frente a otras leyes generales como la Ley General de Cambio Climático (LGCC), la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) y la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU). Asimismo, se exponen las limitaciones y posibilidades para generar un proceso de transición de la atención a la prevención de desastres, considerando dimensiones sustantivas no reductibles a los aspectos formales, organizacionales y discursivos de las políticas institucionales: el objeto y principios de estas leyes, los criterios de política pública en las fases de la gestión del riesgo de desastres y la participación social. Lo anterior se complementa con el estudio de la Estrategia Nacional de Cambio Climático Visión 10-20-40 y el Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018, identificando aspectos que pueden contribuir a dicha transición.

En el cuarto apartado se exponen argumentos para pensar en la pertinencia de un replanteamiento de las políticas de protección civil y adaptación ante cambio climático desde la gobernanza democrática, que trasciende el enfoque prevaleciente de gobernabilidad ligado al control social, la intervención de las fuerzas armadas y la débil evaluación institucionalizada de las causas de los desastres. Se exploran las interrelaciones entre

gobernanza, participación social y resiliencia frente a desastres y cambio climático bajo la premisa de que no son dissociables si se aspira a generar procesos de gestión de riesgo con resultados vinculados al desarrollo y el bienestar, todo ello vinculado con los DESCAs y los derechos civiles y políticos, dado que no es factible diseñar políticas preventivas y de adaptación exitosas cuando se excluyen ambos tipos de derechos. En congruencia con el anterior, también se plantea la necesidad de plantear la seguridad humana como otro eje de política pública frente a la práctica institucionalizada centrada en la seguridad nacional que constituye un freno estructural a la gestión integral de riesgo de desastre inspirada en los acuerdos y consensos internacionales en los cuales participa nuestro país como Estado Parte. Para tal efecto, documentamos las propuestas del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, en cuyo quinto reporte de evaluación de 2014, define las dimensiones de la seguridad humana ante el riesgo climático, sin ceñirla a las razones de Estado esgrimidas para legitimar la seguridad nacional.

Finalmente, se presentan planteamientos que derivan del taller “Protección civil y derechos humanos”, efectuado el 20 de febrero del 2017 en la UNAM y que abordan los desafíos y algunas propuestas preliminares para articular la protección civil y la adaptación al cambio climático con el enfoque de los derechos humanos. A modo de conclusiones se enfatiza entre otros aspectos que las actuaciones institucionales se rijan desde la prioridad de la integridad de la vida; la necesidad de procurar sinergias institucionales e incorporar la resiliencia social como concepto transversal de las políticas de protección civil, adaptación al cambio climático, protección ambiental y ordenamiento territorial; lo conveniente de promover la participación de la sociedad en el proceso o ciclo del desastre (valoración de riesgos y vulnerabilidades, identificación de riesgos y en temas relacionados con la prevención, preparación, mitigación, auxilio y recuperación ante los desastres), vinculando esta participación con el enfoque de derechos humanos en cada etapa; así como buscar mecanismos para una adecuada aplicación de políticas inspiradas en la gobernanza territorial y democrática.

PRIMERA PARTE

II. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

El presente estudio parte de un marco teórico-metodológico que 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” planteada a partir de posturas ideológicas sin un sentido social y sin fundamentos científicos. En este sentido, se procede al análisis de la política de protección civil y los impactos de los desastres en México en un contexto de desigualdad y pobreza en el que los sectores de la población de escasos recursos experimentan varias de las veces mayores condiciones de vulnerabilidad y se enfrentan de manera diferenciada a los riesgos de desastre. En los procesos de vulnerabilidad, se presentan aspectos estructurales que inciden en las condiciones de mayor riesgo entre los sectores de escasos recursos. Con ello se observa cómo 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.

Asimismo, se realiza una comparación de los marcos jurídicos federales vinculados con la gestión integral de riesgo de desastres y se procede a un análisis de las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) relacionadas con desastres en un periodo que abarca de 1991 a 2011. Al respecto se exponen los derechos vulnerados por diversos actores del Estado mexicano tanto en situaciones asociadas con desastres vinculados con fenómenos naturales como con procesos tecnológicos. Los ocho casos analizados brevemente se relacionan con seis casos en los que intervino la CNDH y se presentan los hechos, las causas y los conflictos respectivos; los otros dos casos no implicaron la intervención de la CNDH, pero que según estudios académicos resultan ser ejemplos de desastres con sistemáticas violaciones a los derechos humanos. En general, se esboza la gestión integral de riesgos de desastres para que deje de ser un elemento de escasa relevancia institucional en detrimento de su dimensión prospectiva, preventiva y participativa.

En este sentido, el estudio parte de una consulta y análisis documental desde un enfoque interdisciplinario en el que se busca incorporar diversos aspectos sociales, políticos, económicos y jurídicos. En este sentido se plantean los siguientes objetivos e hipótesis:

Objetivo general

- Estudiar y comprender las causas y efectos de desastres asociados con peligros - naturales y antropogénicos- en contextos territoriales y socioeconómicos diferenciados, así como analizar las limitaciones de las políticas federales implementadas en México en materia de protección civil.

Objetivos

- Analizar la política de protección civil en el ámbito particular de los lineamientos y reglas de carácter operativo que rigen la política de riesgo de desastres y reconstrucción posdesastres.
- Identificar el desarrollo de políticas y acciones de protección civil y cambio climático que operen para atender el riesgo de desastres y el cambio climático desde un enfoque de prevención, implicando en ello la vulnerabilidad y resiliencia social.

Hipótesis

- 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 grupos de escasos recursos.
- Se priorizan soluciones parciales a la reconstrucción física de la infraestructura con recursos del Fonden, sin embargo, los daños relacionados con las condiciones materiales para el ejercicio de los DESCAs -vivienda, educación y salud-, tienen un tratamiento residual en el ejercicio del presupuesto federal en la materia.

III. CONCEPTOS Y DEFINICIONES

3.1. Dignidad de las personas en contextos de desastre

Los derechos económicos, sociales y culturales derivan de “la dignidad inherente a la persona humana”¹. 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. Este principio axiológico nos plantea reflexionar acerca de los motivos por los cuales la persona (el hombre en el sentido histórico-filosófico antropocentrista) se convierte en acreedora de este valor. Por ello es pertinente referir que la dignidad guarda un estrecho vínculo con otras cualidades del ser humano como la racionalidad, la libertad y la personalidad, las cuales se relacionan entre sí. La dignidad sólo puede ser conferida a la persona en virtud de la racionalidad socio-histórica, y se percibe a la razón en el sentido filosófico y ético, considerando al ser humano con la capacidad de elegir y decidir, a diferencia de otras criaturas de la naturaleza que actúan por instinto. En este sentido la racionalidad implica la capacidad de desarrollarse, perfeccionar y atender solidariamente —dada su propia naturaleza humana— a quienes están en condiciones de desventaja y mayor vulnerabilidad o procurar acceder a condiciones superiores de convivencia social en un contexto de igualdad de derechos y un Estado como expresión organizada del conjunto social. Asimismo, la libertad como premisa de la dignidad es un precepto filosófico de carácter antropocentrista cuya finalidad es garantizar el respeto y al mismo tiempo el libre disfrute de los derechos humanos por parte de la persona. Esta libertad se manifiesta en maneras de actuar y características propias de cada persona que derivan del libre obrar y permite desarrollar la personalidad con rasgos únicos e imprescindibles, lo cual es amparado por la dignidad misma (Martín Sánchez, 2015).

3.1.1 La dignidad en el ámbito normativo

El respeto a la dignidad es un requerimiento expuesto en el marco jurídico de carácter nacional e internacional como se establece en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 1948 que en su primer artículo menciona que “todos los seres

¹ “Preámbulo” del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”; por lo tanto, “toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad” precepto que se inserta posteriormente en el primer párrafo del artículo 11º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) de 1969.

En seguida se muestran diversas disposiciones de la DUDH, que sustentan el concepto de dignidad vinculado con los DESCAs:

- “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona” (artículo 3).
- “Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica” (artículo 6).
- “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad” (artículo 22).
- “Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo” (artículo 23, numeral 1).
- “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad” (artículo 25, numeral 1).
- “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos” (artículo 26, numeral 1).

- “Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten” (artículo 27, numeral 1)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a pesar de no definir explícitamente el concepto de *dignidad*, éste queda establecido en la prohibición en su artículo primero a “toda discriminación (...) que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular menoscabar los derechos y libertades de las personas”. En los tres primeros párrafos del artículo primero se precisan claramente los componentes jurídico-filosóficos que sustentan el enfoque de derechos humanos como eje articulador del marco constitucional mexicano, como se indica textualmente en los siguientes términos:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Además, el concepto de *dignidad* también es incluido en los artículos 2º, 3º y 25, que ordenan el respeto, el no menoscabo y el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Carta Magna del país y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo la protección más amplia en todo momento de las personas. Las autoridades dentro de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

En la Ley General de Víctimas (artículo 5º, segundo párrafo) se establece que la dignidad humana es “un valor, principio y derecho fundamental base y condición de todos los demás. Implica la comprensión de la persona como titular y sujeto de derechos y a no ser objeto de violencia o arbitrariedades por parte del Estado o de los particulares”. En ello todas las autoridades del Estado están obligados a respetar la dignidad humana de la víctima y a garantizar que no se vea disminuido el mínimo existencial al que la víctima tiene derecho, ni sea afectado el núcleo esencial de sus derechos”. Inclusive al cometer una falta “jamás una sanción debe vulnerar el valor *inalienable* e *innegociable* de la persona” (Guerra López,

2003); criterio reconocido oficialmente en el Artículo 5º párrafo 2 de la CADH: “Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”. En casos concretos es aplicable el principio *pro persona* o *pro homine*, que significa un mandato general de interpretación favorable a la persona, y que coexiste con otros mandatos específicos para extender la protección de los derechos (Medellín, 2013), pues guarda coincidencias con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, que debe estar siempre a favor del hombre en tanto que ser humano (Pinto, 2013).

El mencionado principio *pro persona* tiene ciertas reglas de aplicación (Ver Cuadro 1):

Cuadro 1. Principio pro persona

<p style="text-align: center;"><i>Preferencia interpretativa</i></p> <p>Manifestaciones: a) Interpretativa extensiva. b) Interpretativa restringida.</p> <p>Si uno de los elementos para interpretar los tratados lo constituye el fin y el objeto y que en el caso de los tratados que nos ocupan apunta a la protección de los derechos humanos, la interpretación de dichos convenios siempre debe de hacerse a favor del individuo. Así, los derechos deben de interpretarse de una manera <i>amplia</i>, mientras que las restricciones a los mismos deben de interpretarse de manera <i>restrictiva</i>. El equilibrio de la interpretación se obtiene orientándola en el sentido más favorable al destinatario.</p> <p style="text-align: center;"><i>Preferencia de normas</i></p> <p>Manifestaciones: a) Preferencia de la norma más protectora. b) Conservación de la norma más favorable.</p> <p>Preferir la norma más protectora, sin importar la ubicación jerárquica (nacional o internacional), que mejor proteja o menos restrinja el ejercicio de los derechos humanos. Una norma posterior no derogaría ni desaplicaría una norma anterior, aún de menor jerarquía, en tanto la anterior otorga protecciones mayores a la persona.</p>
--

Fuente: Elaboración Rodríguez Velázquez, D. *et al* (2016), “Protección civil y derechos humanos”, con base en Steiner & Uribe (2014).

Para los estados miembros de la CADH, ratificada por México en 1981, es una responsabilidad aplicar y garantizar el principio *pro persona*. Como se ha mencionado con anterioridad, la *dignidad* se vislumbra como la base sobre la que se sustenta un conjunto de derechos que tienen como finalidad hacer prevalecer el disfrute y la protección de este atributo de la persona humana, principio esencial que comparten los DESCA que incluyen el derecho a la salud, a la seguridad social, a la educación, a la vivienda, a la alimentación, al trabajo, a la cultura, a un nivel de vida adecuado, al agua y a un medio ambiente sano. Estos derechos han sido reconocidos en tratados como el PIDESC, el Protocolo Adicional a la CADH (también conocido como el Protocolo de San Salvador) y en el marco jurídico de

fuerza nacional por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 3º, 4º y 123).

3.1.2 La dignidad y los desastres

Al ocurrir un desastre las condiciones de vida de las personas son afectadas y en defensa de su dignidad deben recibir protección y asistencia. No obstante, en contextos de devastación humana, social, material y económica, los estados nacionales incurren con frecuencia en acciones autoritarias, empezando por caracterizar a la población afectada como incapaz de gestionar procesos de respuesta inmediata, desconociendo que los primeros respondientes no son los cuerpos especializados en auxilio y rescate (civiles o militares), sino las propias personas de las comunidades y localidades devastadas. Asimismo, existe un discurso institucional y mediático que tiende a mostrar a la población como víctimas carentes de potencial colectivo para desarrollar estrategias de recuperación en diferentes escalas porque en varios casos no existen políticas de desarrollo que proyecten las estrategias de protección civil más allá de la atención coyuntural de la emergencia. Tal circunstancia genera procesos de desplazamiento cada vez más recurrentes en situaciones de desastre como medida comunitaria o familiar en la búsqueda de recursos para mejorar sus condiciones de vida o paliar los efectos destructivos. En este contexto, es preciso replantear las políticas públicas que carecen de componentes en materia de los DESCA.

En el caso mexicano, la ideología de seguridad nacional ha permeado el pensamiento y las prácticas institucionales de tal modo que la principal operación gubernamental en la etapa de emergencia está a cargo de las fuerzas armadas. El ejército opera conforme a su normatividad interna, el Plan DN-III-E de Auxilio a la Población Civil en Casos de Desastre, que implica una suspensión *de facto* de garantías para instrumentar acciones de acordonamiento, vigilancia, auxilio, rescate y apoyo alimenticio en cocinas móviles (atribución conferida al ejército después de la desaparición de la Conasupo). En los casos de desastre provocados por algún evento de carácter hidrometeorológico o de cualquier otra naturaleza, la visión oficial que predomina es la noción de “desastre natural” que conlleva a lo que se conoce como naturalización de procesos estructurales y coyunturales. Ello significa que se adjudican a fenómenos naturales la causalidad de los impactos destructivos, siendo que los daños o pérdidas responden a condiciones de vulnerabilidad preexistentes y a los riesgos que desde ámbitos de decisión se expresan en las desigualdades sociales. Al

respecto, como opción ante este enfoque restrictivo es importante considerar el concepto de **seguridad humana**, procesado en el ámbito de la adaptación al cambio climático.

En cuanto a la defensa de la **dignidad en coyunturas de desastre**, tenemos que esta idea es planteada por el Proyecto Esfera, creado en 1997, el cual se conforma por varias organizaciones humanitarias no gubernamentales y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que se encargaron de plasmar principios de acción en el *Manual esfera: Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria*. Cabe mencionar que este instrumento goza de un amplio reconocimiento internacional y el quehacer de Esfera se basa en dos premisas que se dirigen a mejorar la calidad de las acciones de respuesta en situación de desastre desde un enfoque de derechos: “primero, que las personas afectadas por un desastre o un conflicto armado tienen derecho a vivir con dignidad y, por lo tanto, a recibir asistencia; y segundo, que se deben tomar todas las medidas posibles para aliviar el sufrimiento humano ocasionado por los desastres y los conflictos armados” (Proyecto Esfera, 2011).

Los cuatro principales ámbitos de atención a personas afectadas que se consideran en el Proyecto Esfera son: 1) Abastecimiento de agua, saneamiento y promoción de la higiene; 2) Seguridad alimentaria y nutrición; 3) Alojamiento, asentamientos humanos y artículos no alimentarios, y 4) Acción de salud. A diferencia de otras medidas de protección, el Proyecto Esfera no se centra únicamente en la asistencia durante la emergencia, pues reconoce la importancia de la preparación para los desastres y la recuperación inicial a largo plazo. El modelo de atención se presenta con el reconocimiento del derecho a la vida, el respeto a la dignidad y diversos derechos que forman parte de los DESCAs. En México, los desastres y la gestión institucionalizada de riesgos en el ámbito de la protección civil aportan información acerca del contexto de *vulnerabilidad social* y diferencial existente, así como las condiciones de riesgo vinculadas con ésta y sus repercusiones en cuanto a daños registrados y potenciales. Un instrumento de política son los diagnósticos denominados Atlas de Riesgos, diseñados desde la perspectiva de los peligros naturales erigidos como factor explicativo de la ocurrencia de los desastres, lo que ha limitado la comprensión institucional y mediática de la vulnerabilidad y, en consecuencia, de la construcción social del riesgo.

Los estudios sobre la vulnerabilidad social tienen como base conceptual las investigaciones sobre los riesgos y desastres desarrolladas desde las ciencias sociales. En general se ha partido del análisis del sistema económico y político para describir la forma en que las desigualdades sociales distribuyen ingresos y oportunidades. Desde esta perspectiva, una

de las contribuciones más notables es el trabajo de Blaikie *et al.* (1996), al explicar que las “causas de fondo” de la vulnerabilidad están relacionadas a los accesos a los medios de vida y las presiones del sistema económico. Desde estas precisiones se subraya que la vulnerabilidad social más que una condición *per se*, es el resultado de un proceso multifactorial de largo plazo. La vulnerabilidad social también ha sido analizada como un 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 (Wilches-Chaux, 1998). Estos enfoques han permitido poner énfasis en las condiciones sociales y no únicamente en la intensidad de las amenazas. Es probable que la mayor aportación de los estudios sobre la vulnerabilidad social ha sido ofrecer elementos para entender las variables que han hecho que un grupo social sea vulnerable. En síntesis, no se trata únicamente de saber a qué amenaza se es vulnerable sino comprender por qué se es vulnerable.

3.2. La vulnerabilidad social y los derechos humanos

La vulnerabilidad como referente epistemológico de las condiciones de riesgo de desastre, se vincula con otros aspectos específicos de determinados grupos sociales y sectores de la población que suelen enfrentar mayores riesgos. En el contexto de la desigualdad, la pobreza y la segregación, algunos sectores de la población y grupos sociales poseen determinados atributos que los hacen más vulnerables: edad, sexo, capacidades diferentes, etnia, clase social y grado de ruralidad, entre otros aspectos que deben ser considerados para definir y elaborar indicadores en la perspectiva del diseño de políticas públicas de prevención, respuesta y recuperación posdesastre. Es importante tener en cuenta que la vulnerabilidad social en el ámbito de la protección civil se refiere a la condición estructural e histórica para padecer mayores daños, pero también es a la vez el contexto del predesastre y la capacidad para mitigar y recuperarse de situaciones de devastación. Esto significa que la vulnerabilidad no es un atributo particular que implica debilidad por razones de edad, sexo o cualquier otra característica ante el impacto asociado con peligros naturales o antropogénicos, sino la posibilidad de prever futuros escenarios y lograr poseer las herramientas necesarias para enfrentarlos.

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. No obstante, 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. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2003) plantea la pertinencia de vincular las evaluaciones de daños sociales con el conocimiento de las características territoriales de las áreas devastadas por desastres. Lo anterior al reconocer que no es factible tener un diagnóstico preciso de daños y pérdidas, ni tampoco de las opciones de reconstrucción desde el ámbito económico. Sin embargo, desde un enfoque de derechos humanos no son suficientes las dimensiones económicas, sectoriales y materiales. En las estadísticas compiladas por el gobierno federal sobre daños y pérdidas no se han sistematizado datos desagregados considerando la dimensión temporal, es decir, lo que ocurre antes y después de los desastres, por lo que se propone replantear la metodología de evaluación de daños considerando los aspectos sociales y humanos indicados en el siguiente Cuadro 2:

Cuadro 2. Aspectos sociales y humanos de la vulnerabilidad social

Rubro	Datos
Población afectada	Personas fallecidas*, lesionadas*, desplazadas, damnificadas*.
Características específicas	Sexo*, edad*, etnia, clase social, nivel de ingreso, escolaridad, tipo de hogar y de familia (situación conyugal), tenencia de la vivienda.
Ubicación en el mercado laboral	Población desocupada y ocupada (empleado, patrón, independiente o por su cuenta). Derecho habiencia (adscripción a sistemas de seguridad social).
Grupos de riesgo (población vulnerable)	Niños menores de 5 años*, lactantes*, mujeres embarazadas*, adultos mayores*, personas con enfermedades crónico-degenerativas.
Territorialidad y sector económico	Asentamientos humanos rural y urbano. Sectores primario, secundario, terciario e informal.

* Rubros considerados por CEPAL. Este organismo considera la pérdida de vidas como "un costo permanente para la sociedad, que no admite sustitución ni recuperación" (p. 36). En México falta integrar explícitamente el derecho a la vida digna como principio de política pública preventiva en el sentido aquí planteado en los programas e instrumentos operativos con un enfoque participativo.
Fuente: Rodríguez Velázquez, D., 2016, "Protección civil y derechos humanos", modificando la clasificación de CEPAL (2003: 35).

En otro orden de ideas, tenemos que, desde una visión simplificada y sustentada en la perspectiva tecno-naturalista, la magnitud de los desastres es proporcional a la intensidad de la amenaza física. Esto es parcialmente cierto y no se puede negar la importancia que tienen las amenazas como detonadores de desastres. Sin embargo, las amenazas se materializan en desastres en la medida que hay grupos sociales susceptibles a sufrir daños, costos y pérdidas, tanto materiales como humanas. Lo anterior fue reconocido en el decreto de creación del Sistema Nacional de Protección Civil (Sinaproc) en México en 1986 en los

términos siguientes: “Sería erróneo sugerir que los eventos asociados con un sistema o con una inundación no reflejan la naturaleza de estos procesos geofísicos, pero también, y por oposición, erróneo sería olvidar que la mayoría de los desastres naturales y los daños debidos a ellos son característicos, más no accidentales, en los lugares y sociedades donde estos aparecen” (Segob, 1986).

A pesar de esta relativa novedad todavía prevalece un sentido de causalidad o dirección de la explicación que va del ambiente físico a sus impactos sociales. De ahí que todavía es común que las acciones más importantes que se emprendan sean: el monitoreo geofísico, la ingeniería o la planeación del uso del suelo frente los agentes naturales en tanto que los factores económico-sociales, organizativos y las condiciones del hábitat no han sido atendidos sistemáticamente (Segob, 1986: 60). Desde hace más de 30 años el enfoque tradicional de los desastres (centrado en la amenaza) ha sido cuestionado, principalmente a partir del trabajo *The idea of calamity in a technocratic Age* (1983) donde el geógrafo canadiense Kenneth Hewitt subrayó que el paradigma dominante de los desastres naturales era considerarlos como “inevitables” dado que “el desastre en sí mismo es atribuido a la naturaleza” (Hewitt, 1983: 6). El autor argumenta que el centro de atención de las investigaciones se limitaba más a las amenazas que a la vulnerabilidad de la sociedad, lo que se explica en parte por la capacidad de las llamadas “ciencias exactas” para predecir escenarios sin el componente social.

Otro antecedente en el análisis de la vulnerabilidad ha sido la correlación entre el número de desastres y víctimas, considerablemente mayor en los países pobres y en vías de desarrollo. Esto fue ilustrado entre otros por Frederick C. Cuny (1983), quien a partir de sus experiencias en intervenciones en crisis publicó *Disaster and Development* señalando que los desastres pueden modificar las estructuras sociales y que la vulnerabilidad, que afecta a los sectores más pobres, los hace más susceptibles a sufrir los daños de un desastre. En el caso mexicano hubo una primera etapa (1985-1987) en los estudios científicos sobre los desastres, no de las amenazas o peligros, en que el componente social y las dimensiones políticas, territorial económica y cultural fueron materia de construcción de conocimientos relevantes para cuestionar el naturalismo tecnocrático que no explicaba los desastres como procesos (Rodríguez, 2007).

Sin duda el trabajo más influyente para la comprensión de la vulnerabilidad social ha sido el libro *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*² (1996). En este trabajo se explica que los desastres son la correlación entre fenómenos naturales peligrosos y determinadas condiciones socioeconómicas, lo que ocurre cuando un grupo social sufre el daño y/o perturbación de su *sistema de subsistencia*, de tal manera que la recuperación es improbable sin ayuda. Con su modelo presión y liberación (PAR) demuestran que la vulnerabilidad está vinculada a *procesos sociales* y *causas de fondo* y no sólo al desastre mismo. Así, la idea es que los desastres son la intersección de aquellos procesos sociales que generan vulnerabilidad y la exposición física a una amenaza.

La vulnerabilidad es considerada como un contexto específico de relaciones sociales y de interrelaciones sociedad-naturaleza-tecnología, no es una condición fija: personas, grupos y comunidades pueden ser vulnerables de diferentes formas, a diferentes amenazas y en diferentes momentos, pero también puede dejar de serlo, en la medida que se diseñen políticas de reducción de desastres y adaptación ante cambio climático con un enfoque de desarrollo vinculado con resiliencia popular y ciudadana fincada en la gestión democrática de las políticas, observando los derechos humanos como soporte en el diseño y aplicación de las mismas. La vulnerabilidad incluye dimensiones entre las que sobresalen la pobreza, la marginación y la exclusión. Estas variables son resultado de procesos de largo plazo que el Estado debe atender, ya que de cierta manera son consecuencia de los modelos de desarrollo que él mismo ha privilegiado. Autores como Wilches-Chuax (1993) han categorizado diferentes tipos de vulnerabilidad (ver Figura 1), incluyendo diversas variables que muestran algunos de los factores que pueden determinar que una sociedad sea vulnerable.

Figura 1. Tipo de vulnerabilidades



Fuente: Wilches-Chaux, 1993.

² La primera edición de este libro es de 1994. Una versión en español fue publicada como *Vulnerabilidad: El Entorno Social, Político y Económico de los Desastres* (Blakie, P.; Cannon, T.; Davis, I. & Wisner B., 1996).

Un acercamiento teórico y práctico para identificar de manera más clara la vulnerabilidad ha sido categorizarla por grupos sociales. Dentro de una sociedad expuesta a riesgos de desastres, hay grupos más vulnerables a otros. Por ejemplo, las personas adultas mayores, mujeres, niños y personas con enfermedades crónicas tienen menos movilidad en caso de evacuación. Al ocurrir una inundación, puede presentarse una situación de mayor riesgo para las personas que no saben nadar, lo que se vincula con otros aspectos como el acceso a recursos de educación física, hasta de género ya que en algunas localidades costeras los hombres aprenden a nadar y las mujeres lo hacen en menor medida. Así, la vulnerabilidad requiere enfatizar en aspectos que no están inmediatamente relacionados con los desastres pero que lo podrían estar en caso de concretarse la presencia de un detonador (amenaza física). La vulnerabilidad comprende la falta de medios económicos, políticos y técnicos para hacer frente a los fenómenos naturales, es en parte consecuencia de los modelos de desarrollo, de la relación sociedad-naturaleza y de la distribución de la riqueza que determina asimismo la desigual repartición de los riesgos.

Los efectos de los desastres en grupos vulnerables pueden expresarse de formas muy diferentes, mientras que en algunos casos la vulnerabilidad puede ser resultado de la falta de medios técnicos para anticiparse a la amenaza, en otros puede ser resultado de procesos territoriales de exclusión (como la gentrificación), lo que produce patrones de urbanización en zonas marginadas y peligrosas. Otros efectos pueden ser la dificultad de recuperarse económicamente de las amenazas: no se recupera igual ante una sequía un campesino de auto-sustento que un agricultor con acceso a seguros. La gran dificultad de los estudios de la vulnerabilidad radica en que se requiere un conocimiento preciso de la sociedad lo que conlleva a diagnosticar aspectos bajo metodologías sociales y, sobre todo, de procesos de largo plazo, a diferencia del estudio de las amenazas, generalmente centradas sobre eventos puntuales.

SEGUNDA PARTE

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

En general se consideran relevantes dos dimensiones en la relación entre la política de protección civil y los derechos humanos como una forma de impulsar en el país una política preventiva e integral enfocada a la gestión de riesgos de desastre. Por un lado, el estudio de los impactos de los desastres asociados a fenómenos naturales y procesos tecnológicos, y de sus causas de carácter social, deslindando el componente de amenaza o peligro como un factor complementario a las condiciones de vulnerabilidad diferencial y a los riesgos previsible u observados en términos de los daños y pérdidas vinculadas con el contexto económico, social y territorial, y la toma de decisiones. Por otro lado, el estudio de las políticas y el cuerpo institucional responsable de las intervenciones en los ámbitos de prevención, recuperación o reconstrucción y atención ante desastres, que en México se conoce como protección civil.

En este último aspecto adquiere relevancia la necesidad de replantear la política y las instituciones de protección civil a partir de la incorporación del enfoque de derechos, que ha tenido una débil presencia en el diseño y toma de decisiones relacionados con desastres. Esto es la razón por la que la reciente inclusión del concepto gestión de riesgos de desastre ha tenido poca relevancia organizacional y programática dado que prevalece una orientación centrada en la atención coyuntural de emergencias, limitada para avanzar en la reformulación de la protección civil con un enfoque preventivo. La vinculación de la política de protección civil con los DESCA es fundamental para contribuir a generar sinergias interinstitucionales a partir de un enfoque de transversalidad fundamentado en los derechos.

4.1 Los impactos de los desastres y los alcances de las políticas de protección civil desde el enfoque de los derechos humanos

La interpretación de los impactos de los desastres y alcances de las políticas de protección civil desde el enfoque de los DESCA refleja el discurso y las prácticas prevalecientes que terminan por inhibir el reconocimiento de las personas como sujetos de derecho en contextos de crisis. Además de los efectos destructivos de los desastres en diversos aspectos de la

vida social, se suman decisiones y acciones que tampoco contribuyen a una recuperación que supere las condiciones de vulnerabilidad y los riesgos asociados subyacentes en los desastres frente a un discurso reiterado de “vuelta a la normalidad”. Cabe recordar que en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y artículo 4º de la Ley de la CNDH se establece que el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos deben de observarse desde los principios de “universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”, lo que coincide con el compromiso de los Estados Partes en lo relativo a la progresividad para la “plena efectividad” de los derechos en el PIDESC. Lo anterior hace plantearnos el gran desafío y la necesidad de repensar los vínculos entre las políticas de protección civil con los DESCA y la realización de diagnósticos sobre los impactos de los desastres considerando los diversos derechos de toda persona como son los siguientes:

- Derecho a la igualdad del varón y la mujer (artículo 3º del PIDESC);
- Derecho a una alimentación “nutritiva, suficiente y de calidad” y alimentación “adecuada” (artículo 4º de la CPEUM y artículo 11º del PIDESC);
- Derecho a la protección de la salud refiere “salud física y mental” (artículo 12º 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” (6º de la CPEUM);
- Derecho a una vivienda “adecuada” y disfrutar de una vivienda digna y decorosa (artículo 4º 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 3º 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 6º del PIDESC).

En los reportes anuales sobre impactos socioeconómicos elaborados por el Cenapred se han incluidos estadísticas sobre personas fallecidas y personas afectadas, así como daños materiales diversos (viviendas, escuelas, hospitales, agricultura y carreteras), incorporándose más recientemente las “unidades económicas dañadas”, aunque no coincide con el Fonden en el rubro de áreas naturales protegidas (Cenapred, 2016). En un análisis comparativo entre los indicadores mencionados y los DESCA (CNDH/INEHRM, 2015) se puede observar la necesidad de replantear la política de protección civil. Para ello es preciso profundizar en la conceptualización y resultados de la política y las estrategias de protección civil, que son soportadas por el Fonden pero que por sus modalidades operativas se muestran limitaciones para garantizar los DESCA. Los datos del gasto federal autorizado al Fonden en el periodo 2007-2013 muestran la desproporción en la asignación de recursos para la recuperación y los montos reducidos en rubros vinculados con los DESCA.

Sin duda, las contradicciones de la política de reconstrucción en la política de protección civil se reflejan en los recursos asignados para el Fonden durante el periodo 2007-2013 que representaron: 0.1% en el rubro de medio ambiente; 0.5% en el rubro de salud; 1.0% en el rubro de educación; 1.3% en el rubro de vivienda mientras que en materia de atención a damnificados la asignación fue de 4.1% sin que aún se especifiquen institucionalmente los componentes de este rubro (Ver Anexos. Tabla 1). Cuando durante 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). En la realidad, existen puntos de contacto y desfases entre los DESCA y diversos lineamientos de atención de emergencias y reconstrucción integrados en el Fonden, evidenciando las limitaciones de este instrumento financiero. Asimismo, se reflejan diversos daños en el periodo 1970-2015, que remiten a varios tipos y aspectos de pérdidas, pero que no son contemplados en el Fonden (Ver Anexos. Tabla 2).

Tabla 1. Fondo de Desastres Naturales. Gasto federal autorizado por rubros sectoriales, 2007-2013 (millones de pesos corrientes)

<i>Rubro de cobertura</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013 *</i>	<i>Totales</i>	<i>%</i>
Carretera y de transporte	2,664.9	4,148.1	2,682.2	6,087.3	7,889.0	6,737.2	5,146.0	35,354.7	25.0
Educativa	83.4	40.4	36.9	709.5	66.3	276.0	185.4	1,397.9	1.0
Salud	74.3	46.7	38.1	286.3	152.9	76.2	10.4	684.9	0.5
Hidráulica y Urbana	751.3	724.4	860.0	5,842.1	4,873.0	7,272.4	1,559.8	21,883.0	15.4
Pesquera, acuícola y portuaria	25.6		3.7		98.4	108.3	-	236.0	0.2
Naval	55.9	74.6	36.0	5.8	76.1	82.6	-	331.0	0.2
Medio Ambiente			19.4	29.3	26.0	1.9	-	76.5	0.1
Forestal		40.7	22.5	28.8	230.8	51.8	3.6	378.2	0.3
Vivienda			444.4	397.7	467.8	534.4	36.2	1,880.5	1.3
Residuos sólidos						-	4.2	4.2	0.0
Turística						23.7	-	23.7	0.0
<i>Subtotal infraestructura pública</i>	<i>3,655.4</i>	<i>5,074.9</i>	<i>4,143.2</i>	<i>13,386.8</i>	<i>13,880.4</i>	<i>15,164.5</i>	<i>6,948.9</i>	<i>62,254.1</i>	<i>43.9</i>
Atención a damnificados	889.3	1,466.6	133.2	552.7	1,551.2	974.9	229.9	5,797.8	4.1
Atención a áreas naturales	53.7						-	53.7	0.0
<i>Subtotal no infraestructura</i>	<i>943.0</i>	<i>1,466.6</i>	<i>133.2</i>	<i>552.7</i>	<i>1,551.2</i>	<i>974.9</i>	<i>229.9</i>	<i>5,851.5</i>	<i>4.1</i>
Equipo especializado	160.2	652.3		271.9	32.8	424.6	-	1,541.8	1.1
Recursos no ejercidos	2.8	105.6	114.4	9,304.2	142.9		-	9,669.9	6.8
Seguro de riesgo		1,772.1	94.2	71.7	4,595.6		-	6,533.6	4.6
Fondo de reconstrucción	8,000.0						-	8,000.0	5.6
Reserva financiera	2,949.6	7,383.9			21,400.0		-	31,733.5	22.4
Autorizaciones	2,704.5	243.3	1,046.6				-	3,994.4	2.8
Dependencias de gobierno	3,774.3	780.0		550.0			-	5,104.3	3.6
Ramo 23	6,906.2	16.5					-	6,922.7	4.9
Otros					213.5		-	213.5	0.2
<i>Subtotal otros conceptos</i>	<i>24,334.6</i>	<i>10,953.7</i>	<i>1,255.2</i>	<i>10,197.8</i>	<i>26,384.7</i>	<i>424.6</i>	<i>-</i>	<i>73,550.6</i>	<i>51.9</i>
Totales	28,933.0	17,495.2	5,531.6	24,137.3	41,816.2	16,564.0	7,178.8	141,656.1	100.0

*/Al 30 de junio. Fuente:
Rodríguez Velázquez, D. (2014).

El énfasis de la operación de los fondos como instrumentos financieros ha dado lugar a un manejo que privilegia lo coyuntural y sin proyección de largo plazo en detrimento de los derechos de las personas víctimas de desastres, además de que se han prestado para el lucimiento y protagonismo político de los gobernantes en los tres órdenes de gobierno. La *dignidad de las personas*, entendida como el valor de las personas en sí mismas y que es el fundamento del conjunto de derechos que conforman las condiciones de vida y de trabajo, no ha formado parte sustantiva de las preocupaciones y prioridades jurídicas, programáticas y de asignación de recursos en materia de protección civil.

En general se puede observar cómo las definiciones operativas de la política de reconstrucción se centran en aspectos materiales (Ver Anexos. Cuadro 5), si bien en términos financieros y materiales es importante reconstruir la infraestructura y los equipamientos correspondientes, esto no es suficiente para garantizar el pleno ejercicio de los DESCAs. Adicional a lo anterior tenemos que los instrumentos integrados en el Fonden centran su intervención ante daños asociados con fenómenos naturales (sismos, huracanes, inundaciones, sequías, tormentas, heladas, deslizamientos de laderas derivados de precipitaciones pluviales) y en aspectos de apoyos asistenciales de corta duración, a pesar de que los desastres tienen carácter de mediano y largo plazo.

4.2 La política y la organización de protección civil

En la historia contemporánea de los desastres y su tratamiento institucional, en México se ha privilegiado la política basada en la noción de seguridad nacional como se definió desde el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y reiterado en las subsecuentes versiones del Plan Nacional de Desarrollo desde 1983 a la fecha, consistente en la acción de la Secretaría de Defensa Nacional en una primera etapa y después se incluyó a la Secretaría de Marina. El enfoque se ha dirigido a preservar la seguridad, la estabilidad y el control social. En los últimos años los desastres y el cambio climático se han integrado en la Agenda Nacional de Riesgos definida por las instancias de seguridad nacional del Estado, reiterando la ideología de factores externos a la sociedad (Rodríguez, 2011: 130-132) que son refrendados como condición que demanda acciones puntuales, hasta ahora sin un soporte ético y jurídico que garantice la protección de los derechos humanos de las víctimas de los desastres, situación observada en otros países de América Latina (Marchezini, 2014).

En México, el diseño legislativo y de políticas en materia de protección civil ha carecido de un enfoque de derechos que articule la organización y las acciones institucionales en la respuesta emergente (auxilio y rescate), la recuperación posdesastre (reconstrucción y recuperación del entorno social) y la prevención (que no se limita a la preparación ante lo inevitable). Lo anterior resulta de la intervención institucional en la atención de emergencias desde una concepción de seguridad nacional, orientada a aspectos de gobernabilidad y control con sustento militar, en especial a partir de la acción del ejército mediante el Plan DN-III-E, acotado a acciones asistenciales y de seguridad sobre las cuales se establecen otras actuaciones institucionales. Hay una ideología que se expresa en una visión de Estado que

naturaliza el desastre ante la creencia de la “inevitabilidad”, la “descomunal fuerza de la naturaleza” y la “furia incontrolable” de los desastres naturales se recurre a un discurso desde el marco ideológico-normativo que no atiende los requerimientos de una evaluación integral sobre las causas de los daños (vulnerabilidad social).

Lo anterior permite comprender los motivos de la debilidad o ausencia del componente preventivo que debería ser la base de la política pública de gestión integral de riesgos de desastres. Si bien es cierto que la LGPC incluye aspectos relacionados con esta modalidad de gestión institucional, presenta limitaciones cuando se refiere a los sujetos de los derechos humanos. Si bien es cierto que en la fracción VIII del artículo 5 de esa ley, la prevención se menciona como un principio al cual deben ceñirse “las autoridades de protección civil” en el marco del respeto, protección y promoción de los derechos humanos. De esta forma, considerando este precepto no hay congruencia con respecto al diseño de la política de protección civil por lo que se vuelve indispensable el diseño de programas orientados a reducir la vulnerabilidad y crear resiliencia social con la participación de comunidades y personas. La idea es trascender la visión de los damnificados como personas vulnerables y entes pasivos que requieren sólo apoyo externo ante los efectos de los desastres. Tal visión podría terminarse con fortalecerse un enfoque de derechos que reconozca a comunidades y personas como sujetos capaces de actuar de manera autogestiva en un marco de actuación institucional basado en el compromiso social.

Se requiere replantear la vulnerabilidad ante los desastres más allá del factor exposición (entendido como el derivado de la localización físico-espacial, en ocasiones definido desde una postura vinculada con el determinismo geográfico) de los asentamientos humanos. La vulnerabilidad como la susceptibilidad de ciertas comunidades y personas a padecer daños de manera persistente en un tiempo y un espacio específico, se define principalmente por el contexto socioeconómico y territorial que determina la ubicación de tales asentamientos en zonas de riesgo. Estas zonas son entendidas como espacios donde se presentan condiciones propicias para la ocurrencia y recurrencia de desastres, tomando en cuenta los antecedentes históricos y las decisiones que se han tomado y que muestran el carácter social de la construcción de vulnerabilidades diferenciales en el territorio nacional. Asimismo, para comprender el riesgo es importante diferenciar conceptualmente desastre de fenómenos perturbadores o peligros dado que estos últimos son un factor para la ocurrencia de desastres, pero no tienen un carácter decisivo. Los desastres muestran un carácter multidimensional, siendo la vulnerabilidad un concepto clave en la interpretación multi e

interdisciplinaria, a lo que se agrega el concepto de riesgo en sus sentidos decisionales, de daños previsibles u observados y de carácter probabilístico.

En materia de recuperación posdesastre es necesario superar la limitación inherente a los esquemas actuales que sustentan la evaluación y definición programática para avanzar hacia una estrategia de gestión participativa e integral en el diseño de las políticas públicas en materia de protección civil y adaptación al cambio climático, a partir del reconocimiento de las condiciones sociales de las personas y comunidades devastadas por desastres. El eje articulador debe ser el derecho a la **vida digna**, que “es una condición esencial para el disfrute de otros derechos” (Viveros y Godínez, 2015: 19). Tal derecho está integrado en diversas fuentes internacionales como en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), entre otras. En el ámbito de los derechos humanos, la víctima enfrenta violaciones a uno o diversos derechos como resultado de la propia dinámica social, de tal modo que implica la reparación del daño. Pero desde el marco referencial de los derechos humanos, la población afectada en situaciones de desastre no es concebida como víctima (o damnificada cuando se trata de garantizar sus derechos a la vivienda) porque la noción remite a la persona que padece carencias y afectaciones diversas o por efectos asociados a fenómenos externos a la sociedad. En el país el damnificado, en la fracción XIV del artículo 2 de la LGPC, se define como:

Persona afectada por un agente perturbador, ya sea que haya sufrido daños en su integridad física o un perjuicio en sus bienes de tal manera que requiere asistencia externa para su subsistencia; considerándose con esa condición en tanto no se concluya la emergencia o se restablezca la situación de normalidad previa al desastre.

De tal modo que, en los procedimientos de actuación institucional, la respuesta emergente ante la situación de los damnificados se define básicamente desde el enfoque asistencialista de carácter coyuntural para atender necesidades inmediatas, establecidas en función de criterios gubernamentales de carácter coyuntural y reglas de operación diseñadas al margen de los derechos y necesidades de la “población afectada”. El diálogo no es un elemento sustantivo en el diseño, ejecución y evaluación de políticas de protección civil y la población es víctima de las incontrolables fuerzas de la naturaleza. En la lógica descrita, el Estado impone una modalidad de estado de excepción de carácter autoritario para configurar un escenario de las respuestas institucionales en función de los propios intereses políticos,

distantes de orientar los procesos con participación social hacia objetivos de recuperación y desarrollo (Marchezini, 2014).

Un vacío de política pública en materia de protección civil y cambio climático es que los **instrumentos financieros** existentes, tanto en protección civil como en materia agropecuaria, no están inspirados y por lo tanto no están dirigidos a generar procesos de transversalidad a partir del reconocimiento de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) como soportes de política pública. El diseño prevaleciente enfoca su gestión al diagnóstico inmediato de necesidades coyunturales y algunas acciones de reconstrucción de corto plazo, más que a definir criterios de desarrollo y prevención de desastres. Por otra parte, los riesgos climáticos, tecnológicos y sanitarios no se insertan en el ámbito de competencia del Fonden. Además, se presentan desfases en materia de cuantificación de pérdidas y daños, pues mientras el Cenapred tiene una valoración más amplia, el Fonden se limita a la atención de los daños ocurridos en infraestructura pública y, en una proporción muy reducida, a vivienda de personas de bajos ingresos, principalmente (Cenapred, 2015b).

Anteriormente se habló de los recursos autorizados al Fonden para ser ejercidos en diferentes rubros sectoriales para el periodo 2007-2013, y se actualizó la información hasta junio del 2016. En términos generales, el patrón de asignación sectorial no presenta cambios sustantivos. Hay un incremento notorio en los sectores “carretera y de transporte” y de “hidráulica y urbana”, que conjuntamente sumaron 40.3 por ciento en dicho anexo, y en la actualización ambos rubros ascienden a 54 por ciento (ver Anexos. Tabla 6). En esta misma tabla se reflejan tres rubros relacionados con derechos humanos materializados, que son educación, salud y vivienda, que en el periodo 2007-2013 sumaron 2.8 por ciento, y ampliando el periodo de 2007 a 2016, tuvieron un incremento marginal para alcanzar un total de 4.7 por ciento, muy por debajo de los daños evaluados por Cenapred. En el presupuesto de egresos de la federación durante el periodo 2013-2017 se incluyen instrumentos financieros, destacando el referido al cambio climático y el relativo al desarrollo rural sustentable (Ver Anexos. Tabla 7). Constatamos que no hay una orientación preventiva en la organización institucional, además debe revisarse la inserción del Fonden como instrumento específico de atención y de reconstrucción posdesastre ante el cambio climático, pues las reglas y lineamientos de tal fondo no definen que tal instrumento financiero esté formulado para la adaptación y mitigación de estos fenómenos naturales.

En el periodo mencionado la proporción de recursos para intervenciones de carácter preventivo respecto al total aprobado muestra una tendencia de reducción constante 10.29 por ciento en 2013, 5.08 en 2014, 3.4 por ciento en 2015, 2.87 en 2016 y el recientemente aprobado 1.8 por ciento en 2017 (ver Anexos. Tabla 5). Las posibilidades de la transversalización de políticas urbanas, de protección civil y adaptación se restringen cuando constatamos que el Programa de Prevención de Riesgos en Asentamientos Humanos, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) tuvo una drástica reducción, al pasar de 49 millones de pesos en 2013 a 9 millones en 2017, cifras que aún en el primer año resultan sumamente limitadas para responder con una política consistente el desafío de la vulnerabilidad territorial en México.

4.3 La vulnerabilidad diferencial ante los desastres: grupos sociales en riesgo (los más vulnerables)

Es pertinente reconocer que la vulnerabilidad a los desastres puede ser resultado de la interacción de diversos factores a la vez o incluso de los que no parezcan ser factores hasta que se presenta la amenaza. La Organización de Naciones Unidas, a través de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) y de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) han planteado en diversas conferencias internacionales que los desastres asociados a fenómenos naturales y, más recientemente, los relativos al cambio climático, enfatizando en este caso los de carácter extremo, afectan desproporcionalmente a las sociedades, comunidades, grupos sociales o personas que sobreviven en un contexto donde convergen diversas situaciones: pobreza, exclusión, segregación territorial y marginación en la toma de decisiones.

Los datos sobre “desastres climáticos” muestran la existencia de un patrón global de vulnerabilidad diferenciada que constituye el centro de las preocupaciones en materia de reducción de desastres y adaptación. Al respecto, la organización Naciones Unidas aporta datos relevantes respecto a la magnitud de la devastación. En los países subdesarrollados la tasa de personas en riesgo de sufrir afectaciones por “desastres climáticos” fue de 5,300 por 100,000 en el primer lustro del siglo XXI, frente a una tasa de 60 por 100,000 en los países industrializados o ricos del planeta. Por otra parte, se calculó que entre 1995 y 2004 más de 600 millones de personas del mundo subdesarrollado fueron afectadas por este tipo de

desastres, contrastando con los 6 millones que entonces vivían en el mundo de la opulencia industrializada (Rodríguez, 2011: 126).

El caso mexicano demuestra que el precepto ideológico del factor exposición, utilizado durante varios años para explicar la vulnerabilidad y sustentado en el determinismo geográfico, no explica el proceso de construcción social del riesgo. En el periodo 1980-2000, 44 huracanes tocaron territorio nacional, impactando de manera diferenciada a las distintas regiones del país. En la región Sur-Sureste (integrada por los estados de Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Puebla, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo) sumaron 13, y en diversos puntos de la región Noroeste (NW) (formada por los estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora) tocaron 21 huracanes, sin embargo, la magnitud de los daños humanos presentó drásticos contrastes.

En un acercamiento estadístico a diversos desastres en el periodo 1970-2015 (ver Anexos. Tabla 2) se puede constatar la urgencia de homologar criterios conceptuales y empíricos para unificar estadísticas. La magnitud de los desastres tiene mayores impactos en las regiones donde se concentran condiciones de pobreza, marginación y exclusión, como se puede constatar en los casos de estados ubicados en la en la región Sur-Sureste del país. De esta forma, se reitera la necesidad de recuperar el enfoque de derechos para el diseño de una nueva política de protección civil conforme al precepto jurídico-programático de la gestión integral de riesgos, acotado en la fracción XXVIII del artículo 2 de la LGPC:

Gestión Integral de Riesgos: El 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. Involucra las etapas de: identificación de los riesgos y/o su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción.

Tabla 2. Daños humanos y habitacionales causados por desastres diversos (1970-2015)

Año	Lugar	Amenaza	Muertos	Heridos	Damnificados	Viviendas dañadas
1970	DF	Inundación	s.d.	s.d.	100 000	s.d.
1973	Irapuato, Gto.	Inundación	2 000	s.d.	200 000	15 000
1973	Ciudad Serdán, Pue.	Sismo (m=7.3)	527	4 075	s.d.	s.d.
1976	La Paz, BCS	Huracán Liza	600	14 000	100 000	s.d.
1980	Huajuapán de León, Oax.	Sismo (m=7.0)	300	1 000	15 000	s.d.
1982	Noroeste de Chiapas	Erupción volcán <i>Chichonal</i>	5 000	3 000	30 000	s.d.
1984	San Juan Ixhuatepec, Méx.	Explosión de gas LP	500	1 950	60 000	1 500
1985	DF	Sismo (m=8.1)	12 000	70 000	400 000	90 000
1988	Campeche, Coahuila, Nuevo León, Quintana Roo, Tamaulipas y Yucatán	Huracán <i>Gilberto</i>	s.d.	s.d.	400 000	50 000
1988	Monterrey, NL	Huracán <i>Gilberto</i>	400	s.d.	30 000	s.d.
1992	Guadalajara, Jal. (Sector Reforma)	Explosiones de gasolina	208	1 450	6 000	1 200
1992	Sur de Campeche	Inundación	s.d.	s.d.	65 000	s.d.
1993	Tijuana, BC	Inundación	155	s.d.	10 000	2 000
1993	Región Huasteca y Golfo de México	Inundaciones y deslaves	62	s.d.	136 802	s.d.
1994	Los Altos y Selva de Chiapas	Conflicto armado	200	s.d.	s.d.	s.d.
1995	Municipio de la Sierra Tarahumara, Chih.	Hambruna	35	s.d.	s.d.	s.d.
1997	Acapulco Gro. Y Oaxaca	Huracán <i>Paulina</i>	700	1 000	170 000	1 200
1998	Costa Sur de Chiapas	Inundación	1 200	1 250	400 000	30 000
1999	Ciudad de Puebla	Sismo (m=6.7)	14	428	s.d.	416
2000	Puebla, Edomex, Tlaxcala, Morelos y DF	Erupción Volcán Popocatepetl	–	–	370 000	–
2002	Mérida Yucatán	Huracán <i>Isidore</i>	s.d.	s.d.	160 000	81 000
2005	Tapachula, Chis. Y Cancún, Q.R.	Huracanes <i>Stan</i> y <i>Wilma</i>	98	s.d.	55 000	s.d.
2007	Tabasco	Inundación	36	s.d.	450 000	s.d.
2010	Monterrey, NL	Huracán <i>Alex</i>	56	s.d.	15 160	1 890
2013	Guerrero, Michoacán, Tamaulipas y Sinaloa	Ciclones tropicales <i>Ingrid</i> y <i>Manuel</i>	62	s.d.	75 000	S.d.
2014	Los Cabos, BCS	Huracán <i>Odile</i>	5	135	s.d.	69
2015	Ciudad Acuña, Coah.	Tornado	14	229	s.d.	110

Fuente: Elaboración propia, con datos de las siguientes instituciones y organismos: Secretarías de Gobernación, de Salud, de Programación y Presupuesto, Procuraduría General de la República, Programa Nacional de Solidaridad, Comisión Económica para América Latina. Cruz Roja Mexicana, Gobiernos de los Estados de Baja California Sur, Chiapas, México, Guanajuato, Nuevo León, Campeche, Chihuahua, Presidencia de la República: VI Informe de Gobierno.

Delgadillo, J. (27 Coord.) Rodríguez Velázquez, D. (1996), *Desastres Naturales. Aspectos sociales para su prevención y tratamiento en México*, México, DF: Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM.

Hemerografía consultada: periódicos Excelsior, El Universal, Reforma y revista Proceso.

Información actualizada por Gómez Bautista, F. y M. Garza Salinas.

Las estimaciones oficiales documentan que de un total de población vulnerable a los efectos de los huracanes, 34 por ciento corresponde a la región Sur-Sureste, la misma proporción que la región Centro Occidente (CW) donde sólo se registraron 6 huracanes (conformada por los estados de Jalisco, Michoacán, Colima, Nayarit, Querétaro, Guanajuato, Aguascalientes, Zacatecas y San Luis Potosí). En la región Sur-Sureste se registraron 83 por ciento de las muertes y 72 por ciento de personas damnificadas, mientras en la región CW se concentró

sólo el 1 por ciento de muertos y 5 por ciento de damnificados, y en la NW 5 por ciento y 13 por ciento, respectivamente (Rodríguez, 2011: 122). Considerando todos los tipos de peligro (naturales y antropogénicos), en el periodo 2001-2007 en la misma región Sur-Sureste se registraron las mayores proporciones de fallecimientos, personas afectadas, viviendas y escuelas dañadas asociadas con desastres (Rodríguez, 2010: 158).

En años posteriores no hay variaciones significativas respecto a este comportamiento de daños regionalmente documentados, como se puede constatar en los informes sobre impactos por desastres publicados por el Cenapred hasta el año 2015. Cabe señalar que en un registro histórico para el periodo 1900-1989 elaborado por el propio Cenapred (2001), de un total de 161 casos de desastre asociados con todos los tipos de peligros naturales y antropogénicos que tuvieron efectos en 29 de las 32 entidades federativas (con excepción de Morelos, Tlaxcala y Aguascalientes), 66 correspondieron a la región Sur-Sureste, 30 a la región CW y 25 a la NW, además de 28 a la región Noreste (NE) (integrada por Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León y Tamaulipas) y 12 a la región Centro (formada por el Distrito Federal y los estados de México, Hidalgo, Morelos y Tlaxcala).

Un componente que debe incorporarse en los diagnósticos sobre riesgos y vulnerabilidad es el desplazamiento forzado de personas por causa de los desastres. Las estadísticas oficiales en México no dan cuenta de esta forma de respuesta social a los desastres, a pesar de que estimaciones internacionales afirman que nuestro país ocupa el tercer lugar en América Latina en 2015 con 91 mil personas desplazadas (ver Tabla 3). Ante este contexto debemos reconocer cómo la crisis climática en curso, sumada con otros riesgos de desastres que la han antecedido a partir de la interacción de la sociedad con fenómenos geológicos y procesos tecnológicos, muestra la convergencia de la magnitud de los daños, el incremento de “fenómenos hidrometeorológicos extremos”, pero sobre todo la persistencia de estructuras políticas y socioeconómicas que constituyen el contexto histórico propicio para la ocurrencia de los desastres. En este sentido, la pobreza no es el factor principal de vulnerabilidad: una sociedad desorganizada y un Estado que abdique de sus responsabilidades públicas procurando garantizar el disfrute los derechos humanos, son en última instancia factores centrales en la construcción del riesgo. El caso de Cuba ilustra cómo es factible organizar procesos de preparación y respuesta en condiciones económicas adversas.

Tabla 3. Personas desplazadas por desastres en América Latina (2015)³

<i>País</i>	<i>Desplazamientos (*)</i>
Argentina	36,000
Belice	300
Bolivia	11,000
Brasil	59,000
Chile	1,047,000
Colombia	4,600
Costa Rica	1,100
Ecuador	1,900
El Salvador	2,000
Guatemala	2,900
Honduras	2,000
México	91,000
Nicaragua	1,100
Panamá	100
Paraguay	171,000
Perú	8,400
Uruguay	24,000
Venezuela	45,000

(*) Refiere el número de personas desplazadas e durante ese año, la fuente no registra desplazamientos de años anteriores.

Fuente: Rodríguez Velázquez, D. *et al*, 2016, "Protección civil y derechos humanos", con información del Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Report on Internal Displacement, GRID 2016*, Norwegian Refugee Council, Suiza, 2016

Es relevante para el presente estudio agregar un argumento para consolidar un enfoque que integre la gestión de riesgo de desastre en una dinámica donde el desarrollo, el bienestar y la gobernanza democrática contribuyan a garantizar el derecho a la vida digna. Por ello un planteamiento estratégico es trabajar desde el presente en opciones de largo plazo fincadas en intervenciones no limitadas a las acciones coyunturales con la finalidad de construir y aplicar políticas y acciones de recuperación posdesastre enfocadas al desarrollo sin limitarse a las acciones de carácter emergente. En varios países de América Latina, las intervenciones posdesastre orientadas hacia el desarrollo han contado con mayor presencia de actores no gubernamentales del mismo modo que las acciones inmediatas asistenciales tienen mayor protagonismo gubernamental (Siembieda, 2005). Este panorama tiene raíces estructurales, no se explica solamente por la incidencia de fenómenos naturales y

³ Nota metodológica: De acuerdo con este informe se considera como desplazados a las personas o grupos de personas que presentan movimientos involuntarios o forzados, evacuación o reubicación de su vivienda habitual.

Cabe mencionar que en este informe se aclara que las cifras enunciadas se asocian únicamente a peligros de inicio repentino (excluyendo aquellos de aparición lenta, como las sequías) clasificados en cuatro tipos principales: geofísico, meteorológico, hidrológico y climatológico.

Además, un indicador de gran importancia fue la información de viviendas que sufrieron daños, en la medida de que ya no son habitables, incluyendo aquellos lugares de residencia habitual, casas de retiro, prisiones, residencias religiosas y escuelas cuando hay dormitorios; además de hospitales en los casos en que los pacientes a largo plazo hayan sido desplazados; también se incluyen refugios en campamentos de refugiados y desplazados.

tecnológicos, hay una influencia decisiva de la desigualdad y de los procesos económicos, territoriales y sociales que configuran el escenario de vulnerabilidad en el país.

Al sistematizar información de diversos indicadores que nos permiten una aproximación consistente con la realidad analizada, tenemos que en la multicitada región Sur-Sureste se concentran los estados (Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Puebla y Veracruz) y municipios con el nivel más bajo del Índice de Desarrollo Humano (IDH) a 2012, con otros casos ubicados en la región CW (Zacatecas, Michoacán y Guanajuato). Del mismo modo, tenemos que el grado de marginación en 2015 es mayor en el Sur-Sureste del país, destacando como muy alto en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca. Respecto a la población en condición de pobreza, en 2014 también en dicha región se ubican cuatro de los seis estados que presentan un porcentaje de pobreza superior a la media nacional. En cuanto al producto interno bruto per cápita, en 2015 en el S-SE están cuatro de los cinco estados con el menor registro estadístico (ver Anexos Tabla 4). Cabe señalar que de 2006 (Rodríguez, 2010: 156) a 2015 la situación en materia del Índice de Desarrollo Humano (IDH) y Producto Interno Bruto (PIB) per cápita no tuvo cambios significativos.

Destaca el hecho de que a pesar de ser la región donde se concentra la mayor precariedad en el contexto nacional, también concentra los mayores niveles de desigualdad medida por el Coeficiente de Gini: Chiapas, Puebla, Oaxaca y Yucatán ocupan los cuatro primeros lugares (ver Anexos Tabla 4). Lo anterior muestra que, con base en diversos indicadores socioeconómicos ligados con los DESCAs (salud, vivienda, educación, ingreso, empleo, etcétera) hay una condición de vulnerabilidad de mayor complejidad en los municipios, estados y regiones excluidos de los exiguos avances del desarrollo nacional. Esto coincide con lo que afirma el Cenapred acerca de que las mayores afectaciones se dan entre la población que vive en condiciones de alta marginación (Cenapred, 2015a). Además de coincidir con las magnitudes diferenciales de los efectos de desastres brevemente descrito con anterioridad, hay correlación con la inversión pública realizada con los recursos autorizados al Fonden, que en el periodo 1996-2008 se concentró en una proporción de aproximadamente 70 por ciento en la región S-SE frente a 6.3 por ciento en CW, 5.3 por ciento en la región Centro, 6.2 por ciento en el NE y 7.7 por ciento en el NW (Rodríguez, 2010: 157).

Actualizando los datos de dichos recursos presupuestales para el periodo 2007-junio de 2016, observamos una tendencia similar. Los estados que han recibido más recursos en el decenio referido son Veracruz, Tabasco, Guerrero y Nuevo León. En el análisis por regiones,

la S-SE mantiene una proporción muy elevada de recursos invertidos, con cerca del 67 por ciento del total, y se observa un incremento en los estados del norte (ver Anexos. Tabla 5). Sin embargo, la magnitud de los recursos invertidos en los municipios y estados más pobres no ha reducido la vulnerabilidad. Si bien es cierto que hay una disminución de los fallecimientos asociados a desastres vinculados a fenómenos naturales, aún prevalece un alto índice de muertes en accidentes carreteros, como documenta Cenapred (2015b y 2016) en años recientes. Debemos tener presente que no hay un comportamiento lineal de los procesos de desastre. Cuando ocurrió el sismo de 1985 –cuya secuela de daños impactó como nunca antes la vida nacional-, se tuvieron cuantiosos daños directos e indirectos en el Distrito Federal y en el estado de Jalisco, lo que rompió una tendencia de desastres regionales o locales atendibles con un sistema institucional de bajo perfil.

En los últimos años han ocurrido desastres de alcance regional, casi todos vinculados con peligros hidrometeorológicos, principalmente por huracanes, que desde 2005 han mantenido una presencia constante en el territorio nacional, superando los promedios de etapas anteriores, tanto por su magnitud física (velocidad de vientos conforme a la escala Saffir-Simpson), como por la devastación económica al generar grandes pérdidas y daños en los ámbitos locales y regionales. De manera cada vez más recurrente, este proceso de huracanes más potentes tiene relación con procesos del cambio climático antropogénico, por lo que también ha habido un mayor acercamiento entre disciplinas científicas e instituciones gubernamentales vinculadas con la reducción de riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, como dos vertientes epistemológicas y de política pública que convergen en el objetivo de contribuir a reducir la vulnerabilidad y gestionar los riesgos en el contexto del desarrollo, más allá de soluciones coyunturales de carácter asistencial y de reconstrucción de corto plazo.

4.4 Los DESCAs como referente para replantear la política de protección civil

En México se planteó el desafío epistemológico que implica trascender el discurso de la inevitabilidad de los desastres, que legitima un paradigma científico-político que confiere a la naturaleza un rol activo frente a una sociedad inerte ante fenómenos naturales (Rodríguez, 1998), De este modo convergen una idea de “asepsia científica” con los esquemas y modalidades de control político ejercido por el Estado mediante un paradigma de protección y seguridad en el cual “no existe la ciudadanía y la sociedad civil no es valorada

institucionalmente y “su participación es accesoria a las decisiones y estrategias del gobierno central”, cuyo protagonismo se manifiesta en la intervención de agentes protectores de las personas afectadas (Rodríguez, 1998: 33-34).

En general los diagnósticos de impactos de los desastres enfatizan las pérdidas en aspectos relacionados con indicadores cuantificados y la valoración cualitativa prácticamente no es considerada explícitamente no sólo por las dificultades metodológicas para evaluar las diferentes dimensiones -humanas, sociales, culturales, ambientales, territoriales y económicas- de manera integral, sino por el pragmatismo institucional que prioriza respuestas coyunturales de carácter asistencial. Tales respuestas sólo se enfocan a atender parcialmente los efectos sin procurar la evaluación de las causas y en el caso mexicano esto implica la asignación de recursos del Fonden desde un enfoque a corto plazo sin definir indicadores o rubros de atención para resolver los problemas de fondo que padecen las personas y las comunidades. Dicho problema fue evidenciado desde los sismos que afectaron varias zonas de la Ciudad de México en 1985, cuyas cifras de muertos y desaparecidos siempre fueron datos aproximados.

Actualmente en México no hay una base de datos pública que permita tener información sobre desastres de manera transparente, fácil y accesible. Con base en los lineamientos técnico-económicos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en México el Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred) enfatiza en sus reportes de daños socioeconómicos los aspectos siguientes, acotados en las reglas de operación del Fonden (SHCP, 2010):

- *Personas afectadas.* Incluye heridos, evacuados y damnificados; principalmente son definidas como aquellas que perciben bajos ingresos y que perdieron total o parcialmente sus viviendas y en menor grado por pérdida de cultivos e infraestructura productiva (vgr. equipo de pesca). Recientemente se agrega el concepto “población damnificada” para diferenciar las personas que perdieron vivienda de las afectadas en otros aspectos, sin especificar cuáles son (Cenapred, 2013).
- *Pérdidas materiales.* El Fonden está dirigido a responder ante daños con escasa incidencia en materia de los DESCA (Anexos ver Cuadro 5): a) infraestructura federal, constituida por los sectores carretero e hidráulico, principalmente, se incluye infraestructura estatal y municipal acotando los porcentajes de participación de los tres órdenes de gobierno; b) vivienda de personas de bajos ingresos en situación de

pobreza patrimonial (refiere la idea prevaleciente de personas damnificadas); c) escuelas; d) equipamiento de salud; e) cultivos agrícolas; y f) áreas naturales protegidas.

- *Pérdidas económicas.* Desde la metodología de evaluación de daños directos e indirectos de la CEPAL (2003), se establecen mediciones monetarias para efectos de asignar recursos para la reconstrucción.

No se incluyen los siguientes daños derivados de los desastres:

- *Personas fallecidas.* Cabe señalar que, desde los primeros reportes sobre impactos socioeconómicos en México, el Cenapred presentaba información agregada en este ámbito de pérdidas humanas, recientemente (2015 y 2016) se presentan datos de defunciones por sexo.
- *Personas desaparecidas.* Se incluyen en el rubro de personas afectadas, conjuntamente con heridos y evacuados sin desagregar las respectivas categorías (Cenapred, 2013).
- *Personas desplazadas.* Problemática que tiende a incrementarse y suele asumirse a las decisiones de las familias o personas afectadas.

A partir de la consideración de personas cuya muerte, desaparición o desplazamiento se asocia directamente con los fenómenos naturales como factores causantes de los desastres, se constata que no existen políticas públicas en estos tres aspectos. El Fonden que centra su operación en los peligros naturales, clasificados en hidrometeorológicos y geológicos, excluye amenazas o peligros tecnológicos y sanitarios a pesar de estar incorporados en la LGPC y no considera la reparación del daño. En algunos casos, los gobiernos estatales atienden parcialmente a los deudos de personas difuntas con apoyos puntuales (ataúdes y en ocasiones pagos compensatorios), sin que haya algo equivalente en los casos de desapariciones y desplazamiento forzado por desastres. Recordemos que la instrumentación del Fonden, así como del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (Fopreden) se basa en la identificación de peligros y desastres como resultado de la acción de “agentes perturbadores” (LGPC, artículo 2, fracción XVI y XXXVII).

Tal orientación de política pública por parte del gobierno mexicano omite la evaluación de daños desde un enfoque de derechos —con base en los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)- que han sido acotados en la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y diversos instrumentos de derecho internacional. Tales lineamientos de evaluación integral de daños no han sido incorporados sólidamente en la política mexicana de protección civil -ahora definida como de gestión de riesgos de desastres- y en las propuestas *no vinculantes* de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD) y los Marcos de Acción de Hyogo (2005) y de Sendai (2015).

A continuación, veremos una síntesis de las observaciones generales emitidas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴:

- **Derecho a la alimentación.** Los lineamientos se orientan a apoyar la acción de las fuerzas armadas mediante cocinas comunitarias y recuperación de infraestructura pesquera, no hay mención a otros rubros como garantizar el abasto sostenible, comercialización adecuada y consideración de las condiciones de vulnerabilidad, conforme a lo estipulado en la Observación General número 12 relativo a la “alimentación adecuada” (1999) del Comité DESC.
- **Derecho a la salud.** Se da prioridad a la obtención de medicamentos y reconstrucción de infraestructura hospitalaria, siendo necesario considerar los aspectos de accesibilidad, calidad y disponibilidad acotados en la Observación General número 14 relacionado con el “derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud” (2000) del Comité DESC.
- **Derecho al medio ambiente sano.** No hay un planteamiento de política, salvo la mención de las áreas naturales protegidas, residuos sólidos urbanos y zonas costeras, y sin mayor desarrollo programático desde la propia perspectiva financiera del Fonden.
- **Derecho al agua.** Se definen dos líneas de acción como garantizar abastecimiento de emergencia y reconstrucción de infraestructura, pero es pertinente considerar lo planteado en materia de disponibilidad, condiciones de salud y climáticas, no discriminación y acciones puntuales contra la contaminación del vital líquido definidas en la Observación General número 14 respecto al derecho al agua (2003) del Comité DESC.

⁴ Espacio de coordinación de organizaciones civiles sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Espacio DESC; Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, PIDHDD; Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ONU-DH México, 2010.

- **Derecho a la vivienda.** En este caso hay un mayor desarrollo respecto a la vivienda dañada de sectores de bajos ingresos o en pobreza patrimonial y se prevén reubicaciones y definiciones puntuales en cuanto a la magnitud de los daños, categorizados en cuatro rubros. Sin embargo, la vivienda adecuada como derecho humano incluye a todas las personas, incluyendo de otros niveles de ingresos, además de que establece restricciones para que la población beneficiaria acceda a los apoyos respectivos. En este sentido, es necesario se respete el precepto de seguridad de la tenencia pues los pobladores mayormente afectados pueden enfrentar problemas por no tener documentos jurídicos que acrediten propiedad legalmente reconocida. También la habitabilidad debe ser garantizada dado que en varios programas las soluciones técnicas y los materiales utilizados por empresas constructoras no atienden lo dispuesto en cuanto a la seguridad y la habitabilidad (por condiciones climáticas, calor, lluvia, viento, etcétera) o bien reubicaciones que implican desalojos forzosos o localización en zonas de riesgo; es recomendable atender lo dispuesto en las Observaciones Generales número 4 sobre vivienda adecuada (1991) y número 7 sobre desalojos forzados (1997) del Comité DESC.
- **Derecho a la cultura.** Los lineamientos se refieren a patrimonio construido, pero no hay mención alguna a la cultura tal y como se define en la Observación General número 21 sobre el derecho a participar en la vida cultural (2010) del Comité DESC.
- **Derecho a la educación.** Fonden centra su operación en reconstrucción de infraestructura o equipamiento educativo, pero falta considerar aspectos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad para dar mayor consistencia a los programas de reconstrucción, tomando en consideración la Observación General número 13 sobre el derecho a la educación (1999) del Comité DESC.
- **Derecho al trabajo.** En casos de desastre los lineamientos analizados no consideran este derecho, sin embargo, cabe mencionar que diversas dependencias federales incluyen el Programa de Empleo Temporal (PET) como una forma de apoyar a la población damnificada en la etapa de emergencia. Hace falta se incorpore en la política respectiva lo acotado en la Observación General número 18 sobre el derecho al trabajo (2006) del Comité DESC.

TERCERA PARTE

V. EL RESPETO, LA PROTECCIÓN Y LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA PROTECCIÓN CIVIL

En este capítulo presentamos los fundamentos normativos de fuentes nacionales e internacionales (en este caso vinculantes y no vinculantes) para que plantear la gobernanza democrática en contextos de crisis por desastre contrasta con la tradición de intervenciones basadas en la aplicación del estado de excepción con la intervención de las fuerzas armadas (Marchezini, 2014). En el marco internacional se presentan dos instrumentos del sistema de Naciones Unidas vinculadas a la cuestión de desastres y cambio climático: 1) Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y 2) Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Acuerdo de París (consensuado en la Conferencia de las Partes 21, COP 21), 2015. Uno sin carácter vinculante (Marco de Sendai) y otro con carácter vinculante sin obligatoriedad (Acuerdo de París) plantean aspectos centrales en la reducción de riesgo de desastre y adaptación al cambio climático. Sin gobernanza democrática, fincada en la participación social, y sin enfoque preventivo, las políticas, programas y acciones de protección civil y adaptación carecerán de la solidez necesaria para enfrentar los retos asociados con la vulnerabilidad y el riesgo en cualquiera de los países.

Se exponen referentes normativos orientados a mejorar la gestión de riesgo de desastres y cambio climático en México. Desde referentes normativos nacionales se exponen las competencias de los tres órdenes de gobierno en cuatro leyes: Ley General de Protección Civil (LGPC), Ley General de Cambio Climático (LGCC), Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), acotando las obligaciones concernientes a respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en contextos de crisis por desastre. También se expone un análisis preliminar de leyes y programas de protección civil y cambio climático y los puntos de contacto con los DESCA. Está en proceso el análisis del marco internacional relacionado con reducción de desastres y cambio climático. Asimismo, se expone la relación entre los derechos humanos y los desastres, a partir del estudio de diferentes casos en los cuales la CNDH intervino y en los que no intervino. En las recomendaciones de la CNDH que se refieren a desastres de diversa índole (conforme a la clasificación de peligros acotada en la LGPC) para el periodo 1991-2011, se advierten

diversos derechos humanos vulnerados, indicando los fundamentos legales internacionales y nacionales correspondientes (Ver Anexos. Cuadro 6).

5.1 Referentes de fuente internacional en gestión de riesgo de desastre y adaptación

5.1.1 Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030

Si México suscribe compromisos internacionales es inaplazable su cumplimiento y es pertinente comenzar a cuestionar los modelos de política y organización institucional de protección civil y cambio climático prevalentes en nuestro país. El **Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030** (UN, 2015a y 2015b) no tiene carácter vinculativo, sin embargo, en su calidad de base rectora de la actuación del sistema de Naciones Unidas acerca de las opciones en reducción de riesgo, define orientaciones de política pública que es deseable sean adoptados por los Estados Parte. Cabe señalar que se establecieron cuatro prioridades: 1) Comprender el riesgo de desastres; 2) Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo; 3) Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia; y 4) Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción, que veremos más adelante.

Al exponer *el balance de los resultados del Marco de Acción de Hyogo (MAH)*, vigente en el periodo 2005-2015) por la Organización de las Naciones Unidas, además de dar cuenta de diversos logros institucionales, se afirma que:

(...) en el mismo período de diez años, los desastres han seguido cobrándose un alto precio y, en consecuencia, afectando al bienestar y la seguridad de personas, comunidades y países enteros. Más de 700,000 personas han perdido la vida, más de 1,4 millones han sufrido heridas y alrededor de 23 millones se han quedado sin hogar como consecuencia de los desastres. En general, más de 1,500 millones de personas se han visto perjudicadas por los desastres en diversas formas, y las mujeres, los niños y las personas en situaciones vulnerables han sido afectados de manera desproporcionada. Las pérdidas económicas totales ascendieron a más de 1,3 billones de dólares. Además, entre 2008 y 2012, 144 millones de personas resultaron desplazadas por desastres. Los desastres, muchos de los cuales se ven exacerbados por el cambio climático y están aumentando en frecuencia e intensidad, obstaculizan significativamente el progreso hacia

el desarrollo sostenible. La información existente indica que, en todos los países, el grado de exposición de las personas y los bienes ha aumentado con más rapidez de lo que ha disminuido la vulnerabilidad, lo que ha generado nuevos riesgos y un incremento constante de las pérdidas relacionadas con los desastres, con un considerable impacto en los ámbitos económico, social, sanitario, cultural y ambiental a corto, medio y largo plazo, en especial a nivel local y comunitario. Los desastres recurrentes de pequeña escala y evolución lenta inciden particularmente en las comunidades, las familias y las pequeñas y medianas empresas, y constituyen un alto porcentaje de todas las pérdidas. Todos los países –especialmente los países en desarrollo, donde la mortalidad y las pérdidas económicas provocadas por los desastres son desproporcionadamente más altas– enfrentan un volumen creciente de posibles costos ocultos y dificultades para cumplir sus obligaciones financieras y de otra índole. (numeral 4)

Hay un reconocimiento explícito respecto a la *vulnerabilidad*, planteando la necesidad de trabajar en “todos los niveles” para reducirla y evitar nuevos riesgos de desastres, “y asegurar la rendición de cuentas cuando se originen nuevos riesgos”. Se plantea la necesidad de adoptar medidas para enfrentar los “factores subyacentes” que aumentan el riesgo de desastres (pobreza, desigualdad, cambio climático, urbanización no planificada, inadecuada gestión del suelo). Adicionalmente se reitera la necesidad de reforzar la buena gobernanza en las estrategias de reducción del riesgo de desastres (niveles nacional, regional y mundial), entre otras medidas relevantes (numeral 6). Este Marco de Acción reconoce *el enfoque de atención de emergencias*, emplazando a los gobiernos a trabajar de manera conjunta con diversos actores clave (stakeholders), entre otros, mujeres, jóvenes, pobres, migrantes, pueblos originarios, organizaciones de la sociedad civil, sector privado, comunidad académica e instituciones científicas (numeral 7).

Los numerales 16 y 17 definen el resultado esperado y el objetivo para el periodo 2015-2030: reducir el riesgo de desastres y las pérdidas asociadas; prevenir nuevos riesgos y reducir los existentes reforzando la resiliencia social. A fin de tener elementos para la evaluación de los avances mundiales en el logro del resultado y el objetivo del Marco de Sendai, y reconociendo que las metas e indicadores nacionales “también contribuirán a lograr el resultado y el objetivo del presente Marco”. Asimismo se definieron siete metas mundiales, enfocadas a reducir la mortalidad humana, el número de personas afectadas, las pérdidas económicas, los daños en infraestructuras y servicios básicos (salud y educación), incrementar los países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres (niveles nacional y local), mejorar la cooperación internacional hacia los países en desarrollo

e incrementar la disponibilidad de sistema de alerta temprana sobre “amenazas múltiples” (numeral 18). Es evidente que no se parte de un enfoque explícito de derechos, entre otros motivos por la ausencia de la inclusión de otros DESCA, al limitarse a salud y educación. En la definición de los aspectos operacionales del Marco de Sendai, consideramos de mayor relevancia destacar algunos *principios rectores*, orientados a la gobernanza y a la prevención.

- La reducción del riesgo de desastres implica que las responsabilidades sean compartidas por los gobiernos centrales y las autoridades, los sectores y los actores nacionales pertinentes (stakeholders), conforme a “sus circunstancias y sistemas de gobernanza nacionales”;
- “La gestión del riesgo de desastres está orientada a la protección de las personas y sus bienes, salud, medios de vida y bienes de producción, así como los activos culturales y ambientales, al tiempo que se respetan todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, y se promueve su aplicación”;
- La reducción del riesgo de desastres requiere la implicación y colaboración de toda la sociedad, también el empoderamiento “y una participación inclusiva, accesible y no discriminatoria, prestando especial atención a las personas afectadas desproporcionadamente por los desastres, en particular las más pobres. Deberían integrarse perspectivas de género, edad, discapacidad y cultura en todas las políticas y prácticas, y debería promoverse el liderazgo de las mujeres y los jóvenes”;
- “La reducción y la gestión del riesgo de desastres dependen de los mecanismos de coordinación en todos los sectores y entre un sector y otro y con los actores pertinentes (stakeholders) a todos los niveles, y requiere la plena participación de todas las instituciones ejecutivas y legislativas del Estado a nivel nacional y local y una articulación clara de las responsabilidades de los actores públicos y privados, incluidas las empresas y el sector académico para asegurar la comunicación mutua, la cooperación, la complementariedad en funciones y rendición de cuentas y el seguimiento”;
- Se reconoce la función propiciadora, orientadora y coordinación ejercida por los gobiernos nacionales, pero “es necesario empoderar a las autoridades y las comunidades locales para reducir el riesgo de desastres, incluso mediante recursos, incentivos y responsabilidades por la toma de decisiones, como corresponda”;

- “La reducción del riesgo de desastres requiere un enfoque basado en múltiples amenazas y la toma de decisiones inclusiva fundamentada en la determinación de los riesgos y basada en el intercambio abierto y la divulgación de datos desglosados, incluso por sexo, edad y discapacidad, así como de la información sobre los riesgos fácilmente accesible, actualizada, comprensible, con base científica y no confidencial, complementada con los conocimientos tradicionales”;
- Elaborar y aplicar políticas, planes, prácticas y “mecanismos pertinentes” plantea la necesidad de dar coherencia, entre las agendas del “desarrollo y el crecimiento sostenible, la seguridad alimentaria, la salud y la seguridad, la variabilidad y el cambio climático, la gestión ambiental y la reducción del riesgo de desastres”;
- Se reconoce que para enfrentar los “factores subyacentes al riesgo de desastres” deben fomentarse inversiones (públicas y privadas) sustentadas en información, lo que las hará más rentables que “depender principalmente de la respuesta y la recuperación después de los desastres”;
- En la fase de recuperación y reconstrucción posdesastre debe trabajarse en prevenir nuevos desastres y reducir el riesgo correspondiente, mediante el principio de “reconstruir mejor” e incrementar la educación y la sensibilización públicas sobre el riesgo de desastres; (todos los principios rectores aquí puntualizados forman parte del numeral 19).

Respecto a las cuatro prioridades, en todos los casos se definen acciones en dos niveles: a) nacional y local (lo que corresponde a los Estados Parte); y b) global y regional (ámbito internacional), enfatizando los aspectos anotados a continuación.

- *Prioridad 1: Comprender el riesgo de desastres.* Cuenta con 15 líneas de acción en el ámbito nacional y 9 en el internacional, y establece lo siguiente:

Las políticas y prácticas para la gestión del riesgo de desastres deben basarse en una comprensión del riesgo de desastres en todas sus dimensiones de vulnerabilidad, capacidad, grado de exposición de personas y bienes, características de las amenazas y entorno. Esos conocimientos se pueden aprovechar para la evaluación del riesgo previo a los desastres, para la prevención y mitigación y para la elaboración y aplicación de medidas adecuadas de preparación y respuesta eficaz para casos de desastre. (numeral 23).

- *Prioridad 2: Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo.* Esta segunda prioridad tiene 11 líneas de acción de carácter nacional y 6 de carácter internacional o multilateral, precisando el concepto de gobernanza:

La gobernanza del riesgo de desastres en los planos nacional, regional y mundial es de gran importancia para una gestión eficaz y eficiente del riesgo de desastres a todos los niveles. Es necesario contar con claros objetivos, planes, competencia, directrices y coordinación en los sectores y entre ellos, así como con la participación de los actores pertinentes. Por lo tanto, el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres para la prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y rehabilitación es necesario y fomenta la colaboración y las alianzas entre mecanismos e instituciones en la aplicación de los instrumentos pertinentes para la reducción del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible. (numeral 26)

- *Prioridad 3: Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.* Tiene 17 lineamientos aplicables por parte de los Estados Parte y 9 del ámbito internacional. Se define en los siguientes términos:

Las inversiones públicas y privadas para la prevención y reducción del riesgo de desastres mediante medidas estructurales y no estructurales son esenciales para aumentar la resiliencia económica, social, sanitaria y cultural de las personas, las comunidades, los países y sus bienes, así como del medio ambiente. Estos factores pueden impulsar la innovación, el crecimiento y la creación de empleo. Esas medidas son eficaces en función del costo y fundamentales para salvar vidas, prevenir y reducir las pérdidas y asegurar la recuperación y rehabilitación efectivas. (numeral 29)

- *Prioridad 4: Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.* En este caso se plantean 16 lineamientos de carácter nacional y 8 de carácter internacional. La propuesta se define con base en los siguientes aspectos:

El crecimiento constante del riesgo de desastres, incluido el aumento del grado de exposición de las personas y los bienes, combinado con las enseñanzas extraídas de desastres pasados, pone de manifiesto la necesidad de fortalecer aún más la preparación para casos de desastres, adoptar medidas con anticipación a los acontecimientos, integrar la reducción del riesgo de desastres en la preparación y asegurar que se cuente con capacidad suficiente para una respuesta y recuperación eficaces a todos los niveles. Es esencial

empoderar a las mujeres y las personas con discapacidad para que encabecen y promuevan públicamente enfoques basados en la equidad de género y el acceso universal en materia de respuesta, recuperación, rehabilitación y reconstrucción. Los desastres han demostrado que la fase de recuperación, rehabilitación y reconstrucción, que debe prepararse con antelación al desastre, es una oportunidad fundamental para “reconstruir mejor”, entre otras cosas mediante la integración de la reducción del riesgo de desastres en las medidas de desarrollo, haciendo que las naciones y las comunidades sean resilientes a los desastres. (numeral 32)

Para efectos de una gestión participativa de riesgo de desastres y adaptación Sendai propone retomar el *role of stakeholders* (cuya traducción al español se plantea en términos de “funciones de los actores pertinentes”), concepto que nos remite a la *gobernanza* por implicar un planteamiento de política pública basado en la descentralización de decisiones y ampliación de los marcos de participación de la sociedad civil y no solamente del mercado (entendido como conjunto de entes corporativo-empresariales) desde el marco de las asociaciones público-privadas promovidas en la última década en detrimento de la participación de diversos sectores de la propia sociedad civil (comunidades locales, organizaciones ciudadanas y de base territorial, mujeres, etcétera).

Si bien los Estados tienen la responsabilidad general de reducir el riesgo de desastres, se trata de una responsabilidad compartida entre los gobiernos y los actores pertinentes. En particular, los actores no estatales desempeñan un papel importante como facilitadores del apoyo proporcionado a los Estados, con arreglo a las políticas, leyes y regulaciones nacionales, en la aplicación del presente Marco a nivel local, nacional, regional y mundial. Su compromiso, buena voluntad, conocimiento, experiencia y recursos serán necesarios (numeral 35). El Marco de Sendai plantea la urgencia de que los actores clave como los gobiernos nacionales generen procesos participativos por lo que plantea diversas funciones para la sociedad civil, la academia y la ciencia, las empresas privadas y los medios de comunicación (ver Anexos. Cuadro 13).

5.1.2 Acuerdo de París

En la 21ª Conferencia de las Partes (COP 21) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), órgano de la ONU responsable del clima, efectuada en París, continuó el gradualismo tanto en mitigación como en adaptación. En esa conferencia mundial se adoptó el **Acuerdo de París** y se fijó que los países deban dirigirse hacia una

economía baja en emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), provocada por las actividades humanas y por su sobreacumulación en la atmósfera que ha desencadenado el cambio climático (Planelles, 2016). En México, el Acuerdo de París (UN, 2015c) fue ratificado mediante dictamen de varias comisiones del Senado (Cámara de Senadores, 2016), el 13 de septiembre de 2016, con lo cual se integra plenamente al orden jurídico mexicano.

En el Acuerdo destaca que no hay mención explícita a los derechos humanos en el articulado, solamente tenemos dos menciones explícitas e idénticas en el Proyecto de Decisión y en el preámbulo del Acuerdo, de este modo se establece que:

Reconociendo también que el cambio climático es un problema común de la humanidad, por lo que las Partes, al adoptar medidas para hacer frente al cambio climático, deberían respetar, promover y tomar en consideración sus respectivas obligaciones con respecto a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones de vulnerabilidad y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional” (UN, 2015c: 2 y 23).

En el apartado II, “Contribuciones previstas determinadas a nivel nacional” se plantean dos preocupaciones centrales, ambas enfocadas al asunto de **mitigación** (reducción de emisiones de GEI):

17. *Observa con preocupación* que los niveles estimados de las emisiones agregadas de gases de efecto invernadero en 2025 y 2030 resultantes de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional no son compatibles con los escenarios de 2°C de menor costo sino que conducen a un nivel proyectado de 55 gigatoneladas en 2030, y *observa también* que, para mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, mediante una reducción de las emisiones a 40 gigatoneladas, o por debajo de 1.5° C con respecto a los niveles preindustriales, mediante una reducción de las emisiones a un nivel que se definirá en el informe especial mencionado en el párrafo 21 *infra*, se requerirá un esfuerzo de reducción de las emisiones mucho mayor que el que suponen las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional;

“21. *Invita* al Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático a que presente, en 2018, un informe especial sobre los efectos que produciría un calentamiento global de 1.5 °C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (Acuerdo de París, 2015).

En la COP 21 (París, 2015) se afirma que la **adaptación** tiene igual importancia que la mitigación. Sin embargo, parece que “el lenguaje jurídico utilizado con el objetivo de volver flexible el Acuerdo y adquirir un mayor consenso, reduce considerablemente su carácter vinculante”; por otra parte, la meta postulada es cualitativa, omitiendo reconocer que la

adaptación es un imperativo en algunos países dada la magnitud de su vulnerabilidad por lo que se requieren precisiones (Muñoz et al, 2016: 177). En la COP 21 se aportan elementos para un mayor reconocimiento internacional de uno de los rubros menos valorados desde la COP 1 (efectuada en 1995) debido al énfasis otorgado a la mitigación o reducción de gases de efecto invernadero (GEI) como causantes del cambio climático antropogénico. Anteriormente hubo intentos mediante inclusiones formales sin fuerza vinculatoria en la COP 13 (Plan de Acción de Bali) y en la COP 16 (Marco de Adaptación de Cancún). En el apartado III del Acuerdo de París, “Decisiones para hacer efectivo el Acuerdo”, se incluye lo siguiente en materia de adaptación:

43. Pide también al Comité de Adaptación, teniendo en cuenta su mandato y su segundo plan de trabajo trienal, y con miras a formular recomendaciones para que la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París las estudie y apruebe en su primer período de sesiones, que:

- a) Examine en 2017 la labor de los arreglos institucionales de la Convención relacionados con la adaptación, con miras a identificar formas de aumentar la coherencia de dicha labor, según proceda, a fin de responder adecuadamente a las necesidades de las Partes;
- b) Estudie metodologías para evaluar las necesidades de adaptación con el fin de prestar asistencia a los países en desarrollo sin imponerles una carga indebida (Acuerdo de París, 2015).

En materia de pérdidas y daños es un rubro que ha sido motivo “frecuente de disputas entre países desarrollados y aquellos más vulnerables al cambio climático” (Fernández, 2016: 237), hay debates académicos y político-diplomáticos debido a que la causalidad del cambio climático y, por lo tanto, la definición teórica de los daños (impactos ante los cuales es factible la reparación) y las pérdidas (impactos cuya magnitud vuelve imposible la reparación) presupone responsabilidades definibles jurídicamente. Por ello la solución diplomática fue suavizar este rubro para lograr consensos. Teóricamente no ha sido suficiente conferir a fenómenos hidrometeorológicos extremos (huracanes, lluvias) el carácter causal porque existen fenómenos de lenta evolución (sequías), también asociados con cambio climático y variabilidad climática. Al respecto se señala lo siguiente con relación a pérdidas y daños:

49. *Pide* al Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia que establezca un centro de coordinación de la transferencia del riesgo que sirva de repositorio de información sobre los seguros

y la transferencia del riesgo para facilitar los esfuerzos de las Partes por elaborar y aplicar estrategias de gestión del riesgo integrales (Acuerdo de París, 2015).

En este Acuerdo se reconocen a los actores no gubernamentales como a la sociedad civil, agregando a los actores institucionales de carácter subnacional, incorporados en el apartado V denominado “Interesados que no son Partes” donde se acotan dos elementos:

134. *Acoge con satisfacción* los esfuerzos de todos los interesados que no son Partes, incluidos los de la sociedad civil, el sector privado, las instituciones financieras, las ciudades y otras autoridades subnacionales, para hacer frente al cambio climático y adoptar medidas de respuesta;

135. *Invita* a los interesados que no son Partes mencionados en el párrafo 134 *supra* a que acrecienten sus esfuerzos y apoyen las medidas destinadas a reducir las emisiones y/o a aumentar la resiliencia y disminuir la vulnerabilidad a los efectos adversos del cambio climático, y a que den a conocer esos esfuerzos a través de la plataforma de la Zona de los Actores No Estatales para la Acción Climática (Acuerdo de París, 2015).

Es importante tener presente que la gobernanza no significa, como algunos autores lo han interpretado, la mera existencia formal de modalidades de organización institucional y la creación de marcos normativos apegados a referentes de origen internacional (Villamizar, 2016), esto implica pensar las políticas públicas como agregados discursivos y normativos sin profundizar en sus aplicaciones. A pesar de la hegemonía ideológica del neoliberalismo económico, llama la atención que en el numeral 8 de este artículo queda acotado un precepto de política internacional, que implica el cuestionamiento del BAU (Business as Usual) que subyace como parte de lo que el Informe Stern denominó hace diez años la mayor falla del mercado, al referirse al cambio climático y sus raíces en la economía del crecimiento (Stern, 2007). En el Acuerdo, en el numeral 2 del artículo 6, se plantea la única referencia a la gobernanza y se estipula lo siguiente:

2. Cuando participen voluntariamente en enfoques cooperativos que entrañen el uso de resultados de mitigación de transferencia internacional para cumplir con las contribuciones determinadas a nivel nacional, las Partes deberán promover el desarrollo sostenible y garantizar la integridad ambiental y la transparencia, también en la *gobernanza*, y aplicar una contabilidad robusta que asegure, entre otras cosas, la ausencia de doble cómputo, de conformidad con las orientaciones que haya impartido la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París (Artículo 6, Acuerdo de París, 2015).

En cuanto a los artículos de este referente normativo de origen internacional, se señalan los más relevantes para el análisis de gestión integral de riesgos con enfoque de derechos humanos, aunque se debe reconocer que este acuerdo no aporta elementos específicos en cuando a los DESCA. Los dos aspectos centrales para efectos de este trabajo los ubicamos

en los artículos 7 (adaptación) y 8 (pérdidas y daños) por destacar la definición de adaptación como desafío mundial relacionada con el fortalecimiento de la resiliencia y la reducción de la vulnerabilidad (ver Anexos. Cuadro 14). En el artículo 7, numeral 1 y 2, se señala lo siguiente:

1. Por el presente, las Partes establecen el objetivo mundial relativo a la adaptación, que consiste en aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático con miras a contribuir al desarrollo sostenible y lograr una respuesta de adaptación adecuada en el contexto del objetivo referente a la temperatura que se menciona en el artículo 2.
2. Las Partes reconocen que la adaptación es un desafío mundial que incumbe a todos, con dimensiones locales, subnacionales, nacionales, regionales e internacionales, y que es un componente fundamental de la respuesta mundial a largo plazo frente al cambio climático y contribuye a esa respuesta, cuyo fin es proteger a las personas, los medios de vida y los ecosistemas, teniendo en cuenta las necesidades urgentes e inmediatas de las Partes que son países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático (Artículo 7, Acuerdo de París, 2015).

5.2 Marco jurídico de fuente nacional en materia de protección civil y cambio climático

En este apartado se revisa el marco nacional de protección civil y cambio climático con cuatro leyes generales, acotando los ámbitos de competencia de los tres órdenes de gobierno en función del respeto, protección y garantía de los derechos humanos. En términos generales observamos que, con excepción de la ley de protección civil, las otras tres leyes definen explícitamente atribuciones de los tres órdenes de gobierno en los asuntos climático, ambiental y urbano (ver Anexos Cuadro 7). Esta situación plantea el problema de una legislación centralista, que confiere un amplio marco de intervención al gobierno federal a pesar de ser una ley general. En las disposiciones normativas se muestra cierta articulación formal entre la protección civil y el cambio climático con los derechos humanos. Se observa a lo largo del análisis realizado una ausencia de evaluación de daños desde el enfoque de los Derechos Humanos. También se percibe que los Derechos Humanos son formalmente vinculantes, pero no materialmente cuando sucede un desastre, como ejemplo está el caso en 1994 del “movimiento de damnificados 22 abril”, en Guadalajara, Jalisco.

En cuanto a la dignidad de las personas, se observa que no es prioridad jurídica en los ordenamientos jurídicos revisados con lo cual se sugiere necesario codificarla en la legislación en la materia. También se advierte que falta incluir el derecho al trabajo, como un

Programa emergente de empleo o empleo temporal en la reconstrucción. En los ordenamientos jurídicos en relación con los derechos universales sólo se menciona el relativo al agua. A pesar de incluir los derechos fundamentales en la legislación, se advierte que la Protección Civil en relación a los Derechos Humanos en nuestro país, carece de una articulación entre los diferentes niveles de gobierno; también se advierte una debilidad en la gestión institucional como se refleja en esta investigación sobre las recomendaciones emitidas por la CNDH en materia de desastres en nuestro país. Una vez realizado el análisis se procedió a elaborar una “Carta de límites de responsabilidades relacionado a derechos humanos y protección civil”, conforme a los ordenamientos jurídicos mencionados (ver Anexos. Cuadro 8).

En la **Ley General de Protección Civil** y su **Reglamento** se presentan 10 artículos y solamente se hace mención a los Derechos Humanos en dos ocasiones: en el artículo 5, fracción VIII de la Ley y en el artículo 43, fracción VI, del Reglamento. En la Ley se menciona la prioridad a la vida, la salud e integridad de las personas (art. 5, fracc. I, LGPC); el orden preventivo y garantizar la salud, la educación, el ordenamiento territorial, la conservación de los recursos naturales y la seguridad (art.7, LGPC), resiliencia de la sociedad (art.10, LGPC y arts.27 y 102, LGCC). Se determina avisar y enviar mensajes a la población en caso de una emergencia, así como movilizarla para protegerla e instalar refugios temporales (artículos 34 y 75, LGPC y artículos 67 y 68, RLGPC). Se menciona el apoyo financiero a la reconstrucción de la infraestructura pública y viviendas dañadas a la población de bajos ingresos (art.103, LGPC) y las políticas de protección al medio ambiente, desarrollo social y ordenamiento territorial (art.7, RLGPC). En el Programa se señala impulsar una campaña de información preventiva a la población especialmente vulnerable (línea de acción 2.1.3 del Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018). En relación con la gestión integral del riesgo, la LGPC la define de la siguiente manera:

El 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. Involucra las etapas de: identificación de los riesgos y/o su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción (LGPC, artículo 2, fracción XXVIII).

En la **Ley General de Cambio Climático** se plantea garantizar y promover el derecho a un medio ambiente sano (arts. 2 y 33 LGCC) y el derecho a la información de la población en materia de Cambio Climático (art. 106, LGCC). También se plantea establecer, regular e instrumentar acciones de mitigación y adaptación al Cambio Climático (arts. 7, 9, 29 y 33, LGCC). Asimismo, se solicita Desarrollar contenidos educativos considerando las lenguas originarias de las comunidades y programas de inclusión de género (líneas de acción: 2.1.4., 2.3.2., 3.1.4. y 3.1.5., PNPC y línea de acción 5.5.1, PECC) y se incluyen indicadores de género en el Atlas Nacional de Riesgos para asegurar la integridad y los Derechos Humanos de las mujeres y niñas en albergues y refugios, así como promover los derechos de las mujeres en la convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (líneas de acción: 1.1.8., 1.1.2, 1.2.3., 5.2.6. y 5.5.6, PECC).

El marco jurídico de la protección civil también se puede identificar el **Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018**, en el que se plantea impulsar acciones de protección, promoción y prevención para mejorar la atención de la salud de la población vulnerable, proteger a la sociedad ante eventualidades que afecten el ejercicio de sus derechos sociales, dotar de esquemas de seguridad social entre la población en condiciones de pobreza, mejorar la coordinación de los integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil en emergencias y desastres, transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable, promover un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna, fomentar la cultura en protección civil, fomentar y acreditar recursos humanos en la gestión integral de riesgos con lenguaje incluyente, así como fortalecer el enfoque estratégico del Sistema Nacional de Protección Civil en emergencias y desastres.

Con respecto al **Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018** se propone desarrollar y modernizar los instrumentos necesarios para la reducción de la vulnerabilidad ante el cambio climático (Comités de Protección Civil en zonas de riesgo de desastre con la participación de mujeres de todas las edades); armonizar la legislación nacional con las convenciones y tratados internacionales de los derechos humanos de las mujeres de acuerdo con el Art. 1 Constitucional; promover el acceso de las mujeres a la propiedad de tierra, agua, tecnología e información de mercados para fines productivos; fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con jefatura femenina para mejorar sus condiciones de salud, vivienda e ingresos; incorporar la perspectiva de género en la detección de riesgos, la atención a emergencias y la reconstrucción en desastres naturales y

antropogénicos, y en las políticas ambientales y de sustentabilidad, incluyendo el marco jurídico en materia ambiental.

El **Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018** se plantea una política estratégica para la prevención de desastres con estrategias para implementar una política integral de desarrollo vinculada a la sustentabilidad ambiental, un manejo sustentable del agua, una política nacional de cambio climático y cuidado al medio ambiente. Los objetivos que se plantean por dependencias son los siguientes: incrementar la resiliencia a efectos del cambio climático y disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero (SEMARNAT); coordinar el Sistema Nacional de Protección Civil para salvaguardar a la población sus bienes y entorno ante fenómenos perturbadores (SEGOB); fortalecer las capacidades de respuestas operativas de la institución contribuyendo a garantizar la seguridad nacional y la protección al medio ambiente marino (SEMAR); contribuir a un entorno digno que propicie el desarrollo, a través de mejorar la calidad de los espacios de la vivienda y la infraestructura social (SEDESOL) y reducir los riesgos que afectan la actividad de su vida (SALUD).

En general en el Plan se proponen actuaciones institucionales basadas en la integridad de la vida, el respeto de los derechos humanos, la identificación de sinergias institucionales y de participación social en el ordenamiento territorial y la conservación de los recursos naturales, la transversalización de la resiliencia social en las políticas de protección civil y de ordenamiento territorial. También se propone la participación de la sociedad en el proceso o ciclo del desastre (valoración de riesgos y vulnerabilidades, identificación de riesgos prevención, preparación, mitigación, auxilio y recuperación), la gobernanza democrática. En las políticas ambientales y territoriales, así como el fortalecimiento de la participación de las comisiones –nacional y estatales- de derechos humanos en las instancias consultivas del SINAPROC. Es necesario diseñar una política de comunicación del riesgo para emitir mensajes de manera oportuna veraz a la población, enfatizando los derechos humanos afectables en situaciones de desastre. Por último, se plantea modificar la estructura presupuestal para asignar más recursos a prevención de desastres ante el cambio climático, atender las particularidades de los sectores más vulnerables, así como diseñar programas de protección civil acotados territorial y culturalmente.

5.3 Desastres y derechos humanos

Como se ha mencionado, el carácter de excepcionalidad conferida a los desastres, –concebidos en el imaginario institucional, social y mediático como fenómenos externos a la dinámica social–, contrasta con la relevancia que estos procesos de devastación multidimensional han tenido en las relaciones Estado-sociedad y en el replanteamiento, así sea de corto plazo, de las políticas y decisiones que influyen en la construcción social del riesgo y, en consecuencia, en la ocurrencia de desastres que, desde el punto de vista científico, son parte de los procesos de las sociedades. En materia de protección civil, destacan situaciones como las interacciones entre el propio Estado y la sociedad, que en algunos casos dan lugar al rediseño de políticas, sobre todo después de 1985 (Rodríguez, 2001) y en otros casos en el funcionamiento del corpus institucional se presentan adecuaciones organizacionales, generación de marcos normativos y operacionales, además de los cambios en los equilibrios políticos al interior del Estado.

El desastre asociado a los sismos ocurridos en septiembre de 1985 incidió en la creación del Sinapro, al combinarse dos factores: la voluntad política gubernamental y, como hecho inédito en el México contemporáneo, por la movilización de un sector de las víctimas del desastre, organizados al margen de las instancias de control político y territorial. De este modo se reconoció la interlocución de la Coordinadora Única de Damnificados al suscribirse con el gobierno federal un convenio de reconstrucción habitacional en la Ciudad de México, involucrando a universidades y organizaciones no gubernamentales. Cabe recordar que cuando ocurren los dos desastres más devastadores asociados a dos diferentes tipos de peligros, químico y geológico, tanto por explosiones en instalaciones de Pemex en San Juan Ixhuatepec (1984) y por los sismos en la ciudad de México (1985), respectivamente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, ratificado por el Estado mexicano en 1981) ya era vigente y la Ley General de Población incluía desde 1974 provisiones ante desastres. Por otra parte, la agenda internacional incorpora la cuestión de los desastres con mayor vigor hasta la última década del siglo XX, denominada por Naciones Unidas “Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales”.

5.3.1 Casos de desastre en que intervino la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)

La CNDH ha emitido varias recomendaciones relacionadas con diversos peligros asociados con desastres en el periodo 1991-2011, documentando los derechos humanos vulnerados y precisando las instancias gubernamentales responsables de ello, así como las medidas para reparar los daños (ver Anexos. Cuadro 6). Cabe señalar que en tales recomendaciones se ha sugerido reformular la intervención gubernamental ante casos donde ha sido evidente la ausencia de un enfoque de derechos por parte de las dependencias y entidades responsables de protección civil y otras áreas competentes en materia de prevención, mitigación, atención y recuperación de desastres, con la finalidad de trascender la visión centrada en la atención de emergencias y la acción posdesastre para reducir la vulnerabilidad que implica el diseño de una política pública de carácter preventivo, conforme al planteamiento inicial acotado desde la creación del Sistema Nacional de Protección Civil (Sinaproc), mediante decreto federal de carácter administrativo publicado el seis de mayo de 1986, y reiterado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, en el cual se retoma la idea de transitar de la protección civil reactiva a la preventiva, también denominada proactiva.

En los 16 casos incluidos se puede observar que se trata de situaciones asociadas a diversos peligros, tanto de carácter natural como tecnológico, Es notorio que además de derechos insertos en los DESCAs, por ejemplo en lo concerniente a salud, agua, vivienda y medio ambiente sano, se han vulnerado otros derechos humanos, destacando los relativos a la información, a la propiedad y posesión, de petición, de libertad de expresión, de asociación y reunión, de legalidad y seguridad jurídica, y al desarrollo. Si bien se trata de casos específicos, los procesos de desastre y riesgo observados en su momento por la CNDH y que motivaron las recomendaciones correspondientes, constituyen un referente a considerar en el replanteamiento de la política de protección civil desde un enfoque de derechos.

Recordemos que el origen del Sinaproc fue el desastre ocurrido en septiembre de 1985, cuando los sismos impactaron zonas y comunidades altamente vulnerables dada la confluencia de procesos de devastación ambiental, urbanización desregulada y falta de observancia de leyes y normas en materia de desarrollo urbano, construcción y seguridad estructural. Desde entonces, el enfoque de protección civil no ha evolucionado desde una concepción de derechos humanos, dado el diseño de política el cual, como se ha

mencionado con anterioridad, está orientado a la atención coyuntural de emergencias con carácter asistencial y el protagonismo de las fuerzas armadas.

De los 16 casos consignados destacan seis que han formado parte de trabajos científicos publicados y formulados desde distintas disciplinas de ciencias sociales, cuatro de ellos derivaron de peligros tecnológicos y químicos, y los dos restantes se relacionan con peligros hidrometeorológicos (Ver Anexos Cuadro 6). Cabe señalar que hubo respuestas diferentes por parte de las instancias federales involucradas, así como de los órdenes de gobierno estatal y municipal. Las cuatro primeras recomendaciones fueron *totalmente cumplidas* (Agricultura Nacional de Veracruz —Anaversa—, Tabasco 1992, Guadalajara, huracán *Ismael*); en el quinto caso se presentó la paradoja de que dos instituciones federales *aceptaron* la recomendación y dos *no la aceptaron* (Tabasco 1996); en la sexta y última (Tabasco, 2011) también se observó una situación similar a la anterior por la no aceptación por un organismo federal y un ayuntamiento, así como la aceptación con cumplimiento parcial (gobierno estatal y siete ayuntamientos).

Distinguimos cuatro etapas, considerando el marco jurídico explícito de protección civil. 1) La primera, que incluye tres recomendaciones emitidas entre 1991 y 1994, cuando tenían vigencia jurídica ordenamientos que contenían disposiciones en materia de prevención y mitigación de desastres vinculadas con protección civil, tales como el decreto de creación del Sinaproc hace 31 años (Segob, 1986), el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994 y el Programa Nacional de Protección Civil (PNPC) 1990-1994); 2) la segunda, con *dos* recomendaciones emitidas en 1996, cuando también tenían vigencia legal las versiones respectivas del PND (1995-2000) y del PNPC (1996-2000); 3) en tercer lugar se expondrán dos casos ocurridos en 2005 y 2011, en el primero *no* hubo intervención de la CNDH y en el segundo se incluye *una* recomendación emitida el año 2011, en este caso tenía vigencia la primera Ley General de Protección Civil (LGPC) que se promulgó en el año 2000. Además de lo dispuesto en el PND en sus versiones 2001-2006 y 2007-2012, y el PNPC en las ediciones correspondientes a los periodos 2001-2006 y 2008-2012; 4) finalmente, un caso del año 2013, *tampoco* vinculado con la praxis de la CNDH, en este ejemplo ya estaba vigente la LGPC promulgada en 2012 (que abrogó la ley de 2000), así como los actuales PND 2013-2018 y el PNPC 2014-2018.

En todos los casos estaban vigentes previsiones legales, reglamentarias y programáticas aplicables en cada etapa, estudiadas por la CNDH en su momento, mostrando la pertinencia de las recomendaciones correspondientes. El análisis de las recomendaciones y el

seguimiento posterior contribuye al conocimiento de procesos específicos en los cuales se reitera la construcción social de los desastres, tanto los asociados con procesos tecnológicos como con fenómenos naturales. Adicionalmente ya se contaba con legislaciones específicas en aspectos ambientales (Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente, LGEEPA) y urbanos (Ley General de Asentamientos Humanos, abrogada en 2016 al ser promulgada la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, LGAHOTDU) vigentes desde 1988 y 1993, respectivamente, que precisaban ordenamientos aplicables en varios casos. En materia de cambio climático la legislación es más reciente (2012).

Un primer desastre en el que la CNDH intervino, emitiendo la recomendación 99/91, fue la relacionada con el incendio, explosión y fuga de gases tóxicos en una empresa denominada Anaversa, en la ciudad de Córdoba, Veracruz en mayo de 1991. Fueron evacuadas más de dos mil personas, hubo más de mil intoxicados de los cuales 300 fueron hospitalizados. Fueron trasgredidas diversas normas de seguridad, incluyendo la localización irregular de la empresa en la zona urbana de la ciudad, el otorgamiento de licencias para operar, obtenidas por irregularidades jurídicas y administrativas en la gestión en lo que se conceptualiza como un “sistema de irresponsabilidad organizada” (Rodríguez, 1993). La recomendación enunció como derechos vulnerados: la protección de la salud (art. 4º párrafo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —CPEUM—, art. 12º del PIDESC, art. 25º de la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 10º del Protocolo adicional a la CADH), y el derecho a la información (art. 6º de la CPEUM). Las secretarías federales de Salud, y de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) cumplieron en su totalidad lo dispuesto en la recomendación.

Otra recomendación de la CNDH, la número 100/92, hizo referencia a la crisis y desastre ecológico resultante de la actividad extractiva de Petróleos Mexicanos (Pemex) en Tabasco. Ante el cumplimiento parcial de esta recomendación por parte de una Comisión Intersecretarial creada para atender lo planteado por la CNDH, pescadores y campesinos se movilizaron durante 1993, bloqueando instalaciones de Pemex exigiendo el cabal cumplimiento de aspectos relativos a las indemnizaciones, entre otros (Rodríguez, 1996a: 60). La persistente contaminación y destrucción ecológica de ríos, lagos y lagunas, así como los daños a la agricultura ocasionada por las actividades extractivas de Pemex en varias zonas del estado de Tabasco durante varios años motivó la queja interpuesta por productores de varios municipios. La recomendación menciona los siguientes derechos

vulnerados: a la protección de la salud (art. 4º párrafo 4 de la CPEUM, art. 12º del PIDESC, art. 25º de la DUDH, art. 10º del Protocolo adicional a la CADH), a un ambiente sano y propio para la vida (art. 4º párrafo 5 de la CPEUM, art. 12º del PIDESC, art. 11º del Protocolo Adicional a la CADH). Además, hace referencia genérica a los derechos civiles, culturales, económicos y sociales. La CNDH reporta que cumplieron totalmente lo acotado en la recomendación: Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (denominada de Desarrollo Social al momento de reportarse el cumplimiento), Secretaría de Salud, Secretaría de Pesca (de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca cuando se reporta el cumplimiento mencionada), Dirección General de Pemex y el Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco.

Aunque no estaba dirigida al desastre por explosiones de hidrocarburos en el subsuelo de una zona céntrica de Guadalajara, Jalisco en abril de 1992, la recomendación número 57/94, respondió a la queja interpuesta por el "Movimiento Civil de Damnificados 22 de abril", ante el violento desalojo de que fueron objeto al protestar por la falta de atención a sus demandas. Este desastre hizo evidente el conflicto entre gobierno y ciudadanía; la movilización social, la solidaridad y las respuestas institucionales autoritarias, sin disposición al diálogo como en 1985, marcaron el rumbo del desastre, con reubicaciones forzosas (Ramírez y Regalado, 1993; Rodríguez, 1996b), además de un tratamiento denigrante hacia los damnificados en los albergues (Calderón, 1993).

La magnitud del desastre y la represión dieron mayor relevancia a nivel nacional a este desastre. La experiencia inédita de concertación derivada del desastre de 1985 antes mencionado, no fue replicada como modelo de política pública en este caso. Murieron cientos de personas y muchas más resultaron lesionadas y con pérdida de su patrimonio. Este "desastre químico", se considera uno de los de mayor letalidad, después de las explosiones en instalaciones de Pemex ocurridas en San Juan Ixhuatepec, municipio de Tlalnepantla en 1984. Este caso dio lugar a la revisión formal de la política de seguridad industrial en México, ordenada por el propio jefe del ejecutivo federal. Constituye también un precedente en cuanto a la intervención de una instancia internacional.

Varios años después la Comisión Intersecretarial de Derechos Humanos (CIDH, 2003), en respuesta a petición expresa recibida en octubre de 1997, emitió una resolución de inadmisibilidad del recurso interpuesto por un grupo de personas en su calidad de víctimas. Tal resolución se basó en dos hechos: 1) se agotaron los recursos de jurisdicción interna, dado que el 28 de enero de 1994, el Juez Sexto de Distrito en Materia Penal del Estado de Jalisco

sobreseyó la causa penal 70/92; y 2) la petición fue presentada fuera del plazo previsto por la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) al recibirse el 10 de octubre de 1997, excediendo “ampliamente” el plazo de seis meses desde la sentencia final emitida por el juez referido. De este modo la CIDH resolvió a partir de criterios de procedimiento, sin pronunciarse sobre el fondo del caso. La recomendación de la CNDH refirió los siguientes derechos violentados con el operativo de desalojo del plantón de damnificados: a la libertad de expresión (art. 6º de la CPEUM, art. 13º de la CADH, art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, DUDH) y de asociación y de reunión (art. 9º de la CPEUM, artículos 15º y 16º de la CADH, art. 20º de la DUDH). Cabe mencionar que el Gobierno del Estado de Jalisco cumplió totalmente con lo expuesto en la recomendación correspondiente.

Otra recomendación (número 64/96) se emitió con motivo de un desastre ocurrido en altamar, cuando el huracán “Ismael” se acercó a las costas de los estados de Sinaloa y Sonora en septiembre de 1995. La CNDH juzgó pertinente pronunciarse sobre aspectos tales como el manejo de sistemas de telecomunicaciones “en casos de emergencia”, las omisiones institucionales en situaciones que ameritan el auxilio inmediato, y el necesario alertamiento ante tormentas y ciclones tropicales (Rodríguez, 1996b). A partir de la intervención de la CNDH el gobierno federal desarrolló el primer Sistema de Alerta Temprana (Siat) frente a ciclones tropicales en 2000. La CNDH reconoció que fueron violados los derechos humanos de los pescadores afectados por el huracán "Ismael", sin precisar con detalle cuáles. Con relación al cumplimiento tenemos que la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (ahora Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Semarnat), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y la Secretaría de Marina cumplieron en su totalidad la recomendación.

Como parte de la crisis ecológica padecida por diversos sectores de la sociedad tabasqueña, en octubre de 1995 una explosión en ductos de Pemex provocó daños en la comunidad Plátano y Cacao en el municipio del Centro, Tabasco. Se padeció un desastre que provocó el fallecimiento y lesiones de consideración a pobladores de esa comunidad. Hubo reacciones de temor y molestia e indignación contra Pemex, situación que se manifiesta recurrentemente en diversas coyunturas con movilizaciones y protestas (Rodríguez, 1996b). En la recomendación número 80/96 se afirma que fue violentado el artículo 3º de la Convención Sobre los Derechos del Niño, suscrita por México; por otra parte, se aseveraba que hubo incumplimiento de la norma 07.3.13 de Petróleos Mexicanos (referente a los Requisitos Mínimos de Seguridad para el Diseño, Construcción, Operación, Mantenimiento e

Inspección de Tuberías de Transporte). Cumplieron en su totalidad la recomendación dos instancias federales (Semarnat y Procuraduría General de la República, PGR), y no fue aceptada por Pemex y el gobierno estatal.

El último de los seis casos en que intervino la CNDH dio lugar a la recomendación 61/11, con motivo de quejas acumuladas desde el año 2010, provenientes de varias comunidades de Tabasco. El desastre se debió a decisiones aplicadas en septiembre de 2010, cuando la Comisión Nacional del Agua (Conagua) sin informar ni consultar a la población y omitiendo notificación previa ni mediar decreto expropiatorio, procedió a abrir canales de alivio (“boquetes”) con la intención de modificar el curso natural del río Grijalva y varios afluentes hacia tierras no inundadas, lo que afectó a varias comunidades en distintos municipios, con pérdidas totales o parciales de vivienda, tierras de cultivo y ganado menor. Se procedió al desalojo y reasentamiento forzoso para inundar las comunidades, que no recibieron apoyos institucionales ni indemnizaciones ante las graves afectaciones a su patrimonio. Cuando los pobladores se negaron a desalojar fueron agredidos y amenazados por fuerzas policiacas estatales y municipales. Se afectó directamente a casi seis mil personas e indirectamente a más de 140,000. Acciones gubernamentales subsecuentes se caracterizaron por la corrupción en el manejo de recursos del Fonden para proyectos de reconstrucción desarrollados durante el año 2012, dando paso a que la Auditoría Superior de la Federación determinara fincar responsabilidades con procedimiento sancionatorio a diversos servidores públicos (Rodríguez, 2015). Los derechos violados son los siguientes: a la seguridad jurídica y a la legalidad (artículos 14º párrafo segundo y 16º párrafo primero de la CPEUM, artículos 1º y 8º de la CADH, artículos 2º y 14º párrafo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, PIDCP, artículos 9º y 10º del de la DUDH); propiedad y posesión (art. 17º de la DUDH, art. 21º de la CADH); trato digno; protección de la salud (art. 4º párrafo 4 de la CPEUM, art. 12º del PIDESC, art. 25º de la DUDH, art. 10º del Protocolo adicional a la CADH); vivienda adecuada (art. 4º párrafo 6 de la CPEUM, art. 25º de la DUDH, art. 11º del PIDESC, art. 6º del Protocolo Adicional a la CADH), y derecho al desarrollo (artículos 4º párrafo 5, 25º y 26º de la CPEUM). La recomendación fue aceptada con cumplimiento parcial por el gobierno estatal y siete ayuntamientos (Centro, Nacajuca, Huimanguillo, Cárdenas, Centla, Paraíso y Jalpa de Méndez), siendo rechazada por la Conagua y el ayuntamiento de Cunduacán.

5.3.2 Otros casos de desastre

En este capítulo expondremos brevemente dos casos incluidos en un estudio sobre desastres en la región latinoamericana relacionados con derechos humanos, relacionados con impactos de huracanes. Estos ejemplos ilustran la relación entre desastres y derechos humanos que ocurrieron en 2005 y 2013, en ambas situaciones hubo tratamiento discriminatorio hacia personas y comunidades de áreas rurales al privilegiarse la atención en zonas urbanas, si bien es cierto que en las ciudades tampoco hay registro de respuestas institucionales acordes a la protección de tales derechos.

En la tormenta tropical *Stan* que provocó daños humanos y materiales en varias regiones del estado de Chiapas, se observó una reconstrucción fragmentada. En octubre de 2005 *Stan* desató la crisis de vulnerabilidad subyacente en varias regiones de Chiapas, impactó en varios municipios y comunidades que ya habían enfrentado un desastre similar en 1998. El gobierno del estado atendió diferencialmente las necesidades y demandas de la población, ya que en la ciudad de Tapachula se llevaron a cabo proyectos habitacionales mediante la reubicación de familias afectadas, sin embargo en comunidades rurales (asentadas en los municipios de Huixtla y Motozintla) se utilizaron las corporaciones policiacas ante las acciones desesperadas de campesinos que demandaban apoyo ante la destrucción de sus medios de vida, no atendibles con programas de vivienda, como ocurrió con los productores de café dada la pérdida total no sólo de los cultivos, sino del activo principal: el suelo (Rodríguez, 2015), aunque también hubo rezago en la reconstrucción habitacional (Marchezini, 2014).

Durante septiembre de 2013 la tormenta tropical *Manuel* irrumpe en el estado de Guerrero. Las inundaciones en la ciudad de Acapulco por el desbordamiento del río La Sabana en la zona conocida como Diamante mostró un factor de vulnerabilidad por no acatarse los diagnósticos de riesgos y programas de desarrollo urbano y protección civil, facilitándose la construcción de miles de viviendas en humedales (Klimek, 2016). A pesar de haberse demostrado desde 1997 con el paso del huracán *Paulina*, que había riesgos de inundación en esta ciudad, incrementándose el mismo por la edificación de 36 mil viviendas en el periodo 1986-2010, cabe recordar que los resultados de la investigación oficial para deslindar responsabilidades por el desastre de 2013 “aún no están disponibles” (Ziccardi & González, 2014: 51). El derecho a la vivienda adecuada no está en la agenda de las corporaciones constructoras que producen masivamente vivienda con apoyo de la política

federal en la materia. Por otra parte, en zonas rurales 200 comunidades crearon el Consejo de Comunidades de la Montaña de Guerrero como una forma de visibilizar su precaria situación, recurriendo a la movilización para denunciar la política gubernamental ante la crisis humanitaria en el “proceso de reconstrucción”. En este caso, varios derechos humanos resultaron violentados: protección y asistencia familiar, salud, alimentación adecuada, vivienda, desarrollo (Marchezini, 2014) y se encuentra en proceso un expediente en la CNDH.

Los dos casos referidos en este apartado 5.3.2 muestran la necesidad de fortalecer a la CNDH para incidir con mayor presencia ante situaciones de desastre donde la violación de los DESCAs se ha erigido como un modo de actuación institucional que a su vez debe reformarse desde una perspectiva que ponga en el centro la dignidad humana.

CUARTA PARTE

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

Este apartado se centra en profundizar sobre la necesidad de una gestión integral de riesgos desde un enfoque de los DESCAs para fortalecer la política de protección civil en México. De esta manera se exponen argumentos para replantear la gestión integral de riesgos de desastre desde el enfoque de derechos humanos, comprender los retos para transitar de la atención a la prevención de desastres, sustentar nuevas políticas desde un proceso de gobernanza y resiliencia, así como ubicar la seguridad humana como soporte de la política pública en materia de protección civil para trascender el enfoque de seguridad nacional con una visión a corto plazo y tendiente a no considerar la participación ciudadana. Se trata de una primera aproximación de carácter propositivo, pensando en la necesidad de una gobernanza democrática y territorial en la gestión de riesgos de desastre y el cambio climático.

Este apartado tiene como objetivo exponer un balance propositivo acerca del estado actual y las perspectivas de la gestión integral de riesgos de desastre en México, concepto vinculado estrechamente con la política de protección civil en los tres niveles de gobierno. Cabe recordar que dicha política fue considerada en el primer Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012 como un componente estratégico en la definición de políticas y acciones de adaptación frente a cambio climático, principalmente por la orientación de política con carácter reactivo. Lo anterior se basa en la conceptualización de que los peligros hidrometeorológicos (destacando ciclones tropicales, inundaciones, precipitaciones pluviales, sequías, heladas y olas de calor) son consustanciales a procesos de variabilidad y cambio climático antropogénico, por tratarse de fenómenos vinculados estrechamente con procesos atmosféricos y de clima.

Como se ha expuesto con anterioridad, hay aspectos que limitan la gestión integral de riesgos de desastre con un enfoque de derechos humanos, en particular en su vertiente relacionada con Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA). En este sentido, destacan dos factores condicionantes para que se logre tal gestión con enfoque de derechos: 1) las características de la política de protección civil y las limitaciones y posibilidades para que los DESCAs sean mejor protegidos, respetados y garantizados en este ámbito específico de política pública; y 2) los aspectos de exigibilidad y justiciabilidad de los

propios DESCAs en contextos de debilidad del poder judicial y de crisis coyuntural dada la magnitud de impactos en las escalas socioterritoriales micro y macro. En este marco cabe el análisis de cómo los DESCAs pueden ser la base de las políticas públicas de protección civil, a través de la incorporación del enfoque de derechos en la gestión integral de riesgos de desastres.

6.1 Gestión de riesgos de desastre desde los derechos humanos

La gestión de riesgos tiene como finalidad la reducción de desastres en la sociedad, sin dejar a un lado que el riesgo es un concepto polisémico tanto por remitir al factor decisional que plantea cómo las decisiones son factores potencialmente generadores de riesgos como por representar pérdidas o daños previsibles u observados. Además, la noción de riesgo tiene un significado probabilístico en cuanto a la probabilidad de que un sistema social o natural pueda sufrir impactos destructivos, así como también implica la generación de condiciones propicias para efectos destructivos que emanan de los propios procesos de modernización tecnológica. En todos los casos es una manifestación social dinámica.

La gestión de riesgos se entiende como un conjunto de elementos, medidas y herramientas dirigidas a la intervención de la amenaza para reducir la vulnerabilidad, así como también reducir o mitigar los desastres. Su objetivo es articular decisiones y los diferentes tipos de intervención, priorizando a la prevención y a la mitigación, sin abandonar a la atención y la recuperación en caso de desastre. Dicha gestión debe resignificarse a partir de la inclusión filosófica, legislativa y programática de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), los cuales algunos de ellos forman parte en actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la perspectiva de este trabajo se considera importante que en contextos de crisis por desastres y cambio climático se deben involucrar aspectos de gobernanza democrática y resiliencia social dado que la gestión integral de riesgos no debe dissociarse de la filosofía del buen gobierno, la participación ciudadana y el fortalecimiento comunitario que pueden pasar a ser reales soportes de las políticas de protección civil y de adaptación frente al cambio climático. Es pertinente recordar que las acciones y etapas de la gestión de riesgo de desastre deben incorporar en todo momento los DESCAs por lo que las políticas de protección civil y adaptación ante cambio climático deben reconocer, respetar y garantizar tales derechos en el proceso de dicha gestión (Ver Anexos. Cuadro 9).

Uno de los aspectos para el diseño de una política pública de **gestión integral de riesgos** se refiere a la coordinación y articulación de actores, en donde cada quien, desde su ámbito de competencia, deberá:

- a) Identificar el riesgo mediante su análisis y evaluación, teniendo los derechos humanos (DESCA) como eje articulador de dicha identificación y reconociendo que tales derechos deben ser la base de los diagnósticos correspondientes.
- b) Reducir el riesgo mediante las acciones de prevención y mitigación de daños, diferenciando los aspectos vinculados con los derechos humanos de los relacionados con infraestructura y sectores económicos.
- c) Manejar y operar las acciones de respuesta y recuperación en los términos igualmente de introducir el enfoque de los derechos humanos, procurando que la intervención del sector privado empresarial se apegue al interés público más que al lucro especulativo.
- d) Establecer lineamientos de política para aplicar la transferencia financiera del riesgo, el cual supone implementar mecanismos de protección financiera para solventar los riesgos y daños o pérdidas y la mitigación o reducción de emisión de gases de efecto invernadero (GEI); en este campo es preciso definir criterios para fortalecer la prevención desastres y la adaptación preventiva frente a cambio climático.

El término gestión de riesgos también hace referencia al conjunto de medidas establecidas para abordar la inminencia de los desastres o cuando han ocurrido, incluyendo la preparación de respuestas ante emergencias. Asimismo, involucra la continuidad de actividades económicas y los mecanismos de alerta temprana, respuesta y recuperación inmediata (UNISDR, 2015). En el documento de *Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres 2015* de las Naciones Unidas (UNISDR, 2015), la reducción del riesgo de desastres tiene como objetivo contribuir al diseño de políticas orientadas a prever los riesgos de desastres a futuro, considerando la vulnerabilidad, la exposición y la amenaza existentes, así como fortalecer la resiliencia social e institucional.

La gestión de riesgos de desastres debe articular las acciones dirigidas a lograr ese objetivo, entre las que se encuentran: a) la *gestión prospectiva del riesgo*, la planificación diseñada para evitar la generación de nuevos riesgos; b) la *gestión correctiva del riesgo*, diseñada para abordar riesgos preexistentes, y c) la *gestión compensatoria de riesgo*, además de los sistemas de aseguramiento frente a los riesgos. La gestión prospectiva o preventiva de riesgo de desastres se refiere a las medidas de anticipación que contrarresten la

configuración y generación de riesgos futuros dentro de un marco de planeación y sustentabilidad. El enfoque correctivo o de auxilio y respuesta busca reducir la vulnerabilidad y las amenazas ya existentes que se han generado tras la instauración histórica de modelos de desarrollo no adecuados en los territorios (Consejo Andino, 2009)

En general, se presenta un planteamiento de que existen limitaciones para una gestión prospectiva dado que los gobiernos nacionales se centran en la gestión correctiva y compensatoria del riesgo, al darse preferencia política y administrativa a la intervención coyuntural de corte asistencial y de atención de emergencias. La gestión prospectiva del riesgo de desastres es más simbólica que real y demanda niveles más altos de capital político, pero más bajos niveles de inversión financiera, dado que predomina la gestión de desastres entre los agentes de desarrollo. De hecho, el compromiso del sector privado es limitado en la mayoría de los países, excepto cuando se trata de la responsabilidad social corporativa. Incluso entre el sector público la gestión del riesgo de desastres se le ha complicado integrar sus prioridades y garantizar que las distintas áreas o dependencias adopten políticas, normas, estándares y reglamentos para gestionar y reducir el riesgo: “en la práctica de la gestión prospectiva del riesgo de desastres [...] resulta difícil identificar los países en los que el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres haya influido seriamente en la dirección del desarrollo” (UNISDR, 2015: 138).

En un contexto de vulnerabilidad y riesgos de desastre, se han planteado nuevas formas de gestionar el escenario de riesgos bajo una lógica de **gobernanza** que “se refiere a las diversas formas en que los gobiernos, el sector privado y todos los individuos y las instituciones de una sociedad en general se organizan para gestionar asuntos comunes [...] incluye mecanismos formales y explícitos tales como legislación, políticas, normas obligatorias y procedimientos administrativos [y] una amplia gama de acuerdos informales e implícitos (UNISDR, 2015: 134). En un modelo de gobernanza es indispensable que las sociedades se encarguen de sus especificidades de riesgo de desastres dentro de un contexto de valoración del riesgo con preocupaciones sociales y económicas más amplias (UNISDR, 2015), operando con una coordinación entre diversos actores clave (*stakeholders*) y bajo mecanismos de regulación para garantizar el cumplimiento de los compromisos consensuados.

En general, a partir del documento de las Naciones Unidas, la **gobernanza del riesgo de desastres** se tendría que consolidar bajo un escenario de desarrollo de marcos institucionales y legislativos, asignación estratégica de recursos y participación de la

comunidad (UNISDR, 2015). Esto también implicaría en el caso mexicano un proceso de fortalecimiento institucional, asignación de recursos específicos y fomento de la participación de las comunidades en los gobiernos locales y en el ámbito de una política de desarrollo social para enfocarse de manera integral a la reducción de la pobreza, la segregación y las condiciones de vulnerabilidad entre la población. Asimismo, los gobiernos deben considerar mejorar la gestión de riesgo de desastres a través del aumento de los ingresos, la educación y el acceso a la información en tanto que se ha observado en varios países que inciden en contribuir a una significativa reducción de la vulnerabilidad y mejor calidad de vida, especialmente entre las mujeres, los jóvenes y los niños (UNISDR, 2015: 158).

Es importante insistir en la necesidad de que las acciones conducentes a la gestión del riesgo deben ir concatenadas con el fortalecimiento del tejido social, porque debe llevarse a cabo desde el acompañamiento de los esfuerzos autogestivos de las comunidades. En México se reconoce en el propio marco legal -como la LGPC- la necesidad de adoptar medidas para aplicar la gestión del riesgo de desastres, planteamiento que se refuerza con la adopción de orientaciones de política pública acotados en dos marcos internacionales: 1) el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, que a pesar de ser un instrumento no vinculante, México ha asumido el compromiso ético de su cumplimiento; y 2) el Acuerdo de París sobre Cambio Climático aprobado en la Conferencia de las Partes 21 (COP 21) en diciembre de 2015, instrumento de carácter vinculante (con excepciones que lo inclinan más hacia la adopción voluntaria que obligatoria) ratificado por México en 2016.

6.2 De la atención a la prevención de desastres

Es importante conocer el *objeto* y *principios* de las cuatro leyes generales, esto nos permite identificar las orientaciones de política pública implicados en tales ordenamientos sectoriales, como veremos a continuación (para profundizar en estos dos aspectos jurídicos (ver Anexos Cuadro 10). En el caso de la Ley General de Protección Civil (LGPC), el *objeto* se ciñe a establecer bases de coordinación de los tres órdenes de gobierno en labores de protección civil; la Ley General de Cambio Climático (LGCC) estipula siete aspectos al definir su objeto. En la fracción I del artículo 2, se retoma parcialmente la fracción I del artículo 2 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), acotando así esta disposición:

“Garantizar el derecho a un medio ambiente sano y establecer la concurrencia de facultades de la federación, las entidades federativas y los municipios en la elaboración y aplicación de políticas públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero”

También se enuncian en diversas fracciones otros aspectos relacionados con mitigación, adaptación, concertación con la sociedad y la promoción para la transición a una “economía competitiva, sustentable y de bajas emisiones de carbono”. Por su parte la LGEEPA refiere como primer componente se su objeto: “Garantizar el derecho *de toda persona* a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar”. Adicionalmente se establecen nueve rubros más concernientes a la política ambiental, la preservación, restauración y mejoramiento del ambiente; preservación y protección de la biodiversidad; el aprovechamiento sustentable de suelo y agua; prevención y contaminación del aire, agua y suelo; “participación corresponsable de las personas”; definición de competencias de los tres órdenes de gobierno; mecanismos de vinculación con los sectores social y privado y de control y seguridad así como las sanciones para garantizar cumplimiento y aplicación de esta ley.

Por su parte la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) acota cinco materias que constituyen su objeto, destacando la fracción I del artículo 1, donde se establece que “fijar” las normas e instrumentos para el ordenamiento territorial y de los asentamientos humanos se hará “con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente”. El resto de componentes del objeto versan sobre establecimiento de la concurrencia entre los tres órdenes de gobierno, regulación de usos del suelo y “propiciar mecanismos para la participación ciudadana en particular las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad” en los procesos de planeación y gestión territorial para garantizar la corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía (fracción V).

Entre los ocho *principios* definidos en la LGPC, destaca el acotado en la fracción VIII del artículo 5 que las autoridades de protección civil deberán actuar observando “Honradez y respeto a los derechos humanos”. En cuanto a la LGCC, en su artículo 26 establece 12 principios, considerando aspectos de sustentabilidad, corresponsabilidad, precaución, prevención, adopción de patrones de producción y consumo por todos los sectores para “transitar hacia una economía de bajas emisiones en carbono”, integralidad y

transversalidad, participación ciudadana, responsabilidad ambiental, uso de instrumentos económicos, transparencia, conservación de ecosistemas y compromiso con la economía y el desarrollo económico nacional. En el artículo 15 la LGEEPA estipula 20 principios, enfatiza la prevención “para evitar los desequilibrios ecológicos” (fracción VI), define el “sujeto principal de la concertación ecológica”, incluyendo individuos, grupos y organizaciones sociales (fracción X), se refuerza lo establecido en el artículo 2 en su fracción I, matizando lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de ésta y otras leyes tomarán las medidas para garantizar ese derecho”; otros principios se refieren, entre otros aspectos, a comunidades indígenas, pobreza, mujeres, contaminación ambiental y educación.

Por último, la LGAHOTDU hace explícito que se trata de principios de política pública, en su artículo 4 enuncia diez preceptos en esta perspectiva. El primero es el “derecho a la ciudad”, reafirmando que se incluyen los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y por los tratados internacionales “suscritos por México”, además se hace referencia a equidad e inclusión, derecho a la propiedad urbana, coherencia y racionalidad, participación democrática y transparencia, productividad y eficiencia, protección del espacio público, “resiliencia, seguridad urbana y riesgos” (enfocado a propiciar y fortalecer medidas de prevención, mitigación atención, adaptación y resiliencia para “proteger a las personas y su patrimonio” frente a riesgos naturales y antropogénicos y evitar la ocupación de zonas de alto riesgo”), sustentabilidad ambiental, y “accesibilidad universal y movilidad”.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007 y en la versión 2013-2018 se ha planteado la necesidad de transitar de la protección civil reactiva a la preventiva, este proceso ha sido complicado dadas las inercias derivadas del enfoque de atención de emergencias con un fuerte componente militar como se reitera tanto en los planes nacionales de desarrollo como en el artículo 21 de la LGPC.

Identificamos diferentes criterios de política pública (que para efectos expositivos planteamos en tres niveles (prevención, atención y recuperación), conforme a lo investigado en las cuatro leyes analizadas para hacer frente a desastres y cambio climático (ver Anexos. Cuadro 11), tales criterios aportan elementos para el diseño alternativo de una política que reconozca en los derechos humanos, particularmente en los DESCAs, componentes de política necesarios

para replantear estrategias, instituciones, vínculos Estado-sociedad y gobernanza democrática.

En el ámbito preventivo, tenemos que la LGPC define en su artículo 2 varios conceptos, enfatizando el de gestión integral de riesgos que veremos más adelante, y la detección de zonas de riesgo con sentido punitivo (artículos 82-84); el término de prevención se acotó de este modo: “Conjunto de acciones y mecanismos implementados con antelación a la ocurrencia de los agentes perturbadores, con la finalidad de conocer los peligros o los riesgos, identificarlos, eliminarlos o reducirlos; evitar o mitigar su impacto destructivo sobre las personas, bienes, infraestructura, así como anticiparse a los procesos sociales de construcción de los mismos” (artículo 2, fracción XXXIX). Por su parte la LGCC centra su atención en la adaptación para reducir la vulnerabilidad (artículos 27-29), además precisa medidas de seguridad (art. 113). La LGEEPA define varias acciones como de utilidad pública en materias tales como ordenamiento ecológico del territorio y zonas de salvaguardia, además de conceptos de prevención, zonificación (artículos 2 y 3). También precisa lo relacionado con la evaluación de impacto ambiental en varios tipos de obras, entre otras: hidráulicas, minería, infraestructura de residuos peligrosos y radiactivos, aprovechamientos forestales y cambios de uso del suelo y desarrollos inmobiliarios costeros (artículo 28); también incluye medidas de seguridad (artículo 170). Por último, la LGAHOTDU retoma el concepto de gestión integral de riesgos.

La solución legislativa actual fue incluir en el artículo 2, fracción XXVIII de la LGPC la definición de gestión integral de riesgos, como:

El 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. Involucra las etapas de: identificación de los riesgos y/o su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción.

Este concepto es retomado íntegramente en la fracción XXI del artículo 3 de la LGAHOTyDU. Complementa esta definición el desglose de las “fases anticipadas” de intervención acotadas en el artículo 10 de la propia LGPC:

- I. Conocimiento del origen y naturaleza de los riesgos, además de los procesos de construcción social de los mismos;
- II. Identificación de peligros, vulnerabilidades y riesgos, así como sus escenarios;
- III. Análisis y evaluación de los posibles efectos;
- IV. Revisión de controles para la mitigación del impacto;
- V. Acciones y mecanismos para la prevención y mitigación de riesgos;
- VI. Desarrollo de una mayor comprensión y concientización de los riesgos, y
- VII. Fortalecimiento de la resiliencia de la sociedad.

Este concepto retoma las etapas asociadas al tratamiento de los desastres desde la identificación de los riesgos hasta la recuperación posdesastre, a diferencia de la protección civil como intervención orientada a la atención de emergencias. Se pretende ofrecer una respuesta legislativa que articule políticas públicas en la perspectiva del ciclo de respuestas institucionales reconocidas a nivel internacional como las requeridas para garantizar la reducción de desastres (ver el inciso 5.1, relativo al Marco de Acción de Sendai).

En cuanto a la *atención o respuesta* frente a impactos por desastres, la LGPC establece los criterios tradicionalmente desarrollados en protección civil, como es el auxilio “respuesta de ayuda a las personas en riesgo o a las víctimas de un siniestro, emergencia o desastre” (artículo 2, fracción V), enfatizando la intervención de las fuerzas armadas (artículo 21), precisa lo conducente a la declaratoria de emergencia, aplicada “ante la inminencia, alta probabilidad o presencia de una *situación anormal generada por un agente natural perturbador*”, con la finalidad de “brindar de manera inmediata los apoyos necesarios y urgentes para la población susceptible de ser afectada”(artículos 59 y 64), también remite a la declaratoria de desastres, acto ante el cual se emite al reconocerse “la presencia de un agente natural perturbador severo” ante el cual se requieren recursos federales al verse rebasadas las capacidades financieras y operativas locales (artículo 60) para la puesta en marcha del Fonden.

Esta ley prevé lineamientos de política para atender a la población rural afectada por contingencias climatológicas, definiendo una reserva especial para este sector (artículos 91-94). En la LGCC no hay acotaciones con el grado de precisión que la LGPC, sin embargo estipula lineamientos de política, donde convergen adaptación y mitigación que desde el cambio climático tienen mayor complejidad que la política de auxilio en protección civil, pues ambas tiene carácter preventivo en cuanto a reducción de vulnerabilidad y de emisiones de

gases de efecto invernadero (GEI), al mismo tiempo que implican respuestas ante condiciones de riesgo y emergencia (artículos 27-29, 31-34 y 80); cabe mencionar que en la LGPC la mitigación se entiende como “toda acción orientada a disminuir el impacto o daños ante la presencia de un agente perturbador sobre un agente afectable” (artículo 2, fracción XXXVI). En cuanto a la LGEEPA, ésta enfatiza la inspección y vigilancia como actividades vinculadas con la respuesta. Finalmente, la LGAHOTDU considera como de utilidad pública la atención de situaciones de emergencia “debidas al cambio climático y fenómenos naturales” (artículo 6, fracción IX).

En cuanto a la *recuperación posdesastre* la LGPC incluye la reconstrucción, definida como “La acción transitoria orientada a alcanzar el entorno de normalidad social y económica que prevalecía entre la población antes de sufrir los efectos producidos por un agente perturbador en un determinado espacio o jurisdicción. Este proceso debe buscar en la medida de lo posible la reducción de los riesgos existentes, asegurando la no generación de nuevos riesgos y mejorando para ello las condiciones preexistentes” (artículo 2, fracción XLIV), además de lo ya expuesto sobre la declaración de “desastre natural” (artículo 60). Por su parte, la LGCC no establece en los transitorios aspectos de recuperación en sentido estricto. La LGEEPA incluye en la fracción XXIV del artículo 3 la restauración como “Conjunto de actividades tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales”. También define sanciones diversas (artículos 171-174 bis 1). La LGAHOTDU no prevé medidas de recuperación o reconstrucción.

En general el paso del auxilio o atención a la prevención tiene algunos soportes jurídicos, no exentos de contradicciones, el problema principal como puede observarse en lo antes expuesto es que hay escasas y fragmentadas menciones a los derechos humanos, que deben ser considerados como el eje articulador de las políticas relacionadas con prevención de desastres. La actual Estrategia Nacional de Cambio Climático no plantea vínculo o definición de política considerando los derechos humanos; por otra parte, establece tres ejes estratégicos materia de adaptación al cambio climático, que son los siguientes:

A1 Reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia del sector social ante los efectos del cambio climático.

A2 Reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia de la infraestructura estratégica y sistemas productivos ante los efectos del cambio climático.

A3 Conservar y usar de forma sustentable los ecosistemas y mantener los servicios ambientales que proveen. (Gobierno de la República, 2013): 20),

La visión definida a 10, 20 y 40 años en el rubro “sociedad/población” muestra orientaciones prospectivas de carácter aspiracional (Ver Cuadro 3):

Cuadro 3. Orientaciones prospectivas en el rubro sociedad/población, visión 10-20-40 años

Escala temporal	Principales hitos (*)
10 años	<ul style="list-style-type: none"> ➔Se atiende a los grupos más vulnerables ante los efectos del cambio climático. ➔La sociedad está involucrada y participa activamente en lo relacionado con cambio climático.
20 años	<ul style="list-style-type: none"> ➔La sociedad está comprometida con la tarea de reducir los efectos del cambio climático. ➔Los asentamientos humanos han ampliado su capacidad adaptativa a los impactos del cambio climático.
40 años	<ul style="list-style-type: none"> ➔La sociedad se integra cultural y socialmente al combate al cambio climático. ➔Sociedad rural poco vulnerable.

(*) Los hitos se refieren a escenarios prospectivos para cada escala temporal.
Fuente: Elaboración propia, con base en Gobierno de la República (2013: 22-23).

En consonancia con lo anterior en el eje estratégico A.1 “Reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia del sector social ante los efectos del cambio climático, la ENCC define líneas de acción para efectos de adaptación en el sector social, importantes para generar políticas preventivas desde una planeación participativa, como se muestra a continuación:

A1.1 Fortalecer la identificación y atención de zonas, asentamientos y grupos sociales prioritarios para la reducción de la vulnerabilidad y el aumento de resiliencia de los asentamientos humanos en zonas rurales, urbanas y costeras.

A1.2 Fortalecer la Gestión Integral de Riesgos de la población; incluyendo los sistemas de comunicación, alerta temprana, planes locales de evacuación, reducción y manejo de riesgos ocasionados por eventos hidrometeorológicos extremos.

A1.3 Incrementar los recursos destinados a la atención de desastres asegurando una mayor proporción a la prevención.

A1.4 Fortalecer los mecanismos de atención inmediata y expedita en zonas impactadas por los efectos del cambio climático, como parte de los planes y acciones de protección civil.

A1.5 Fortalecer la aplicación de la regulación de uso de suelo con la finalidad de disminuir hasta eliminar asentamientos irregulares en zonas de riesgo de desastres.

A1.6 Instrumentar y fortalecer políticas públicas enfocadas a garantizar la disponibilidad en calidad y cantidad de agua en zonas consideradas como prioritarias por su probabilidad de

escasez derivada del cambio climático con énfasis en fortalecer los servicios eco-hidrológicos proveídos por los ecosistemas.

A1.7 Garantizar la seguridad alimentaria ante las amenazas climáticas al dar preferencia a medidas de gestión integral de la cuenca, la conservación de biodiversidad y la restauración de suelos y demás sistemas ecológicos de soporte.

A1.8 Instrumentar y fortalecer políticas públicas enfocadas a reducir riesgos a la salud asociados a efectos del cambio climático; y para ello considerar a los grupos más susceptibles y sensibles por sus condiciones biológicas y de salud.

A1.9 Diseñar y fortalecer políticas públicas para proteger el patrimonio de la población (vivienda, infraestructura, etcétera) ante los impactos del cambio climático.

A1.10 Incrementar y fortalecer políticas públicas enfocadas a reducir riesgos a la infraestructura de salud pública.

A1.11 Diseñar e incluir el enfoque de género en las estrategias de reducción de la vulnerabilidad social.

A1.12 Instrumentar y fortalecer políticas públicas de educación a la población sobre manejo de riesgos de desastres.

A1.13 Instrumentar mecanismos transparentes e incluyentes que aseguren la participación social en el diseño e implementación de estrategias de adaptación al cambio climático, tales como consejos comunitarios, distritales, municipales y estatales enfocados a reducir la vulnerabilidad social.

En el Acuerdo de París se definen aspectos importantes en materia de gestión de la adaptación, por ejemplo, que sea participativa, transparente, incluyendo el género, reconocer los conocimientos de los pueblos indígenas (ver el subcapítulo del Acuerdo de París).

Para avanzar hacia la prevención es recomendable profundizar en el conocimiento de los diseños programáticos y sus limitaciones, en el caso del Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018 (PNPC) tenemos que solamente se hace referencia a los derechos humanos exclusivamente en un reducido apartado de “Transparencia”, sin concebirlas como aspecto estratégico para la articulación de políticas, quedando como asunto aislado del derecho a la información⁵. En dicho programa se presentan los siguientes aspectos de diagnóstico (p. 7-11):

⁵ Conforme a lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, “El derecho de acceso a la información pública se interpretará conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de

- *Limitado enfoque preventivo en las acciones de protección civil.* No se exponen argumentos de carácter preventivo, se hace un recuerdo sobre limitaciones en materias relacionadas con auxilio, alertamiento, seguros financieros para enfrentar impactos, “resiliencia de la infraestructura y servicios públicos ante situaciones catastróficas” y de preparación, sin plantear el problema de que los “fenómenos perturbadores” (peligros o amenazas) no son el aspecto central, sino la vulnerabilidad de la sociedad y el riesgo socialmente construido. Hay débil argumentación acerca de los ámbitos de competencia de los tres órdenes de gobierno, enfocando esta cuestión a enfrentar a los “fenómenos perturbadores”, además de limitar el problema de la gestión integral de riesgos como un asunto no atendido por unidades internas de la administración pública federal.
- *Limitada vinculación con la sociedad y escasa promoción de la cultura de protección civil.* El argumento central es el siguiente:

Durante muchos años, se descuidó la relación con el eslabón más fuerte de la protección civil: la sociedad civil organizada, la cual fue la fuente más importante de organización y adopción de soluciones efectivas a los problemas emergentes luego de los sismos de 1985, desaprovechando el potencial de la iniciativa privada y su experiencia en la continuidad de negocios. En el pasado se creía que sólo el Gobierno en sus tres niveles, era responsable único de la atención de la emergencia, quedando en muchas ocasiones limitada su capacidad de respuesta. El enfoque esencialmente reactivo del sistema priorizó la participación de las organizaciones de la sociedad civil para mejorar la planeación, los programas de respuesta a emergencias y el alertamiento en el plano comunitario.

Se reconoce la falta de vinculación con la ciudadanía para reducir su vulnerabilidad ante desastres, pero en el PNPC hay mayor preocupación por impulsar campañas “de responsabilidad social” con empresas mediáticas privadas. También se expone una falacia al afirmar que “los primeros en atender una emergencia es el personal especializado” (sic), desconociendo la actuación inmediata de personas y comunidades que padecen los impactos inmediatos del desastre. Para explicar la mínima” participación social en el SINAPROC, por “la escasa promoción a la cultura de protección civil” (p. 7). Se plantea el problema de la débil gestión integral de

Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano y la interpretación que de los mismos hayan realizado los órganos internacionales especializados” (Segob, 2014:36).

riesgos en la formación de recursos humanos y en la carencia de información sobre esta gestión en los programas educativos de todos los niveles escolares.

- *Limitada coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil en emergencias y desastres.* Aunque se cuestiona el carácter reactivo del SINAPROC, se propone fortalecer mecanismos de administración de emergencias y desastres, se exponen preocupaciones diversas, por ejemplo no tener registro de brigadistas comunitario y otros grupos especializados, se reconoce que “el Gobierno de la República ha centralizado sus recursos humanos y materiales en la generación de un modelo de gestión de riesgos poco cooperativo, vertical e ineficiente, lo que provoca que la atención por parte de las autoridades federales se retrase al tener que atender eventos simultáneos.”, reiterando la vocación centralista, más que el fortalecimiento de los órdenes de gobierno estatal y municipal; hay una preocupación especial ante la debilidad en la atención de emergencias. Finalmente se afirma que: “Históricamente se ha dejado en manos de las fuerzas armadas la atención del desastre, minimizando las acciones de prevención y la capacidad de todos los integrantes del SINAPROC y de la sociedad, lo que implica una importante pérdida de capacidad de respuesta, duplicación de esfuerzos y gastos excesivos en reconstrucción” (p. 9). Pero no se cuestiona que la propia LGPC promulgada en junio de 2012 incluye un artículo que legaliza y valida este aspecto mencionado en el apartado anterior.
- *Marco jurídico desactualizado y heterogéneo.* El diagnóstico oficial se concentra en dos aspectos: presentar la LGPC como un ordenamiento coherente que, entre otros aportes, incluye la gestión integral de riesgos, repitiendo algunos aspectos organizacionales ya previstos en la LGPC del año 2000; y que las legislaciones estatales de protección civil se homologuen con la LGPC; en tercer lugar menciona la no aplicación de la ley por ejemplo en casos como asentamientos en zonas de riesgo, sin reconocer que este problema es parte de la normalidad vulnerable que enfrentan la mayor parte de los pobladores del país ante la precariedad socioeconómica, los mercados de sueño desregulados y campo fértil para la corrupción institucionalizada.
- *Insuficiente adopción y uso de innovación tecnológica en materia de protección civil.* La preocupación central remite a los atlas de riesgos que en el caso de las entidades federativas no son “consultables” ni están homogeneizados en plataforma tecnológica y el atlas nacional no está homologado y sistematizado; no se menciona que tales atlas son de peligros, no de riesgos.

- *Distribución inadecuada de los instrumentos financieros de gestión de riesgos.* Se reconoce que los recursos invertidos en atención de desastres son muy superiores a los erogados en prevención, tanto por diseño institucional como por falta de cultura preventiva entre a población, sin embargo, no se reconoce que esta falta de cultura preventiva también incluye a los tres órdenes de gobierno; no se menciona que hay centralismo financiero sin enfoque descentralizado, lo que genera dependencia estatal y municipal.

6.3 Gobernanza, participación social y resiliencia

El llamado buen gobierno subyace como preocupación en los ámbitos internacional y nacional, habida cuenta de la necesidad de mejorar las prácticas de la gestión pública, al comprobarse que no es suficiente tener marcos normativos coherentes en la dimensión formal. En las leyes generales analizadas no hay mención explícita a la gobernanza, y en el lenguaje político cotidiano la preocupación está centrada en la gobernabilidad, en la lógica de estabilidad y control autoritario.

La gobernanza como una modalidad del buen gobierno enfocada a la apertura de canales de participación, en los términos del Marco de Sendai y el Acuerdo de París se refiere a la incidencia de la sociedad civil y otros actores clave (stakeholders) en la planeación y toma de decisiones. En el caso de los desastres y el cambio climático la gobernanza involucra a gobiernos locales y comunidades que deben fortalecerse en vinculación con el proyecto nacional de desarrollo, construyéndose vínculos entre estructuras de gobierno y sociedad civil desde políticas y acciones innovadoras, en este sentido una nueva estrategia de resiliencia (no reducida a la resiliencia institucional), debe incorporar la diversidad cultural, grupos por edad y género y los niveles de ingreso, entre otros aspectos (Rodríguez, 2010: 159).

El desafío de construir resiliencia social se liga estrechamente con la organización y participación social, el enfoque de derechos humanos debe considerar dos niveles: 1) los DESCAs, en su calidad de derechos asociados a necesidades y demandas relacionadas con medios de vida; 2) los derechos civiles y políticos, dado que no es posible construir resiliencia frente a riesgos de desastre mediante la reducción de las vulnerabilidades al margen de la necesaria organización, participación, acceso a la información y libertad de

expresión de los sujetos que son potenciales víctimas individuales y colectivas de desastres y cambio climático en el contexto de desigualdad imperante en México.

Un nuevo enfoque de política pública para construir resiliencia social requiere arreglos institucionales y consensos que recuperen del marco legal los elementos propositivos que perfilen los soportes más que los candados para nuevas orientaciones de política en gestión de riesgos de desastres, esto pasa por la reconstrucción de los tejidos sociales y de las economías regionales y locales, hoy devastadas por el modelo político-económico que propicia la desigualdad y, con ello, mayor vulnerabilidad para los sectores excluidos. Lo anterior implica que el Estado mexicano establezca canales de diálogo y respeto con la sociedad civil y las comunidades locales para trabajar conjuntamente en la reducción de desastres. Debe superarse el protagonismo gubernamental para descentralizar procesos hacia la sociedad, incluyendo organizaciones de base territorial, organizaciones no gubernamentales, asociaciones científicas, universidades, empresas privadas que coincidan en ir más allá de soluciones de corto plazo para mitigar efectos sin atender las causas (Rodríguez, 2010: 162)

La resiliencia implica reducir la vulnerabilidad, esto es, deconstruir los riesgos y promover los derechos humanos (especialmente los DESCAs). La participación social es medular en materia de gobernanza, sin embargo, en las cuatro leyes analizadas encontramos disparidades. En el caso de la LGPC no existe un apartado específico al respecto, hace una difusa afirmación de que el Sistema Nacional de Protección Civil es

un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, principios, instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones, que establecen corresponsablemente las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los organismos constitucionales autónomos, de las entidades federativas, de los municipios y las delegaciones, a fin de efectuar acciones coordinadas, en materia de protección civil (artículo 14).

Respecto a su composición, se establece que dicho sistema:

se encuentra integrado por todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, por los sistemas de protección civil de las entidades federativas, sus municipios y las delegaciones; por los grupos voluntarios, vecinales y organizaciones de la sociedad civil, los cuerpos de bomberos, así como por los representantes de los sectores privado y, social, los

medios de comunicación y los centros de investigación, educación y desarrollo tecnológico (artículo 16, primer párrafo).

Como se comentó anteriormente la distribución de competencias en la LGPC tiene un perfil centralista, en tanto que las otras tres leyes incorporan títulos y capítulos específicos acerca de las atribuciones de los tres órdenes de gobierno. Las insuficiencias que en materia de participación social tiene la LGPC se reflejan cuando se le compara con las leyes de cambio climático, ambiental y urbana (ver Anexos. Cuadro 12). El fomento de la participación es reconocido como una prioridad de las políticas públicas de protección civil (artículo 4, fracción IV) y como una de las atribuciones del Consejo Nacional de Protección Civil para que tal participación contribuya en la formulación y ejecución de los programas “destinados a satisfacer las necesidades de protección civil” (artículo 26, fracción VII). Cabe señalar que este consejo es una instancia gubernamental de carácter consultivo (artículo 26, primer párrafo), integrado por representantes de las secretarías de Estado federales y los jefes de los poderes ejecutivos de las entidades federativas (artículo 27).

Por su parte la LGCC instituye el Consejo de Cambio Climático, que es “el órgano permanente de consulta de la comisión (intersecretarial de cambio climático) y que —a diferencia del Consejo Nacional de Protección Civil— su integración consta de quince miembros de los sectores social, privado y académico, “debiendo garantizarse el equilibrio entre los sectores a intereses respectivos” (artículo 51). En cuanto a la participación social, el Título Octavo prevé que los tres órdenes de gobierno “deberán promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución y vigilancia” de la política de cambio climático (artículo 109), al mismo tiempo se faculta a la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático para convocar a organizaciones de los sectores social y privado a opinar y formular propuestas en adaptación y mitigación (artículo 110, fracción I). Por otra parte, se define al Consejo mencionado como “órgano permanente de consulta” de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (artículo 51).

La LGEEPA establece en el Capítulo I del Título Quinto lo relacionado con participación social, faculta al gobierno federal para promover la participación corresponsable de la sociedad “en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental” (artículo 157), en particular se define la atribución de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) para convocar a diversos sectores: organizaciones obreras, empresariales, de campesinos y productores agropecuarios, pesqueros y forestales, comunidades agrarias, pueblos indígenas, instituciones educativas, organizaciones sociales

y privadas no lucrativas “y demás personas interesadas para que manifiesten su opinión y propuestas” (artículo 158, fracción I). En el capítulo VII del Título Sexto se hace énfasis en la denuncia popular como instrumento de política participativa, reconociendo que “Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades” podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) o ante otras autoridades cualquier hecho, acto u omisión que implique “desequilibrio ecológico o daños al ambiente” (artículo 189), estableciendo un amplio repertorio procedimental en la materia (artículos 190-204).

La cuarta ley que hemos analizado en este trabajo, la LGAHOTDU, tiene en el Título Décimo Primero dos capítulos relacionados con participación. En el Capítulo Primero, denominando “De la Participación Ciudadana y Social”, se confiere a los tres órdenes de gobierno la facultad de promover la participación ciudadana “en todas las etapas” del proceso de planeación del desarrollo urbano y metropolitano (artículo 92). En este sentido, se ordena a las autoridades para promover la participación social y ciudadana en diversas materias, incluyendo “La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los Centros de Población” (artículo 93, fracción VII). Por otra parte, en el Capítulo Quinto se especifica lo relativo a los “observatorios ciudadanos”, mismos que deben ser promovidos en su creación y funcionamiento por los tres órdenes de gobierno, “con la asociación o participación plural de la sociedad, de las instituciones de investigación académica, de los colegios de profesionistas, de los organismos empresariales, de las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno, para el estudio, investigación, organización y difusión de información y conocimientos sobre los problemas socio-espaciales y los nuevos modelos de políticas urbanas y regionales y de gestión pública” (artículo 99), para tal efecto la ley establece líneas de acción que los tres órdenes de gobierno deben atender, entre otros: proporcionar a tales observatorios información asequible, estimular procesos de consulta y deliberación ayudar en el desarrollo de capacidades, compartir información y conocimientos “con todos los interesados” (artículo 100).

Este ley prevé la creación del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (artículo 3, fracción VII), en su carácter de instancia de carácter consultivo, de conformación plural y participación ciudadana (artículo 14), sin embargo su integración será determinada por quien ostente la titularidad de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) (artículo 15); a diferencia de lo estipulado en cuanto a la integración de los consejos de protección civil y cambio climático, en este caso se define mediante la

discrecionalidad, además de que en el artículo Sexto Transitorio se indica que tal servidor público tiene como plazo seis meses después de promulgarse esta ley para convocar a la instalación del Consejo (hacia el 28 de abril de 2017).

Finalmente, incluye el Título Décimo Tercero, en cuyo Capítulo Primero (artículos 104-108) estipula los ejes de la denuncia ciudadana, en términos similares a la LGEEPA en su Título Sexto, capítulo VII. Es importante ampliar el análisis de la resiliencia, que debe ser parte del desarrollo nacional y local. Existe consenso internacional respecto de la prioridad de construir resiliencia en los ámbitos locales, sin embargo, debemos tener presente que un enfoque de este tipo puede resultar limitado cuando se maneja como opción carente de vinculación con procesos nacionales y regionales.

Hay restricciones para crear una verdadera sinergia entre políticas y estrategias en planeación territorial, adaptación al cambio climático, reducción de desastres, desarrollo y gobernanza democrática. Un desafío central radica en que los políticos y servidores públicos entiendan y asuman sus responsabilidades para coadyuvar en la construcción de la resiliencia social, que implica reducir la vulnerabilidad diferencial frente a desastres y cambio climático. En este sentido la credibilidad es importante porque la información, comunicación, percepción del riesgo y las experiencias personal y colectiva son asuntos a incorporar en los encuentros de actores clave (stakeholders), involucrando a científicos, servidores públicos, líderes comunitarios, universidades, organizaciones civiles, entre otros, para participar en el diseño de un marco de corresponsabilidad integrando a las comunidades vulnerables en los procesos de diseño de políticas y toma de decisiones. Es imperativo ir más allá de los modelos institucionales de percepción que crean ideas erróneas acerca de que las personas y comunidades afectadas y/o vulnerables carecen de capacidad de recuperación frente a riesgos anteriores y futuros. Compartimos con Rodríguez (2010) en la pertinencia de plantearnos *dos nuevos ejes de política*:

- Transformar las políticas públicas, por ejemplo, la educación no debe limitarse a pensar que es asunto de transmitir información a las personas y comunidades vulnerables, debe haber un proceso educativo enfocado también a los servidores públicos, que deben mostrar mayor sensibilidad y compromiso, independientemente del cálculo político pragmático que guía sus acciones. En otro orden de ideas, la recuperación posdesastre no debe limitarse a la reconstrucción de infraestructura y equipamientos urbanos, es necesario decidir un cambio de rumbo, orientando la recuperación hacia los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, que

hasta la fecha no son importantes en los programas de reconstrucción como ejes articuladores de la mitigación de impactos a futuro, considerando la importancia de los tejidos sociales y comunitarios dañados por desastres como espacios ciudadanos de sujetos capaces de actuar y no solamente como objetos de una atención humanitaria generadora de dependencia hacia los apoyos externos.

- Debe transitarse de las acciones de corto plazo basadas en la atención de emergencias, funcional para efectos de políticas asistencialistas y clientelares, hacia acciones que resignifiquen el corto plazo como oportunidad para fortalecer tejidos sociales y comunitarios, desde el diálogo de saberes, es insuficiente la práctica conocida como transferencia de tecnología, pues en materia de cambio climático se evade debatir el problema de la dependencia tecnológica matizada como un asunto temporal, siendo que se prolonga tal dependencia por la carencia de desarrollos propios.

Por otra parte, identificamos diversos cursos de acción en material de resiliencia social: a) incorporar explícitamente los DESCA como parte de la agenda necesaria para definir estrategias de reducción de riesgos y vulnerabilidad, precisando cómo tal inclusión contribuirá a replantear las políticas de protección civil y adaptación, hasta ahora carentes de enfoque de derechos; b) considerar los derechos civiles y políticos como componentes de resiliencia, dado que sin libertad de expresión, sin acceso a la información y sin respeto a las propias formas de organización y participación social, la gestión de riesgos de desastres se vuelve discurso carente de legitimidad, independientemente de las bondades esgrimidas desde diversos ámbitos institucionales alejados de la realidad social.

6.4 Seguridad humana vs. seguridad nacional

Continuar pensando los desastres como ámbito de intervención vinculado a la seguridad nacional entraña el riesgo de dar continuidad a una errática gestión de riesgo de desastre y, en consecuencia, de la adaptación frente a cambio climático, al prevalecer una ideología de gestión militar de los desastres. En el contexto de un sistema político autoritario, la gobernanza democrática es sustituida tanto en los discursos como en las prácticas institucionales por la gobernabilidad en el sentido de la búsqueda de control, estabilidad y subordinación de la sociedad al Estado en su faceta histórica de carácter neoliberal y con rasgos militarizados.

La orientación de la acción institucional frente a los desastres en el marco de una noción de seguridad nacional está sustentada en el componente de acción de las fuerzas armadas que se vincula con aspectos de inteligencia o espionaje. Cabe recordar que desde 2008 se instituyó mediante acuerdo administrativo la adscripción de protección civil en el ámbito de seguridad nacional en la perspectiva de consolidar políticas de gobernabilidad (Rodríguez, 2011) como se observa en el Programa de Seguridad Nacional 2014-2018, la Agenda Nacional de Riesgos (Rodríguez, 2016), así como la Ley de Seguridad Nacional.

Como veremos en este capítulo la **seguridad humana** denota mayor complejidad y un enfoque más amplio que la noción de seguridad nacional centrada en el Estado por sobre la sociedad. Por ello, además de lo anteriormente expuesto respecto a gobernanza democrática, consideramos pertinente explorar las posibilidades del concepto seguridad humana planteado por el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), cuyo Grupo de Trabajo II (WGII) reconoce la existencia de varias definiciones, en función de la disciplina científica de procedencia, planteando su propia definición en el contexto del cambio climático: "(...) 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: 3).

En el Quinto Reporte de Evaluación del IPCC (AR5), el WGII afirma que el núcleo vital de la vida humana incluye la universalidad y especificidad cultural, los elementos materiales y no materiales necesarios para que la gente actúe en beneficio de sus intereses. Se reconoce que muchos fenómenos influyen en la seguridad humana, y en la operación de los mercados, el Estado y la sociedad civil. Al respecto, el WGII reitera que la pobreza, la discriminación de muchos tipos y los desastres naturales extremos (sic) y tecnológicos socavan la seguridad humana. Al mismo tiempo, refiere la seguridad humana considerando a individuos y comunidades, incluyendo problemas relacionados con medios de vida o de subsistencia, cultura y estabilidad política.

En el Cuarto Reporte (AR4), el WGII identificó problemas de riesgo climático relacionados con los medios de vida o subsistencia, culturas y personas indígenas y la migración y los conflictos violentos que incrementan la vulnerabilidad al cambio climático, además de indicios de cómo la migración tiene un rol importante en cuanto a la adaptación. En el AR5 se presenta una evaluación sistemática acerca de las dimensiones de la seguridad humana. Así, se consideran varias dimensiones específicas de la seguridad humana: seguridad alimentaria, salud pública, medios de vida o subsistencia (livelihoods) y perspectivas

regionales. En el AR5 se describe la situación de los derechos a la vida, a la salud, al refugio o abrigo (vivienda) y alimentos, que son quebrantados por el cambio climático. Aunque el WGII no analiza la cuestión de la seguridad humana desde el enfoque de derechos humanos hace mención al riesgo climático enfrentado por la población en cuanto a sus derechos políticos, socioculturales y económicos; también refiere que es importante proteger los derechos de mujeres, niños, indígenas y otras “minorías” (IPCC, 2014: 4).

La investigación sobre las interacciones específicas de la seguridad humana y los impactos del cambio climático se enfoca en las interrelaciones —con influencia directa e indirecta— acerca de cómo las fuerzas culturales, demográficas, económicas y políticas afectan a individuos y comunidades. Se reconoce la importancia de conocer los factores de vulnerabilidad que cruzan múltiples escalas y sectores, incluyendo las relaciones de género, cultura, instituciones políticas y mercados (ídem). Veamos a continuación las seis dimensiones de la seguridad humana que el IPCC considera sustantivas para plantear nuevas orientaciones de intervención institucional en adaptación:

- a) *Dimensiones económicas y de medios de vida o subsistencia de la seguridad humana y riesgo por cambio climático.* Se priorizan dos aspectos: i) los impactos del cambio climático en los aspectos materiales de los medios de vida, la seguridad de los medios de vida incluye el acceso a alimentos, vivienda, agua limpia, empleo y salud; se afirma que los riesgos directos a la vida y medios de vida son altamente diferenciados por factores sociodemográficos (edad, bienestar y género); se agrega el argumento de que la “exposición humana a los desastres naturales” (sic) relacionados con cambio climático se expresa en pérdidas humanas, particularmente en los países con elevados niveles de pobreza (IPCC, 2014: 6). ii) las estrategias y *acciones de adaptación* contribuyen a reducir la vulnerabilidad y al avance de la seguridad humana; sin embargo, se reconoce que algunas estrategias de adaptación pueden aumentar la vulnerabilidad y reforzar las desigualdades (en el caso mexicano la seguridad alimentaria está en riesgo por la insistencia de poderosas corporaciones transnacionales como Monsanto de imponer el régimen de producción de maíz transgénico, enarbolado como opción ante el cambio climático).
- b) *Dimensiones culturales de la seguridad humana.* En este segundo rubro el IPCC incluye tres factores: i) la cultura interactúa con impactos climáticos y adaptación, se asevera que la cultura se expresa en conocimientos, cosmovisiones, creencias, normas, valores y relaciones sociales, esta definición de cultura expresa las

relaciones entre sociedad y medio ambiente y su influencia en las respuestas y desafíos ante el medio ambiente y otros riesgos, en este sentido se afirma que el cambio climático es percibido diferencialmente dependiendo de la cultura desde la cual es visto, en este contexto el conocimiento científico representa una más de las representaciones sociales (p. 8), de este modo tenemos que la cultura interactúa con la adaptación y muestra cómo las percepciones local e individual afectan las narrativas sobre los riesgos, resiliencia y capacidad de adaptación, por tal motivo las percepciones culturalmente adquiridas pueden facilitar o dificultar la adaptación y tiene implicaciones en la seguridad humana (IPCC, 2014: 8); *ii*) al referirse a las personas originarias (indígenas) se argumenta que 400 millones de indígenas en el mundo, viven bajo condiciones precarias social, económica y políticamente, lo que aumenta su vulnerabilidad y afecta negativamente su seguridad humana (IPCC, 2014: 9); *iii*) en tercer lugar, hay un énfasis en las formas de conocimiento local y tradicional, se reconoce que este tipo de conocimiento influye en la toma de decisiones y es crítico para fortalecer la seguridad humana, además se da cuenta de que la integración desde la “coproducción de los conocimientos” demuestra que cuando el conocimiento local y tradicional construyen propuestas con el conocimiento científico se incrementa la capacidad adaptativa y se reduce la vulnerabilidad (p. 10).

- c) *Migración (o desplazamiento) y seguridad humana.* En esta dimensión destacan cuatro cuestiones. *i*) En este rubro se analiza el rol del desplazamiento de poblaciones frente a “eventos climáticos extremos”, exponiendo los desafíos a la gobernanza por el desplazamiento de personas y los desafíos de la migración para la sustentabilidad urbana; además de definir la migración en función de sus características temporales y espaciales (permanente o semipermanente; interna al no cruzar en todos los casos las fronteras nacionales), reconoce que la modalidad migratoria más significativa es la rural-urbana; adicionalmente se reporta que la migración neta hacia zonas costeras se estima en 70 millones de personas en el periodo 1990-2000 (IPCC, 2014: 11-12). *ii*) se afirma que los llamados eventos extremos (huracanes, inundaciones, olas de calor, sequías, etc.) incrementan sus impactos en la migración; dado el aumento en su intensidad por cambio climático influirán directamente en los niveles de desplazamiento; por otra parte se reconoce que las estructuras económicas causan la vulnerabilidad social por lo que podrían determinar que los desplazamientos temporales se conviertan en migración

permanente; se insiste que el desplazamiento afecta la seguridad humana y, en consecuencia, vivienda, economía y salud, dando lugar a que los impactos iniciales se conviertan en un síndrome crónico de inseguridad. Se hace mención a casos en los cuales tales eventos extremos no necesariamente están asociados con desplazamiento e incluso pueden estar asociados con inmovilidad o no migración. *iii)* Las tendencias de la migración y cambio climático de largo plazo implican cambios en el nivel del mar, la erosión costera y la pérdida de productividad agrícola, con impactos decisivos en los flujos migratorios incluyendo evidencias de desplazamiento permanente, estos procesos también amplificarán las tendencias existentes de la migración rural-urbana. Se hace mención explícita al caso de la tasa de migración de México a EU que muestra cómo las proyecciones sobre sequías incrementarán la emigración en rutas establecidas de migración y la pérdida de población en áreas rurales (IPCC, 2014: 13). *iv)* La migración como adaptación ante los impactos del cambio climático, se afirma que la migración es muy usada como estrategia de adaptación para reducir los riesgos en lugares altamente vulnerables, hay casos de gobiernos que promueven el reasentamiento como parte de las estrategias de adaptación, sin embargo se cuestiona este tipo de medidas al demostrarse que las reubicaciones implican fallas y errores en la adaptación, al constatarse implicaciones negativas para quienes son reubicados, al ver afectados sus derechos humanos (IPCC, 2014: 14).

- d) *Cambio climático y conflictos armados.* Se plantean cuatro situaciones vinculadas con la seguridad humana; *i)* el cambio climático como causa de conflictos; *ii)* conflicto e inseguridad asociados con las respuestas al cambio climático; *iii)* Conflicto violento y vulnerabilidad a cambio climático; y *iv)* actividades necesarias para construir la paz y promover la adaptación (IPCC, 2014: 15-19).
- e) *Integridad del Estado y rivalidades geopolíticas.* Se consideran dos aspectos: *i)* la infraestructura estratégica o crítica y la capacidad del Estado, remite a los daños que el cambio climático y los eventos extremos dañarán dicha infraestructura (particularmente agua, saneamiento, energía y transporte), por ejemplo, se exacerbarán los problemas de abastecimiento de agua en algunas áreas urbanas con múltiples riesgos en las ciudades, en áreas que pueden resultar inundadas o enfrentar el incremento de tormentas de nieve, la infraestructura puede ser dañada, lo mismo las áreas vulnerables a inundaciones, deslizamientos de laderas o incendios

forestales. Se considera que estos impactos reducirán la capacidad de algunos Estados para proveer servicios sociales o públicos, por ejemplo, hospitales, seguridad pública (fuerzas policíacas) y atención de urgencias. Los daños a carreteras, vías férreas, aeropuertos, puentes e infraestructura de transporte pueden también reducir la capacidad de los gobiernos para atender las necesidades ciudadanas. En los países donde los pobres dependen fuertemente de actividades sensibles al clima como es el caso de la agricultura, se espera que los impactos “declinen significativamente” el ingreso de la población rural (IPCC, 2014: 20). El segundo rubro de preocupación se refiere a: *ii*) Asuntos geopolíticos, en éste la preocupación se centra principalmente en los pequeños países insulares y aquellos con importantes áreas costeras.

VII. TALLER “PROTECCIÓN CIVIL Y DERECHOS HUMANOS”

Con base en la convocatoria emitida por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) de la UNAM, El día 20 de febrero de 2017 se llevó a cabo el taller “Protección civil y derechos humanos” en la Unidad de Seminarios “Dr. Ignacio Chávez” de la UNAM, en el cual participaron con diversas intervenciones la Mtra. Jessica Bautista Vergara (secretaria académica del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM), el Mtro. Norlang García (subdirector de Estudios Económicos y Sociales del Centro Nacional de Prevención de Desastres), el Ing. Enrique Guevara Ortiz (asesor de la Comisión de Protección Civil de la Cámara de Diputados), el Dr. Clemente Rueda Abad (secretario académico del Programa de Investigación en Cambio Climático de la UNAM) y la Mtra. Thalía Viveros (asesora de la Sexta Visitaduría de la Comisión Nacional de Derechos Humanos). La coordinación del taller estuvo a cargo del Dr. Daniel Rodríguez Velázquez (profesor titular de la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM y coordinador del proyecto “Protección civil y derechos humanos”).

Se definieron dos ejes de discusión, definidos y enfocados hacia política pública: 1) los desafíos en materia de derechos humanos enfrentados por los sistemas de protección civil y adaptación ante cambio climático; 2) procedimientos para integrar, teórica y prácticamente, los derechos humanos en protección civil y adaptación frente a cambio climático.

En términos generales las aportaciones de los participantes refrendan los planteamientos expuestos a lo largo de esta investigación, sobresale la convergencia de opiniones, argumentos y experiencias expuestos durante el taller con varias de las propuestas acordadas en el Marco de Acción de Sendai y con el Acuerdo de París. Un aporte sustantivo de los participantes fue coincidir en que la articulación de las políticas y sistemas de protección civil y cambio climático debe promoverse desde los derechos humanos y no en sentido opuesto, que sería una repetición de incorporar agregados legislativos y programáticos de derechos humanos (en particular los DESCAs) en los respectivos marcos normativos sin que ello implicase una reformulación transversal que supere las inercias sectoriales observadas en la gestión institucional del riesgo de desastre. Hay diversas aportaciones que sin duda son materia prima para ampliar la reflexión y, sobre todo, el diseño político-institucional y jurídico-programático de ambas políticas públicas en un sentido integrador y con apego a los derechos humanos desde la orientación estratégica de la prevención (ver Cuadro 4).

Cuadro 4. Desafíos y alternativas para vincular protección civil y adaptación desde un enfoque de derechos humanos (*)

<i>¿Qué desafíos enfrentan los sistemas de protección civil y adaptación ante cambio climático en materia de derechos humanos?</i>	<i>¿Cómo integrar teórica y prácticamente los derechos humanos en protección civil y adaptación?</i>
<p>Existe carencia de articulación efectiva de los sistemas de protección civil y cambio climático para reducir la vulnerabilidad y los desastres.</p> <p>En los artículos 3, 123 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se incluyen los Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), sin embargo no hay correlación en las leyes secundarias de protección civil y cambio climático.</p> <p>Incorporar la protección civil como derecho humano en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Por sus orígenes el Sistema Nacional de Protección y la propia política de protección civil implican una modalidad de intervención limitada, acotada a la atención de emergencias y exclusión de la participación social.</p> <p>La Ley General de Protección Civil (LGPC) no tiene enfoque de derechos humanos, solamente menciona estos derechos en la fracción VIII del artículo 5.</p> <p>En la Ley General de Cambio Climático (LGCC) no se considera la protección civil con visión de futuro.</p> <p>En la LGCC falta articular protección civil con adaptación, a pesar de ser referida en los programas especiales de cambio climático 2009-2012 y 2014-2018.</p> <p>La adaptación se ha planteado sin establecer claramente los escenarios climáticos y de riesgo, lo que da lugar a confusiones o decisiones erróneas, incrementadas en contextos de incertidumbre.</p> <p>La LGCC tiene un diseño formal de gobernanza multinivel, pero sin participación social y sin convocar a los académicos.</p> <p>La LGPC tiene un diseño centralista enfocado a la gobernabilidad, no define competencias para los órdenes de gobierno estatal y municipal, enfatizando la acción de las fuerzas armadas en la coyuntura de emergencia.</p>	<p>Lo fundamental es vincular protección civil y adaptación desde los derechos humanos. Desde esta perspectiva es inaplazable visibilizar los problemas para proponer y orientar soluciones reconociendo tales problemas con diagnósticos consistentes e integrales.</p> <p>Reformar las leyes secundarias, considerando tanto su dimensión filosófica que establece el deber ser como en su dimensión programática o aplicada, que perfila las aplicaciones del marco jurídico en las políticas públicas.</p> <p>Promover la reforma legislativa correspondiente, precisando los compromisos del Estado para el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos en este ámbito de acción institucional.</p> <p>Es necesario avanzar hacia el concepto de gestión integral de riesgo de desastres.</p> <p>Reformar la LGPC, incorporando los derechos humanos en el proceso de la denominada gestión integral del riesgo de desastres, sin olvidar la reconstrucción o recuperación posdesastre.</p> <p>Reformar la LGCC para tener orientación preventiva a futuro, superar el enfoque de pobreza y vulnerabilidad social como ejes de la adaptación.</p> <p>Replantear la transversalidad de las políticas de protección civil y adaptación para superar el carácter sectorial de ambas.</p> <p>Es necesario planear a futuro, teniendo claridad acerca de los escenarios climáticos y de riesgo, con información actualizada, tomando en cuenta la incertidumbre, tanto científica como política. Lo anterior contribuirá a tener claridad ante qué situaciones se plantea la adaptación.</p> <p>Trascender los aspectos formales para involucrar a la sociedad y la comunidad académica en la formulación de políticas y la toma de decisiones, tanto en las instancias consultivas como en las de coordinación interinstitucional de carácter colegiado.</p> <p>Es necesario revisar la LGPC para homologar criterios de gobernanza y descentralización que coadyuven a diseñar, aplicar y evaluar políticas preventivas.</p>

<i>¿Qué desafíos enfrentan los sistemas de protección civil y adaptación ante cambio climático en materia de derechos humanos?</i>	<i>¿Cómo integrar teórica y prácticamente los derechos humanos en protección civil y adaptación?</i>
<p>Involucrar al gobierno en la adaptación de mediano y largo plazos, los funcionarios no escuchan las recomendaciones y observaciones de la comunidad científico-académica. Lo anterior se observa tanto en diseño de programas como en asignaciones presupuestales.</p> <p>En las estadísticas oficiales no existe información detallada sobre los diversos daños y pérdidas causados por desastres, por ejemplo: la pérdida de vidas humanas y personas lesionadas por edad, género, ocupación, nivel de ingreso; la pérdida o precarización de las fuentes de trabajo población desplazada y desaparecidos; la pérdida de documentación que afecta el derecho a la identidad, entre otros rubros.</p> <p>Falta articulación y transparencia en las intervenciones oficiales, no hay puntos de encuentro que permitan dar coherencia a las políticas con enfoque preventivo y de mitigación de impactos, por ejemplo: temporada de lluvias y el uso del término “lluvias atípicas”; en seguridad alimentaria; planeación urbana, vivienda, reservas territoriales, zonas de riesgo y reubicaciones forzosas.</p> <p>Las decisiones en materia del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) constituyen un problema en cuanto a opacidad, erráticas conceptualizaciones e imposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como se observa en el anexo sobre cambio climático del PEF y en los recortes impuestos a organismos y programas importantes en materia de gestión preventiva del riesgo.</p> <p>En el diseño de políticas y en la propia toma de decisiones gubernamentales no se considera el derecho a la información de la población vulnerable, que no es informada sobre los riesgos. En algunos casos los atlas de riesgos estatales no están disponibles bajo argumentos de que se trata de información reservada.</p> <p>El funcionamiento cotidiano del gobierno federal implica prácticas comunes, por usos y costumbres, que no tienen los DESCA y otros derechos humanos como referentes de su actuación.</p> <p>No se ha logrado vincular el Atlas Nacional de Riesgos con el Atlas Nacional de Vulnerabilidad ante Cambio Climático.</p>	<p>Debe promoverse la formación y capacitación de los funcionarios responsables de prevención de desastres y cambio climático, para que asuman la importancia de la adaptación desde una visión prospectiva de no construir riesgos.</p> <p>Sensibilizar y comunicar acerca de las implicaciones de incurrir en omisión ante los riesgos de desastre.</p> <p>Deben crearse en los tres órdenes de gobierno bases de datos amplia y documentada con rigor metodológico para subsanar la carencia de información que contribuya a un mejor diseño de políticas preventivas, de atención y recuperación frente a desastres. Es insuficiente la sinergia institucional enfocada al auxilio, rescate y atención coyuntural carente de un diseño de políticas y acciones articuladas sectorialmente desde el concepto de gestión integral del riesgo de desastre, esta sinergia privilegia la atención sin evaluaciones consistentes de los daños y pérdidas.</p> <p>Debe trascenderse la dimensión discursiva de las políticas, su ejecución y evaluación implica superar el uso de conceptos como “lluvias atípicas”, carente de referente normativo; en cuanto a los derechos a la alimentación y a la vivienda, deben precisarse los alcances de los programas correspondientes, acotando los procedimientos y recursos necesarios para los efectos pertinentes.</p> <p>El aspecto presupuestal debe ser discutido en las instancias colegiadas definidas por las legislaciones de protección civil; cambio climático, ambiental y urbana, y tener la máxima transparencia con el poder legislativo y la sociedad a fin de garantizar el apego a los derechos humanos como ejes articuladores de las respectivas políticas sectorializadas.</p> <p>El derecho a la información es otro derecho humano a considerar, debe haber cambios en la actitud institucional hacia las poblaciones en riesgo que tiene derechos, incluida la reparación del daño. Este derecho debe estar presente en todas las etapas de la gestión integral de riesgo de desastres, involucrando a la sociedad civil en todo el proceso de esta gestión.</p> <p>Es necesario cambiar la cultura política patrimonialista y de carácter autoritario que subyace en actuaciones institucionales desapegadas de los DESCA y otros derechos humanos, para dar congruencia a las políticas, programas y acciones vinculadas a la gestión integral del riesgo de desastre.</p> <p>Deben establecerse equipos y metodologías de trabajo conjunto entre el Centro Nacional de Prevención de Desastres y el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, con los recursos suficientes para lograr la vinculación entre ambos instrumentos de diagnóstico y</p>

<i>¿Qué desafíos enfrentan los sistemas de protección civil y adaptación ante cambio climático en materia de derechos humanos?</i>	<i>¿Cómo integrar teórica y prácticamente los derechos humanos en protección civil y adaptación?</i>
<p>La vulnerabilidad no se reduce a la exposición como variable de carácter físico-espacial basada en el determinismo geográfico.</p> <p>Hay carencias en la articulación de políticas ambiental, urbana, de protección civil y de cambio climático. Lo anterior a pesar de que existen la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) y la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU, promulgada recientemente, en noviembre de 2016)</p> <p>No existen un marco teórico e indicadores que tiendan ejes comunes en las políticas ambiental, urbana, de protección civil y de cambio climático.</p> <p>Hay debilidad institucional de los estados y municipios para enfrentar los retos que imponen los desastres y el cambio climático.</p> <p>La población rural afectada por contingencias climatológicas está considerada en la LGPC, pero no hay políticas para apoyar a este sector en una perspectiva de largo plazo.</p>	<p>planeación.</p> <p>La vulnerabilidad es concepto central en materia de protección civil y adaptación, por lo tanto debe reconocerse teórica y empíricamente que es una construcción social compleja que involucra procesos económicos, políticos, territoriales y sociales.</p> <p>La articulación e integración deben plantearse desde los derechos humanos, y no a partir de cada perspectiva sectorial con pretensiones transversales; esta perspectiva no ha tenido resultados por carecer del referente fundamental que es un renovado Estado de Derecho.</p> <p>Deben retomarse los planteamientos de origen internacional definidos en el Marco de Sendai, el Acuerdo de París y la Nueva Agenda Urbana para replantear las bases teóricas y empíricas con que se diseñan el marco legal y programático de las políticas ambiental, urbana, de protección civil y de cambio climático.</p> <p>Es imperativo fortalecer a los estados y municipios, sobre todo a estos últimos, en una perspectiva de reforma institucional integral, superando el centralismo político, presupuestal, de recursos, decisiones y capacidad logística que impide consolidar estrategias y políticas en esos dos ámbitos de gestión institucional.</p> <p>Es inaplazable pasar de las orientaciones normativas a acciones precisas, con una planeación participativa involucrando a los productores rurales, sobre todo los de menores ingresos que son mayormente vulnerables al factor clima y a limitaciones para gestionar la solución a sus problemas.</p>

(*) Se consigna paralelamente la propuesta específica para cada aspecto planteado como desafío.

Fuente: elaboración PUEC-UNAM, con base en las intervenciones de los participantes en el taller efectuado el 20 de febrero de 2017.

VIII. CONCLUSIONES

- Es pertinente pensar en una agenda que involucre a la sociedad civil y los diversos sectores que la integran, lo anterior implica también a los tres órdenes de gobierno y a los poderes legislativo y judicial, así como al sector empresarial, cuyo planteamiento de “responsabilidad social” aún carece de compromisos que, a partir de su visión de negocios, respete los derechos humanos de los sectores más vulnerables frente a desastres y cambio climático.
- Es indispensable fortalecer a la sociedad mexicana, esto contribuirá al fortalecimiento de las propias instituciones; debe superarse la subordinación de los poderes legislativo y judicial frente al poder ejecutivo, la supeditación de los órdenes gubernamentales de estatal y municipal al gobierno federal o central, y la reducida capacidad de intervención de los organismos autónomos. Otra dimensión que debe ser atendida es fortalecer las instituciones civiles y no continuar con su proceso de debilitamiento, paralelo a la consolidación atípica de las instituciones militares.
- Deben definirse y aplicarse estrategias y proyectos integrales, la agenda debe enfocarse en las condiciones regionales y locales de vulnerabilidad y considerar los DESCAs como la base de los marcos de intervención: salud, seguridad alimentaria, educación, vivienda, empleo y agua potable, entre otros. Así mismo otras dimensiones de gestión de riesgos: la urbanización, el medio ambiente, la infraestructura y los servicios básicos (vinculados directamente con los DESCAs), la organización y participación, además de la preparación y capacitación vinculadas con acciones específicas de gestión de riesgo convergentes con la calidad de vida.
- Es inaplazable aprender de experiencias internacionales y nacionales, que muestran que los costos de prevención son menores comparados con los costos de reconstrucción y de auxilio. La nueva política enfrenta desafíos interinstitucionales e intersectoriales, que deben resolverse considerando los marcos científico-académicos interdisciplinarios, la territorialidad específica y, sobre todo, la cultura y conocimientos populares y ciudadanos sobre la cual se pretende incidir por los diversos actores clave para reducir el riesgo de desastre.
- Insistimos en las asociaciones colaborativas entre los actores clave. Es fundamental avanzar en nuevas formas de co-gestión del riesgo de desastre, llamamos co-gestión para dejar claro que hay diversas experiencias, puntos de vista, percepciones e intereses en la gestión del riesgo, que no es un ámbito aséptico. Por tanto, planteamos el empoderamiento popular, comunitario y ciudadano, así como la

equidad en el acceso a la información y el respeto a las discrepancias para construir consensos sólidos, en la perspectiva ya reiterada de gobernanza democrática.

- Planear, diseñar y aplicar políticas en diversas escalas socioterritoriales. La protección civil y la adaptación ante cambio climático requieren escenarios claros para definir contenidos y procedimientos de actuación, las diferentes escalas implican grados diversos de incertidumbre, por lo que se considera necesario articular esfuerzos científicos, políticos, comunitarios, empresariales y ciudadanos para formular diagnósticos de riesgos y de capacidades en contextos espaciales bien definidos. En congruencia con lo anterior deben establecerse criterios para que la cooperación internacional y las instituciones nacionales otorguen apoyos al fortalecimiento de la resiliencia social con recursos suficientes y adecuados.
- Combinar objetivos de largo, mediano y corto plazos. La nueva gestión de riesgo de desastres debe insertarse en el desarrollo nacional, por lo tanto, es urgente discutir y acordar marcos de referencia y de actuación inspirados en visiones del futuro deseable, reconociendo los obstáculos y posibilidades de alcanzar objetivos ambiciosos, sin repetir concepciones y experiencias fincadas en el pragmatismo de corto plazo, que durante varias décadas han demostrado su incapacidad para atender y resolver las causas de los desastres ni del riesgo climático.
- Son importantes los diagnósticos integrales. Para tener un conocimiento más sólido de vulnerabilidad y riesgo, es imprescindible fomentar el diálogo de saberes a nivel nacional y en los ámbitos regionales, estatales y locales. No bastan los indicadores utilizados por los organismos federales para definir prioridades y montos financieros para, por ejemplo, establecer líneas de acción en atención y recuperación posdesastre, debe involucrarse a la población directamente afectada en el diagnóstico correspondiente, proceder en sentido contrario conlleva perpetuar la cultura política normativa, centrada en leyes, políticas y programas excluyentes que funcionarían con lógica propia, sin sentido participativo ni resultados favorables a la sociedad vulnerable y víctima de desastres.
- 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 actualmente limitada al Programa de Empleo Temporal.

- 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", para su respectivo tratamiento en los diagnósticos y programas correspondientes.
- Se requiere modificar los lineamientos y reglas de operación del Fonden, a fin de que se contemple y garantice 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; en ambos casos debe incluirse un apartado que reconozca 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.
- En las acciones relacionadas con atención inmediata en coyunturas de desastre debe generarse documentación que explique cómo los daños están vinculados con diversos DESCA, además que plantea la necesidad de asumir tales daños 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 (temporada de huracanes, primeros auxilios, etcétera), deben exponerse de manera clara y directa los DESCA afectados y potencialmente dañados por desastres, para que las personas identifiquen sus derechos en caso de desastre.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- Banco de México (Banxico). (2017). *Tipos de cambio y resultados históricos de las subastas Serie histórica diaria del tipo de cambio peso-dólar*. Tomado de: <http://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CF373§or=6&locale=Es> (acceso: enero 18 de 2017).
- Blaikie, P. et al., (1996). *Vulnerabilidad. El Entorno Político, Económico y Social de los Desastres*. LA RED. Tercer Mundo Editores. Bogotá.
- Calderón Aragón, G. (1993). *Los albergues, una forma de control para la sociedad en circunstancias de desastre. El caso de Guadalajara, Ciudades*, Año 6, Núm. 17, Puebla: Red Nacional de Investigación Urbana, enero-marzo.
- Cámara de Senadores. (2016). *Dictamen de las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales, Relaciones Exteriores (sic), Medio Ambiente y Recursos Naturales y Especial de Cambio Climático por el que se aprueba el Acuerdo de París, Adoptado en París, Francia, el 12 de diciembre de 2015 y la Declaración Interpretativa que lo acompaña*, México, DF.
- Carmona Tinoco, J. U. y Godínez Rosales, R. (2015). *Cambio climático y derechos humanos*, en Carmona Tinoco, J. U. (Coord., 2015), México, DF. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Centro Nacional de Prevención de Desastres. (2015). *Impacto Socioeconómico de los Desastres en México durante 2014*. Resumen ejecutivo (Versión electrónica), México, DF. Tomado de: <http://www.cenapred.gob.mx/es/Publicaciones/archivos/325-NO.16-RESUMENEJECUTIVOIMPACTO2014.PDF> (acceso: diciembre 02 de 2016).
- _____ (2015a). *Desastres en México: Impacto económico y social* (infografía), tomado de: www.cenapred.gob.mx (acceso: diciembre de 2016).
- _____ (2015b). *Impacto Socioeconómico de los Desastres en México durante 2014*. Resumen ejecutivo (Versión electrónica), México, DF. Tomado de: <http://www.cenapred.gob.mx/es/Publicaciones/archivos/325-NO.16-RESUMENEJECUTIVOIMPACTO2014.PDF> (acceso: diciembre 02 de 2016).
- _____ (2016). *Impacto Socioeconómico de los Desastres en México durante 2015*. Resumen ejecutivo (Versión electrónica), Ciudad de México. Tomado de:

<http://www.cenapred.gob.mx/es/Publicaciones/archivos/340-NO.17-RESUMENEJECUTIVOIMPACTO2015.PDF> (acceso: noviembre 30 de 2016).

_____ (2016). *Impacto Socioeconómico de los Desastres en México durante 2015*. Resumen ejecutivo (Versión electrónica), Ciudad de México. Tomado de: <http://www.cenapred.gob.mx/es/Publicaciones/archivos/340-NO.17-RESUMENEJECUTIVOIMPACTO2015.PDF> (acceso: noviembre 30 de 2016).

_____ (2013). *Impacto Socioeconómico de los Principales Desastres Ocurridos en la República Mexicana en 2013*. (Versión electrónica, 2015), México, DF. Tomado de: <http://www.cenapred.gob.mx/es/Publicaciones/archivos/320-NO.15-RESUMENEJECUTIVOIMPACTO2013.PDF> (acceso: diciembre 05 de 2016).

_____ (Cenapred, 2001). *Diagnóstico de Peligros e Identificación de Riesgos de Desastres en México*, México, DF.

_____ (Cenapred, 2000). *Evaluación del impacto socioeconómico de los principales desastres naturales ocurridos en la República Mexicana durante 1999*. (Versión electrónica, 2014), México, DF. Tomado de: <http://www.cenapred.gob.mx/es/Publicaciones/archivos/1.pdf> (acceso: octubre 15 de 2016).

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2003). *Manual para la evaluación del impacto socioeconómico y ambiental de los desastres* (Tomo I).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2003). *Informe N° 17/03 - Petición 11.823 – Inadmisibilidad. María Estela Acosta Hernández y otros. (Explosiones en el Sector Reforma de Guadalajara) México*. Washington, 20 de febrero. Tomado de: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2003sp/Mexico.11823.htm> (acceso: enero 18 de 2017).

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM). (2015). *Artículo 4º.: Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*, México, DF.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH, varios años). *Recomendaciones 1991-2011*, obtenidas del sitio oficial: <http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones> (consulta: noviembre-diciembre de 2016).

- Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. (2009). *Estrategia andina para la prevención y atención de desastres*. Lima, Perú: Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Consejo Nacional de Población (Conapo). (2015). *Índice de Marginación por Entidad Federativa*, México, DF.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2015). *Medición de la Pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010 – 2014*.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada y suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.
- Cuny, Frederick C. (1983). *Disasters and Development*. Oxford University Press.
- Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada mediante Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/dudh.htm> (noviembre 18 de 2016).
- Fernández Carril, L. R. (2016). “*Pérdidas y daños: el contencioso tercer pilar del Acuerdo de París*”, en Rueda Abad, J. C. et., al, (Coords.), *21 Visiones de la COP 21. El Acuerdo de París: retos y áreas de oportunidad para su implementación en México*, Ciudad de México: Programa de Investigación en Cambio Climático-UNAM.
- Gobierno de la República. (2013). *Estrategia Nacional de Cambio Climático visión 10-20-40*, México, DF.
- Gobierno de la Republica. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*.
- Guerra López, R. (2003). *Afirmar a la persona por sí misma: La dignidad como fundamento de los derechos de la persona*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos –CNDH-, México.
- Hewitt, K. (1983). *The idea of calamity in a technocratic Age*. In Hewitt, K. (Ed.). *Interpretations of Calamity*, Allen / Irwin Inc., Londres / Sidney. pp. 4-32.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2014). *Chapter 13. Human Security*, Fifth Assessment Report (AR5). Tomado de: https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/WGIIAR5-Chap12_FINAL.pdf (acceso: enero 15 de 2017).

Intergovernmental Panel on Climate Change, Working Group II (IPCC). (2014). *Chapter 13. Human Security*, AR5.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2015). *Encuesta Intercensal 2015*.

Tomado de: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>

(acceso: enero 10 de 2017)

_____ (2016). *PIB - Entidad Federativa, anual, tomado de: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibe/>* (acceso: enero 16 de 2017)

Klimek, O. (2016). "El caso del ordenamiento territorial y la vulnerabilidad ante el cambio climático en la zona Diamante de Acapulco, Guerrero. Un diamante mal cortado", en Rodríguez Velázquez, D. (Coord.), *Gestión social de desastres, cambio climático y políticas públicas en el siglo XXI. Contradicciones y perspectivas desde México, Indonesia, Estados Unidos y Cuba*, México: Escuela Nacional de Trabajo Social, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Red Mexicana de Estudios Interdisciplinarios para la Prevención de Desastres, 2016.

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. (1988). Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. (1994). Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México.

Ley General de Cambio Climático. (2012). Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México.

Ley General de Protección Civil. (2012). Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México.

Ley General de Víctimas. (2013). Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México.

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. (2016). Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México.

Marchezini, V. (2014). *La producción silenciada de los 'desastres naturales' en catástrofes sociales*. Revista Mexicana de Sociología, Año 76, Núm. 2, México, DF: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, abril-junio.

- Martín Sánchez, M. (2015). *El derecho a ser diferente: Dignidad y libertad*. Colección sobre la protección constitucional de los Derechos Humanos. Fascículo 11, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), México.
- Medellín Urquiaga, X. (2013). *Principio pro persona. Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*. Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), México.
- Muñoz Sevilla, N. P. et al., (2016). “La política nacional de adaptación ante el Acuerdo de París”, en Rueda Abad, J. C. et al (Coords.), *21 Visiones de la COP 21. El Acuerdo de París: retos y áreas de oportunidad para su implementación en México*, Ciudad de México: Programa de Investigación en Cambio Climático-UNAM.
- Naciones Unidas Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionada. (1981). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.
- Naciones Unidas Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionada. (1981). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.
- Observación General número 12 del Comité DESC sobre “El derecho a una alimentación adecuada”. E/C.12/1999/5, 1999.
- Observación General número 14 del Comité DESC sobre “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”. E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000.
- Observación General número 15 del Comité de DESC sobre “El derecho al agua”. E/C.12/2002/11, 20 de enero de 2003, disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/402/32/PDF/G0340232.pdf?OpenElement>
- Observación General número 4 del Comité DESC sobre “El derecho a una vivienda adecuada”. E/1992/23, 1991.
- Observación General número 7 del Comité DESC sobre “Desalojos Forzados”. E/1998/22, anexo IV, 1997.
- Observación General número 21 sobre “El derecho de toda persona a participar en la vida cultural”. E/C.12/GC/21/Rev.1, 17 de mayo de 2010, disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>

Observación General número 13 del Comité DESC sobre “El derecho a la educación”.
E/C.12/1999/10, 1999.

Observación General número 18 del Comité DESC sobre “El derecho al trabajo”.
E/C.12/GC/18, 6 de febrero de 2006, disponible en: <http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/403/16/PDF/G0640316.pdf?OpenElement>

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR).
(2015). *Hacia el desarrollo sostenible: El futuro de la gestión del riesgo de desastres. Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres* (UNISDR, 2015) Ginebra, Suiza: UNISDR.

Pinto, M. (2013). *El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos*. En X. Medellín Urquiaga, Principio pro persona. Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2015a), *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas*, México. Tomado de:
<http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/indice-de-desarrollo-humano-para-las-entidades-federativas--mexi.html>

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), adoptado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en su XVIII periodo de sesiones, San Salvador, 17 de noviembre de 1988.

Proyecto Esfera. (2011). *Manual esfera: Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria*. (M. E. Inostrosa, Trad.)

Ramírez, J. M. y J. Regalado. (1993). *Guadalajara: la respuesta social a los desastres. Ciudades*, Año 6, Núm. 17, Puebla: Red Nacional de Investigación Urbana, enero-marzo.

Rodríguez, H. (1993). *Las implicaciones de un desastre urbano: el incendio de ANAVERSA en Córdoba*, *Ciudades*, Año 6, Núm. 17, Puebla: Red Nacional de Investigación Urbana, enero-marzo.

- Rodríguez Velázquez, D. (1996a). *El futuro de la participación ciudadana ante los desastres*, *Desastres & Sociedad*, Año 4, Núm. 4, La Red: Lima, enero-junio.
- _____ (1996b), en Delgadillo Macías, J. (Coord.). *Los terrenos de la política ambiental en México*, México, DF: Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM.
- _____ (1998). *Desastre y vulnerabilidad*. “Entre las ciencias naturales y las ciencias sociales”, en Garza, M. y D. Rodríguez Velázquez (Coords.), *Los desastres en México. Una perspectiva multidisciplinaria*, México, DF: PUEC-UNAM, ENTS-UNAM, UAM-Xochimilco y Universidad Iberoamericana.
- _____ (2007). *Desastres y estudios sociales y territoriales*, *Ciudades*, núm. 74, Puebla, México; Red Nacional de Investigación Urbana, abril-junio.
- _____ (2010). *Social Resilience, Disaster Prevention, and Climate Change: Challenges from Mexico*, *Journal of Disaster Research*, Vol. 5, No. 2, Tokyo, april.
- _____ (2011). *Adaptación y prevención de desastres en el contexto nacional de inseguridad*, en Lucatello, S. y D. Rodríguez Velázquez (Coords.), *Las dimensiones sociales del cambio climático: un panorama desde México., ¿Cambio social o crisis ambiental?*, México, DF: Instituto Mora y Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM.
- _____ (2014). “El derecho a la vivienda y fallidas estrategias posdesastre en México”, *Bulletin de l’Institut français d’études andines*, 43 (3), Políticas de vivienda posdesastres en América Latina. URL: <http://bifea.revues.org/5917>; DOI : 10.4000/bifea.5917
- _____ (2016). “*Estado, vulnerabilidad y resiliencia social frente a desastres y cambio climático en México*”, en Rodríguez Velázquez, D. (Coord.), *Gestión social de desastres, cambio climático y políticas públicas en el siglo XXI*. Contradicciones y perspectivas desde México, Indonesia, Estados Unidos y Cuba, México, DF. Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM/PNUD/Red Mexicana de Estudios Interdisciplinarios para la Prevención de Desastres.
- Secretaría de Gobernación (2014). *Programa Nacional de Protección Civil*, en *Diario Oficial de la Federación*. Tercera Sección Extraordinaria, México, DF, 30 de abril.
- Secretaría de Gobernación (1986). *Decreto por el que se aprueban las Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, y el Programa de Protección Civil que las mismas contienen*, *Diario Oficial de la Federación*, México, DF, 6 de mayo.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (1983). *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. México.

_____ (1989). *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México.

_____ (1990). *Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994*. México.

_____ (1995). *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México.

_____ (1996). *Programa Nacional de Protección Civil 1996-2000*. México.

_____ (2001). *Programa Nacional de Protección Civil 2001-2007*. México.

_____ (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007*, México, DF.

_____ (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México.

_____ (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México.

_____ (2008). *Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012*. México.

_____ (2010). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales*, México, DF: Diario Oficial (Segunda Sección), 3 de diciembre;

_____ (2011). *Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales*, México, DF: Diario Oficial (Tercera Sección), 31 de enero.

_____ (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, DF.

_____ (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2014*. México.

_____ (2014). *Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018*. México.

Secretaría de Gobernación (Segob) (2012). *Acuerdo que establece los Lineamientos del Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN*, México, DF: Diario Oficial (Primera Sección) 3 de julio.

_____ (2014). *Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018*. Diario Oficial de la Federación, México, DF, abril 30.

Siembieda, W. (2005). *Eligiendo un paradigma para recuperación de desastres*, en Patiño Tovar, E. y J. Castillo Palma (compiladores), *Inseguridad, riesgo y vulnerabilidad*, Puebla, Pue.: Red Nacional de Investigación Urbana / Universidad Autónoma de Puebla.

- Steiner, C., & Uribe, P. (Eds.). (2014). *Convención Americana sobre Derechos Humanos: Comentada*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fundación Konrad Adenauer.
- Stern, N. (2007). *El informe Stern: la verdad sobre el cambio climático*, Barcelona: Paidós Ibérica.
- United Nations. (2015a). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, A/CONF.224/CRP.1, 18 March.
- _____ (2015b). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, UNISDR/GE/2015 - ICLUX ES, 1a edición.
- _____ (2015c). *Acuerdo de París*, Conferencia de las Partes-21er período de sesiones, París, Convención Marco sobre el Cambio Climático, FCCC/CP/2015/L.9, 12 de diciembre.
- UNISDR (2015). *Hacia el desarrollo sostenible: El futuro de la gestión del riesgo de desastres. Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres*. Ginebra, Suiza: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR).
- Villamizar González, A. (2016). *Gobernanza e instituciones para el cambio climático en México*, en Rueda Abad, J. C. et al., (Coords.), *21 Visiones de la COP 21. El Acuerdo de París: retos y áreas de oportunidad para su implementación en México*, Ciudad de México: Programa de Investigación en Cambio Climático-UNAM.
- Wilches Chaux, G. (1993). *La Vulnerabilidad Global*. In Maskrey, A. (Comp.). *Los Desastres No son Naturales*. LA RED-ITDG-Tercer Mundo Editores, Colombia.
- Wilches Chaux, G. (1998). *Auge, Caída y Levantada de Felipe Pinillo, Mecánico y Soldador o Yo Voy a Correr el Riesgo*. IT Perú y LA RED, Delta S.C. Quito, Ecuador.
- Wisner, B., Piers M. B., and T. Cannon. (2003). *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. Edición: Revised. London; New York: Routledge.
- Ziccardi, A. & A. González. (2014). *Sustentabilidad y política de vivienda*. *Ciencia*, Revista de la Academia Mexicana de Ciencias, México, DF, octubre-diciembre.

X. ANEXOS

Cuadro 5. Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) en el marco de los lineamientos operativos de las políticas federales posdesastre

<i>Derecho (principio pro persona)</i>	<i>Fundamentos (ley y artículo)</i>	<i>Rubro del Fondo de Desastres Naturales (Fonden)</i>	<i>Fundamento</i>	<i>Responsable institucional / sector</i>
-Igualdad del varón y de la mujer ante la ley -Hombres y mujeres gozarán de todos los derechos económicos, sociales y culturales	- CPEUM (4, primer párrafo) - PIDESC (3)			
<i>Alimentación</i> -“nutritiva, suficiente y de calidad” “adecuada”	- CPEUM (4, tercer párrafo) - PIDESC (11, numerales 2 y 1)	Lineamientos 2012. “Necesidades de alimentación”, en cocinas comunitarias administradas por las fuerzas armadas, adquisición de productos consumibles “por un periodo de hasta 7 días”. Despensas alimenticias. “Infraestructura pesquera y acuícola”, *Pesquera: lagunas costeras, esteros, bahías, aguas interiores (sic) y puertos pesqueros. (numeral 1) *Acuícola. (numeral 2.I) *Portuaria pesquera: puertos pesqueros. (numeral 2.II). Refiere a aspectos de	Se inscribe en la Declaratoria de emergencia; Lineamientos 2012 (DOF, 3-VII-12), capítulo Anexo I. numeral 4. Lineamientos 2012, I, numeral 1. Refiere el Anexo IV que especifica los contenidos y características respectivos. Lineamientos 2011, Anexo X. (DOF, 31-I-11) Los pesqueros son definidos en dos rubros diferentes, como “lugar	Comisión Nacional del Agua / infraestructura hidroagrícola (Lineamientos 2011: Anexo VII) Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca / infraestructura pesquera (no integradas en las Administraciones Portuarias Integrales) e infraestructura básica acuícola (Lineamientos 2011: Anexo X)

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

<i>Derecho (principio pro persona)</i>	<i>Fundamentos (ley y artículo)</i>	<i>Rubro del Fondo de Desastres Naturales (Fonden)</i>	<i>Fundamento</i>	<i>Responsable institucional / sector</i>
		"funcionamiento hidráulico" y eficiente operación en los procesos de captura, cultivo, conservación, procesamiento y comercialización de productos pesqueros y acuícolas.	de la costa" formado naturalmente (numeral 1) y artificialmente (numeral 2.II)	
<i>Salud</i> -"protección" -física y mental	- CPEUM (4, párrafo cuarto) - PIDESC (12, numeral 1)	"Medicamentos, materiales de curación, insumos para el control de vectores y otros relacionados con la atención y protección de la salud de la población afectada o en riesgo". Infraestructura del sector salud. Se accede a los recursos del Fonden, previa declaratoria de desastre natural. Se procederá a hacer evaluaciones en campo para el levantamiento de la información sobre los daños y definir acciones de reconstrucción, cuantificando los costos respectivos.	Lineamientos 2012, Anexo I, numeral 3. Refiere las restricciones para autorizar algunos productos en el "Catálogo de Insumos relacionados con la Salud para la atención de Emergencias", en www.cenaprece.salud.gob.mx Lineamientos 2011, Anexo XI (DOF: 31-I-11) Se refiere a inmuebles a cargo de diferentes instituciones del sector salud federal.	Secretaría de Salud / infraestructura del sector salud (Lineamientos 2011- Anexo XI, DOF: 31-I-11)
- <i>Medio ambiente sano</i> -"de todos los pueblos", al disfrute de sus riquezas y recursos naturales	- CPEUM (4, párrafo quinto) - PIDESC (25 e inciso B del numeral 2 del artículo 12)			Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (lineamientos 2011: DOF, 31-I-11): -Áreas Naturales Protegidas (sin anexo); -Infraestructura para la disposición de residuos sólidos urbanos (anexo XII); -zonas costeras (anexo XVI) Comisión Nacional Forestal / forestal

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

<i>Derecho (principio pro persona)</i>	<i>Fundamentos (ley y artículo)</i>	<i>Rubro del Fondo de Desastres Naturales (Fonden)</i>	<i>Fundamento</i>	<i>Responsable institucional / sector</i>
				(Lineamientos 2011, anexo XXI)
-Agua "salubre, aceptable y asequible"	CPEUM (4, párrafo sexto)	"Agua para beber", en dos modalidades: a) agua embotellada (se abastecerá por un periodo de hasta 4 días); b) potabilizadoras de agua (por arrendamiento, en casos en que la población vulnerable y afectada esté en zonas de fácil acceso).	Lineamientos 2012, Anexo I, numeral 2.	Comisión Nacional del Agua / infraestructura hidráulica, cauces de ríos y lagunas (lineamientos 2011, anexo VII)
<i>Vivienda</i> -"digna y decorosa" -"adecuada"	- CPEUM (4, párrafo séptimo) - PIDESC (11, numeral 1)	Albergues o refugios temporales atendidos por las fuerzas armadas. Se prevé entregar "hule para evitar que traspase el agua proveniente de lluvias o fenómenos naturales similares en las viviendas de los damnificados." En la atención a las viviendas se prevé la dotación de láminas de cartón, galvanizadas o de fibrocemento, considerando: características de las viviendas, clima, ubicación, tipo de daño "y las costumbres del lugar" Modalidades: - <i>Rehabilitación de daños menores</i> (pintura, reparación de puertas y pequeñas reparaciones de servicios); el monto será de hasta \$5,500.	Se activan a partir de la Declaratoria de emergencia, conforme a los Lineamientos 2012 (DOF, 3-VII-12), capítulo V. Lineamientos 2012, Anexo 1, numeral 5. Lineamientos 2011, anotar Anexo IV, numeral 2 / las cuatro modalidades se definen en función de la magnitud de los daños.	Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol, hoy Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) – (Lineamientos 2011, Anexo IV / infraestructura urbana – (Lineamientos 2011, Anexo XIV)

<i>Derecho (principio pro persona)</i>	<i>Fundamentos (ley y artículo)</i>	<i>Rubro del Fondo de Desastres Naturales (Fonden)</i>	<i>Fundamento</i>	<i>Responsable institucional / sector</i>
		<p>- <i>Reconstrucción de daños parciales</i> (desplome o ruptura parcial de la cimentación, ruptura o agrietamiento de pisos, grietas en muros de carga o elementos estructurales, fractura o flexión de losas, derrumbe parcial de muros o techo); el monto será de hasta \$28,000.</p> <p>- <i>Reconstrucción por daño total a la vivienda</i> (construcción en el mismo sitio, por estos daños: desplome o ruptura total de la cimentación, socavación total del terreno, desplazamiento de la cimentación, derrumbe total de muros y techos); hay dos opciones (urbana, con pie de casa con superficie mínima de 32 m², y rural con superficie mínima de 50 m². "Para permitir el crecimiento progresivo o mejora de la vivienda los beneficiarios podrán ser sujetos de otros programas sociales de vivienda". El monto será de hasta \$120,000.</p> <p>- <i>Reubicación y construcción de viviendas</i> (refiere los mismos daños que en la modalidad anterior). Cuando no se disponga de suelo para reubicación, se adquirirán predios susceptibles para uso habitacional, aptos para los asentamientos humanos; el costo se ajustará conforme a los avalúos</p>	<p>En todos los casos los paquetes de obra incluyen materiales y herramientas, Los montos "podrán ser actualizados anualmente". En los dos primeros casos se podrá utilizar hasta el 20% de los montos indicados para pagar mano de obra y asesoría especializada. En los dos últimos casos del 20% respectivo "deberá destinarse" hasta 1/3 para pago de mano de obra para autoconstrucción y 2/3 "podrán aplicarse" para pagar asesoría especializada y asistencia técnica, en la cuarta modalidad se prevé la contratación de empresas privadas, además se definen los procedimientos para la reubicación.</p> <p>La población objetivo, las familias, deben cumplir los siguientes criterios de elegibilidad: -habitar permanentemente la vivienda; -que su vivienda haya</p>	

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

<i>Derecho (principio pro persona)</i>	<i>Fundamentos (ley y artículo)</i>	<i>Rubro del Fondo de Desastres Naturales (Fonden)</i>	<i>Fundamento</i>	<i>Responsable institucional / sector</i>
		respectivos. Por otra parte, la reubicación debe promoverse conforme a los planes o programas de desarrollo urbano aplicables a nivel local.	sido afectada por un fenómeno natural; -consideradas en pobreza patrimonial por Sedesol; -los habitantes deben ser "propietarios o poseedores legítimos"; -que la vivienda no esté asentada en zona federal; -"Que la vivienda y el terreno en donde se asientan sean de tenencia regular o en proceso de regularización" (numeral 3, inciso 3.1)	
<i>Cultura</i> -"acceso" -"participar en la vida cultural"	- CPEUM (4, párrafo décimo segundo) - PIDESC (15)			Secretaría de Educación Pública / monumentos arqueológicos, artísticos e históricos (Lineamientos 2011- Anexo XV)
<i>Educación</i>	- CPEUM (3, párrafo primero) - PIDESC (13, numeral 1)	Infraestructura física educativa.	Lineamientos 2011, DOF: 31-I-11, Anexo VI). El Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa (INIFED) coordinará las acciones de atención y reparación de daños, a partir de la emisión de la declaratoria de "desastre natural". Con base en la evaluación y cuantificación de daños se definirán las acciones	Secretaría de Educación Pública / infraestructura del sector educativo (Lineamientos 2011- Anexo VI). El INIFED tiene a su cargo la rehabilitación o reconstrucción de infraestructura "cien por ciento federal".

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

<i>Derecho (principio pro persona)</i>	<i>Fundamentos (ley y artículo)</i>	<i>Rubro del Fondo de Desastres Naturales (Fonden)</i>	<i>Fundamento</i>	<i>Responsable institucional / sector</i>
			de rehabilitación, reconstrucción o reubicación y las medidas de mitigación ante “futuros daños” (numeral 3). Los montos se definen con base en el catálogo de conceptos y precios unitarios vigentes en cada entidad federativa para cada tipo de acción (numeral 8). Se refiere a inmuebles escolares.	
<i>Trabajo</i> -“digno y socialmente útil” -“libremente escogido y aceptado”; “condiciones (...) equitativas y satisfactorias”	- CPEUM (123, primer párrafo) - PIDESC (6, primer párrafo; y 7, primer párrafo)			

Nota: en el numeral 5 del anexo I, Lineamientos 2012, se incluyen como artículo “de abrigo y protección” las “bolsas para cadáveres” y diversos materiales para vivienda arriba indicados, además de otros insumos, como son: colchonetas, cobertores, láminas, linternas y costales.
FUENTE: Rodríguez Velázquez, D. *et al* (2016), “Protección civil y derechos humanos”, con base en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2010), Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, México, DF: Diario Oficial (Segunda Sección), 3 de diciembre; SHCP (2011), Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales, México, DF: Diario Oficial (Tercera Sección), 31 de enero; Secretaría de Gobernación (Segob, 2012), Acuerdo que establece los Lineamientos del Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN, México, DF: Diario Oficial (Primera Sección) 3 de julio.
Las reglas y lineamientos del Fonden mencionados son instrumentos financieros vigentes, conforme a lo indicado en la siguiente página oficial del gobierno federal: <http://www.proteccioncivil.gob.mx/es/ProteccionCivil/Normatividad> (consulta: noviembre y diciembre de 2016).

Cuadro 6. Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en materia de desastres en México y su seguimiento (1991-2011)

Lugar y fecha en que ocurrió el desastre	Número, fecha y asunto/tipo de peligro o amenaza (*)	Autoridad a las que se dirigieron las recomendaciones	Derechos vulnerados y fundamentación	Seguimiento (Respuestas institucionales: aceptación y/o rechazo, parcial o total)
Córdoba, Veracruz. 3/05/1991	99/91 ⁶ 29/10/1991 Caso de la Empresa ANAVERSA - Agricultura Nacional de Veracruz, S.A. de C.V. - (Incendio y explosión) / Químico-Tecnológico.	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; y Secretaría de Salud.	A pesar de que la recomendación no plantea de manera formal la violación de derechos específicos, sugiere que los derechos vulnerados son los siguientes: - a la protección de la salud (art. 4º párrafo 4 de la CPEUM, art. 12º del PIDESC, art. 25º de la DUDH, art. 10º del Protocolo adicional a la CADH), y - a la información (art. 6º de la CPEUM).	Seguimiento de la recomendación 99/91⁷ Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología Estatus: Totalmente cumplida (referido en el informe anterior). Secretaría de Salud Estatus: Totalmente cumplida. Por lo que hace a los hechos narrados [en la recomendación] (...) no son constitutivos de delito en contra de los servidores públicos dependientes de la Secretaría de salud que autorizaron la licencia a la empresa Anaversa (...) La Secretaría de salud, como autoridad responsable, a través de la Dirección General de Salud Ambiental, debido a la magnitud del evento y a las posibles consecuencias que este podía originar, estableció un sistema de vigilancia epidemiológico en la ciudad de Córdoba, para estar en condiciones de detectar cualquier problema de salud vinculado al accidente. Asimismo, se mencionó la conveniencia de que las autoridades correspondientes realizaran una vigilancia estrecha de la fábrica, además de un monitoreo ambiental con objeto de determinar la contaminación que existe en el ambiente y el tiempo de duración de ésta (...)
Distrito Federal y Edo. de México. 12/03/1991	110/91 ⁸ 08/11/1991 Caso del C. Jorge González Torres y otros. (Contaminación atmosférica) / Sanitario-Ecológico.	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; Secretaría de Salud; Jefatura del Departamento del Distrito Federal; y Gobierno del Estado de México.	A pesar de que la recomendación no denuncia de manera formal la violación de derechos específicos, sugiere que los derechos vulnerados son los siguientes: - a la protección de la salud (art. 4º párrafo 4 de la CPEUM, art. 12º del PIDESC, art. 25º de la	Seguimiento de la recomendación 110/91⁹ Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca) Estatus: Totalmente cumplida. En el informe anual correspondiente al periodo mayo 1996-mayo 1997, se reporta totalmente cumplida. Secretaría de Salud Estatus: Totalmente cumplida. En el informe anual correspondiente al periodo mayo 1996-mayo 1997, se reporta totalmente cumplida. Jefatura del Departamento del Distrito Federal

⁶ Comisión Nacional de Derechos Humanos. Recomendación 99/1991. [México](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/1991/Rec_1991_099.pdf). Consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/1991/Rec_1991_099.pdf (noviembre de 2016).

⁷ Comisión Nacional de derechos Humanos. (1999) Informe de actividades Enero-Diciembre 1998. México. Págs. 307-313.

⁸ Comisión Nacional de Derechos Humanos. Recomendación 110/1991. [México](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/1991/Rec_1991_110.pdf). Consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/1991/Rec_1991_110.pdf en noviembre de 2016.

⁹ Comisión Nacional de Derechos Humanos. (1998) Informe anual de actividades Mayo 1997-Mayo 1998. México. Pág. 408,409.

Lugar y fecha en que ocurrió el desastre	Número, fecha y asunto/tipo de peligro o amenaza (*)	Autoridad a las que se dirigieron las recomendaciones	Derechos vulnerados y fundamentación	Seguimiento (Respuestas institucionales: aceptación y/o rechazo, parcial o total)
			DUDH, art. 10º del Protocolo adicional a la CADH), - a un medio ambiente sano (art. 4º párrafo 5 de la CPEUM, art. 12º del PIDESC, art. 11º del Protocolo Adicional a la CADH), y - a la información (art. 6º de la CPEUM).	Estatus: Totalmente cumplida. Se comprobaron las acciones realizadas que lleva a cabo la autoridad con la finalidad de mantener informada a la población sobre el problema de la contaminación. Gobierno del Estado de México: Estatus: Totalmente cumplida. En el informe anual correspondiente al periodo mayo 1996-mayo 1997, se reporta totalmente cumplida.
Guadalcázar, San Luis Potosí. 21/05/1991	21/92 ¹⁰ 19/02/1992 Caso del predio denominado "la pedrera", ubicado en el municipio de Guadalcázar, S.L.P. (Tiradero de desechos industriales) / Sanitario-Ecológico.	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; y Gobierno Constitucional del Estado de San Luis Potosí.	A pesar de que la recomendación no enuncia de manera formal la violación de derechos específicos, sugiere que el derecho vulnerado es el siguiente: - a la protección de la salud (art. 4º párrafo 4 de la CPEUM, art. 12º del PIDESC, art. 25º de la DUDH, art. 10º del Protocolo adicional a la CADH).	Seguimiento de la recomendación 21/92¹¹ Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (ahora Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) Estatus: Cumplimiento insatisfactorio. En virtud de que omitió remitir a este Organismo las constancias que acrediten las diligencias practicadas para realizar la evaluación de la capacidad técnica y material a corto, mediano y largo plazos que la Secretaría tiene o deberá tener para dar trámite, vigilancia y asesoría al número de confinamientos que el país requiere, al igual que las acciones de supervisión que se hayan realizado a la empresa Confinamiento Técnico de Residuos Industriales, S. A. de C. V., La Pedrera, respecto de las obras y medidas necesarias para su operación. Gobierno Constitucional del Estado de San Luis Potosí Estatus: Totalmente cumplida.
Huimanguillo, H. Cárdenas, Comalcalco, Paraíso, Jalpa de Méndez, Cunduacán,	100/92 ¹² 21/05/1992 Caso de los ejidatarios y pequeños propietarios de	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; Secretaría de Salud; Secretaría de	La recomendación menciona los siguientes: - a la protección de la salud (art. 4º párrafo 4 de la CPEUM, art. 12º del PIDESC, art. 25º de la	Seguimiento de la recomendación 100/92¹³ Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (hoy de Desarrollo Social) Secretaría de Salud Secretaría de Pesca (hoy de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca) Dirección General de Petróleos Mexicanos

¹⁰ Comisión Nacional de Derechos Humanos. Recomendación 21/1992. [México.](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/1992/Rec_1992_021.pdf) Consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/1992/Rec_1992_021.pdf en noviembre de 2016.

¹¹ Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2003) Informe de actividades del 1 de Enero al 31 de Diciembre de 2002. [México.](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anales/2002.pdf) Consultado en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anales/2002.pdf> en noviembre de 2016, pág. 599.

¹² Comisión Nacional de Derechos Humanos. Recomendación 100/1992. [México.](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/1992/Rec_1992_100.pdf) Consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/1992/Rec_1992_100.pdf en noviembre de 2016.

¹³ Comisión Nacional de Derechos Humanos. (1995) Informe anual Mayo 1994-Mayo 1995. México. Págs. 241-248.

Lugar y fecha en que ocurrió el desastre	Número, fecha y asunto/tipo de peligro o amenaza (*)	Autoridad a las que se dirigieron las recomendaciones	Derechos vulnerados y fundamentación	Seguimiento (Respuestas institucionales: aceptación y/o rechazo, parcial o total)
Nacajuca y Frontera, en el Estado de Tabasco. 27/11/1990	los municipios de Cárdenas, Cunduacán, Comalcalco, Paraíso y otros del Estado de Tabasco. (Daños ecológicos a causa de deficientes obras de exploración y explotación petrolera) / Sanitario-Ecológico.	Pesca; Dirección General de Petróleos Mexicanos; Y Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco.	DUDH, art. 10º del Protocolo adicional a la CADH), -a un ambiente sano y propio para la vida (art. 4º párrafo 5 de la CPEUM, art. 12º del PIDESC, art. 11º del Protocolo Adicional a la CADH). Además, refiere, sin precisar, los derechos civiles, culturales, económicos y sociales.	Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco Estatus: Totalmente cumplida. En virtud de la forma como todas las autoridades y dependencias involucradas en el presente documento han asumido la parte que les corresponde, y al haber aportado las pruebas suficientes de cumplimiento total, las cuales fueron debidamente constatadas (...) Esta Comisión Nacional sabe de la existencia de algunas reclamaciones individuales de ejidatarios en relación con la ejecución de esta Recomendación; embargo, sería una desproporción de una falta de objetividad en el análisis, el no calificarla como totalmente cumplida.
Valle de Yaqui, Sonora. 24/06/1991	102/92 ¹⁴ 22/05/1992 Caso de Natalia Apodaca Ramírez y 33 personas más. (Contaminación a causa de pilotos aerofumigadores) / Sanitario-Ecológico.	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; y Gobierno Constitucional del Estado de Sonora.	La recomendación refiere los siguientes: - a la protección de la salud (art. 4º párrafo 4 de la CPEUM, art. 12º del PIDESC, art. 25º de la DUDH, art. 10º del Protocolo adicional a la CADH), y - de petición (art. 8º de la CPEUM).	Seguimiento de la Recomendación 102/92¹⁵ Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (hoy de Medio Ambiente y Recursos Naturales) Estatus: Totalmente cumplida. En virtud de que se realizó la investigación de las condiciones ecológicas y del impacto observado en relación con la contaminación del agua, del suelo y de los cultivos en el Valle del Yaqui, además que la Comisión Intersecretarial para el Uso de Plaguicidas, Fertilizantes y Sustancias Tóxicas (Cicoplafest) (...) giró oficios a la Profepa y al Presidente en turno de la Cicoplafest, a fin de que coordine las acciones con otros organismos públicos de injerencia en el problema (...) Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (hoy de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural) Estatus: Totalmente cumplida. Gobierno Constitucional del Estado de Sonora Estatus: Totalmente cumplida.

¹⁴ Comisión Nacional de Derechos Humanos. Recomendación 102/1992. [México.](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/1992/Rec_1992_102.pdf) Consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/1992/Rec_1992_102.pdf en noviembre de 2016.

¹⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2002) Informe de actividades del 16 de Noviembre del 2000 al 31 de Diciembre de 2001. [México.](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anales/2001.pdf) Consultado en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anales/2001.pdf> en noviembre de 2016, pág. 387.

<i>Lugar y fecha en que ocurrió el desastre</i>	<i>Número, fecha y asunto/tipo de peligro o amenaza (*)</i>	<i>Autoridad a las que se dirigieron las recomendaciones</i>	<i>Derechos vulnerados y fundamentación</i>	<i>Seguimiento (Respuestas institucionales: aceptación y/o rechazo, parcial o total)</i>
Guadalajara, Jalisco. 01/06/1992	57/94 ¹⁶ 19/04/1994 Caso del "Movimiento Civil de Damnificados 22 de abril" (Desalojo del "plantón" de damnificados. Cabe mencionar que este plantón se realizó con el fin de que se les dotara de una vivienda provisional, además de la firma de un compromiso por parte de las autoridades estatales para la reconstrucción de las partes afectadas con motivo de las explosiones ocurridas en la ciudad de Guadalajara, el 22 de abril de 1992) / Químico-	Gobierno del Estado de Jalisco	La recomendación menciona los siguientes: - a la libertad de expresión (art. 6º de la CPEUM, art. 13º de la CADH, art. 19 de la DUDH), - de asociación y de reunión (art. 9º de la CPEUM, artículos 15º y 16º de la CADH, art. 20º de la DUDH)	Seguimiento de la recomendación 57/94¹⁷ Gobierno del Estado de Jalisco Estatus: Totalmente cumplida. En virtud de que el 21 de Mayo de 1996 la Procuraduría General del Estado ejercitó acción penal en la averiguación previa 22204/95, sin detenidos, en contra de Eduardo Ramírez Santamaría en su carácter de jefe de Departamento de Seguridad Pública del Estado, y Felipe Vázquez Gutiérrez, en su carácter de comandante del escuadrón de apoyo dependiente de ese departamento, como probables autores intelectuales de los delitos de abusos de autoridad, plagio y lesiones, y en contra de los elementos de la Dirección de Seguridad Pública del Estado, Miguel Ángel Pérez Gonzáles, María del Rosario Michel Cervantes, José de Jesús Peña Palma, Ismael Galindo Ibarra, Patricio García Cuevas y Carlos Jiménez Carballo, por su probable responsabilidad en la comisión del delito de encubrimiento.

¹⁶ Comisión Nacional de Derechos Humanos. Recomendación 57/1994. [México](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/1994/Rec_1994_057.pdf). Consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/1994/Rec_1994_057.pdf en noviembre de 2016.

¹⁷ Comisión Nacional de Derechos Humanos. (1997) Informe anual de actividades Mayo 1996-Mayo 1997. México. Pág. 445.

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

Lugar y fecha en que ocurrió el desastre	Número, fecha y asunto/tipo de peligro o amenaza (*)	Autoridad a las que se dirigieron las recomendaciones	Derechos vulnerados y fundamentación	Seguimiento (Respuestas institucionales: aceptación y/o rechazo, parcial o total)
Costas de los Estados de Sonora y Sinaloa. 14/09/1995	Tecnológico. 64/96 ¹⁸ 30/07/1996 Caso de las personas afectadas por el huracán "Ismael" / Hidrometeorológico.	Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Marina; Secretaría de Marina; y Secretaría de Comunicaciones y Transportes.	En esta recomendación se advierte que fueron violados los derechos humanos de los pescadores afectados por el huracán "Ismael", sin precisar cuáles derechos fueron vulnerados.	<p>Seguimiento de la recomendación 64/96¹⁹ Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (ahora Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) Estatus: Totalmente cumplida. (...) no se justificó asignársele [la categoría de monumento natural al farallón de Topolobampo, Sinaloa, criadero natural de lobos marinos]; no obstante, ello, con el fin de proteger al lobo marino y su hábitat se propuso la ejecución de diversas acciones (...) Se modificaron los "avisos-alerta" referentes a la presencia de huracanes y de tormentas tropicales que azotan las costas y puertos de México, consistentes en que se dieran a conocer los mismos cada tres horas (...) Secretaría de Comunicaciones y Transportes Estatus: Totalmente cumplida. (...) ahora se brinda un mejor servicio en casos de emergencia, como lo sería la presencia de huracanes y tormentas tropicales (...) Se puso en marcha un programa emergente para la capacitación de los pescadores que se hacen a la mar (...) Se acreditó que los tripulantes y el personal a bordo de las embarcaciones cuentan con sus libretas de mar (...) tarjetones de identidad, impartíendoseles también cursos sin costo alguno sobre seguridad y sobrevivencia en el mar; asimismo, se determinó que no fue posible el inicio de un procedimiento administrativo en contra de los dueños de los barcos (...) (...) se inscribirían en una bitácora los reportes y avisos que por radiocomunicación se emiten a la comunidad marítima. (...) se hizo más exigente la entrega de los certificados de navegación a los dueños de las embarcaciones, efectuándose en ese año 11,000 verificaciones. Se colocó en todos los puertos del país los faros y balizas que ofrecen un sistema de señalización para ayudar a la navegación, manteniéndose visibles y en funcionamiento regular (...) (...) instó al cumplimiento de varios convenios que fueron firmados</p>

¹⁸ Comisión Nacional de Derechos Humanos. Recomendación 64/1996. [México.](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/1996/Rec_1996_064.pdf) Consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/1996/Rec_1996_064.pdf en noviembre de 2016.

¹⁹ Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2003) Informe de actividades del 1 de Enero al 31 de Diciembre de 2002. [México.](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anales/2002.pdf) Consultado en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anales/2002.pdf> en noviembre de 2016, pág. 634-637.

Lugar y fecha en que ocurrió el desastre	Número, fecha y asunto/tipo de peligro o amenaza (*)	Autoridad a las que se dirigieron las recomendaciones	Derechos vulnerados y fundamentación	Seguimiento (Respuestas institucionales: aceptación y/o rechazo, parcial o total)
				<p>también por la Semarnat, la Cámara Nacional de la Industria Pesquera (Canainpes), la Confederación Nacional Cooperativa Pesquera y por la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, y para brindar una mejor seguridad marítima, se ordenó a los dueños de las embarcaciones que llevaran a bordo chalecos salvavidas, estableciéndose avisos en los puertos de nuestro país.</p> <p>Secretaría de Marina Estatus: Totalmente cumplida.</p> <p>Se determinó que (...) no hubo responsabilidad en contra de los servidores públicos de la Armada de México que tripularon la patrulla P-10 "Olmeca".</p> <p>El Órgano de Justicia Naval de la Secretaría de Marina determinó que sí hubo responsabilidad para los servidores públicos de la Armada de México, imponiéndoles las sanciones a las que fueron acreedores (...)</p> <p>Secretaría de Marina y Secretaría de Comunicaciones y Transportes Estatus: Totalmente cumplida.</p> <p>Ambas autoridades señalaron que no fue posible rescatar el combustible de las embarcaciones que fueron afectadas por el huracán "Ismael", pero la Secretaría de Comunicaciones y Transportes aclaró que el combustible de las embarcaciones no representa un daño ecológico al tráfico de la navegación.</p>
Centro, Tabasco. 16/02/1995	80/96 ²⁰ 23/08/1996 Caso de la explosión ocurrida el 16 de febrero de 1995 en la población Plátano y Cacao, tercera sección, Municipio del Centro, Tabasco	Gobierno del Estado de Tabasco; Secretario de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Procurador General de la República; y Director General de Petróleos Mexicanos.	Se afirma que fue violentado el artículo 3º de la Convención Sobre los Derechos del Niño, suscrita por México. Por otra parte, se afirma que se incumplió la norma 07.3.13 de Petróleos Mexicanos, referente a los Requisitos Mínimos de Seguridad para el Diseño, Construcción, Operación,	<p>Seguimiento de la recomendación 80/96²¹ Secretario de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca Estatus: Totalmente cumplida.</p> <p>Toda vez que se realizaron propuestas formuladas por este Organismo Nacional en el sentido de suscribir un convenio Pemex-Profepa, el cual contiene los compromisos para llevar a cabo auditorías ambientales (...)</p> <p>Procurador General de la República Estatus: Totalmente cumplida.</p> <p>Gobierno del Estado de Tabasco Estatus: No aceptada.</p> <p>Director General de Petróleos Mexicanos. Estatus: No aceptada.</p>

²⁰ Comisión Nacional de Derechos Humanos. Recomendación 80/1996. [México](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/1996/Rec_1996_080.pdf). Consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/1996/Rec_1996_080.pdf en noviembre de 2016.

²¹ Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2001) Informe de actividades del 16 de Noviembre de 1999 al 15 de Noviembre de 2000. Anexo I: Análisis comparativo por mes registro-conclusión de expedientes de queja periodo del 16 de Noviembre de 1999 al 15 de Noviembre de 2000. México. Pág. 102.

Lugar y fecha en que ocurrió el desastre	Número, fecha y asunto/tipo de peligro o amenaza (*)	Autoridad a las que se dirigieron las recomendaciones	Derechos vulnerados y fundamentación	Seguimiento (Respuestas institucionales: aceptación y/o rechazo, parcial o total)
	/ Químico- Tecnológico		Mantenimiento e Inspección de Tuberías de Transporte.	
Chalco, Edo. de México. 1/06/2000	16/00 ²² 12/09/2000 Caso de las inundaciones ocurridas el 31 de mayo y 1 de junio de 2000 en el valle de Chalco, Estado de México / Hidrometeorológico.	Dirección General de la Comisión Nacional del Agua.	Sin especificar en la recomendación, sin embargo, se consideran los siguientes: - a la protección de la salud (art. 4º párrafo 4 de la CPEUM, art. 12º del PIDESC, art. 25º de la DUDH, art. 10º del Protocolo adicional a la CADH), - al medio ambiente adecuado (art. 4º párrafo 5 de la CPEUM, art. 12º del PIDESC, art. 11º del Protocolo Adicional a la CADH).	Seguimiento de la recomendación 16/00²³ Dirección General de la Comisión Nacional del Agua Estatus: Aceptada, con pruebas de cumplimiento parcial. (...) no existieron elementos de prueba que justificaran el inicio de procedimiento disciplinario en contra de algún servidor público adscrito a la Comisión Nacional del Agua (...) En virtud de que las acciones tendientes a resolver en definitiva la problemática del canal La Compañía comprenden los trabajos programados a mediano y largo plazos, los cuales se realizan interinstitucionalmente, motivo por el cual se encuentra pendiente su comprobación y cumplimiento (...) se realizó un estudio a través del Instituto de Ingeniería de la UNAM, en el que se establecieron (...) obras de control y conducción de los escurrimientos que circulan por el Río de la Compañía (...)
Distrito de Riego 025 del bajo Río Bravo.	47/02 ²⁴ 13/12/2002 Sobre el caso de los usuarios del Distrito de Riego 025 (Sequía) / Hidrometeorológico	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y Secretaría de Relaciones Exteriores.	Se refieren los siguientes: - al desarrollo (artículos 4º párrafo 5, 25º y 26º de la CPMEUM), - de petición (art. 8º de la CPEUM), - de legalidad y de seguridad jurídica (artículos 14º párrafo segundo y 16º párrafo	Seguimiento de la recomendación 47/02²⁵ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales Estatus: Aceptada, con pruebas de cumplimiento parcial cuyo seguimiento ha terminado. En virtud de que no informaron a este Organismo Nacional si concluyeron los trabajos para la elaboración del Reglamento para la Distribución y Uso de las Aguas Superficiales en la Cuenca del Río Bravo, así como su publicación. En relación con el punto cuarto recomendado, porque no enviaron a esta Comisión Nacional las pruebas que acreditaran el cumplimiento respecto

²² Comisión Nacional de Derechos Humanos. Recomendación 16/2000. [México.](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2000/Rec_2000_016.pdf) Consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2000/Rec_2000_016.pdf en noviembre de 2016.

²³ Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2015) Informe de actividades del 1 de Enero al 31 de Diciembre de 2014. Anexo 7: Seguimiento de recomendaciones. [México.](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anales/2014_anexo.pdf) Consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anales/2014_anexo.pdf en noviembre de 2016, págs. 5-11.

²⁴ Comisión Nacional de Derechos Humanos. Recomendación 47/2002. [México.](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2002/Rec_2002_047.pdf) Consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2002/Rec_2002_047.pdf en noviembre de 2016.

²⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2015) Informe de actividades del 1 de Enero al 31 de Diciembre de 2014. Anexo 7: Seguimiento de recomendaciones. [México.](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anales/2014_anexo.pdf) Consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anales/2014_anexo.pdf en noviembre de 2016, págs. 787, 788.

Lugar y fecha en que ocurrió el desastre	Número, fecha y asunto/tipo de peligro o amenaza (*)	Autoridad a las que se dirigieron las recomendaciones	Derechos vulnerados y fundamentación	Seguimiento (Respuestas institucionales: aceptación y/o rechazo, parcial o total)
			primero de la CPEUM, artículos 1º y 8º de la CADH, artículos 2º y 14º párrafo 1 del PIDCP, artículos 9º y 10º del de la DUDH).	de la manera en que se instruyó a los servidores públicos de la Comisión Nacional del Agua sobre su obligación de cumplir de forma precisa con el derecho de petición, así como sobre los requisitos de fundar y motivar debidamente las resoluciones, determinaciones o respuestas a las peticiones que se formulen con motivo del ejercicio de sus facultades. Secretaría de Relaciones Exteriores Estatus: No aceptada
Municipios de Comalcalco, Cunduacán y Cárdenas del Edo. de Tabasco. 29/10/2003	81/04 ²⁶ 03/12/2004 Sobre el caso de los habitantes de los municipios de Comalcalco, Cunduacán y Cárdenas, Tabasco (Daños a comunidades por actividades de prospección sísmológica) / Socio-Organizativo.	Dirección General de Petróleos Mexicanos.	La recomendación establece que fueron vulnerados los siguientes: - de legalidad y seguridad jurídica (artículos 14º párrafo segundo y 16º párrafo primero de la CPEUM, artículos 1º y 8º de la CADH, artículos 2º y 14º párrafo 1 del PIDCP, artículos 9º y 10º del de la DUDH), - de propiedad (art. 17º de la DUDH, art. 21º de la CADH).	Seguimiento de la recomendación 81/04²⁷ Dirección General de Petróleos Mexicanos Estatus: Aceptada, con cumplimiento insatisfactorio. (...) esta Comisión Nacional realizó gestiones en la Subgerencia de Desarrollo Social de la Zona Sureste de Petróleos Mexicanos con objeto de que tuvieran una reunión con los agraviados citados y se atendieran sus peticiones, lo cual se efectuó el 13 de febrero de 2009. (...) en la investigación correspondiente no se desprendieron elementos de prueba que permitieran determinar presunta responsabilidad administrativa en contra de servidores públicos adscritos a Pemex Exploración y Producción que participaron en los hechos materia de la presente Recomendación, no obstante, las evidencias precisadas en ésta. (...) el Subdirector Región Sur giró sus instrucciones al Jefe de la Unidad de Administración de Asuntos Externos y Comunicación para que, en el desarrollo de futuros estudios de exploración sísmica terrestre, personal adscrito a la misma cumpliera con lo dispuesto en el Procedimiento Administrativo para la Atención de Afectaciones por Brigada Sísmica, Modalidad Servidumbre de Paso. Así mismo (...) el Asesor Jurídico de Pemex Exploración y Producción informó que (...) declaró la nulidad lisa y llana de la resolución del 29 de octubre de 2004, (...), por la que se le impusiera a Pemex Exploración y Producción diversas multas que ascendieron a la cantidad de \$2'216,760.00. (...) el 29 de agosto de 2007 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Norma Oficial Mexicana NOM-026-SESH-2007 "Lineamientos para los trabajos de prospección sísmológica petrolera y especificación de los niveles máximos de energía". En relación con el

²⁶ Comisión Nacional de Derechos Humanos. Recomendación 81/2004. [México.](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2004/Rec_2004_081.pdf) Consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2004/Rec_2004_081.pdf en noviembre de 2016.

²⁷ Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2010) Informe de actividades del 1 de Enero al 31 de Diciembre de 2009. México. Consultado en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anales/2009.pdf> en noviembre de 2016, págs. 366-374.

Lugar y fecha en que ocurrió el desastre	Número, fecha y asunto/tipo de peligro o amenaza (*)	Autoridad a las que se dirigieron las recomendaciones	Derechos vulnerados y fundamentación	Seguimiento (Respuestas institucionales: aceptación y/o rechazo, parcial o total)
				presente punto, el 8 de enero de 2009, esta Comisión Nacional recibió un escrito firmado por el quejoso Arturo Ramos Córdova, quien manifestó que la Norma Oficial Mexicana citada sólo otorgó a Pemex legalidad respecto del trabajo que viene realizando “en perjuicio de la gente de campo”, que con ello los agraviados quedaron “maniatados” para defenderse en contra de la citada paraestatal. (...) no se hicieron los estudios pertinentes para determinar el impacto ambiental que ocasionaron los trabajos de prospección sísmica que Pemex Exploración y Producción realizó en diversos municipios del estado de Tabasco, sino que se limitó, únicamente, a emitir un diagnóstico parcial que pronosticó que los daños ocasionados eran propiciados por actividades relacionadas con la agricultura y la ganadería (...)
Nadadores, Coahuila. 9/09/2007	57/08 ²⁸ 28/11/2008 Caso de la explosión en el Municipio de Nadadores, Coahuila / Químico-Tecnológico.	Secretaría de la Defensa Nacional.	En la recomendación se asevera que fueron violados dos derechos: - de legalidad y seguridad jurídica (artículos 14º párrafo segundo y 16º párrafo primero de la CPEUM, artículos 1º y 8º de la CADH, artículos 2º y 14º párrafo 1 del PIDCP, artículos 9º y 10º del de la DUDH).	Seguimiento de la recomendación 57/08²⁹ Secretaría de la Defensa Nacional Estatus: Aceptada, con cumplimiento insatisfactorio. (...) mediante el oficio del 7 de septiembre de 2010, se solicitó al director General de derechos humanos de la Sedena que remitiera pruebas de cumplimiento de los puntos segundo y tercero recomendarios; con esa misma fecha, con un oficio se solicitó a dicha autoridad que informara sobre el estado que guarda el procedimiento administrativo a que se refiere el punto primero de la recomendación. Por medio del oficio del 2 de septiembre de 2010, recibido el 7 del mes y año citados, dicho director General informó a este organismo nacional que con fecha 19 de agosto de 2010 el OIC en esa secretaría emitió acuerdo de archivo por falta de elementos dentro del expediente del procedimiento administrativo de investigación (...) asimismo, remitió pruebas de cumplimiento de los puntos segundo y tercero de la recomendación.
Campeche. 23/10/2007	14/09 ³⁰ 19/02/2009 Sobre el caso	Petróleos Mexicanos; y Procuraduría	Son acotados estos derechos: - de legalidad y seguridad	Seguimiento de la recomendación 14/09³¹ Petróleos Mexicanos Estatus: No aceptada

²⁸ Comisión Nacional de Derechos Humanos. Recomendación 57/2008. México. Consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2008/Rec_2008_057.pdf en noviembre de 2016.

²⁹ Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2013) Informe de actividades del 1 de Enero al 31 de Diciembre de 2012. Tomo II. México. Consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anales/2012_II.pdf en noviembre de 2016, págs. 52, 53.

³⁰ Comisión Nacional de Derechos Humanos. Recomendación 14/2009. México. Consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2009/Rec_2009_014.pdf en noviembre de 2016.

³¹ Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2010) Informe de actividades del 1 de Enero al 31 de Diciembre de 2009. México. Consultado en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anales/2009.pdf> en noviembre de 2016, págs. 485-487.

<i>Lugar y fecha en que ocurrió el desastre</i>	<i>Número, fecha y asunto/tipo de peligro o amenaza (*)</i>	<i>Autoridad a las que se dirigieron las recomendaciones</i>	<i>Derechos vulnerados y fundamentación</i>	<i>Seguimiento (Respuestas institucionales: aceptación y/o rechazo, parcial o total)</i>
	de la plataforma Usumacinta de PEMEX en la sonda de Campeche (Accidente) / Químico-Tecnológico y Socio-Organizativo.	General de la República.	jurídica (artículos 14º párrafo segundo y 16º párrafo primero de la CPEUM, artículos 1º y 8º de la CADH, artículos 2º y 14º párrafo 1 del PIDCP, artículos 9º y 10º del de la DUDH), - a la vida (art. 3º de la DUDH, art. 4º de la CADH), - a la integridad física. y - a la seguridad en el centro de trabajo (art. 123º (fracciones XIII, XIV y XV) de la CPEUM, art. 7º del Protocolo Adicional a la CADH, art. 7º del PIDESC)	(...) el Director General de Petróleos Mexicanos no aceptó la Recomendación, argumentando que el testimonio de las ocho personas constituía una valoración muy subjetiva y no convincente por tratarse de meros indicios. Procuraduría General de la República Estatus: No aceptada (...) esta autoridad (...) manifestó su no aceptación de la Recomendación, arguyendo que el caso tenía características laborales y que esa Institución ha colaborado de manera permanente y sistemática en la investigación de las quejas atribuidas a servidores públicos, siempre en el marco de las disposiciones legales aplicables.
Guadalajara, Jalisco. 25/01/2008	12/10 ³² 02/03/2010 Sobre la omisión de cumplimiento de las normas de medio ambiente en agravio de V1 (Contaminación por arsénico del río Santiago) / Sanitario-Ecológico.	Dirección General de la Comisión Nacional del Agua.	Se concluyó que fueron violentados estos derechos: - a la conservación del medio ambiente (art. 4º párrafo 5 de la CPEUM, art. 12º del PIDESC, art. 11º del Protocolo Adicional a la CADH), - a la protección de la salud (art. 4º párrafo 4 de la CPEUM, art. 12º del PIDESC, art. 25º de la DUDH, art. 10º del Protocolo adicional a la	Seguimiento de la recomendación 12/10 ³³ Dirección General de la Comisión Nacional del Agua Estatus: No aceptada (...) mediante el oficio 01204, del 24 de marzo de 2010, la Comisión Nacional del Agua informó a este Organismo Nacional la no aceptación de la presente Recomendación, situación que esta Comisión Nacional hizo del conocimiento del Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República para que, de estimarlo pertinente, se solicitara la comparecencia del Titular de la Conagua ante dicho Senado. Por medio del oficio 19051, del 22 de abril de 2010, esta Comisión Nacional dio vista al OIC en la Comisión Nacional del Agua. Asimismo, la Dirección General de Asuntos Jurídicos de esta Comisión Nacional formuló denuncia de hechos ante la Procuraduría General de la República. Mediante el oficio 16/005/0.1.1.-1663/2010, del 14 de mayo de 2010, el OIC en la Comisión Nacional del Agua informó a este Organismo Nacional

³² Comisión Nacional de Derechos Humanos. Recomendación 12/2010. México. Consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2010/Rec_2010_012.pdf en noviembre de 2016.

³³ Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2011) Informe de actividades del 1 de Enero al 31 de Diciembre de 2010. México. Consultado en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anales/2010.pdf> en noviembre de 2016, págs. 554-556.

Lugar y fecha en que ocurrió el desastre	Número, fecha y asunto/tipo de peligro o amenaza (*)	Autoridad a las que se dirigieron las recomendaciones	Derechos vulnerados y fundamentación	Seguimiento (Respuestas institucionales: aceptación y/o rechazo, parcial o total)
			CADH), y -a la vida (art. 3º de la DUDH, art. 4º de la CADH).	que esa autoridad administrativa inició las acciones de investigación correspondientes que permitan analizar la problemática planteada y, por ende, atender conforme a Derecho el asunto.
Ayuntamiento de Jonuta, Tabasco. 17/06/2010	54/11 ³⁴ 04/10/2011 Sobre el caso de las descargas de aguas residuales provenientes del drenaje del Municipio de Jonuta, Tabasco, al Río Usumacinta y la contaminación en la zona / Sanitario-Ecológico.	Comisión Nacional del Agua; Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco; y H. Ayuntamiento de Jonuta, Tabasco.	Al emitir la recomendación fueron planteados los siguientes: - a la protección de la salud (art. 4º párrafo 4 de la CPEUM, art. 12º del PIDESC, art. 25º de la DUDH, art. 10º del Protocolo adicional a la CADH), - al medio ambiente adecuado (art. 4º párrafo 5 de la CPEUM, art. 12º del PIDESC, art. 11º del Protocolo Adicional a la CADH), y - al agua y el saneamiento (art. 4º párrafo 6 de la CPEUM, artículos 11º y 12º del PIDESC, art. 11º del Protocolo Adicional a la CADH).	Seguimiento de la recomendación 54/11³⁵ Comisión Nacional del Agua Estatus: No aceptada No obstante, que la Comisión Nacional del Agua no aceptó la Recomendación, (...) esta Comisión Nacional dio vista al OIC en la Comisión Nacional del Agua, formulando queja en contra de los servidores públicos responsables que participaron en los hechos materia de la presente Recomendación, (...) Por lo anterior, (...) el Titular del Área de Quejas del OIC en la Comisión Nacional del Agua informó que (...) se radicó la denuncia identificada como 2012/Conagua/DE2, en la que se realizará la investigación correspondiente a fin de determinar si se cuenta con los elementos de convicción que permitan establecer si, se está ante la comisión de irregularidades administrativas susceptibles del conocimiento del mencionado OIC que pudieran implicar el probable incumplimiento de las obligaciones que le imponen el artículo 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco Estatus: Aceptada, con pruebas de cumplimiento parcial (...) el Coordinador General de Asuntos Jurídicos del Gobierno del Estado de Tabasco presentó cuatro tomos en original del Proyecto Ejecutivo para la Construcción de la Planta de Tratamiento y Colector de Llegada de Aguas Negras y Pluviales de la Cabecera Municipal del Municipio de Jonuta, efectuado y validado por Conagua; asimismo, presentó el anexo de ejecución II-01/14 del Programa de Tratamiento de Aguas Residuales, (...) se informó la autorización de la aportación estatal al Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas por cierta cantidad de dinero. (...) el consejero jurídico informó que (...) no es posible iniciar los trámites

³⁴ Comisión Nacional de Derechos Humanos. Recomendación 54/2011. México. Consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2011/Rec_2011_054.pdf en noviembre de 2016.

³⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2015) Informe de actividades del 1 de Enero al 31 de Diciembre de 2014. Anexo 7: Seguimiento de recomendaciones. México. Consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/ anuales/2014_anexo.pdf en noviembre de 2016, págs. 592-598.

<i>Lugar y fecha en que ocurrió el desastre</i>	<i>Número, fecha y asunto/tipo de peligro o amenaza (*)</i>	<i>Autoridad a las que se dirigieron las recomendaciones</i>	<i>Derechos vulnerados y fundamentación</i>	<i>Seguimiento (Respuestas institucionales: aceptación y/o rechazo, parcial o total)</i>
				<p>para la obtención del permiso de descargas de aguas residuales ante la Comisión Nacional del Agua, en virtud de que conforme a lo establecido en los artículos 20, 21 y 21 Bis, fracciones I y III, de la Ley de Aguas Nacionales, se debe exhibir la documentación que acredite la propiedad o posesión del inmueble, no obstante dicho Consejero Jurídico remitirá a esta Comisión Nacional los documentos de cumplimiento del punto tercero, tan luego sea posible iniciar con el procedimiento de ley. (...) se acredita que las aguas residuales vertidas en el Río Usumacinta, no exceden los límites máximos permisibles (...) (...) el Consejero Jurídico del Estado de Tabasco informó que se realizan acciones tendentes a localizar los bienes inmuebles que, de acuerdo con los estudios técnicos resulten factibles para ejecutar estas obras, (...) la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Estado de Tabasco ha gestionado recursos ante la Conagua para ejecutar trabajos de rehabilitación de las plantas de tratamiento de aguas residuales ya existentes (...)</p> <p>H. Ayuntamiento de Jonuta, Tabasco Estatus: Aceptada, con pruebas de cumplimiento parcial Se manifestó (...) que el Ayuntamiento no tiene facultades para emitir instrucciones a la Comisión Nacional del Agua y a las autoridades estatales; no obstante lo anterior, solicitó al Gobierno del estado de Tabasco la transferencia del Servicio de Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, Tratamiento y Disposición de Aguas Residuales, asimismo, se evidenció que se han realizado campañas de difusión entre los habitantes del municipio respecto de temas de desarrollo y protección ambiental, sin embargo, queda pendiente que dicha autoridad demuestre que efectivamente se han llevado a cabo acciones tendentes a la reparación del daño ambiental ocasionado en la zona. (...) de acuerdo con el convenio y pláticas sobre el programa PROTAR, se acordó que el Ayuntamiento de Jonuta, participaría con la donación del terreno. (...) en virtud de que esta Comisión Nacional no ha recibido pruebas que acrediten el cumplimiento total de los cuatro puntos recomendados, (...) se solicitó al Presidente Municipal de Jonuta, Tabasco, las constancias con las que acredite su cumplimiento; sin obtener respuesta. (...) el Presidente Municipal de Jonuta, Tabasco, señaló haber realizado diversas campañas de difusión entre los habitantes con el objetivo de prevenir todo tipo de contaminación, en especial en el Río Usumacinta,</p>

Lugar y fecha en que ocurrió el desastre	Número, fecha y asunto/tipo de peligro o amenaza (*)	Autoridad a las que se dirigieron las recomendaciones	Derechos vulnerados y fundamentación	Seguimiento (Respuestas institucionales: aceptación y/o rechazo, parcial o total)
				anexando evidencia documental y fotográfica de las mismas. (...) [Así mismo] señaló que ya se han tomado medidas para que el servicio de limpia, recolección y traslado se lleve de manera eficaz, para acreditarlo se enviaron fotos de dos camiones recolectores de basura, así como las fotos de la campaña de difusión y el programa de recolección de residuos sólidos urbanos.
Ayuntamientos de Centro, Huimanguillo, Cárdenas, Conduacán, Paraíso, Centla, Jalpa de Méndez y Nacajuca, del Edo. de Tabasco. Quejas acumuladas hasta Julio de 2011 (desde Septiembre de 2010).	61/11 ³⁶ 10/11/2011 Sobre el caso de las inundaciones ocurridas en diversas localidades del estado de Tabasco / Socio-Organizativo e Hidrometeorológico.	Dirección General de la Comisión Nacional del Agua; Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco; y Ayuntamientos de los municipios siguientes: Centro, Huimanguillo, Cárdenas, Conduacán, Paraíso, Centla, Jalpa de Méndez y Nacajuca.	Se plantean los siguientes: - a la seguridad jurídica y a la legalidad (artículos 14º párrafo segundo y 16º párrafo primero de la CPEUM, artículos 1º y 8º de la CADH, artículos 2º y 14º párrafo 1 del PIDCP, artículos 9º y 10º del de la DUDH), - propiedad y posesión (art. 17º de la DUDH, art. 21º de la CADH), - trato digno (art. 1º de la DUDH, art. 1º de la CPEUM, art. 5º y 11º de la CADH), - protección de la salud (art. 4º párrafo 4 de la CPEUM, art. 12º del PIDESC, art. 25º de la DUDH, art. 10º del Protocolo adicional a la CADH), - vivienda adecuada (art. 4º párrafo 6 de la CPEUM, art. 25º de la DUDH, art. 11º del PIDESC, art. 6º del	Seguimiento de la recomendación 61/11³⁷ Dentro de las acciones llevadas a cabo para atender los puntos recomendatorios se destacan las siguientes bajo la competencia de cada institución. Dirección General de la Comisión Nacional del Agua Estatus: No aceptada Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco Estatus: Aceptada, con pruebas de cumplimiento parcial. *(...) se informó a esta Comisión Nacional (...) las actividades de formación, capacitación y colaboración (...); se adjuntó el "Informe de relación actividades de programa de manejo de desastres, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo", presentados por el Coordinador de la Unidad de Programas de Manejo de Riesgo de Desastre, PNUD México (...) Ayuntamiento Centro Estatus: Aceptada, con pruebas de cumplimiento parcial. *(...) se informó (...) que en lo que respecta a la reparación de daños a todas aquellas personas que sufrieron afectaciones (...), no es competencia de ese H. Ayuntamiento (...), toda vez que las obras que se realizaron para evitar dichas inundaciones no fueron implementadas por ese gobierno municipal. *(...) se determinó la inexistencia de responsabilidad administrativa en favor del Titular de la Unidad de protección Civil del Municipio de Centro, Tabasco. Ayuntamiento Huimanguillo Estatus: Aceptada, con pruebas de cumplimiento parcial *(...) se remitió a esta Comisión Nacional un ejemplar del Reglamento de

³⁶ Comisión Nacional de Derechos Humanos. Recomendación 61/2011. México. Consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2011/Rec_2011_061.pdf en noviembre de 2016.

³⁷ Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2015) Informe de actividades del 1 de Enero al 31 de Diciembre de 2014. Anexo 7: Seguimiento de recomendaciones. México. Consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/ anuales/2014_anexo.pdf en noviembre de 2016, págs. 650-694.

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

Lugar y fecha en que ocurrió el desastre	Número, fecha y asunto/tipo de peligro o amenaza (*)	Autoridad a las que se dirigieron las recomendaciones	Derechos vulnerados y fundamentación	Seguimiento (Respuestas institucionales: aceptación y/o rechazo, parcial o total)
			<p>Protocolo Adicional a la CADH), y - al desarrollo (artículos 4º párrafo 5, 25º y 26º de la CPMEUM)</p>	<p>Protección Civil de ese municipio (...) así como el Plan Estratégico de Protección Municipal contra Fenómenos Hidrometeorológicos y Químicos Tabasco (...); además del Plan Estratégico de Trabajo de la Unidad de la Unidad Municipal de Protección Civil y las Acciones de Promoción de dicha Unidad (...) así mismo se informó (...) que la Unidad de Protección Civil ha realizado campañas de difusión en las zonas de mediano y alto riesgo (...)</p> <p>*(...) se determinó la inexistencia de responsabilidad administrativa alguna en favor del [Coordinador de Protección Civil del H. Ayuntamiento de Huimanguillo, Tabasco, durante el ejercicio 2010] (...)</p> <p>Ayuntamiento Cárdenas Estatus: Aceptada, con pruebas de cumplimiento parcial</p> <p>*(...) el OIC el 30 de agosto de 2012 dictó resolución definitiva (...) en contra del ex Coordinador de Protección Civil del H. Ayuntamiento de Cárdenas, Tabasco, decretándose la sanción consistente en la inhabilitación temporal (...) para desempeñar cualquier cargo en el servicio público (...)</p> <p>Ayuntamiento Cunduacán Estatus: No aceptada</p> <p>Ayuntamiento Paraíso Estatus: Aceptada, con pruebas de cumplimiento parcial</p> <p>*(...) se envió el Plan Municipal para Atención a Contingencia a los Fenómenos Hidrometeorológicos 2010-2012, el cual esa Administración realizó para prevenir las contingencias (...)</p> <p>*(...) se envió copia certificada de la resolución definitiva (...) en contra del Coordinador General de Protección Civil del H. Ayuntamiento Constitucional de Paraíso, Tabasco, en la administración 2010-2012, a quien se le aplicó la sanción administrativa determinada (...)</p> <p>Ayuntamiento Centla Estatus: Aceptada, con pruebas de cumplimiento parcial</p> <p>*(...) se determinó sancionar con amonestación pública al ex servidor público, en su carácter de Coordinador adscrito a la Unidad de Protección Civil del H. Ayuntamiento de Centla, en la fecha en que sucedieron los hechos, por haber incurrido en inconsistencias en el desempeño de sus funciones (...)</p> <p>Ayuntamiento Jalpa de Méndez Estatus: Aceptada, con pruebas de cumplimiento parcial</p> <p>*(...) dicho municipio, recibió por parte del Fonden, apoyos (...) que fueron</p>

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

<i>Lugar y fecha en que ocurrió el desastre</i>	<i>Número, fecha y asunto/tipo de peligro o amenaza (*)</i>	<i>Autoridad a las que se dirigieron las recomendaciones</i>	<i>Derechos vulnerados y fundamentación</i>	<i>Seguimiento (Respuestas institucionales: aceptación y/o rechazo, parcial o total)</i>
				<p>distribuidos a través de la Unidad de Protección Civil en las rancherías que resultaron más afectadas (...)</p> <p>*(...) se determinó sancionar al ex Titular de la Unidad de Protección Civil del Municipio de Jalpa de Méndez, Tabasco, con una amonestación pública, en virtud de haber omitido una serie de informes a la CNDH, así como por no haber realizado el Atlas de Riesgo Municipal y demás actos señalados en la presente Recomendación.</p> <p>Ayuntamiento Nacajuca</p> <p>Estatus: Aceptada, con pruebas de cumplimiento parcial</p> <p>*(...) se señaló que (...) la responsabilidad en cuanto a la reparación de los daños, en términos de indemnización, corresponde a la entidad federativa Conagua.</p> <p>*(...) remitió a esta Comisión Nacional copias certificadas de los planes de protección civil realizados (...)</p>

(*) Se refiere al tipo de "fenómeno perturbador" o peligro, conforme a la clasificación de la Ley General de Protección Civil (artículo 2: fracciones XXIII, XXIV, XXV, XVI, XVI y XVII).

Como se puede observar en la información consignada en esta tabla destacan tres situaciones: 1) las recomendaciones analizadas enuncian varios tipos de peligros que derivaron en desastres dada la vulnerabilidad específica de cada caso; 2) la CNDH reconoce la vulneración de diversos derechos, siendo relevante el hecho de que un rasgo común es la afectación del medio ambiente natural, que en algunos casos ha sido severamente alterado; 3) también se observa la existencia de un proceso de deterioro de las condiciones de vida de las personas. No obstante, lo anterior, la mayor parte de las recomendaciones no reconocen la violación del derecho al medio ambiente sano ni el respeto de la dignidad humana, ambos preceptos enmarcados en instrumentos nacionales y de origen internacional. Por otra parte, las recomendaciones presentan un problema conceptual en su definición al no referir tales casos como desastres, creando una limitación que impide la localización de otros casos similares en el sitio de internet de la CNDH. La compilación de los 16 casos pudo concretarse porque varios de los mismos han sido estudiados con anterioridad.

Cabe mencionar que las acciones de atención a estas recomendaciones dependen en gran medida de la voluntad institucional para acatar lo dispuesto por la CNDH, algunas instituciones optan por no asumir tal responsabilidad sin que sea aplicada sanción alguna. En los casos en que las recomendaciones son aceptadas, no se puede ignorar el hecho de que el procedimiento es largo en relación al tiempo transcurrido desde que sucede el desastre, se emite la recomendación y se comienza a dar atención a ella, lo cual no garantiza que las acciones emprendidas cumplan satisfactoriamente con lo encomendado. El carácter no vinculatorio de las recomendaciones inhibe la posibilidad de fincar responsabilidades y reorientar actuaciones institucionales violatorias de los derechos humanos.

Cuadro 7. Definición de ámbitos de competencia de los tres órdenes de gobierno (protección civil, cambio climático, medio ambiente y desarrollo urbano)

<i>Ley</i>	<i>Federación</i>	<i>Entidades federativas</i>	<i>Municipios</i>
<p>Ley General de Protección Civil (LGPC)</p>	<p>Artículo 7. Corresponde al Ejecutivo Federal en materia de protección civil:</p> <p>I. Asegurar el correcto funcionamiento del Sistema Nacional y dictar los lineamientos generales para coordinar las labores de protección civil en beneficio de la población, sus bienes y entorno, induciendo y conduciendo la participación de los diferentes sectores y grupos de la sociedad en el marco de la Gestión Integral de Riesgos;</p> <p>II. Promover la incorporación de la Gestión Integral de Riesgos en el desarrollo local y regional, estableciendo estrategias y políticas basadas en el análisis de los riesgos, con el fin de evitar la construcción de riesgos futuros y la realización de acciones de intervención para reducir los riesgos existentes;</p> <p>III. Contemplar, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, recursos para el óptimo funcionamiento y operación de los Instrumentos Financieros de Gestión de Riesgos a que se refiere la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con el fin de promover y apoyar la realización de acciones de orden preventivo; así como las orientadas tanto al auxilio de la población en situación de emergencia, como la atención de los daños provocados por los desastres de origen natural;</p> <p>IV. Emitir declaratorias de emergencia o desastre de origen natural, en los términos establecidos en esta Ley y en la normatividad administrativa;</p> <p>V. Disponer la utilización y destino de los recursos de los instrumentos financieros de gestión de riesgos, con apego a lo dispuesto por la normatividad administrativa en la materia;</p> <p>VI. Promover, ante la eventualidad de los desastres de origen natural, la realización de acciones dirigidas a una estrategia integral de transferencia de riesgos, a través de herramientas tales como la identificación de la infraestructura por asegurar, el</p>	<p>No establece un marco explícito, la ley tiene un perfil centralista.</p> <p>Artículo 17. Los gobernadores de los estados, el jefe de gobierno del Distrito Federal, los presidentes municipales y los jefes delegacionales del Distrito Federal, tendrán dentro de su jurisdicción la responsabilidad sobre la integración y funcionamiento de los sistemas de protección civil, conforme a lo que establezca la presente Ley y la legislación local correspondiente.</p> <p>Igualmente, en cada uno de sus ámbitos, se asegurarán del correcto funcionamiento de los consejos y unidades de protección civil, promoviendo para que sean constituidos, con un nivel no menor a Dirección General preferentemente y de acuerdo a la legislación aplicable, como organismos con autonomía administrativa, financiera, de operación y gestión, dependiente de la secretaría de gobierno, secretaría del ayuntamiento, y las delegaciones, respectivamente.</p> <p>Aquellos servidores públicos que desempeñen una responsabilidad en las Unidades Estatales, Municipales y Delegacionales de Protección Civil deberán contar con certificación de competencia expedida por alguna de las instituciones registradas en la Escuela Nacional.</p> <p>Las unidades estatales de protección civil, con sustento en las Leyes y disposiciones locales, propiciarán una distribución estratégica de las tareas, entre los centros regionales ubicados con criterios basados en la localización de los riesgos, las necesidades y los recursos disponibles.</p> <p>Artículo 22. Las políticas, lineamientos y acciones de coordinación entre la federación, las entidades federativas, los municipios y las delegaciones, se llevarán a cabo mediante la suscripción de convenios de coordinación, en los términos de la normatividad aplicable, o con base en los acuerdos y resoluciones que se tomen en el Consejo Nacional y en las demás instancias de coordinación, con pleno respeto de la autonomía de las entidades federativas y de los municipios.</p>	<p>No establece un marco explícito, la ley tiene un perfil centralista.</p> <p>Artículo 17. Los gobernadores de los estados, el jefe de gobierno del Distrito Federal, los presidentes municipales y los jefes delegacionales del Distrito Federal, tendrán dentro de su jurisdicción la responsabilidad sobre la integración y funcionamiento de los sistemas de protección civil, conforme a lo que establezca la presente Ley y la legislación local correspondiente.</p> <p>Igualmente, en cada uno de sus ámbitos, se asegurarán del correcto funcionamiento de los consejos y unidades de protección civil, promoviendo para que sean constituidos, con un nivel no menor a Dirección General preferentemente y de acuerdo a la legislación aplicable, como organismos con autonomía administrativa, financiera, de operación y gestión, dependiente de la secretaría de gobierno, secretaría del ayuntamiento, y las delegaciones, respectivamente.</p> <p>Aquellos servidores públicos que desempeñen una responsabilidad en las Unidades Estatales, Municipales y Delegacionales de Protección Civil deberán contar con certificación de competencia expedida por alguna de las instituciones registradas en la Escuela Nacional.</p> <p>Las unidades estatales de protección civil, con sustento en las Leyes y disposiciones locales, propiciarán una distribución estratégica de las tareas, entre los centros regionales ubicados con criterios basados en la localización de los riesgos, las necesidades y los recursos disponibles.</p> <p>Artículo 22. Las políticas, lineamientos y acciones de coordinación entre la federación, las entidades federativas, los municipios y las delegaciones, se llevarán a cabo mediante la suscripción de convenios de coordinación, en</p>

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

<i>Ley</i>	<i>Federación</i>	<i>Entidades federativas</i>	<i>Municipios</i>
	<p>análisis de los riesgos, las medidas para su reducción y la definición de los esquemas de retención y aseguramiento, entre otros;</p> <p>VII. Dictar los lineamientos generales en materia de protección civil para inducir y fomentar que el principio de la Gestión Integral de Riesgos y la Continuidad de Operaciones, sea un valor de política pública y una tarea transversal para que con ello se realicen acciones de orden preventivo, con especial énfasis en aquellas que tienen relación directa con la salud, la educación, el ordenamiento territorial, la planeación urbano-regional, la conservación y empleo de los recursos naturales, la gobernabilidad y la seguridad;</p> <p>VIII. Vigilar, mediante las dependencias y entidades competentes y conforme a las disposiciones legales aplicables, que no se autoricen centros de población en zonas de riesgo y, de ser el caso, se notifique a las autoridades competentes para que proceda a su desalojo, así como al deslinde de las responsabilidades en las que incurren por la omisión y complacencia ante dichas irregularidades, y</p> <p>IX. Promover ante los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de las entidades federativas, la homologación del marco normativo y las estructuras funcionales de la protección civil.</p>	<p>Artículo 75. Las Unidades Estatales, Municipales y Delegacionales de Protección Civil, así como la del Distrito Federal, tendrán la facultad de aplicar las siguientes medidas de seguridad:</p> <p>I. Identificación y delimitación de lugares o zonas de riesgo;</p> <p>II. Control de rutas de evacuación y acceso a las zonas afectadas;</p> <p>III. Acciones preventivas para la movilización precautoria de la población y su instalación y atención en refugios temporales;</p> <p>IV. Coordinación de los servicios asistenciales;</p> <p>V. El aislamiento temporal, parcial o total del área afectada;</p> <p>VI. La suspensión de trabajos, actividades y servicios, y</p> <p>VII. Las demás que en materia de protección civil determinen las disposiciones reglamentarias y la legislación local correspondiente, tendientes a evitar que se generen o sigan causando daños.</p> <p>Asimismo, las Unidades a que se refiere este artículo y la Secretaría podrán promover ante las autoridades competentes, la ejecución de alguna o algunas de las medidas de seguridad que se establezcan en otros ordenamientos.</p>	<p>los términos de la normatividad aplicable, o con base en los acuerdos y resoluciones que se tomen en el Consejo Nacional y en las demás instancias de coordinación, con pleno respeto de la autonomía de las entidades federativas y de los municipios.</p> <p>Artículo 75. Las Unidades Estatales, Municipales y Delegacionales de Protección Civil, así como la del Distrito Federal, tendrán la facultad de aplicar las siguientes medidas de seguridad:</p> <p>I. Identificación y delimitación de lugares o zonas de riesgo;</p> <p>II. Control de rutas de evacuación y acceso a las zonas afectadas;</p> <p>III. Acciones preventivas para la movilización precautoria de la población y su instalación y atención en refugios temporales;</p> <p>IV. Coordinación de los servicios asistenciales;</p> <p>V. El aislamiento temporal, parcial o total del área afectada;</p> <p>VI. La suspensión de trabajos, actividades y servicios, y</p> <p>VII. Las demás que en materia de protección civil determinen las disposiciones reglamentarias y la legislación local correspondiente, tendientes a evitar que se generen o sigan causando daños.</p> <p>Asimismo, las Unidades a que se refiere este artículo y la Secretaría podrán promover ante las autoridades competentes, la ejecución de alguna o algunas de las medidas de seguridad que se establezcan en otros ordenamientos.</p>
Ley General de Cambio Climático (LGCC)	<p>Artículo 7o. Son atribuciones de la federación las siguientes:</p> <p>I. Formular y conducir la política nacional en materia de cambio climático;</p>	<p>Artículo 8o. Corresponde a las entidades federativas las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Formular, conducir y evaluar la política estatal en materia de cambio climático en concordancia con la</p>	<p>Artículo 9o. Corresponde a los municipios, las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Formular, conducir y evaluar la política municipal en materia de cambio</p>

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

<i>Ley</i>	<i>Federación</i>	<i>Entidades federativas</i>	<i>Municipios</i>
	<p>II. Elaborar, coordinar y aplicar los instrumentos de política previstos por esta Ley;</p> <p>III. Formular, conducir y publicar, con la participación de la sociedad, la Estrategia Nacional y el Programa, así como llevar a cabo su instrumentación, seguimiento y evaluación;</p> <p>IV. Elaborar, actualizar y publicar el atlas nacional de riesgo, y emitir los criterios para la elaboración de los atlas de riesgo estatales;</p> <p>V. Establecer procedimientos para realizar consultas públicas a la sociedad en general, los sectores público y privado, con el fin de formular la Estrategia Nacional y el Programa;</p> <p>VI. Establecer, regular e instrumentar las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático, de conformidad con esta Ley, los tratados internacionales aprobados y demás disposiciones jurídicas aplicables, en las materias siguientes:</p> <p>a) Preservación, restauración, conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, los ecosistemas terrestres, acuáticos, marinos, costeros, islas, cayos, arrecifes y los recursos hídricos; Inciso reformado DOF 13-05-2015</p> <p>b) Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y acuacultura;</p> <p>c) Educación;</p> <p>d) Energía;</p> <p>e) Planeación nacional del desarrollo;</p> <p>f) Soberanía y seguridad alimentaria;</p> <p>g) Prevención y atención a enfermedades derivadas de los efectos del cambio climático;</p> <p>h) Protección civil;</p>	<p>política nacional;</p> <p>II. Formular, regular, dirigir e instrumentar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, de acuerdo con la Estrategia Nacional y el Programa en las materias siguientes:</p> <p>a) Preservación, restauración, manejo y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y recursos hídricos de su competencia;</p> <p>b) Seguridad alimentaria;</p> <p>c) Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y acuacultura;</p> <p>d) Educación;</p> <p>e) Infraestructura y transporte eficiente y sustentable;</p> <p>f) Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano de los centros de población en coordinación con sus municipios o delegaciones;</p> <p>g) Recursos naturales y protección al ambiente dentro de su competencia;</p> <p>h) Residuos de manejo especial;</p> <p>i) Protección civil, y</p> <p>j) Prevención y atención de enfermedades derivadas de los efectos del cambio climático;</p> <p>III. Incorporar en sus instrumentos de política ambiental, criterios de mitigación y adaptación al cambio climático;</p> <p>IV. Elaborar e instrumentar su programa en materia de cambio climático, promoviendo la participación social, escuchando y atendiendo a los sectores público, privado y sociedad en general;</p> <p>V. Establecer criterios y procedimientos para evaluar y vigilar el cumplimiento del programa estatal en la materia y establecer metas e indicadores de efectividad e impacto de las acciones de mitigación y adaptación</p>	<p>climático en concordancia con la política nacional y estatal;</p> <p>II. Formular e instrumentar políticas y acciones para enfrentar al cambio climático en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional, el Programa, el Programa estatal en materia de cambio climático y con las leyes aplicables, en las siguientes materias:</p> <p>a) Prestación del servicio de agua potable y saneamiento;</p> <p>b) Ordenamiento ecológico local y desarrollo urbano;</p> <p>c) Recursos naturales y protección al ambiente de su competencia;</p> <p>d) Protección civil;</p> <p>e) Manejo de residuos sólidos municipales;</p> <p>f) Transporte público de pasajeros eficiente y sustentable en su ámbito jurisdiccional;</p> <p>III. Fomentar la investigación científica y tecnológica, el desarrollo, transferencia y despliegue de tecnologías, equipos y procesos para la mitigación y adaptación al cambio climático;</p> <p>IV. Desarrollar estrategias, programas y proyectos integrales de mitigación al cambio climático para impulsar el transporte eficiente y sustentable, público y privado;</p> <p>V. Realizar campañas de educación e información, en coordinación con el gobierno estatal y federal, para sensibilizar a la población sobre los efectos adversos del cambio climático;</p> <p>VI. Promover el fortalecimiento de capacidades institucionales y sectoriales para la</p>

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

<i>Ley</i>	<i>Federación</i>	<i>Entidades federativas</i>	<i>Municipios</i>
	<p>i) Transporte federal y comunicaciones;</p> <p>j) Desarrollo regional y desarrollo urbano;</p> <p>k) Demografía;</p> <p>l) Las demás que determinen otras leyes;</p> <p>VII. Incorporar en los instrumentos de política ambiental criterios de mitigación y adaptación al cambio climático;</p> <p>VIII. La creación y regulación del fondo;</p> <p>IX. Crear, autorizar y regular el comercio de emisiones;</p> <p>X. Fomentar la investigación científica y tecnológica, el desarrollo, transferencia y despliegue de tecnologías, equipos y procesos para la mitigación y adaptación al cambio climático;</p> <p>XI. Promover la educación y difusión de la cultura en materia de cambio climático en todos los niveles educativos, así como realizar campañas de educación e información para sensibilizar a la población sobre las causas y los efectos de la variación del clima;</p> <p>XII. Promover la participación corresponsable de la sociedad en las materias previstas en esta ley;</p> <p>XIII. Integrar y actualizar el Sistema de Información sobre el Cambio Climático, así como ponerlo a disposición del público en los términos de la presente Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables;</p> <p>XIV. Formular y adoptar metodologías y criterios, expedir las disposiciones jurídicas que se requieran para la elaboración, actualización y publicación del inventario y en su caso los inventarios estatales; así como requerir la información necesaria para su integración a los responsables de las siguientes categorías de fuentes emisoras:</p> <p>a) Generación y uso de energía;</p>	<p>que implementen;</p> <p>VI. Gestionar y administrar fondos locales para apoyar e implementar acciones en la materia;</p> <p>VII. Celebrar convenios de coordinación con la federación, entidades federativas y los municipios, para la implementación de acciones para la mitigación y adaptación;</p> <p>VIII. Fomentar la investigación científica y tecnológica, el desarrollo, transferencia y despliegue de tecnologías, equipos y procesos para la mitigación y adaptación al cambio climático;</p> <p>IX. Desarrollar estrategias, programas y proyectos integrales de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero para impulsar el transporte eficiente y sustentable, público y privado;</p> <p>X. Realizar campañas de educación e información para sensibilizar a la población sobre los efectos adversos del cambio climático;</p> <p>XI. Promover la participación corresponsable de la sociedad en la adaptación y mitigación, de conformidad con lo dispuesto en las leyes locales aplicables;</p> <p>XII. Elaborar e integrar, en colaboración con el INECC, la información de las categorías de fuentes emisoras de su jurisdicción, para su incorporación al Inventario Nacional de Emisiones y en su caso, integrar el inventario estatal de emisiones, conforme a los criterios e indicadores elaborados por la federación en la materia;</p> <p>XIII. Elaborar, publicar y actualizar el atlas estatal de riesgo, en coordinación con sus municipios o delegaciones, conforme a los criterios emitidos por la federación;</p> <p>XIV. Establecer las bases e instrumentos para promover el fortalecimiento de capacidades institucionales y sectoriales para enfrentar al cambio climático;</p> <p>XV. Diseñar y promover el establecimiento y aplicación de incentivos que promuevan la ejecución de acciones</p>	<p>mitigación y adaptación;</p> <p>VII. Participar en el diseño y aplicación de incentivos que promuevan acciones para el cumplimiento del objeto de la presente ley;</p> <p>VIII. Coadyuvar con las autoridades federales y estatales en la instrumentación de la Estrategia Nacional, el programa y el programa estatal en la materia;</p> <p>IX. Gestionar y administrar recursos para ejecutar acciones de adaptación y mitigación ante el cambio climático;</p> <p>X. Elaborar e integrar, en colaboración con el INECC, la información de las categorías de Fuentes Emisoras que se originan en su territorio, para su incorporación al Inventario Nacional de Emisiones, conforme a los criterios e indicadores elaborados por la federación en la materia;</p> <p>XI. Vigilar y promover, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de esta ley, sus disposiciones reglamentarias y los demás ordenamientos que deriven de ella, y</p> <p>XII. Las demás que señale esta ley y las disposiciones jurídicas aplicables.</p> <p>Los municipios, con acuerdo de sus ayuntamientos podrán coordinarse y/o asociarse para una eficiente implementación de las disposiciones previstas en este artículo.</p>

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

<i>Ley</i>	<i>Federación</i>	<i>Entidades federativas</i>	<i>Municipios</i>
	<p>b) Transporte;</p> <p>c) Agricultura, ganadería, bosques y otros usos de suelo;</p> <p>d) Residuos;</p> <p>e) Procesos industriales, y</p> <p>f) Otras, determinadas por las instancias internacionales o las autoridades competentes.</p> <p>XV. Regular, integrar, administrar, publicar y actualizar el registro;</p> <p>XVI. Elaborar y promover metodologías para la valoración económica de las emisiones;</p> <p>XVII. Establecer las bases e instrumentos para promover el fortalecimiento de capacidades institucionales y sectoriales en la mitigación;</p> <p>XVIII. Establecer las bases e instrumentos para promover y apoyar el fortalecimiento de la competitividad de los sectores productivos transitando hacia una economía sustentable de bajas emisiones de carbono, mejorando su eficiencia energética, participando en el comercio de emisiones y en mecanismos de financiamiento nacionales o internacionales;</p> <p>XIX. Determinar los indicadores de efectividad e impacto que faciliten la evaluación de los resultados de la aplicación del presente ordenamiento e integrar los resultados al Sistema de Información sobre el Cambio Climático;</p> <p>XX. Diseñar y promover ante las dependencias y entidades competentes, el establecimiento y aplicación de instrumentos económicos, fiscales, financieros y de mercado vinculados a las acciones en materia de cambio climático;</p> <p>XXI. Colaborar con las entidades federativas en la instrumentación de sus programas para enfrentar al cambio climático mediante la asistencia técnica</p>	<p>para el cumplimiento del objeto de la ley;</p> <p>XVI. Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas hacia el cumplimiento de su programa;</p> <p>XVII. Gestionar y administrar fondos estatales para apoyar e implementar las acciones en la materia;</p> <p>XVIII. Vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de esta ley y los demás ordenamientos que de ella se deriven, así como sancionar su incumplimiento, y</p> <p>XIX. Las demás que les señalen esta ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.</p>	

<i>Ley</i>	<i>Federación</i>	<i>Entidades federativas</i>	<i>Municipios</i>
	<p>requerida y establecer acciones regionales entre dos o más entidades federativas;</p> <p>XXII. Convocar a entidades federativas y municipios, para el desarrollo de acciones concurrentes para la mitigación y adaptación al cambio climático, en el ámbito de sus competencias;</p> <p>XXIII. Desarrollar estrategias, programas y proyectos integrales de mitigación y adaptación al cambio climático en materia de hidrocarburos y energía eléctrica, para lograr el uso eficiente y sustentable de los recursos energéticos fósiles y renovables del país, de conformidad con la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía y la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética, en lo que resulte aplicable;</p> <p>XXIV. Elaborar y proponer las previsiones presupuestales para la adaptación y mitigación con el fin de reducir la vulnerabilidad del país ante los efectos adversos del cambio climático;</p> <p>XXV. Emitir recomendaciones a las entidades federativas y municipios, con la finalidad de promover acciones en materia de cambio climático;</p> <p>XXVI. Vigilar y promover, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de esta Ley y los demás ordenamientos que de ella deriven, así como sancionar su incumplimiento;</p> <p>XXVII. Expedir las disposiciones reglamentarias y normas oficiales mexicanas en las materias previstas por esta ley, así como vigilar su cumplimiento, y</p> <p>XXVIII. Las demás que esta ley y otras leyes le atribuyan a la Federación.</p>		
<p>Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)</p>	<p>ARTÍCULO 5o.- Son facultades de la Federación:</p> <p>I.- La formulación y conducción de la política ambiental nacional; (Semarnat)</p> <p>II.- La aplicación de los instrumentos de la política ambiental previstos en esta Ley, en los términos en</p>	<p>ARTÍCULO 7o.- Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:</p> <p>I.- La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal;</p>	<p>ARTÍCULO 8o.- Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:</p> <p>I.- La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal;</p>

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

<i>Ley</i>	<i>Federación</i>	<i>Entidades federativas</i>	<i>Municipios</i>
	<p>ella establecidos, así como la regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal;</p> <p>III.- La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico en el territorio nacional o en las zonas sujetas a la soberanía y jurisdicción de la nación, originados en el territorio o zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o en zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado;</p> <p>IV.- La atención de los asuntos que, originados en el territorio nacional o las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de la nación afecten el equilibrio ecológico del territorio o de las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o a las zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado;</p> <p>V.- La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta Ley;</p> <p>VI.- La regulación y el control de las actividades consideradas como altamente riesgosas, y de la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas, así como para la preservación de los recursos naturales, de conformidad con esta Ley, otros ordenamientos aplicables y sus disposiciones reglamentarias;</p> <p>VII.- La participación en la prevención y el control de emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;</p> <p>VIII.- El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;</p> <p>IX.- La formulación, aplicación y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de los programas de ordenamiento ecológico marino a que se refiere el artículo 19 BIS</p>	<p>II.- La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación;</p> <p>III.- La prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como por fuentes móviles, que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia Federal;</p> <p>IV.- La regulación de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas para el ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149 de la presente Ley;</p> <p>V.- El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipales;</p> <p>VI.- La regulación de los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente Ley;</p> <p>VII.- La prevención y el control de la contaminación generada por la emisión de ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como, en su caso, de fuentes móviles que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia Federal;</p> <p>VIII.- La regulación del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal; así como de las aguas nacionales que tengan asignadas;</p> <p>IX.- La formulación, expedición y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico del territorio a que se refiere el artículo 20 BIS 2 de esta Ley, con la</p>	<p>II.- La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia y la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación o a los Estados;</p> <p>III.- La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como de emisiones de contaminantes a la atmósfera provenientes de fuentes móviles que no sean consideradas de jurisdicción federal, con la participación que de acuerdo con la legislación estatal corresponda al gobierno del estado;</p> <p>IV.- La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de los efectos sobre el ambiente ocasionados por la generación, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente Ley;</p> <p>V.- La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local;</p> <p>VI.- La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y lumínica y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que, en su caso, resulten aplicables a las fuentes</p>

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

<i>Ley</i>	<i>Federación</i>	<i>Entidades federativas</i>	<i>Municipios</i>
	<p>de esta Ley;</p> <p>X.- La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de esta Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes;</p> <p>XI. La regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de las aguas nacionales, la biodiversidad, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia. Fracción reformada DOF 25-02-2003</p> <p>XII.- La regulación de la contaminación de la atmósfera, proveniente de todo tipo de fuentes emisoras, así como la prevención y el control en zonas o en caso de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal;</p> <p>XIII.- El fomento de la aplicación de tecnologías, equipos y procesos que reduzcan las emisiones y descargas contaminantes provenientes de cualquier tipo de fuente, en coordinación con las autoridades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios; así como el establecimiento de las disposiciones que deberán observarse para el aprovechamiento sustentable de los energéticos;</p> <p>XIV.- La regulación de las actividades relacionadas con la exploración, explotación y beneficio de los minerales, substancias y demás recursos del subsuelo que corresponden a la nación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y el ambiente;</p> <p>XV.- La regulación de la prevención de la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente;</p> <p>XVI.- La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;</p> <p>XVII.- La integración del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales y su</p>	<p>participación de los municipios respectivos;</p> <p>X.- La prevención y el control de la contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias no reservadas a la Federación, que constituyan depósitos de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ornamento de obras;</p> <p>XI.- La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico o el ambiente de dos o más municipios;</p> <p>XII.- La participación en emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;</p> <p>XIII.- La vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se refieren las fracciones III, VI y VII de este artículo;</p> <p>XIV.- La conducción de la política estatal de información y difusión en materia ambiental;</p> <p>XV.- La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;</p> <p>XVI.- La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades que no se encuentren expresamente reservadas a la Federación, por la presente Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 35 BIS 2 de la presente Ley;</p> <p>XVII.- El ejercicio de las funciones que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les transfiera la Federación, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de este ordenamiento;</p> <p>XVIII.- La formulación, ejecución y evaluación del programa estatal de protección al ambiente;</p> <p>XIX.- La emisión de recomendaciones a las autoridades competentes en materia ambiental, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental;</p>	<p>móviles excepto las que conforme a esta Ley sean consideradas de jurisdicción federal;</p> <p>VII.- La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación de las aguas que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, así como de las aguas nacionales que tengan asignadas, con la participación que conforme a la legislación local en la materia corresponda a los gobiernos de los estados;</p> <p>VIII.- La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el artículo 20 BIS 4 de esta Ley, en los términos en ella previstos, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas;</p> <p>IX.- La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales, siempre y cuando no se trate de facultades otorgadas a la Federación o a los Estados en la presente Ley;</p> <p>X.- La participación en la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más municipios y que generen efectos ambientales en su circunscripción territorial;</p> <p>XI.- La participación en emergencias y contingencias ambientales conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;</p> <p>XII.- La vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se refieren las fracciones III, IV, VI y VII de este artículo;</p>

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

<i>Ley</i>	<i>Federación</i>	<i>Entidades federativas</i>	<i>Municipios</i>
	<p>puesta a disposición al público en los términos de la presente Ley;</p> <p>XVIII.- La emisión de recomendaciones a autoridades Federales, Estatales y Municipales, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental;</p> <p>XIX.- La vigilancia y promoción, en el ámbito de su competencia, del cumplimiento de esta Ley y los demás ordenamientos que de ella se deriven;</p> <p>XX.- La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas;</p> <p>XXI.- La formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, y</p> <p>XXII.- Las demás que esta Ley u otras disposiciones legales atribuyan a la Federación.</p> <p>ARTÍCULO 6o.- Las atribuciones que esta Ley otorga a la Federación, serán ejercidas por el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría y, en su caso, podrán colaborar con ésta las Secretarías de Defensa Nacional y de Marina cuando por la naturaleza y gravedad del problema así lo determine, salvo las que directamente corresponden al Presidente de la República por disposición expresa de la Ley.</p> <p>Cuando, por razón de la materia y de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal u otras disposiciones legales aplicables, se requiera de la intervención de otras dependencias, la Secretaría ejercerá sus atribuciones en coordinación con las mismas.</p> <p>Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que ejerzan atribuciones que les confieren otros ordenamientos cuyas disposiciones se relacionen con el objeto de la presente Ley, ajustarán su ejercicio a los criterios para preservar el equilibrio ecológico, aprovechar sustentablemente los recursos naturales y proteger el ambiente en ella incluidos, así como a las disposiciones de los</p>	<p>XX.- La atención coordinada con la Federación de asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más Entidades Federativas, cuando así lo consideren conveniente las Entidades Federativas respectivas;</p> <p>XXI.- La formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, y</p> <p>XXII.- La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta Ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación.</p>	<p>XIII.- La formulación y conducción de la política municipal de información y difusión en materia ambiental;</p> <p>XIV.- La participación en la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades de competencia estatal, cuando las mismas se realicen en el ámbito de su circunscripción territorial;</p> <p>XV.- La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente; Fracción reformada DOF 28-01-2011</p> <p>XVI.- La formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, y</p> <p>XVII.- La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta Ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación o a los Estados.</p>

<i>Ley</i>	<i>Federación</i>	<i>Entidades federativas</i>	<i>Municipios</i>
	reglamentos, normas oficiales mexicanas, programas de ordenamiento ecológico y demás normatividad que de la misma se derive.		
Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU)	<p>Artículo 8. Corresponden a la Federación, a través de la Secretaría, las atribuciones siguientes:</p> <p>I. Formular y conducir la política nacional de asentamientos humanos, así como el ordenamiento territorial, en coordinación con otras dependencias de la Administración Pública Federal;</p> <p>II. Formular el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial con la participación de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, con las entidades federativas y los municipios;</p> <p>III. Participar, en coordinación con las entidades federativas y los municipios en la planeación y promoción de la infraestructura, equipamientos y servicios metropolitanos;</p> <p>IV. Expedir los lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura, medio ambiente y vinculación con el entorno, a los que se sujetarán las acciones que se realicen en materia de uso o aprovechamiento del suelo, así como de vivienda, financiadas con recursos federales, en términos de la Ley de Vivienda, así como las de los organismos que financien vivienda para los trabajadores en cumplimiento a la obligación que consigna el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p>V. Promover la implementación de sistemas o dispositivos de alta eficiencia energética en las obras públicas de infraestructura y Equipamiento Urbano, para garantizar el Desarrollo Urbano sostenible;</p> <p>VI. Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para Desarrollo Urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y regular, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;</p>	<p>Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas:</p> <p>I. Legislar en materia de asentamientos humanos, Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial, así como para la planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo dispuesto por esta Ley;</p> <p>II. Establecer normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación a que se refiere esta Ley;</p> <p>III. Promover el cumplimiento y la efectiva protección de los derechos humanos relacionados con el Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos, el Desarrollo Urbano y la vivienda;</p> <p>IV. Aplicar y ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial;</p> <p>V. Formular, aprobar y administrar su programa estatal de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como vigilar y evaluar su cumplimiento con la participación de los municipios y la sociedad;</p> <p>VI. Promover y decretar la Fundación de nuevos Centros de Población, a partir de las propuestas que hagan la Secretaría o los municipios;</p> <p>VII. Analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, que deberán observar los distintos programas municipales de Desarrollo Urbano, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal;</p> <p>VIII. Inscribir en el Registro Público de la Propiedad, a petición de parte, los planes y programas municipales en materia de Desarrollo Urbano, Reservas, Usos del suelo y Destinos de áreas y predios, cuando éstos</p>	<p>Artículo 11. Corresponde a los municipios:</p> <p>I. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;</p> <p>II. Regular, controlar y vigilar las Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los Centros de Población que se encuentren dentro del municipio;</p> <p>III. Formular, aprobar y administrar la Zonificación de los Centros de Población que se encuentren dentro del municipio, en los términos previstos en los planes o programas municipales y en los demás que de éstos deriven;</p> <p>IV. Promover y ejecutar acciones, inversiones y servicios públicos para la Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población, considerando la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres y el pleno ejercicio de derechos humanos;</p> <p>V. Proponer a las autoridades competentes de las entidades federativas la Fundación y, en su caso, la desaparición de Centros de Población;</p> <p>VI. Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación local;</p> <p>VII. Celebrar convenios de asociación con otros municipios para fortalecer sus procesos de planeación urbana, así como para la programación, financiamiento y ejecución de acciones, obras y prestación de servicios comunes;</p>

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

<i>Ley</i>	<i>Federación</i>	<i>Entidades federativas</i>	<i>Municipios</i>
	<p>VII. Elaborar, apoyar y ejecutar programas que tengan por objeto satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de Provisiones y Reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los Centros de Población, lo anterior con la colaboración entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, con la coordinación entre éstas y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, y con la participación y concertación con los diversos grupos sociales;</p> <p>VIII. Planear, diseñar, promover y evaluar mecanismos de financiamiento para el Desarrollo Regional, urbano, y rural, con la participación que corresponda a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios que sean competentes, y las Demarcaciones Territoriales, así como a las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;</p> <p>IX. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el Desarrollo Regional, urbano, y rural, en coordinación con los gobiernos estatales, municipales y las Demarcaciones Territoriales, y con la participación de los sectores social y privado, impulsando el acceso de todos y todas a los servicios, beneficios y prosperidad que ofrecen las ciudades;</p> <p>X. Formular y ejecutar el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento;</p> <p>XI. Participar en la identificación, delimitación y planeación de las Zonas Metropolitanas y conurbadas a que se refiere esta Ley;</p> <p>XII. Proponer a las instancias competentes de las entidades federativas y los municipios la creación de institutos de planeación, observatorios ciudadanos, consejos participativos y otras estructuras institucionales y ciudadanas, en los términos de esta Ley;</p>	<p>tengan congruencia y estén ajustados con la planeación estatal y federal;</p> <p>IX. Establecer las normas conforme a las cuales se efectuará la evaluación del impacto urbano y territorial de las obras o proyectos que generen efectos significativos en el territorio; las cuales deberán estar incluidas en los planes de Desarrollo Urbano;</p> <p>X. Participar, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de Reservas territoriales, la dotación de infraestructura, equipamiento y Servicios Urbanos, la salvaguarda de la población que se ubique en los polígonos de protección y amortiguamiento determinados por los planes de Desarrollo Urbano; así como en la protección del Patrimonio Natural y Cultural, y de las zonas de valor ambiental del equilibrio ecológico de los Centros de Población;</p> <p>XI. Intervenir en la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los programas de Desarrollo Urbano, de conurbaciones y zonas metropolitanas incluyendo el enfoque de género y el marco de los derechos humanos;</p> <p>XII. Emitir y, en su caso, modificar la legislación local en materia de Desarrollo Urbano que permita contribuir al financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano en condiciones de equidad, así como para la recuperación de las inversiones públicas y del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano;</p> <p>XIII. Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones, en los términos previstos en esta Ley y en las leyes de las entidades federativas que, en su caso, corresponda;</p> <p>XIV. Establecer y participar en las instancias de coordinación metropolitana en los términos de esta Ley;</p> <p>XV. Coordinar sus acciones con la Federación, con otras entidades federativas sus municipios o Demarcaciones Territoriales, según corresponda, para</p>	<p>VIII. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios, Demarcaciones Territoriales o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven;</p> <p>IX. Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local;</p> <p>X. Coordinar sus acciones y, en su caso, celebrar convenios para asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local;</p> <p>XI. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de las diversas acciones urbanísticas, con estricto apego a las normas jurídicas locales, planes o programas de Desarrollo Urbano y sus correspondientes Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios;</p> <p>XII. Validar ante la autoridad competente de la entidad federativa, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de Desarrollo Urbano, lo anterior en los términos previstos en el artículo 115, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p>XIII. Solicitar a la autoridad competente de la entidad federativa, la inscripción oportunamente en el Registro Público de la Propiedad de la entidad los planes y programas que se citan en la fracción anterior, así como su publicación en la gaceta o periódico oficial de la entidad;</p> <p>XIV. Solicitar la incorporación de los planes y</p>

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

<i>Ley</i>	<i>Federación</i>	<i>Entidades federativas</i>	<i>Municipios</i>
	<p>XIII. Coordinar sus actuaciones con las entidades federativas y los municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el Desarrollo Urbano de los Centros de Población, mediante la celebración de convenios y acuerdos;</p> <p>XIV. Asesorar a los gobiernos estatales, municipales y las Demarcaciones Territoriales que lo soliciten, en la elaboración y ejecución de sus planes o programas de Desarrollo Urbano y en la capacitación técnica de su personal;</p> <p>XV. Proponer a las autoridades de las entidades federativas la Fundación de Centros de Población;</p> <p>XVI. Verificar que las acciones e inversiones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se ajusten, en su caso, a la legislación y planes o programas en materia de ordenamiento territorial, Desarrollo Urbano y Gestión Integral de Riesgos;</p> <p>XVII. Vigilar las acciones y obras relacionadas con el Desarrollo Regional y urbano que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ejecuten directamente o en coordinación o concertación con las entidades federativas y los municipios, así como con los sectores social y privado;</p> <p>XVIII. Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de los convenios y acuerdos que suscriban las autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de Desarrollo Regional y urbano, así como determinar, en su caso, las medidas correctivas procedentes;</p> <p>XIX. Emitir los criterios y lineamientos normativos para la delimitación territorial de zonas metropolitanas y conurbaciones; observando la estrategia nacional de ordenamiento territorial y previa consulta a las entidades federativas;</p>	<p>el Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y la planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano; así como para la ejecución de acciones, obras e inversiones en materia de infraestructura, equipamiento y Servicios Urbanos, incluyendo las relativas a la Movilidad y a la accesibilidad universal;</p> <p>XVI. Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el Desarrollo Regional, Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano, atendiendo a los principios de esta Ley y a lo establecido en las leyes en la materia;</p> <p>XVII. Apoyar a los municipios que lo soliciten, en la administración de los servicios públicos municipales, en los términos de las leyes aplicables;</p> <p>XVIII. Evaluar y dar seguimiento, en los términos de las leyes locales relativas, al impacto urbano o regional de obras y proyectos que generen efectos en el territorio de uno o más municipios de la entidad de que se trate;</p> <p>XIX. Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la administración de la planeación del Desarrollo Urbano, o convenir con ellas la transferencia de facultades estatales en materia urbana, en términos de los convenios que para ese efecto se celebren;</p> <p>XX. Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los programas estatales de Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano, conforme a lo que prevea la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia penal se deriven de las faltas y violaciones a tales disposiciones;</p> <p>XXI. Aplicar y promover las políticas y criterios técnicos de las legislaciones fiscales, que permitan contribuir al financiamiento del ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano, Desarrollo Regional y Desarrollo Metropolitano en condiciones de equidad, así como la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el Crecimiento urbano;</p>	<p>programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la Secretaría;</p> <p>XV. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de Desarrollo Urbano y las Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios;</p> <p>XVI. Intervenir en la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de Desarrollo Urbano y de zonas metropolitanas y conurbaciones, en el marco de los derechos humanos;</p> <p>XVII. Participar en la creación y administración del suelo y Reservas territoriales para el Desarrollo Urbano, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables; así como generar los instrumentos que permitan la disponibilidad de tierra para personas en situación de pobreza o vulnerabilidad;</p> <p>XVIII. Atender y cumplir los lineamientos y normas relativas a los polígonos de protección y salvaguarda en zonas de riesgo, así como de zonas restringidas o identificadas como áreas no urbanizables por disposición contenidas en leyes de carácter federal;</p> <p>XIX. Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas de Desarrollo Urbano y Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia penal se deriven de las faltas y violaciones de las disposiciones jurídicas de tales planes o programas de Desarrollo Urbano y, en su caso, de ordenación ecológica y medio ambiente;</p>

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

<i>Ley</i>	<i>Federación</i>	<i>Entidades federativas</i>	<i>Municipios</i>
	<p>XX. La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta Ley;</p> <p>XXI. Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas de Centros de Población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas;</p> <p>XXII. Fomentar el desarrollo de estudios e investigaciones, así como la capacitación y asistencia técnica en materia de ordenamiento territorial, Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano;</p> <p>XXIII. Promover, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, la elaboración de instrumentos que identifiquen las zonas de alto riesgo ante los fenómenos perturbadores de origen natural y antropogénicos;</p> <p>XXIV. Crear y administrar el sistema de información territorial y urbano de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;</p> <p>XXV. Integrar una red metropolitana que promueva la transferencia de metodologías, buenas prácticas y la profesionalización e intercambio de información, así como el desarrollo de proyectos estratégicos conjuntos con la participación de instituciones académicas y de los sectores privado y social;</p> <p>XXVI. Procurar, promover, respetar, proteger, garantizar, y tomar las medidas necesarias para el pleno ejercicio de los derechos humanos relacionados con el ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano;</p> <p>XXVII. Aprobar con el consejo nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, la estrategia nacional de ordenamiento territorial, así como sus modificaciones;</p> <p>XXVIII. Prever el mecanismo que coadyuve, asesore y en su caso represente, los intereses de los habitantes ante cualquier autoridad administrativa o</p>	<p>XXII. Formular y aplicar las políticas, así como realizar las acciones en materia de estructuración urbana, gestión del suelo, Conservación del Patrimonio Natural y Cultural y accesibilidad universal, incluyendo la Movilidad;</p> <p>XXIII. Evaluar y dar seguimiento, en los términos de las leyes locales aplicables al impacto territorial de obras y proyectos que generen efectos en el territorio de uno o más municipios de la entidad de que se trate;</p> <p>XXIV. Prevenir y evitar la ocupación por asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, de conformidad con los atlas de riesgo y en los términos de la legislación aplicable;</p> <p>XXV. Establecer en las leyes y reglamentos de la materia, los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas, en las cuales se debe prever por lo menos las formalidades y requisitos, procedimientos, causas de improcedencia, tiempos de respuesta, medios de impugnación, medidas de seguridad y sanciones, causas de revocación y efectos para la aplicación de afirmativas o negativas fictas, tendientes a garantizar la seguridad jurídica y la máxima transparencia en los actos de autoridad en la materia;</p> <p>XXVI. Atender las consultas que realicen los municipios sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de Desarrollo Urbano, y</p> <p>XXVII. Las demás que les señalen esta Ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.</p> <p>Artículo 29. Las entidades federativas, al formular sus programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano correspondientes, deberán considerar los elementos siguientes:</p> <p>II. El análisis y congruencia territorial con el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, los programas de ordenamiento ecológico, de prevención de riesgos y de otros programas sectoriales que incidan en su ámbito territorial estatal, y</p>	<p>XX. Formular y ejecutar acciones específicas de promoción y protección a los espacios públicos;</p> <p>XXI. Informar y difundir anualmente a la ciudadanía sobre la aplicación y ejecución de los planes o programas de Desarrollo Urbano;</p> <p>XXII. Crear los mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano y los que de ellos emanen de conformidad con lo dispuesto por esta Ley;</p> <p>XXIII. Promover el cumplimiento y la plena vigencia de los derechos relacionados con los asentamientos humanos, el Desarrollo Urbano y la vivienda;</p> <p>XXIV. Promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la Resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos, y</p> <p>XXV. Las demás que les señale esta Ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.</p>

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

<i>Ley</i>	<i>Federación</i>	<i>Entidades federativas</i>	<i>Municipios</i>
	<p>jurisdiccional, con especial atención a mujeres y a los sectores más desfavorecidos;</p> <p>XXIX. Asesorar a las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales para asegurar la correcta distribución competencial entre los niveles de gobierno;</p> <p>XXX. Impulsar programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones en la materia;</p> <p>XXXI. Elaborar programas y acciones para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, en el ámbito de las competencias de la presente Ley y de conformidad con el marco legal vigente, los tratados internacionales aprobados y demás disposiciones jurídicas aplicables, e informará anualmente de sus avances, y</p> <p>XXXII. Las demás que les señale esta Ley y otras disposiciones jurídicas.</p>	<p>III. El marco general de leyes, reglamentos y normas y los planes territoriales de ámbitos territoriales más amplios o que se inscriben en el plan o programa en formulación.</p> <p>f) La congruencia con el atlas nacional de riesgos.</p>	

Cuadro 8. Carta de límites de responsabilidades en derechos humanos y protección civil

<i>Función y ordenamiento jurídico</i>	<i>Tipo de acción</i>	<i>Responsable</i>
<p>A) LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL:</p> <p>Art.5. Prioridad a la vida, la salud e integridad de las personas.</p> <p>Honradez y respeto a los Derechos Humanos.</p> <p>Art.7. Acciones en gestión de riesgos de orden preventivo con la salud, la educación, ordenamiento territorial, planeación urbana, conservación de recursos naturales, gobernabilidad y seguridad.</p> <p>Art.10. Resiliencia de la sociedad.</p> <p>Art.34. Boletines y comunicados a los medios de comunicación y público en general.</p> <p>Art.75. Acciones preventivas para movilizar a la Población e instalar y atender refugios temporales.</p>	<p>Realiza y actúa</p> <p>Aplica</p> <p>Induce y fomenta</p> <p>Fortalece</p> <p>Emite</p> <p>Aplica y ejecuta</p> <p>Aplica</p> <p>Invita y convoca</p>	<p>Coordinación Nacional de Protección Civil de la SEGOB. Coordinación Nacional de Protección Civil de la SEGOB:</p> <p>Coordinación Nacional de Protección Civil de la SEGOB.</p> <p>Coordinación Nacional de Protección Civil de la SEGOB.</p> <p>Coordinación Nacional de Protección Civil de la SEGOB.</p> <p>Unidades de Protección Civil Estatales, Municipales y Delegaciones.</p> <p>Área de Gestión de Riesgos de la Coordinación Nacional de Protección Civil de la SEGOB.</p>
<p>B) REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL</p> <p>Art.7. Políticas de protección al medio ambiente, desarrollo social y ordenamiento territorial.</p> <p>Art.43. Podrán ser consejeros del Consejo Consultivo del SNPC. Derechos Humanos.</p> <p>Art.67. Difundir mensajes y recomendaciones para proteger a la población.</p> <p>Art.68. Mensajes de alerta de manera oportuna y veraz.</p> <p>Art.103. Reconstrucción de la infraestructura pública afectada y las viviendas de la Población de bajos ingresos dañadas.</p>	<p>Emite</p> <p>Emite</p> <p>Apoya</p> <p>Realiza</p>	<p>Consejo Nacional de Protección Civil.</p> <p>Medios de comunicación.</p> <p>Área del FONDEN de la Coordinación Nacional de Protección Civil de la SEGOB.</p>
<p>C) PROGRAMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL 2014-2018</p>	<p>Realiza</p>	<p>Área del FONDEN de la Coordinación Nacional de Protección Civil de la SEGOB.</p>

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

<i>Función y ordenamiento jurídico</i>	<i>Tipo de acción</i>	<i>Responsable</i>
<p>Líneas de acción:</p> <p>2.1.3. Impulsar una campaña de información preventiva dirigida a la Población vulnerable en zonas de alto riesgo.</p> <p>2.1.4. Difundir una cultura preventiva a través de los medios disponibles, considerando su adopción a las lenguas originarias.</p> <p>2.3.2. Desarrollar contenidos educativos de gestión integral de riesgos con lenguaje incluyente.</p> <p>3.1.4. Identificar factores sociales de vulnerabilidad de género en la atención de desastres de origen natural no humano.</p> <p>3.1.5. Incorporar la perspectiva de género en los programas y planes de Protección Civil.</p>	<p>Incluye</p> <p>Ejecuta</p> <p>Incluye</p>	<p>Área de Difusión del CENAPRED.</p> <p>Área de Difusión del CENAPRED.</p> <p>Escuela Nacional de Protección Civil.</p> <p>Área de Estudios Socioeconómicos del CENAPRED.</p> <p>Área de Estudios Socioeconómicos del CENAPRED.</p>
<p>D) LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO</p> <p>Art.2. Garantizar el derecho a un ambiente sano.</p> <p>Art.7. Establecer, regular e instrumentar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.</p> <p>Art.8. Formular, regular e instrumentar, acciones de adaptación y mitigación en materia de seguridad alimentaria, educación y Protección Civil.</p> <p>Art.9. Formular e instrumentar políticas y acciones para enfrentar el cambio climático.</p> <p>Art.29. Se consideran acciones de adaptación.</p> <p>Art.33. Los objetivos de políticas Públicas para la mitigación de misiones y derecho a un medio ambiente sano.</p> <p>Art.102. Garantizar la salud y seguridad de la</p>	<p>Aplica</p> <p>Ejecuta</p> <p>Ejecuta</p> <p>Ejecuta</p> <p>Ejecuta</p> <p>Promueve</p> <p>Aplica</p>	<p>La Federación, las Entidades federativas y los Municipios.</p> <p>SEMARNAT y Coordinación Nacional de Protección Civil de la SEGOB.</p> <p>Entidades Federativas.</p> <p>Municipios.</p> <p>Programas del Sistema Nacional de Protección Civil en los niveles Federal, Estatal y Municipal.</p> <p>La Federación, las Entidades Federativas y los Municipios.</p> <p>La Federación, las Entidades Federativas y los Municipios.</p>

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

<i>Función y ordenamiento jurídico</i>	<i>Tipo de acción</i>	<i>Responsable</i>
<p>población, a través del control y reducción de la contaminación atmosférica.</p> <p>Art.106. Toda persona tiene derecho a la información en materia de cambio climático.</p> <p>E) PROGRAMA ESPECIAL DE CAMBIO CLIMÁTICO 2014-2018</p> <p>Líneas de Acción:</p> <p>1.1.2. Consolidar el Atlas nacional de Riesgos integrando indicadores de género.</p> <p>1.2.3. Promover la integración de Comités de Protección Civil en zonas de riesgo de desastre con la participación de las mujeres de todas las edades.</p> <p>1.1.8. Promover la armonización de los derechos de las mujeres con la convención marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.</p> <p>5.2.6. Asegurar la integridad y los derechos humanos de mujeres y niñas en albergues y refugios de personas afectadas por desastres.</p> <p>5.5.1. Incorporar la perspectiva de género en la Estrategia Nacional de Cambio Climático.</p> <p>5.5.6. Impulsar la igualdad de género en el aprovechamiento y sustentabilidad de los recursos naturales: agua, pesca, agricultura, ganadería y energía renovables.</p>	<p>Difunde</p> <p>Incluye</p> <p>Realiza</p> <p>Realiza</p> <p>Aplica y verifica</p> <p>Incluye</p> <p>Realiza</p>	<p>La Federación, las Entidades Federativas y los Municipios.</p> <p>CENAPRED y el INECC.</p> <p>La Federación, las Entidades Federativas y los Municipios.</p> <p>Subsecretaría de Derechos Humanos de la SEGOB. Comisión Nacional de Derechos Humanos.</p> <p>Coordinación Nacional de Protección Civil de la SEGOB, SEDATU, CNDH., Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC).</p> <p>Comisión Nacional de derechos Humanos. Comisión Nacional de Equidad de Género. INMUJERES.</p>

Cuadro 9. Gestión integral de riesgo de desastres y DESCA

<i>Componentes de la gestión integral de riesgo de desastres</i>	<i>Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)</i>
<p>La LGPC, artículo 2, fracción XXVIII, define la gestión integral del riesgo (tal definición es retomada en la LGAHOTDU, artículo 3, fracción XXI) como "El conjunto de acciones encaminadas a..."</p> <ul style="list-style-type: none"> - identificación, - análisis, - evaluación, - control y - reducción de los riesgos, <p>"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...:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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. <p>"Involucra las etapas de...:</p> <ul style="list-style-type: none"> - identificación de los riesgos y/o su proceso de formación, - previsión, - prevención, - mitigación, - preparación, - auxilio, - recuperación y reconstrucción; 	<p>La mayor parte de los DESCA están incluidos en el artículo 4 de la CPEUM:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la <i>igualdad del varón y la mujer</i> (primero, y artículo 3 del PIDESC); - a una <i>alimentación</i> "nutritiva, suficiente y de calidad" (tercero y numeral 2 del art. 11 del PIDESC, que lo define como <i>alimentación adecuada</i> en el numeral 1 del art. 11); - a la <i>protección de la salud</i> (cuarto), el PIDESC refiere <i>salud física y mental</i> en el numeral 1 del art. 12; - a un <i>medio ambiente sano</i> (quinto, relacionado con el derecho "de todos los pueblos" al disfrute de sus riquezas y recursos naturales, acotado en el art. 25 del PIDESC); - al <i>agua</i> "salubre, aceptable y asequible" (sexto); - a disfrutar de una <i>vivienda digna y decorosa</i> (séptimo), el PIDESC lo define como <i>vivienda "adecuada"</i> en el numeral 1 del art. 11; y - al "acceso" a la <i>cultura</i> (décimo segundo y art. 15 del PIDESC). <p>Adicionalmente, tenemos los siguientes derechos de "toda persona":</p> <ul style="list-style-type: none"> - a la educación (primer párrafo del art. 3 de la CPEUM y numeral 1 del art. 3 del PIDESC); y - al trabajo "digno y socialmente útil" (primer párrafo del art. 123 de la CPEUM y 6 del PIDESC).

Fuente: Rodríguez Velázquez, D. *et al* (2016), Protección civil y derechos humanos".

Cuadro 10. Objeto y principios de las leyes generales de protección civil, cambio climático, ambiental y urbana

<i>Ley</i>	<i>Objeto</i>	<i>Principios</i>
Ley General de Protección Civil	<p>Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre los tres órdenes de gobierno en materia de protección civil. Los sectores privado y social participarán en la consecución de los objetivos de esta Ley, en los términos y condiciones que la misma establece.</p>	<p>Artículo 5. Las autoridades de protección civil, enumeradas en el artículo 27 de esta Ley, deberán actuar con base en los siguientes principios:</p> <p>I. Prioridad en la protección a la vida, la salud y la integridad de las personas;</p> <p>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;</p> <p>III. Subsidiariedad, complementariedad, transversalidad y proporcionalidad en las funciones asignadas a las diversas instancias del gobierno;</p> <p>IV. Publicidad y participación social en todas las fases de la protección civil, pero particularmente en la de prevención;</p> <p>V. Establecimiento y desarrollo de una cultura de la protección civil, con énfasis en la prevención en la población en general;</p> <p>VI. Legalidad, control, eficacia, racionalidad, equidad, transparencia y rendición de cuentas en la administración de los recursos públicos;</p> <p>VII. Corresponsabilidad entre sociedad y gobierno, y</p> <p>VIII. Honradez y de respeto a los derechos humanos.</p>
Ley General de Cambio Climático	<p>Artículo 2o. Esta ley tiene por objeto:</p> <p>I. Garantizar el derecho a un medio ambiente sano y establecer la concurrencia de facultades de la federación, las entidades federativas y los municipios en la elaboración y aplicación de políticas públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero;</p> <p>II. Regular las emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero para lograr la estabilización de sus concentraciones en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático considerando en su caso, lo previsto por el artículo 2o. de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y demás disposiciones derivadas de la misma;</p> <p>III. Regular las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático;</p> <p>IV. Reducir la vulnerabilidad de la población y los ecosistemas del país frente a los efectos adversos del cambio climático, así como crear y fortalecer las capacidades nacionales de respuesta al fenómeno;</p>	<p>Artículo 26. En la formulación de la política nacional de cambio climático se observarán los principios de:</p> <p>I. Sustentabilidad en el aprovechamiento o uso de los ecosistemas y los elementos naturales que los integran;</p> <p>II. Corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad en general, en la realización de acciones para la mitigación y adaptación a los efectos adversos del cambio climático;</p> <p>III. Precaución, cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, la falta de total certidumbre científica no deberá utilizarse como razón para posponer las medidas de mitigación y adaptación para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático;</p> <p>IV. Prevención, considerando que ésta es el medio más eficaz para evitar los daños al medio ambiente y preservar el equilibrio ecológico ante los efectos del cambio climático;</p> <p>V. Adopción de patrones de producción y consumo por parte de los sectores público, social y privado para transitar hacia una economía de bajas emisiones en carbono;</p> <p>VI. Integralidad y transversalidad, adoptando un enfoque de coordinación y cooperación entre órdenes de gobierno, así como con los sectores social y privado para asegurar la instrumentación de la política nacional de cambio climático;</p> <p>VII. Participación ciudadana, en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de la Estrategia Nacional, planes y programas de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático;</p> <p>VIII. Responsabilidad ambiental, quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente, estará obligado a prevenir, minimizar, mitigar, reparar, restaurar y, en última instancia, a la compensación de los daños que cause;</p> <p>IX. El uso de instrumentos económicos en la mitigación, adaptación y reducción de la vulnerabilidad ante el cambio climático incentiva la protección, preservación y restauración del ambiente; el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, además de generar beneficios económicos a</p>

<i>Ley</i>	<i>Objeto</i>	<i>Principios</i>
	<p>V. Fomentar la educación, investigación, desarrollo y transferencia de tecnología e innovación y difusión en materia de adaptación y mitigación al cambio climático;</p> <p>VI. Establecer las bases para la concertación con la sociedad, y</p> <p>VII. Promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable y de bajas emisiones de carbono.</p>	<p>quienes los implementan;</p> <p>X. Transparencia, acceso a la información y a la justicia, considerando que los distintos órdenes de gobierno deben facilitar y fomentar la concientización de la población, poniendo a su disposición la información relativa al cambio climático y proporcionando acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos pertinentes atendiendo a las disposiciones jurídicas aplicables;</p> <p>XI. Conservación de los ecosistemas y su biodiversidad, dando prioridad a los humedales, manglares, arrecifes, dunas, zonas y lagunas costeras, que brindan servicios ambientales, fundamental para reducir la vulnerabilidad, y</p> <p>XII. Compromiso con la economía y el desarrollo económico nacional, para lograr la sustentabilidad sin vulnerar su competitividad frente a los mercados internacionales.</p>
<p>Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente</p>	<p>ARTÍCULO 10.- La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:</p> <p>I.- Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar;</p> <p>II.- Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;</p> <p>III.- La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;</p> <p>IV.- La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas;</p> <p>V.- El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;</p> <p>VI.- La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;</p>	<p>ARTÍCULO 15.- Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:</p> <p>I.- Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país;</p> <p>II.- Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad;</p> <p>III.- Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico;</p> <p>IV.- Quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, así como a asumir los costos que dicha afectación implique. Asimismo, debe incentivarse a quien proteja el ambiente, promueva o realice acciones de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático y aproveche de manera sustentable los recursos naturales;</p> <p>V.- La responsabilidad respecto al equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones;</p> <p>VI.- La prevención de las causas que los generan, es el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos;</p> <p>VII.- El aprovechamiento de los recursos naturales renovables debe realizarse de manera que se asegure el mantenimiento de su diversidad y renovabilidad;</p> <p>VIII.- Los recursos naturales no renovables deben utilizarse de modo que se evite el peligro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos;</p> <p>IX.- La coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública y entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad, son indispensables para la eficacia de las acciones ecológicas;</p> <p>X.- El sujeto principal de la concertación ecológica son no solamente los individuos, sino también los grupos y organizaciones sociales. El propósito de la concertación de acciones ecológicas es reorientar la relación entre la sociedad y la naturaleza;</p> <p>XI.- En el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y, en general, inducir las acciones de los particulares en los campos</p>

<i>Ley</i>	<i>Objeto</i>	<i>Principios</i>
	<p>VII.- Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;</p> <p>VIII.- El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX - G de la Constitución;</p> <p>IX.- El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental, y</p> <p>X.- El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.</p> <p>En todo lo no previsto en la presente Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en otras leyes relacionadas con las materias que regula este ordenamiento.</p>	<p>económico y social, se considerarán los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico;</p> <p>XII.- Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de esta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho;</p> <p>XIII.- Garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, de acuerdo a lo que determine la presente Ley y otros ordenamientos aplicables;</p> <p>XIV.- La erradicación de la pobreza es necesaria para el desarrollo sustentable;</p> <p>XV.- Las mujeres cumplen una importante función en la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y en el desarrollo. Su completa participación es esencial para lograr el desarrollo sustentable;</p> <p>XVI.- El control y la prevención de la contaminación ambiental, el adecuado aprovechamiento de los elementos naturales y el mejoramiento del entorno natural en los asentamientos humanos, son elementos fundamentales para elevar la calidad de vida de la población;</p> <p>XVII.- Es interés de la nación que las actividades que se lleven a cabo dentro del territorio nacional y en aquellas zonas donde ejerce su soberanía y jurisdicción, no afecten el equilibrio ecológico de otros países o de zonas de jurisdicción internacional;</p> <p>XVIII. Las autoridades competentes en igualdad de circunstancias ante las demás naciones, promoverán la preservación y restauración del equilibrio de los ecosistemas regionales y globales;</p> <p>XIX. A través de la cuantificación del costo de la contaminación del ambiente y del agotamiento de los recursos naturales provocados por las actividades económicas en un año determinado, se calculará el Producto Interno Neto Ecológico. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática integrará el Producto Interno Neto Ecológico al Sistema de Cuentas Nacionales, y</p> <p>XX. La educación es un medio para valorar la vida a través de la prevención del deterioro ambiental, preservación, restauración y el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas y con ello evitar los desequilibrios ecológicos y daños ambientales.</p>
<p>Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano</p>	<p>Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.</p> <p>Las disposiciones de esta Ley tienen por objeto:</p> <p>I. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente;</p> <p>II. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, los municipios y las</p>	<p>Artículo 4. La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, Centros de Población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública:</p> <p>I. Derecho a la ciudad. Garantizar a todos los habitantes de un Asentamiento Humano o Centros de Población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México en la materia;</p> <p>II. Equidad e inclusión. Garantizar el ejercicio pleno de derechos en condiciones de igualdad, promoviendo la cohesión social a través de medidas que impidan la discriminación, segregación o marginación de individuos o grupos. Promover el respeto de los derechos de los grupos vulnerables, la perspectiva de género y que todos los habitantes puedan decidir entre una oferta diversa de suelo, viviendas, servicios, equipamientos, infraestructura y actividades económicas de acuerdo a sus preferencias, necesidades y capacidades;</p> <p>III. Derecho a la propiedad urbana. Garantizar los derechos de propiedad inmobiliaria con la intención de que los propietarios tengan protegidos sus derechos, pero también asuman responsabilidades</p>

<i>Ley</i>	<i>Objeto</i>	<i>Principios</i>
	<p>Demarcaciones Territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el territorio nacional;</p> <p>III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales para la planeación de la Fundación, Crecimiento, Mejoramiento, consolidación y Conservación de los Centros de Población y Asentamientos Humanos, garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos;</p> <p>IV. Definir los principios para determinar las Provisiones, Reservas, Usos del suelo y Destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los Centros de Población, y</p> <p>V. Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia.</p>	<p>específicas con el estado y con la sociedad, respetando los derechos y límites previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley. El interés público prevalecerá en la ocupación y aprovechamiento del territorio;</p> <p>IV. Coherencia y racionalidad. Adoptar perspectivas que promuevan el ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano de manera equilibrada, armónica, racional y congruente, acorde a los planes y políticas nacionales; así como procurar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos;</p> <p>V. Participación democrática y transparencia. Proteger el derecho de todas las personas a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio. Para lograrlo se garantizará la transparencia y el acceso a la información pública de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y demás legislación aplicable en la materia;</p> <p>VI. Productividad y eficiencia. Fortalecer la productividad y eficiencia de las ciudades y del territorio como eje del Crecimiento económico, a través de la consolidación de redes de vialidad y Movilidad, energía y comunicaciones, creación y mantenimiento de infraestructura productiva, equipamientos y servicios públicos de calidad. Maximizar la capacidad de la ciudad para atraer y retener talentos e inversiones, minimizando costos y facilitar la actividad económica;</p> <p>VII. Protección y progresividad del Espacio Público. Crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos, como elementos fundamentales para el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciada por personas y grupos. Se fomentará el rescate, la creación y el mantenimiento de los espacios públicos que podrán ampliarse, o mejorarse, pero nunca destruirse o verse disminuidos. En caso de utilidad pública, estos espacios deberán ser sustituidos por otros que generen beneficios equivalentes;</p> <p>VIII. Resiliencia, seguridad urbana y riesgos. Propiciar y fortalecer todas las instituciones y medidas de prevención, mitigación, atención, adaptación y Resiliencia que tengan por objetivo proteger a las personas y su patrimonio, frente a los riesgos naturales y antropogénicos; así como evitar la ocupación de zonas de alto riesgo;</p> <p>IX. Sustentabilidad ambiental. Promover prioritariamente, el uso racional del agua y de los recursos naturales renovables y no renovables, para evitar comprometer la capacidad de futuras generaciones. Así como evitar rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas y que el Crecimiento urbano ocurra sobre suelos agropecuarios de alta calidad, áreas naturales protegidas o bosques, y</p> <p>X. Accesibilidad universal y movilidad. Promover una adecuada accesibilidad universal que genere cercanía y favorezca la relación entre diferentes actividades urbanas con medidas como la flexibilidad de Usos del suelo compatibles y densidades sustentables, un patrón coherente de redes viales primarias, la distribución jerarquizada de los equipamientos y una efectiva Movilidad que privilegie las calles completas, el transporte público, peatonal y no motorizado.</p> <p>Artículo 5. Toda política pública de ordenamiento territorial, desarrollo y planeación urbana y coordinación metropolitana deberá observar los principios señalados en el artículo anterior, sin importar el orden de gobierno de donde emana.</p>

<i>Ley</i>	<i>Objeto</i>	<i>Principios</i>
		<p>Artículo 9. La Secretaría, expedirá normas oficiales mexicanas que tengan por objeto establecer lineamientos, criterios, especificaciones técnicas y procedimientos para garantizar las medidas adecuadas para el ordenamiento territorial, el Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano únicamente en los siguientes aspectos:</p> <p>I. La estructura de la red de vialidades primarias en los asentamientos humanos, Centros de Población y sus áreas de Crecimiento, y para las obras de cabecera y la Movilidad urbana;</p> <p>II. La custodia y aprovechamiento de las zonas de valor ambiental no urbanizables, incluyendo las primeras dunas de las playas, vados de ríos, lagos y vasos reguladores de agua, para la Resiliencia urbana;</p> <p>III. La homologación de terminología para la jerarquización de espacios públicos y equipamientos en los planes o programas de Desarrollo Urbano;</p> <p>IV. La homologación de contenidos, metodologías y expresión gráfica para la elaboración de los planes y programas en la materia, y los criterios para su actualización con una visión de largo plazo, y</p> <p>V. La prevención y atención de contingencias en los Centros de Población para el fortalecimiento de la Resiliencia.</p> <p>Mismas que deberán ser observadas por los tres órdenes de gobierno.</p>

Fuente: elaboración propia, con base en las cuatro leyes indicadas.

Cuadro 11. Criterios de Política Pública de las Leyes Generales de Protección Civil, Cambio Climático, Ambiental y Urbana

<i>Ley</i>	<i>Prevención (incluye preparación)</i>	<i>Atención (respuesta)</i>	<i>Recuperación posdesastre</i>
Ley General de Protección Civil	<p>Artículo 2. Para los efectos de esta Ley se entiende por:</p> <p>XXVIII. Gestión Integral de Riesgos: El 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. Involucra las etapas de: identificación de los riesgos y/o su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción;</p> <p>XXXIX. Prevención: Conjunto de acciones y mecanismos implementados con antelación a la ocurrencia de los agentes perturbadores, con la finalidad de conocer los peligros o los riesgos, identificarlos, eliminarlos o reducirlos; evitar o mitigar su impacto destructivo sobre las personas, bienes, infraestructura, así como anticiparse a los procesos sociales de construcción de los mismos;</p> <p>XL. Previsión: Tomar conciencia de los riesgos que pueden causarse y las necesidades para enfrentarlos a través de las etapas de identificación de riesgos, prevención, mitigación, preparación, atención de emergencias, recuperación y reconstrucción;</p> <p>XLVI. Reducción de Riesgos: Intervención preventiva de individuos, instituciones y comunidades que nos permite eliminar o reducir, mediante acciones de preparación y mitigación, el impacto adverso de los desastres. Contempla la identificación de riesgos y el análisis de</p>	<p>Artículo 2. Para los efectos de esta Ley se entiende por:</p> <p>V. Auxilio: respuesta de ayuda a las personas en riesgo o las víctimas de un siniestro, emergencia o desastre, por parte de grupos especializados públicos o privados, o por las unidades internas de protección civil, así como las acciones para salvaguardar los demás agentes afectables;</p> <p>XXXVI. Mitigación: Es toda acción orientada a disminuir el impacto o daños ante la presencia de un agente perturbador sobre un agente afectable;</p> <p>XXXVIII. Preparación: Actividades y medidas tomadas anticipadamente para asegurar una respuesta eficaz ante el impacto de un fenómeno perturbador en el corto, mediano y largo plazo;</p> <p>XLIII. Protección Civil: Es la acción solidaria y participativa, que en consideración tanto de los riesgos de origen natural o antrópico como de los efectos adversos de los agentes perturbadores, prevé la coordinación y concertación de los sectores público, privado y social en el marco del Sistema Nacional, con el fin de crear un conjunto de disposiciones, planes, programas, estrategias, mecanismos y recursos para que de manera corresponsable, y privilegiando la Gestión Integral de Riesgos y la Continuidad de Operaciones, se apliquen las medidas y acciones que sean necesarias para salvaguardar la vida, integridad y salud de la población, así como sus bienes; la infraestructura, la planta productiva y el medio ambiente;</p> <p>Artículo 15. El objetivo general del Sistema Nacional es el de proteger a la persona y a la sociedad y su entorno ante la eventualidad de los riesgos y peligros que representan los agentes perturbadores y la vulnerabilidad en el corto, mediano o largo plazo, provocada por fenómenos naturales o antropogénicos, a través de la gestión integral de riesgos y el fomento de la capacidad de adaptación, auxilio y restablecimiento en la población.</p> <p>Artículo 21. En una situación de emergencia, el auxilio a la población debe constituirse en una función prioritaria</p>	<p>Artículo 2. Para los efectos de esta Ley se entiende por:</p> <p>XLIV. Reconstrucción: La acción transitoria orientada a alcanzar el entorno de normalidad social y económica que prevalecía entre la población antes de sufrir los efectos producidos por un agente perturbador en un determinado espacio o jurisdicción. Este proceso debe buscar en la medida de lo posible la reducción de los riesgos existentes, asegurando la no generación de nuevos riesgos y mejorando para ello las condiciones preexistentes;</p> <p>XLV. Recuperación: Proceso que inicia durante la emergencia, consistente en acciones encaminadas al retorno a la normalidad de la comunidad afectada;</p> <p>Artículo 60. La declaratoria de desastre natural es el acto mediante el cual la Secretaría reconoce la presencia de un agente natural perturbador severo en determinados municipios o delegaciones de una o más entidades federativas, cuyos daños rebasan la capacidad financiera y operativa local para su atención, para efectos de poder acceder a recursos del instrumento financiero de atención de desastres naturales. Para el caso de las declaratorias de desastre natural, éstas también podrán ser solicitadas por los titulares de las instancias públicas federales, a fin de que éstas puedan atender los daños sufridos en la infraestructura, bienes y patrimonio federal a su cargo.</p>

<i>Ley</i>	<i>Prevención (incluye preparación)</i>	<i>Atención (respuesta)</i>	<i>Recuperación posdesastre</i>
	<p>vulnerabilidades, resiliencia y capacidades de respuesta, el desarrollo de una cultura de la protección civil, el compromiso público y el desarrollo de un marco institucional, la implementación de medidas de protección del medio ambiente, uso del suelo y planeación urbana, protección de la infraestructura crítica, generación de alianzas y desarrollo de instrumentos financieros y transferencia de riesgos, y el desarrollo de sistemas de alertamiento;</p> <p>XLVIII. Resiliencia: Es la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuesta a un peligro para resistir, asimilar, adaptarse y recuperarse de sus efectos en un corto plazo y de manera eficiente, a través de la preservación y restauración de sus estructuras básicas y funcionales, logrando una mejor protección futura y mejorando las medidas de reducción de riesgos;</p> <p>Artículo 10. La Gestión Integral de Riesgos considera, entre otras, las siguientes fases anticipadas a la ocurrencia de un agente perturbador:</p> <p>I. Conocimiento del origen y naturaleza de los riesgos, además de los procesos de construcción social de los mismos;</p> <p>II. Identificación de peligros, vulnerabilidades y riesgos, así como sus escenarios;</p> <p>III. Análisis y evaluación de los posibles efectos;</p> <p>IV. Revisión de controles para la mitigación del impacto;</p> <p>V. Acciones y mecanismos para la prevención y mitigación de riesgos;</p> <p>VI. Desarrollo de una mayor comprensión y concientización de los riesgos, y</p> <p>VII. Fortalecimiento de la resiliencia de la sociedad.</p> <p>Capítulo XVII. De la Detección de Zonas de</p>	<p>de la protección civil, por lo que las instancias de coordinación deberán actuar en forma conjunta y ordenada, en los términos de esta Ley y de las demás disposiciones aplicables. También se hará del conocimiento de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina para que se implemente el Plan de Auxilio a la Población Civil en caso de desastres y el Plan General de Auxilio a la Población Civil, respectivamente.</p> <p>Artículo 59. La declaratoria de emergencia es el acto mediante el cual la secretaría reconoce que uno o varios municipios o delegaciones de una o más entidades federativas se encuentran ante la inminencia, alta probabilidad o presencia de una situación anormal generada por un agente natural perturbador y por ello se requiere prestar auxilio inmediato a la población cuya seguridad e integridad está en riesgo.</p> <p>Artículo 60. La declaratoria de desastre natural es el acto mediante el cual la Secretaría reconoce la presencia de un agente natural perturbador severo en determinados municipios o delegaciones de una o más entidades federativas, cuyos daños rebasan la capacidad financiera y operativa local para su atención, para efectos de poder acceder a recursos del instrumento financiero de atención de desastres naturales.</p> <p>Para el caso de las declaratorias de desastre natural, éstas también podrán ser solicitadas por los titulares de las instancias públicas federales, a fin de que éstas puedan atender los daños sufridos en la infraestructura, bienes y patrimonio federal a su cargo.</p> <p>Artículo 64. Ante la inminencia o alta probabilidad de que ocurra un agente natural perturbador que ponga en riesgo la vida humana y cuando la rapidez de la actuación del Sistema Nacional sea esencial, la Secretaría podrá emitir una declaratoria de emergencia, a fin de poder brindar de manera inmediata los apoyos necesarios y urgentes para la población susceptible de ser afectada.</p>	

<i>Ley</i>	<i>Prevención (incluye preparación)</i>	<i>Atención (respuesta)</i>	<i>Recuperación posdesastre</i>
	<p>Riesgo</p> <p>Artículo 82. El Gobierno Federal, con la participación de las entidades federativas y el gobierno del Distrito Federal, deberán buscar concentrar la información climatológica, geológica, meteorológica y astronómica de que se disponga a nivel nacional.</p> <p>Artículo 83. El Gobierno Federal, con la participación de las entidades federativas y el Gobierno del Distrito Federal, promoverá la creación de las bases que permitan la identificación y registro en los Atlas Nacional, Estatales y Municipales de Riesgos de las zonas en el país con riesgo para la población, el patrimonio público y privado, que posibilite a las autoridades competentes regular la edificación de asentamientos.</p> <p>Artículo 84. Se consideran como delito grave la construcción, edificación, realización de obras de infraestructura y los asentamientos humanos que se lleven a cabo en una zona determinada sin elaborar un análisis de riesgos y, en su caso, definir las medidas para su reducción, tomando en consideración la normatividad aplicable y los Atlas municipales, estatales y el Nacional y no cuenten con la autorización de la autoridad correspondiente.</p>	<p>Artículo 73. En caso de riesgo inminente, sin perjuicio de la emisión de una declaratoria de emergencia o desastre natural y de lo que establezcan otras disposiciones legales, las dependencias y entidades de la administración pública federal, de las entidades federativas, de los municipios y de las delegaciones, ejecutarán las medidas de seguridad que les competan, a fin de proteger la vida de la población y sus bienes, la planta productiva y su entorno, para garantizar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad, informando en forma inmediata a las autoridades de protección civil correspondientes sobre las acciones emprendidas, quienes instalarán en los casos que se considere necesario y conforme a la normatividad aplicable, el centro de operaciones, como centro de comando y de coordinación de las acciones en el sitio.</p> <p>Artículo 74. Esta Ley, su Reglamento, así como las disposiciones administrativas en la materia, regularán los medios, formalidades y demás requisitos para acceder y hacer uso de los recursos financieros tendientes a la prevención y atención de desastres naturales, atendiendo al principio de inmediatez.</p> <p>Una vez presentada la solicitud de declaratoria de desastre natural, la autoridad tendrá un plazo de hasta 5 días naturales para su emisión, en términos de las disposiciones administrativas en la materia.</p> <p>El plazo para que gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal tengan acceso a los recursos tendientes a la atención de desastres naturales, será de hasta 10 días naturales, contados a partir del día en que se emita la declaratoria de desastre natural respectiva.</p> <p>Artículo 75. Las Unidades Estatales, Municipales y Delegacionales de Protección Civil, así como la del Distrito Federal, tendrán la facultad de aplicar las siguientes medidas de seguridad:</p>	

<i>Ley</i>	<i>Prevención (incluye preparación)</i>	<i>Atención (respuesta)</i>	<i>Recuperación posdesastre</i>
		<p>I. Identificación y delimitación de lugares o zonas de riesgo; II. Control de rutas de evacuación y acceso a las zonas afectadas; III. Acciones preventivas para la movilización precautoria de la población y su instalación y atención en refugios temporales; IV. Coordinación de los servicios asistenciales; V. El aislamiento temporal, parcial o total del área afectada; VI. La suspensión de trabajos, actividades y servicios, y VII. Las demás que en materia de protección civil determinen las disposiciones reglamentarias y la legislación local correspondiente, tendientes a evitar que se generen o sigan causando daños.</p> <p>Capítulo XVIII. De la Atención a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas</p> <p>Artículo 91. Es responsabilidad del Gobierno Federal y de las entidades federativas atender los efectos negativos provocados por fenómenos climatológicos extremos en el sector rural, en este sentido, se deberá contar con los mecanismos que permitan atender de manera ágil y oportuna mediante apoyos directos y contratación de seguros catastróficos a los productores agrícolas, pecuarios, acuícolas y pesqueros, de bajos ingresos, afectados por contingencias climatológicas extremas, de conformidad con lo establecido en el artículo 126 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.</p> <p>Artículo 92. Para dar cumplimiento a la responsabilidad del Gobierno Federal de atender a los productores rurales de bajos ingresos afectados por contingencias climatológicas, el Ejecutivo federal deberá vigilar, la instrumentación de un programa para la atención de fenómenos naturales perturbadores que afecten los activos productivos de productores rurales de bajos ingresos y su previsión presupuestal según lo establecido en el artículo 4 de esta Ley.</p>	

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

Ley	Prevención (incluye preparación)	Atención (respuesta)	Recuperación posdesastre
		<p>Artículo 93. Los gobiernos Federal y Estatal deberán concurrir tanto en acciones como en la aportación de recursos, para la instrumentación de programas que coadyuven a la reincorporación de los productores de bajos ingresos a sus actividades productivas.</p> <p>Artículo 94. El Gobierno Federal deberá crear una reserva especial para el sector rural con el propósito de proveer de recursos en forma expedita al Programa de Atención a Contingencias Climatológicas, cuando los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación se hubiesen agotado.</p>	
<p>Ley General de Cambio Climático</p>	<p>Artículo 3o. Para efectos de esta Ley se entenderá por:</p> <p>XV. Fomento de capacidad: Proceso de desarrollo de técnicas y capacidades institucionales, para que puedan participar en todos los aspectos de la adaptación, mitigación e investigación sobre el cambio climático.</p> <p>XXIII. Mitigación: Aplicación de políticas y acciones destinadas a reducir las emisiones de las fuentes, o mejorar los sumideros de gases y compuestos de efecto invernadero.</p> <p>XXVIII. Resiliencia: Capacidad de los sistemas naturales o sociales para recuperarse o soportar los efectos derivados del cambio climático.</p> <p>XXIX. Resistencia: Capacidad de los sistemas naturales o sociales para persistir ante los efectos derivados del cambio climático.</p> <p>Artículo 27. La política nacional de adaptación frente al cambio climático se sustentará en instrumentos de diagnóstico, planificación, medición, monitoreo, reporte, verificación y evaluación, tendrá como objetivos:</p> <p>I. Reducir la vulnerabilidad de la sociedad y los ecosistemas frente a los efectos del cambio climático;</p> <p>II. Fortalecer la resiliencia y resistencia de los sistemas naturales y humanos;</p> <p>III. Minimizar riesgos y daños, considerando los</p>	<p>Artículo 3o. Para efectos de esta Ley se entenderá por:</p> <p>I. Adaptación: Medidas y ajustes en sistemas humanos o naturales, como respuesta a estímulos climáticos, proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño, o aprovechar sus aspectos beneficiosos.</p> <p>XXVI. Reducciones certificadas de emisiones: Reducciones de emisiones expresadas en toneladas de bióxido de carbono equivalentes y logradas por actividades o proyectos, que fueron certificadas por alguna entidad autorizada para dichos efectos.</p> <p>Artículo 31. La política nacional de mitigación de Cambio Climático deberá incluir, a través de los instrumentos de planeación, política y los instrumentos económicos previstos en la presente ley, un diagnóstico, planificación, medición, monitoreo, reporte, verificación y evaluación de las emisiones nacionales.</p> <p>Esta política deberá establecer planes, programas, acciones, instrumentos económicos, de política y regulatorios para el logro gradual de metas de reducción de emisiones específicas, por sectores y actividades tomando como referencia los escenarios de línea base y líneas de base por sector que se establezcan en los instrumentos previstos por la presente ley, y considerando los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano en materia de cambio climático.</p> <p>Artículo 32. La política nacional de mitigación se</p>	<p>No se enfocan a desarrollo, pero ayuda a comprender las estrategias de largo plazo.</p> <p>ARTÍCULOS TRANSITORIOS</p> <p>Artículo Primero. La presente Ley entrará en vigor noventa días hábiles después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>Artículo Segundo. El país asume el objetivo indicativo o meta aspiracional de reducir al año 2020 un treinta por ciento de emisiones con respecto a la línea de base; así como un cincuenta por ciento de reducción de emisiones al 2050 en relación con las emitidas en el año 2000. Las metas mencionadas podrán alcanzarse si se establece un régimen internacional que disponga de mecanismos de apoyo financiero y tecnológico por parte de países desarrollados hacia países en desarrollo entre los que se incluye los Estados Unidos Mexicanos. Estas metas se revisarán cuando se publique la siguiente Estrategia Nacional.</p> <p>Artículo Tercero. Las dependencias y</p>

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

<i>Ley</i>	<i>Prevención (incluye preparación)</i>	<i>Atención (respuesta)</i>	<i>Recuperación posdesastre</i>
	<p>escenarios actuales y futuros del cambio climático;</p> <p>IV. Identificar la vulnerabilidad y capacidad de adaptación y transformación de los sistemas ecológicos, físicos y sociales y aprovechar oportunidades generadas por nuevas condiciones climáticas;</p> <p>V. Establecer mecanismos de atención inmediata y expedita en zonas impactadas por los efectos del cambio climático como parte de los planes y acciones de protección civil, y</p> <p>VI. Facilitar y fomentar la seguridad alimentaria, la productividad agrícola, ganadera, pesquera, acuícola, la preservación de los ecosistemas y de los recursos naturales.</p> <p>Artículo 28. La federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus competencias, deberán ejecutar acciones para la adaptación en la elaboración de las políticas, la Estrategia Nacional, el Programa y los programas en los siguientes ámbitos:</p> <p>I. Gestión integral del riesgo;</p> <p>II. Recursos hídricos;</p> <p>III. Agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y acuicultura;</p> <p>IV. Ecosistemas y biodiversidad, en especial de zonas costeras, marinas, de alta montaña, semiáridas, desérticas, recursos forestales y suelos;</p> <p>V. Energía, industria y servicios;</p> <p>VI. Infraestructura de transportes y comunicaciones;</p> <p>VII. Ordenamiento ecológico del territorio, asentamientos humanos y desarrollo urbano;</p> <p>VIII. Salubridad general e infraestructura de salud pública, y</p> <p>IX. Los demás que las autoridades estimen prioritarios.</p> <p>Artículo 29. Se considerarán acciones de</p>	<p>instrumentará con base en un principio de gradualidad, promoviendo el fortalecimiento de capacidades nacionales para la mitigación de emisiones y la adaptación a los efectos adversos del cambio climático, priorizando en los sectores de mayor potencial de reducción hasta culminar en los que representan los costos más elevados, además de atender los compromisos internacionales de los Estados Unidos Mexicanos en la materia.</p> <p>Para aquellas políticas y actividades que impliquen o que trasladen un costo al sector privado o a la sociedad en general, y que no existan fondos o fuentes internacionales de financiamiento que puedan cubrir los costos para la implementación de dichas políticas y actividades, éstas podrán instrumentarse en dos fases, cuando exista área de oportunidad para los sectores regulados:</p> <p>I. Fomento de capacidades nacionales en la cual, las políticas y actividades a ser desarrolladas, deberán implementarse con carácter voluntario, con el objetivo de fortalecer las capacidades de los sectores regulados, considerando:</p> <p>a) Análisis de las distintas herramientas y mecanismos existentes para la reducción de emisiones en el sector actividad objeto de estudio, incluyendo el costo de la implementación de cada uno de ellos;</p> <p>b) Análisis de las formas de medición, reporte y verificación de las herramientas y mecanismos a ser utilizados;</p> <p>c) Análisis de la determinación de Líneas Bases para el sector objeto de estudio;</p> <p>d) Estudio de las consecuencias económicas y sociales del establecimiento de cada uno de dichas herramientas y mecanismos, incluyendo transferencia de costos a otros sectores de la sociedad o consumidores finales;</p> <p>e) Análisis de la competitividad de los productos mexicanos en el mercado internacional, después de que se haya aplicado la herramienta o mecanismo objeto de estudio, en el sector analizado, si ese fuere el caso;</p> <p>f) Determinación de las metas de reducción de emisiones</p>	<p>entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, las Entidades Federativas y los Municipios deberán de implementar las acciones necesarias en Mitigación y Adaptación, de acuerdo a sus atribuciones y competencias para alcanzar las siguientes metas aspiracionales y plazos indicativos:</p> <p>I. Adaptación:</p> <p>a) En materia de protección civil, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios deberán establecer un Programa a fin de que antes de que finalice el año 2013 se integren y publiquen el atlas nacional de riesgo, los atlas estatales y locales de riesgo de los asentamientos humanos más vulnerables ante el cambio climático;</p> <p>b) Antes del 30 de noviembre de 2015 los municipios más vulnerables ante el cambio climático, en coordinación con las Entidades Federativas y el gobierno federal, deberán contar con un programa de desarrollo urbano que considere los efectos del cambio climático;</p> <p>c) Las Entidades Federativas deberán elaborar y publicar los programas locales para enfrentar al cambio climático antes de que finalice el año 2013;</p> <p>d) Antes del 30 de noviembre de 2012, el gobierno federal deberá contar con:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio, y 2. El Subprograma para la Protección y Manejo Sustentable de la Biodiversidad ante el cambio climático; (...) <p>II. Mitigación:</p> <p>a) La Conafor diseñará estrategias,</p>

<i>Ley</i>	<i>Prevención (incluye preparación)</i>	<i>Atención (respuesta)</i>	<i>Recuperación posdesastre</i>
	<p>adaptación:</p> <p>I. La determinación de la vocación natural del suelo;</p> <p>II. El establecimiento de centros de población o asentamientos humanos, así como en las acciones de desarrollo, mejoramiento y conservación de los mismos;</p> <p>III. El manejo, protección, conservación y restauración de los ecosistemas, recursos forestales y suelos;</p> <p>IV. La conservación, el aprovechamiento sustentable, rehabilitación de playas, costas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar y cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas para uso turístico, industrial, agrícola, pesquero, acuícola o de conservación;</p> <p>V. Los programas hídricos de cuencas hidrológicas;</p> <p>VI. La construcción y mantenimiento de infraestructura;</p> <p>VII. La protección de zonas inundables y zonas áridas;</p> <p>VIII. El aprovechamiento, rehabilitación o establecimiento de distritos de riego;</p> <p>IX. El aprovechamiento sustentable en los distritos de desarrollo rural;</p> <p>X. El establecimiento y conservación de las áreas naturales protegidas y corredores biológicos;</p> <p>XI. La elaboración de los atlas de riesgo;</p> <p>XII. La elaboración y aplicación de las reglas de operación de programas de subsidio y proyectos de inversión;</p> <p>XIII. Los programas de conservación y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad;</p> <p>XIV. Los programas del Sistema Nacional de Protección Civil;</p> <p>XV. Los programas sobre asentamientos humanos y desarrollo urbano;</p> <p>XVI. Los programas en materia de desarrollo turístico;</p> <p>XVII. Los programas de prevención de</p>	<p>que deberá alcanzar el sector analizado, considerando su contribución en la generación de reducción del total de emisiones en el país, y el costo de la reducción o captura de emisiones;</p> <p>g) Análisis sobre el sector de generación de electricidad, incluyendo los costos de las externalidades sociales y ambientales, así como los costos de las emisiones en la selección de las fuentes para la generación de energía eléctrica;</p> <p>h) Análisis del desempeño del sector industrial sujeto de medidas de mitigación comparado con indicadores de producción en otros países y regiones;</p> <p>II. Establecimiento de metas de reducción de emisiones específicas, considerando la contribución de los sectores respectivos en las emisiones de gases o compuestos efecto invernadero en el país, considerando:</p> <p>a) La disponibilidad de recursos financieros y tecnológicos en los sectores comprendidos en las metas de reducción específicas, a alcanzarse a través de los instrumentos previstos por la presente ley;</p> <p>b) El análisis costo- eficiencia de las políticas y acciones establecidas para la reducción de emisiones por sector, priorizando aquellas que promuevan una mayor reducción de emisiones al menor costo.</p> <p>Artículo 33. Los objetivos de las políticas públicas para la mitigación son:</p> <p>I. Promover la protección del medio ambiente, el desarrollo sustentable y el derecho a un medio ambiente sano a través de la mitigación de emisiones;</p> <p>II. Reducir las emisiones nacionales, a través de políticas y programas, que fomenten la transición a una economía sustentable, competitiva y de bajas emisiones en carbono, incluyendo instrumentos de mercado, incentivos y otras alternativas que mejoren la relación costo-eficiencia de las medidas específicas de mitigación, disminuyendo sus costos económicos y promoviendo la competitividad, la transferencia de tecnología y el fomento del desarrollo tecnológico;</p> <p>III. Promover de manera gradual la sustitución del uso y consumo de los combustibles fósiles por fuentes</p>	<p>políticas, medidas y acciones para transitar a una tasa de cero por ciento de pérdida de carbono en los ecosistemas originales, para su incorporación en los instrumentos de planeación de la política forestal para el desarrollo sustentable, tomando en consideración el desarrollo sustentable y el manejo forestal comunitario.</p> <p>b) Para el año 2018, los municipios, en coordinación con las Entidades Federativas y demás instancias administrativas y financieras y con el apoyo técnico de la Secretaría de Desarrollo Social, desarrollarán y construirán la infraestructura para el manejo de residuos sólidos que no emitan metano a la atmósfera en centros urbanos de más de cincuenta mil habitantes, y cuando sea viable, implementarán la tecnología para la generación de energía eléctrica a partir de las emisiones de gas metano;</p> <p>c) Para el año 2020, acorde con la meta-país en materia de reducción de emisiones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en coordinación con la Secretaría de Economía, la Secretaría de Energía, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, deberán haber generado en forma gradual un sistema de subsidios que promueva las mayores ventajas del uso de combustibles no fósiles, la eficiencia energética y el transporte público sustentable con relación al uso de los combustibles fósiles;</p> <p>d) Para el año 2020, acorde con la meta-país en materia de reducción de</p>

<i>Ley</i>	<i>Prevención (incluye preparación)</i>	<i>Atención (respuesta)</i>	<i>Recuperación posdesastre</i>
	<p>enfermedades derivadas de los efectos del cambio climático, y XVIII. La infraestructura estratégica en materia de abasto de agua, servicios de salud y producción y abasto de energéticos.</p> <p>Artículo 113. Cuando de las visitas de inspección realizadas a las personas físicas o morales responsables de las fuentes emisoras sujetas a reporte se determine que existe riesgo inminente derivado de contravenir las disposiciones de la presente Ley y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; asimismo, cuando los actos u omisiones pudieran dar lugar a la imposición de sanciones, la Secretaría podrá ordenar las medidas de seguridad previstas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.</p> <p>CAPÍTULO III. SANCIONES</p> <p>Artículo 114. En caso de que las personas físicas o morales responsables de las fuentes emisoras sujetas a reporte no entreguen la información, datos o documentos requeridos por la Secretaría en el plazo señalado, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente podrá imponer una multa de quinientos a tres mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, sin menoscabo del cumplimiento inmediato de dicha obligación.</p>	<p>renovables de energía, así como la generación de electricidad a través del uso de fuentes renovables de energía;</p> <p>IV. Promover prácticas de eficiencia energética, el desarrollo y uso de fuentes renovables de energía y la transferencia y desarrollo de tecnologías bajas en carbono, particularmente en bienes muebles e inmuebles de dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, de las entidades federativas y de los municipios;</p> <p>V. Promover de manera prioritaria, tecnologías de mitigación cuyas emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero sean bajas en carbono durante todo su ciclo de vida;</p> <p>VI. Promover la alineación y congruencia de los programas, presupuestos, políticas y acciones de los tres órdenes de gobierno para frenar y revertir la deforestación y la degradación de los ecosistemas forestales;</p> <p>VII. Medir, reportar y verificar las emisiones;</p> <p>VIII. Reducir la quema y venteo de gas para disminuir las pérdidas en los procesos de extracción y en los sistemas de distribución y garantizar al máximo el aprovechamiento del gas en instalaciones industriales, petroleras, gaseras y de refinación;</p> <p>IX. Promover el aprovechamiento del gas asociado a la explotación de los yacimientos minerales de carbón;</p> <p>X. Promover la cogeneración eficiente para evitar emisiones a la atmósfera;</p> <p>XI. Promover el aprovechamiento del potencial energético contenido en los residuos;</p> <p>XII. Promover el incremento del transporte público, masivo y con altos estándares de eficiencia, privilegiando la sustitución de combustibles fósiles y el desarrollo de sistemas de transporte sustentable urbano y suburbano, público y privado;</p> <p>XIII. Desarrollar incentivos económicos y fiscales para impulsar el desarrollo y consolidación de industrias y empresas socialmente responsables con el medio ambiente;</p> <p>XIV. Promover la canalización de recursos internacionales</p>	<p>emisiones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en coordinación con la Secretaría de Energía y la Comisión Reguladora de Energía, deberán tener constituido un sistema de incentivos que promueva y permita hacer rentable la generación de electricidad a través de energías renovables, como la eólica, la solar y la minihidráulica por parte de la Comisión Federal de Electricidad, y</p> <p>e) La Secretaría de Energía en coordinación con la Comisión Federal de Electricidad y la Comisión Reguladora de Energía, promoverán que la generación eléctrica proveniente de fuentes de energía limpias alcance por lo menos 35 por ciento para el año 2024.</p>

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

<i>Ley</i>	<i>Prevención (incluye preparación)</i>	<i>Atención (respuesta)</i>	<i>Recuperación posdesastre</i>
		<p>y recursos para el financiamiento de proyectos y programas de mitigación de gases y compuestos efecto invernadero en los sectores público, social y privado;</p> <p>XV. Promover la participación de los sectores social, público y privado en el diseño, la elaboración y la instrumentación de las políticas y acciones nacionales de mitigación, y</p> <p>XVI. Promover la competitividad y crecimiento para que la industria nacional satisfaga la demanda nacional de bienes, evitando la entrada al país, de productos que generan emisiones en su producción con regulaciones menos estrictas que las que cumple la industria nacional.</p> <p>Artículo 34. Para reducir las emisiones, las dependencias y entidades de la administración pública federal, las Entidades Federativas y los Municipios, en el ámbito de su competencia, promoverán el diseño y la elaboración de políticas y acciones de mitigación asociadas a los sectores correspondientes, considerando las disposiciones siguientes:</p> <p>I. Reducción de emisiones en la generación y uso de energía:</p> <p>II. Reducción de emisiones en el Sector Transporte:</p> <p>III. Reducción de emisiones y captura de carbono en el sector de agricultura, bosques y otros usos del suelo y preservación de los ecosistemas y la biodiversidad:</p> <p>IV. Reducción de emisiones en el sector residuos:</p> <p>V. Reducción de emisiones en el Sector de Procesos Industriales:</p> <p>VI. Educación y cambios de patrones de conducta, consumo y producción:</p> <p>Artículo 80. Se crea el Fondo para el Cambio Climático con el objeto de captar y canalizar recursos financieros públicos, privados, nacionales e internacionales, para apoyar la implementación de acciones para enfrentar el cambio climático. Las acciones relacionadas con la adaptación serán prioritarias en la aplicación de los recursos del fondo.</p>	

<i>Ley</i>	<i>Prevención (incluye preparación)</i>	<i>Atención (respuesta)</i>	<i>Recuperación posdesastre</i>
		<p>CAPITULO IX. INSTRUMENTOS ECONÓMICOS</p> <p>Artículo 91. La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, diseñarán, desarrollarán y aplicarán instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política nacional en materia de cambio climático.</p> <p>Artículo 92. Se consideran instrumentos económicos los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos relacionados con la mitigación y adaptación del cambio climático, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el cumplimiento de los objetivos de la política nacional en la materia.</p> <p>Se consideran instrumentos económicos de carácter fiscal, los estímulos fiscales que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política nacional sobre el cambio climático. En ningún caso, estos instrumentos se establecerán con fines exclusivamente recaudatorios.</p> <p>Son instrumentos financieros los créditos, las fianzas, los seguros de responsabilidad civil, los fondos y los fideicomisos, cuando sus objetivos estén dirigidos a la mitigación y adaptación del cambio climático; al financiamiento de programas, proyectos, estudios e investigación científica y tecnológica o para el desarrollo y tecnología de bajas emisiones en carbono.</p> <p>Son instrumentos de mercado las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos que corresponden a volúmenes preestablecidos de emisiones, o bien, que incentiven la realización de acciones de reducción de emisiones proporcionando alternativas que mejoren la relación costo – eficiencia de las mismas.</p> <p>Las prerrogativas derivadas de los instrumentos económicos de mercado serán transferibles, no gravables y quedarán sujetos al interés público.</p>	
Ley General del Equilibrio Ecológico y	ARTÍCULO 2o.- Se consideran de utilidad pública: I. El ordenamiento ecológico del territorio nacional en los casos previstos por ésta y las demás leyes	<p>CAPITULO II. Inspección y Vigilancia</p> <p>ARTÍCULO 161.- La Secretaría realizará los actos de</p>	ARTÍCULO 3... XXXIV.- Restauración: Conjunto de actividades tendientes a la recuperación

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

Ley	Prevención (incluye preparación)	Atención (respuesta)	Recuperación posdesastre
<p>Protección al Ambiente</p>	<p>aplicables; II.- El establecimiento, protección y preservación de las áreas naturales protegidas y de las zonas de restauración ecológica; III.- La formulación y ejecución de acciones de protección y preservación de la biodiversidad del territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, así como el aprovechamiento de material genético; IV.- El establecimiento de zonas intermedias de salvaguardia, con motivo de la presencia de actividades consideradas como riesgosas, y V.- La formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.</p> <p>ARTÍCULO 3...</p> <p>XXV.- Preservación: El conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitat naturales, así como conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y los componentes de la biodiversidad fuera de sus hábitats naturales; XXVI.- Prevención: El conjunto de disposiciones y medidas anticipadas para evitar el deterioro del ambiente; XXVII.- Protección: El conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y controlar su deterioro; XXXIX. Zonificación: El instrumento técnico de planeación que puede ser utilizado en el establecimiento de las áreas naturales protegidas, que permite ordenar su territorio en función del grado de conservación y representatividad de sus ecosistemas, la vocación natural del terreno, de su uso actual y potencial, de conformidad con los objetivos dispuestos en la misma declaratoria. Asimismo, existirá una subzonificación, la cual consiste en el instrumento técnico y dinámico de planeación, que se establecerá en el programa de manejo respectivo, y que es utilizado en el manejo</p>	<p>inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento, así como de las que del mismo se deriven. En las zonas marinas mexicanas la Secretaría, por sí o por conducto de la Secretaría de Marina, realizará los actos de inspección, vigilancia y, en su caso, de imposición de sanciones por violaciones a las disposiciones de esta Ley.</p> <p>ARTÍCULO 162.- Las autoridades competentes podrán realizar, por conducto de personal debidamente autorizado, visitas de inspección, sin perjuicio de otras medidas previstas en las leyes que puedan llevar a cabo para verificar el cumplimiento de este ordenamiento. Dicho personal, al realizar las visitas de inspección, deberá contar con el documento oficial que los acredite o autorice a practicar la inspección o verificación, así como la orden escrita debidamente fundada y motivada, expedida por autoridad competente, en la que se precisará el lugar o zona que habrá de inspeccionarse y el objeto de la diligencia.</p> <p>ARTÍCULO 163. El personal autorizado, al iniciar la inspección, se identificará debidamente con la persona con quien se entienda la diligencia, exhibiéndole, para tal efecto credencial vigente con fotografía, expedida por autoridad competente que lo acredite para realizar visitas de inspección en la materia, y le mostrará la orden respectiva, entregándole copia de la misma con firma autógrafa, requiriéndola para que en el acto designe dos testigos. En caso de negativa o de que los designados no acepten fungir como testigos, el personal autorizado podrá designarlos, haciendo constar esta situación en el acta administrativa que al efecto se levante, sin que esta circunstancia invalide los efectos de la inspección. En los casos en que no fuera posible encontrar en el lugar de la visita persona que pudiera ser designada como testigo, el personal actuante deberá asentar esta circunstancia en el acta administrativa que al efecto se levante, sin que ello afecte la validez de la misma.</p>	<p>y restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales;</p> <p>CAPITULO IV. Sanciones Administrativas</p> <p>ARTÍCULO 171.- Las violaciones a los preceptos de esta Ley, sus reglamentos y las disposiciones que de ella emanen serán sancionadas administrativamente por la Secretaría, con una o más de las siguientes sanciones:</p> <p>I. Multa por el equivalente de treinta a cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de imponer la sanción; II.- Clausura temporal o definitiva, total o parcial, cuando: a) El infractor no hubiere cumplido en los plazos y condiciones impuestos por la autoridad, con las medidas correctivas o de urgente aplicación ordenadas; b) En casos de reincidencia cuando las infracciones generen efectos negativos al ambiente, o c) Se trate de desobediencia reiterada, en tres o más ocasiones, al cumplimiento de alguna o algunas medidas correctivas o de urgente aplicación impuestas por la autoridad. III. Arresto administrativo hasta por 36 horas. IV.- El decomiso de los instrumentos, ejemplares, productos o subproductos directamente relacionados con infracciones relativas a recursos forestales, especies de flora y fauna silvestre o recursos genéticos, conforme a lo previsto en la presente Ley, y</p>

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

<i>Ley</i>	<i>Prevención (incluye preparación)</i>	<i>Atención (respuesta)</i>	<i>Recuperación posdesastre</i>
	<p>de las áreas naturales protegidas, con el fin de ordenar detalladamente las zonas núcleo y de amortiguamiento, previamente establecidas mediante la declaratoria correspondiente.</p> <p>XXIV.- Ordenamiento ecológico: El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos;</p> <p>ARTÍCULO 28.- La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente. Para ello, en los casos en que determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:</p> <p>I.- Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, caroductos y poliductos;</p> <p>II.- Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica;</p> <p>III.- Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear;</p> <p>IV.- Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como</p>	<p>ARTÍCULO 164.- En toda visita de inspección se levantará acta, en la que se harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la diligencia, así como lo previsto en el artículo 67 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.</p> <p>Concluida la inspección, se dará oportunidad a la persona con la que se entendió la diligencia para que en el mismo acto formule observaciones en relación con los hechos u omisiones asentados en el acta respectiva, y para que ofrezca las pruebas que considere convenientes o haga uso de ese derecho en el término de cinco días siguientes a la fecha en que la diligencia se hubiere practicado.</p> <p>A continuación, se procederá a firmar el acta por la persona con quien se entendió la diligencia, por los testigos y por el personal autorizado, quien entregará copia del acta al interesado.</p> <p>Si la persona con quien se entendió la diligencia o los testigos, se negaren a firmar el acta, o el interesado se negare a aceptar copia de la misma, dichas circunstancias se asentarán en ella, sin que esto afecte su validez y valor probatorio.</p> <p>ARTÍCULO 165.- La persona con quien se entienda la diligencia estará obligada a permitir al personal autorizado el acceso al lugar o lugares sujetos a inspección en los términos previstos en la orden escrita a que se hace referencia en el artículo 162 de esta Ley, así como a proporcionar toda clase de información que conduzca a la verificación del cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables, con excepción de lo relativo a derechos de propiedad industrial que sean confidenciales conforme a la Ley. La información deberá mantenerse por la autoridad en absoluta reserva, si así lo solicita el interesado, salvo en caso de requerimiento judicial.</p>	<p>V.- La suspensión o revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones correspondientes.</p> <p>Si una vez vencido el plazo concedido por la autoridad para subsanar la o las infracciones que se hubieren cometido, resultare que dicha infracción o infracciones aún subsisten, podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin obedecer el mandato, sin que el total de las multas exceda del monto máximo permitido, conforme a la fracción I de este artículo.</p> <p>En el caso de reincidencia, el monto de la multa podrá ser hasta por tres veces del monto originalmente impuesto, así como la clausura definitiva. Párrafo reformado DOF 01-06-2012</p> <p>Se considera reincidente al infractor que incurra más de una vez en conductas que impliquen infracciones a un mismo precepto, en un periodo de dos años, contados a partir de la fecha en que se levante el acta en que se hizo constar la primera infracción, siempre que ésta no hubiese sido desvirtuada.</p> <p>ARTÍCULO 172.- Cuando la gravedad de la infracción lo amerite, la autoridad, solicitará a quien los hubiere otorgado, la suspensión, revocación o cancelación de la concesión, permiso, licencia y en general de toda autorización otorgada para la realización de actividades comerciales, industriales o de servicios, o para el aprovechamiento de recursos naturales que haya dado lugar a la infracción.</p>

Ley	Prevención (incluye preparación)	Atención (respuesta)	Recuperación posdesastre
	<p>residuos radiactivos; V.- Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración; VI. Se deroga. VII.- Cambios de uso del suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas; VIII.- Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas; IX.- Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros; X.- Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales; XI. Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación; XII.- Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas, y XIII.- Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente.</p> <p>CAPITULO III. Medidas de Seguridad</p> <p>ARTÍCULO 170.- Cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública, la Secretaría, fundada y motivadamente, podrá ordenar alguna o algunas de las siguientes medidas de seguridad: I.- La clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes, así como de las instalaciones en que se manejen o almacenen</p>	<p>ARTÍCULO 166.- La autoridad competente podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para efectuar la visita de inspección, cuando alguna o algunas personas obstaculicen o se opongan a la práctica de la diligencia, independientemente de las sanciones a que haya lugar.</p> <p>ARTÍCULO 167. Recibida el acta de inspección por la autoridad ordenadora, requerirá al interesado, cuando proceda, mediante notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, para que adopte de inmediato las medidas correctivas o de urgente aplicación que, en su caso, resulten necesarias para cumplir con las disposiciones jurídicas aplicables, así como con los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones respectivas, señalando el plazo que corresponda para su cumplimiento, fundando y motivando el requerimiento. Asimismo, deberá señalarse al interesado que cuenta con un término de quince días para que exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporte las pruebas que considere procedentes en relación con la actuación de la Secretaría.</p> <p>Admitidas y desahogadas las pruebas ofrecidas por el interesado, o habiendo transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, sin que haya hecho uso de ese derecho, se pondrán a su disposición las actuaciones, para que en un plazo tres días hábiles, presente por escrito sus alegatos.</p> <p>ARTÍCULO 167 Bis.- Las notificaciones de los actos administrativos dictados con motivo de la aplicación de esta Ley, se realizarán: I. Personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, cuando se trate de emplazamientos y resoluciones administrativas definitivas, sin perjuicio de que la notificación de estos actos pueda efectuarse en las oficinas de las Unidades Administrativas competentes de la Secretaría, si las personas a quienes deba notificarse se presentan en las mismas. En este último caso, se asentará la razón correspondiente;</p>	<p>ARTÍCULO 173.- Para la imposición de las sanciones por infracciones a esta Ley, se tomará en cuenta: I. La gravedad de la infracción, considerando principalmente los siguientes criterios: los daños que se hubieran producido o puedan producirse en la salud pública; la generación de desequilibrios ecológicos; la afectación de recursos naturales o de la biodiversidad y, en su caso, los niveles en que se hubieran rebasado los límites establecidos en la norma oficial mexicana aplicable; II. Las condiciones económicas del infractor, y III.- La reincidencia, si la hubiere; IV.- El carácter intencional o negligente de la acción u omisión constitutiva de la infracción, y V.- El beneficio directamente obtenido por el infractor por los actos que motiven la sanción.</p> <p>En el caso en que el infractor realice las medidas correctivas o de urgente aplicación o subsane las irregularidades en que hubiere incurrido, previamente a que la Secretaría imponga una sanción, dicha autoridad deberá considerar tal situación como atenuante de la infracción cometida. La autoridad correspondiente, por sí o a solicitud del infractor, podrá otorgar a éste, la opción para pagar la multa o realizar inversiones equivalentes en la adquisición e instalación de equipo para evitar contaminación o en la protección, preservación o restauración del ambiente y los recursos naturales, siempre y</p>

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

<i>Ley</i>	<i>Prevención (incluye preparación)</i>	<i>Atención (respuesta)</i>	<i>Recuperación posdesastre</i>
	<p>especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre, recursos forestales, o se desarrollen las actividades que den lugar a los supuestos a que se refiere el primer párrafo de este artículo;</p> <p>II.- El aseguramiento precautorio de materiales y residuos peligrosos, así como de especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre o su material genético, recursos forestales, además de los bienes, vehículos, utensilios e instrumentos directamente relacionados con la conducta que da lugar a la imposición de la medida de seguridad, o</p> <p>III.- La neutralización o cualquier acción análoga que impida que materiales o residuos peligrosos generen los efectos previstos en el primer párrafo de este artículo.</p> <p>Asimismo, la Secretaría podrá promover ante la autoridad competente, la ejecución de alguna o algunas de las medidas de seguridad que se establezcan en otros ordenamientos.</p> <p>ARTÍCULO 170 BIS.- Cuando la Secretaría ordene alguna de las medidas de seguridad previstas en esta Ley, indicará al interesado, cuando proceda, las acciones que debe llevar a cabo para subsanar las irregularidades que motivaron la imposición de dichas medidas, así como los plazos para su realización, a fin de que una vez cumplidas éstas, se ordene el retiro de la medida de seguridad impuesta.</p>	<p>II. Por rotulón, colocado en los estrados de la Unidad Administrativa competente, cuando la persona a quien deba notificarse no pueda ser ubicada después de iniciadas las facultades de inspección, vigilancia o verificación a las que se refiere el presente Título, o cuando no hubiera señalado domicilio en la población donde se encuentre ubicada la sede de la autoridad ordenadora;</p> <p>III. Por edicto, toda notificación cuando se desconozca el domicilio del interesado o en su caso cuando la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal o autorizado para tales efectos.</p> <p>Tratándose de actos distintos a los señalados en la fracción I de este artículo, las notificaciones podrán realizarse por correo ordinario, mensajería, telegrama o, previa solicitud por escrito del interesado, a través de telefax, medios de comunicación electrónica u otro similar o en las oficinas de las Unidades Administrativas de la Secretaría, si se presentan las personas que han de recibirlos a más tardar dentro del término de cinco días hábiles siguientes contados a partir del día en que se dicten los actos que han de notificarse. Lo anterior, sin perjuicio de que la autoridad ordenadora lo haga por rotulón, dentro del término de diez días hábiles contados a partir del día en que se dicten los actos que han de notificarse, el cual se fijará en lugar visible de las oficinas de las Unidades Administrativas de la Secretaría.</p> <p>Si los interesados, sus representantes legales o las personas autorizadas por ellos, no ocurren a las oficinas de las Unidades Administrativas de la Secretaría, a notificarse dentro del término señalado en el párrafo anterior, las notificaciones se darán por hechas, y surtirán sus efectos el día hábil siguiente al de la fijación del rotulón.</p> <p>De toda notificación por rotulón se agregará, al expediente, un tanto de aquel, asentándose la razón correspondiente, y</p> <p>IV. Por instructivo, solamente en el caso señalado en el</p>	<p>cuando se garanticen las obligaciones del infractor, no se trate de alguno de los supuestos previstos en el artículo 170 de esta Ley, y la autoridad justifique plenamente su decisión.</p> <p>ARTÍCULO 174.- Cuando proceda como sanción el decomiso o la clausura temporal o definitiva, total o parcial, el personal comisionado para ejecutarla procederá a levantar acta detallada de la diligencia, observando las disposiciones aplicables a la realización de inspecciones.</p> <p>En los casos en que se imponga como sanción la clausura temporal, la Secretaría deberá indicar al infractor las medidas correctivas y acciones que debe llevar a cabo para subsanar las irregularidades que motivaron dicha sanción, así como los plazos para su realización.</p> <p>ARTÍCULO 174 BIS.- La Secretaría dará a los bienes decomisados alguno de los siguientes destinos:</p> <p>I. Venta a través de invitación a cuando menos tres compradores, en aquellos casos en que el valor de lo decomisado no exceda de 5,000 mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de imponer la sanción. Si dichos invitados no comparecen el día señalado para la venta o sus precios no fueren aceptados, la autoridad podrá proceder a su venta directa;</p> <p>II.- Remate en subasta pública cuando el valor de lo decomisado exceda de 5,000 veces el salario diario mínimo general</p>

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

<i>Ley</i>	<i>Prevención (incluye preparación)</i>	<i>Atención (respuesta)</i>	<i>Recuperación posdesastre</i>
		<p>tercer párrafo del artículo 167 Bis 1 de la presente Ley.</p> <p>ARTÍCULO 167 Bis 1.- Las notificaciones personales se harán en el domicilio del interesado o en el último domicilio que la persona a quien se deba notificar haya señalado en la población donde se encuentre la sede de las Unidades Administrativas de la Secretaría, o bien, personalmente en el recinto oficial de éstas, cuando comparezcan voluntariamente a recibirlas en los dos primeros casos, el notificador deberá cerciorarse que se trata del domicilio del interesado o del designado para esos efectos y deberá entregar el original del acto que se notifique y copia de la constancia de notificación respectiva, así como señalar la fecha y hora en que la notificación se efectúa, recabando el nombre y firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si ésta se niega, se hará constar en el acta de notificación, sin que ello afecte su validez.</p> <p>Las notificaciones personales, se entenderán con la persona que deba ser notificada o su representante legal; a falta de ambos, el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que el interesado espere a una hora fija del día hábil siguiente. Si el domicilio se encontrare cerrado, el citatorio se dejará en un lugar visible del mismo, o con el vecino más inmediato.</p> <p>Si la persona a quien haya de notificarse no atendiere el citatorio, la notificación se entenderá con cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y, de negarse ésta a recibirla o en su caso de encontrarse cerrado el domicilio, se realizará por instructivo que se fijará en un lugar visible del domicilio, o con el vecino más cercano, lo que se hará constar en el acta de notificación, sin que ello afecte su validez.</p> <p>De las diligencias en que conste la notificación, el notificador tomará razón por escrito.</p> <p>ARTÍCULO 167 Bis 2.- Las notificaciones por edictos se realizarán haciendo publicaciones que contendrán un resumen de los actos por notificar. Dichas publicaciones deberán efectuarse por dos días consecutivos en el</p>	<p>vigente en el Distrito Federal al momento de imponer la sanción;</p> <p>III.- Donación a organismos públicos e instituciones científicas o de enseñanza superior o de beneficencia pública, según la naturaleza del bien decomisado y de acuerdo a las funciones y actividades que realice el donatario, siempre y cuando no sean lucrativas. Tratándose de especies y subespecies de flora y fauna silvestre, éstas podrán ser donadas a zoológicos públicos siempre que se garantice la existencia de condiciones adecuadas para su desarrollo, o</p> <p>IV.- Destrucción cuando se trate de productos o subproductos, de flora y fauna silvestre, de productos forestales plagados o que tengan alguna enfermedad que impida su aprovechamiento, así como artes de pesca y caza prohibidos por las disposiciones jurídicas aplicables.</p> <p>ARTÍCULO 174 BIS 1.- Para efectos de lo previsto en las fracciones I y II del artículo anterior, únicamente serán procedentes dichos supuestos, cuando los bienes decomisados sean susceptibles de apropiación conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.</p> <p>En la determinación del valor de los bienes sujetos a remate o venta, la Secretaría considerará el precio que respecto de dichos bienes corra en el mercado, al momento de realizarse la operación.</p> <p>En ningún caso, los responsables de la infracción que hubiera dado lugar al decomiso podrán participar ni beneficiarse de los actos señalados en el</p>

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

<i>Ley</i>	<i>Prevención (incluye preparación)</i>	<i>Atención (respuesta)</i>	<i>Recuperación posdesastre</i>
		<p>Diario Oficial de la Federación o en la Gaceta o Periódico Oficial de la Entidad Federativa en la que tenga su sede la Unidad Administrativa que conozca del asunto y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación en la Entidad Federativa correspondiente.</p> <p>ARTÍCULO 167 Bis 3.- Las notificaciones personales surtirán sus efectos el día en que hubieren sido realizadas. Los plazos empezarán a correr a partir del día hábil siguiente a aquel en que se haya surtido efectos la notificación. Se tendrá como fecha de notificación por correo certificado la que conste en el acuse de recibo. En las notificaciones por edictos se tendrá como fecha de notificación la de la última publicación en el Diario Oficial de la Federación o en la Gaceta o Periódico Oficial de la Entidad Federativa en la que se tenga su sede la Unidad Administrativa de la Secretaría que ordenó la publicación y en un de los periódicos diarios de mayor circulación en la Entidad Federativa correspondiente. Las notificaciones por rotulón surtirán sus efectos al día hábil siguiente al de la fijación del mismo.</p> <p>ARTÍCULO 167 Bis 4.- Toda notificación deberá efectuarse en un plazo máximo de quince días hábiles, contados a partir de la emisión de la resolución o acto que se notifique, y deberá contener el texto íntegro del acto, así como el fundamento legal en que se apoye con la indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, y en su caso, la expresión del recurso administrativo que contra la misma proceda, órgano ante el cual hubiera de presentarse y plazo para su interposición.</p> <p>ARTÍCULO 168.- Una vez recibidos los alegatos o transcurrido el término para presentarlos, la Secretaría procederá, dentro de los veinte días siguientes, a dictar por escrito la resolución respectiva, misma que se notificará al interesado, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo. Durante el procedimiento, y antes de que se dicte</p>	<p>artículo 174 BIS de esta Ley, mediante los cuales se lleve a cabo la enajenación de los bienes decomisados.</p> <p>ARTÍCULO 175.- La Secretaría podrá promover ante las autoridades federales o locales competentes, con base en los estudios que haga para ese efecto, la limitación o suspensión de la instalación o funcionamiento de industrias, comercios, servicios, desarrollos urbanos, turísticos o cualquier actividad que afecte o pueda afectar el ambiente, los recursos naturales, o causar desequilibrio ecológico o pérdida de la biodiversidad.</p> <p>ARTÍCULO 175 BIS.- Los ingresos que se obtengan de las multas por infracciones a lo dispuesto en esta Ley, sus reglamentos y demás disposiciones que de ella se deriven, así como los que se obtengan del remate en subasta pública o la venta directa de los bienes decomisados, se destinarán a la integración de fondos para desarrollar programas vinculados con la inspección y la vigilancia en las materias a que se refiere esta Ley.</p>

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

<i>Ley</i>	<i>Prevención (incluye preparación)</i>	<i>Atención (respuesta)</i>	<i>Recuperación posdesastre</i>
		<p>resolución administrativa, el interesado y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, a petición del primero, podrán convenir la realización de acciones para la reparación y compensación de los daños que se hayan ocasionado al ambiente.</p> <p>En los convenios administrativos referidos en el párrafo anterior, podrán intervenir quienes sean parte en el procedimiento judicial previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, siempre que se trate de la misma infracción, hechos y daños.</p> <p>En la formulación y ejecución de los convenios se observará lo dispuesto por el artículo 169 de esta Ley, así como lo previsto por la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, en ellos podrá también acordarse la realización del examen metodológico de las operaciones del interesado a las que hace referencia el artículo 38 Bis, así como la atenuación y conmutación de las multas que resulten procedentes. En todo caso, deberá garantizarse el cumplimiento de las obligaciones del infractor, en cualquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación.</p> <p>La celebración del convenio suspenderá el procedimiento administrativo y el término para la caducidad, a partir de la presentación de la solicitud a la autoridad, y hasta por un plazo de cuarenta y cinco días hábiles.</p> <p>ARTÍCULO 169.- La resolución del procedimiento administrativo contendrá:</p> <p>I. Las sanciones a que se haya hecho acreedor el responsable;</p> <p>II. Las medidas que el responsable deba llevar a cabo para corregir las deficiencias, violaciones o irregularidades observadas;</p> <p>III. El reconocimiento de los términos y obligaciones derivados del convenio previsto en el artículo anterior, y las medidas que el responsable deba llevar a cabo para su cumplimiento. En este supuesto, la resolución del procedimiento será pública, y</p> <p>IV. Los plazos para el cumplimiento de las obligaciones del infractor que se deriven de la resolución.</p>	

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

<i>Ley</i>	<i>Prevención (incluye preparación)</i>	<i>Atención (respuesta)</i>	<i>Recuperación posdesastre</i>
		<p>El infractor deberá informar a la autoridad ordenadora, por escrito, en forma detallada y dentro de los cinco días siguientes al vencimiento del plazo correspondiente, sobre el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el presente artículo.</p> <p>La procuraduría podrá realizar inspecciones para verificar el cumplimiento de las obligaciones del infractor. Cuando del acta que se levante al efecto, se desprenda su incumplimiento, podrá imponerse además de las sanciones previstas en el artículo 171 de esta Ley, una multa adicional que no exceda el monto previsto en dicho precepto.</p> <p>En los casos en que el infractor realice las medidas correctivas o de urgente aplicación, subsane las irregularidades detectadas, o cumpla con las obligaciones derivadas del convenio previsto en el artículo 168, en los plazos ordenados o acordados por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, siempre y cuando el infractor no sea reincidente, ésta podrá revocar o modificar la sanción o sanciones impuestas.</p> <p>En los casos en que proceda, la autoridad federal hará del conocimiento del Ministerio Público la realización de actos u omisiones constatados en el ejercicio de sus facultades que pudieran configurar uno o más delitos.</p>	
Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	<p>Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:</p> <p>VIII. Conservación: acción tendente a preservar las zonas con valores históricos y culturales, así como proteger y mantener el equilibrio ecológico en las zonas de servicios ambientales;</p> <p>XXI. Gestión Integral de Riesgos: el 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 órdenes de gobierno, así como a los sectores de la sociedad, lo que facilita la implementación de políticas públicas, estrategias</p>	<p>Artículo 6... Son causas de utilidad pública:</p> <p>IX. La atención de situaciones de emergencia debidas al cambio climático y fenómenos naturales,</p>	

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

<i>Ley</i>	<i>Prevención (incluye preparación)</i>	<i>Atención (respuesta)</i>	<i>Recuperación posdesastre</i>
	<p>y procedimientos que combatan las causas estructurales de los desastres y fortalezcan las capacidades de Resiliencia o resistencia de la sociedad. Comprende la identificación de los riesgos y, en su caso, su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción;</p> <p>XXIX. Reducción de Riesgos de desastres: los esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, y una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente;</p> <p>Artículo 6. Son causas de utilidad pública:</p> <p>X. La delimitación de zonas de riesgo y el establecimiento de polígonos de protección, amortiguamiento y salvaguarda para garantizar la seguridad de las personas y de las instalaciones estratégicas de seguridad nacional.</p>		

Fuente: elaboración propia, con base en las cuatro leyes indicadas.

Cuadro 12. Participación Social en las Leyes Generales de Protección Civil, Cambio Climático, Ambiental y Urbana

<i>Ley</i>	<i>Tipo de participación</i>
Ley General de Protección Civil	<p>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:</p> <p>IV. 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;</p> <p>Artículo 7. Corresponde al Ejecutivo Federal en materia de protección civil:</p> <p>I. Asegurar el correcto funcionamiento del Sistema Nacional y dictar los lineamientos generales para coordinar las labores de protección civil en beneficio de la población, sus bienes y entorno, induciendo y conduciendo la participación de los diferentes sectores y grupos de la sociedad en el marco de la Gestión Integral de Riesgos;</p> <p>Artículo 19. La coordinación ejecutiva del Sistema Nacional recaerá en la secretaría por conducto de la Coordinación Nacional, la cual tiene las atribuciones siguientes en materia de protección civil:</p> <p>I. Garantizar el correcto funcionamiento del Sistema Nacional a través de la supervisión y la coordinación de acciones de protección civil que realicen los diversos órdenes de gobierno, mediante la adecuada gestión integral de los riesgos, incorporando la participación activa y comprometida de la sociedad, tanto en lo individual como en lo colectivo;</p> <p>Artículo 26. El Consejo Nacional es un órgano gubernamental consultivo en materia de protección civil. Sus atribuciones son las siguientes:</p> <p>VII. Fomentar la participación comprometida y corresponsable de todos los sectores de la sociedad, en la formulación y ejecución de los programas destinados a satisfacer las necesidades de protección civil en el territorio nacional;</p> <p>Artículo 41. Las autoridades federales, de las entidades federativas, del Distrito Federal, municipales y delegacionales, fomentarán la cultura en materia de protección civil entre la población, mediante su participación individual y colectiva.</p>
Ley General de Cambio Climático	<p>Artículo 51. El consejo, es el órgano permanente de consulta de la comisión, se integrará por mínimo quince miembros provenientes de los sectores social, privado y académico, con reconocidos méritos y experiencia en cambio climático, que serán designados por el presidente de la comisión, a propuesta de sus integrantes y conforme a lo que al efecto se establezca en su Reglamento Interno, debiendo garantizarse el equilibrio entre los sectores e intereses respectivos.</p> <p>TÍTULO OCTAVO. DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL - CAPÍTULO ÚNICO</p> <p>Artículo 109. Los tres órdenes de gobierno deberán promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución y vigilancia de la Política Nacional de Cambio Climático.</p> <p>Artículo 110. Para dar cumplimiento al artículo anterior la Comisión deberá:</p> <p>I. Convocar a las organizaciones de los sectores social y privado a que manifiesten sus opiniones y propuestas en materia de adaptación y mitigación al cambio climático;</p> <p>II. Celebrar convenios de concertación con organizaciones sociales y privadas relacionadas con el medio ambiente para fomentar acciones de adaptación y mitigación del cambio climático; el establecimiento, administración y manejo de áreas naturales protegidas; así como para brindar asesoría en actividades de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y en la realización de estudios e investigaciones en la materia y emprender acciones conjuntas;</p>

<i>Ley</i>	<i>Tipo de participación</i>
	<p>III. Promover el otorgamiento de reconocimientos a los esfuerzos más destacados de la sociedad para erradicar los efectos adversos del cambio climático, y</p> <p>IV. Concertar acciones e inversiones con los sectores social y privado con la finalidad de instrumentar medidas de adaptación y mitigación al cambio climático.</p>
Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	<p>TÍTULO QUINTO. Participación Social e Información Ambiental - CAPÍTULO I. Participación Social</p> <p>ARTÍCULO 157.- El Gobierno Federal deberá promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales.</p> <p>ARTÍCULO 158.- Para los efectos del artículo anterior, la Secretaría:</p> <p>I.- Convocará, en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a las organizaciones obreras, empresariales, de campesinos y productores agropecuarios, pesqueros y forestales, comunidades agrarias, pueblos indígenas, instituciones educativas, organizaciones sociales y privadas no lucrativas y demás personas interesadas para que manifiesten su opinión y propuestas;</p> <p>II.- Celebrará convenios de concertación con organizaciones obreras y grupos sociales para la protección del ambiente en los lugares de trabajo y unidades habitacionales; con pueblos indígenas, comunidades agrarias y demás organizaciones campesinas para el establecimiento, administración y manejo de áreas naturales protegidas, y para brindarles asesoría ecológica en las actividades relacionadas con el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; con organizaciones empresariales, en los casos previstos en esta Ley para la protección del ambiente; con instituciones educativas y académicas, para la realización de estudios e investigaciones en la materia; con organizaciones civiles e instituciones privadas no lucrativas, para emprender acciones ecológicas conjuntas; así como con representaciones sociales y con particulares interesados en la preservación y restauración del equilibrio ecológico para la protección al ambiente;</p> <p>III.- Celebrará convenios con los medios de comunicación masiva para la difusión, información y promoción de acciones de preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;</p> <p>IV. Promoverá el establecimiento de reconocimientos a los esfuerzos más destacados de la sociedad para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente; y</p> <p>V.- Impulsará el fortalecimiento de la conciencia ecológica, a través de la realización de acciones conjuntas con la comunidad para la preservación y mejoramiento del ambiente, el aprovechamiento racional de los recursos naturales y el correcto manejo de desechos. Para ello, la Secretaría podrá, en forma coordinada con los Estados y Municipios correspondientes, celebrar convenios de concertación con comunidades urbanas y rurales, así como con diversas organizaciones sociales, y</p> <p>VI.- Concertará acciones e inversiones con los sectores social y privado y con instituciones académicas, grupos y organizaciones sociales, pueblos indígenas y demás personas físicas y morales interesadas, para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.</p> <p>ARTÍCULO 159.- La Secretaría integrará órganos de consulta en los que participen entidades y dependencias de la administración pública, instituciones académicas y organizaciones sociales y empresariales. Dichos órganos tendrán funciones de asesoría, evaluación y seguimiento en materia de política ambiental y podrán emitir las opiniones y observaciones que estimen pertinentes. Su organización y funcionamiento se sujetará a los acuerdos que para el efecto expida la Secretaría.</p> <p>Quando la Secretaría deba resolver un asunto sobre el cual los órganos a que se refiere el párrafo anterior hubiesen emitido una opinión, la misma deberá expresar las causas de aceptación o rechazo de dicha opinión.</p> <p>ARTÍCULO 189.- Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio</p>

<i>Ley</i>	<i>Tipo de participación</i>
	<p>ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.</p> <p>Si en la localidad no existiere representación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la denuncia se podrá formular ante la autoridad municipal o, a elección del denunciante, ante las oficinas más próximas de dicha representación.</p> <p>Si la denuncia fuera presentada ante la autoridad municipal y resulta del orden federal, deberá ser remitida para su atención y trámite a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.</p> <p>ARTÍCULO 190.- La denuncia popular podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando que se presente por escrito y contenga:</p> <p>I.- El nombre o razón social, domicilio, teléfono si lo tiene, del denunciante y, en su caso, de su representante legal; II.- Los actos, hechos u omisiones denunciados; III.- Los datos que permitan identificar al presunto infractor o localizar la fuente contaminante, y IV.- Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.</p> <p>Asimismo, podrá formularse la denuncia por vía telefónica, en cuyo supuesto el servidor público que la reciba, levantará acta circunstanciada, y el denunciante deberá ratificarla por escrito, cumpliendo con los requisitos establecidos en el presente artículo, en un término de tres días hábiles siguientes a la formulación de la denuncia, sin perjuicio de que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente investigue de oficio los hechos constitutivos de la denuncia.</p> <p>No se admitirán denuncias notoriamente improcedentes o infundadas, aquéllas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de petición, lo cual se notificará al denunciante.</p> <p>Si el denunciante solicita a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente guardar secreto respecto de su identidad, por razones de seguridad e interés particular, ésta llevará a cabo el seguimiento de la denuncia conforme a las atribuciones que la presente Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables le otorgan.</p> <p>ARTÍCULO 191.- La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, una vez recibida la denuncia, acusará recibo de su recepción, le asignará un número de expediente y la registrará.</p> <p>En caso de recibirse dos o más denuncias por los mismos hechos, actos u omisiones, se acordará la acumulación en un solo expediente, debiéndose notificar a los denunciantes el acuerdo respectivo.</p> <p>Una vez registrada la denuncia, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente dentro de los 10 días siguientes a su presentación, notificará al denunciante el acuerdo de calificación correspondiente, señalando el trámite que se le ha dado a la misma.</p> <p>Si la denuncia presentada fuera competencia de otra autoridad, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente acusará de recibo al denunciante pero no admitirá la instancia y la turnará a la autoridad competente para su trámite y resolución, notificándole de tal hecho al denunciante, mediante acuerdo fundado y motivado.</p>

<i>Ley</i>	<i>Tipo de participación</i>
	<p>ARTÍCULO 192.- Una vez admitida la instancia, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente llevará a cabo la identificación del denunciante, y hará del conocimiento la denuncia a la persona o personas, o a las autoridades a quienes se imputen los hechos denunciados o a quienes pueda afectar el resultado de la acción emprendida, a fin de que presenten los documentos y pruebas que a su derecho convenga en un plazo máximo de 15 días hábiles, a partir de la notificación respectiva.</p> <p>La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente efectuará las diligencias necesarias con el propósito de determinar la existencia de actos, hechos u omisiones constitutivos de la denuncia.</p> <p>Asimismo, en los casos previstos en esta Ley, podrá iniciar los procedimientos de inspección y vigilancia que fueran procedentes, en cuyo caso se observarán las disposiciones respectivas del presente Título.</p> <p>ARTÍCULO 193.- El denunciante podrá coadyuvar con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, aportándole las pruebas, documentación e información que estime pertinentes. Dicha dependencia deberá manifestar las consideraciones adoptadas respecto de la información proporcionada por el denunciante, al momento de resolver la denuncia.</p> <p>ARTÍCULO 194.- La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente podrá solicitar a las instituciones académicas, centros de investigación y organismos del sector público, social y privado, la elaboración de estudios, dictámenes o peritajes sobre cuestiones planteadas en las denuncias que le sean presentadas.</p> <p>ARTÍCULO 195.- Si del resultado de la investigación realizada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se desprende que se trata de actos, hechos u omisiones en que hubieren incurrido autoridades federales, estatales o municipales, emitirá las recomendaciones necesarias para promover ante éstas la ejecución de las acciones procedentes.</p> <p>Las recomendaciones que emita la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente serán públicas, autónomas y no vinculatorias.</p> <p>ARTÍCULO 196.- Cuando una denuncia popular no implique violaciones a la normatividad ambiental, ni afecte cuestiones de orden público e interés social, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente podrá sujetar la misma a un procedimiento de conciliación. En todo caso, se deberá escuchar a las partes involucradas.</p> <p>ARTÍCULO 197.- En caso de que no se comprueben que los actos, hechos u omisiones denunciados producen o pueden producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales o contravengan las disposiciones de la presente Ley, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente lo hará del conocimiento del denunciante, a efecto de que éste emita las observaciones que juzgue convenientes.</p> <p>ARTÍCULO 198.- La formulación de la denuncia popular, así como los acuerdos, resoluciones y recomendaciones que emita la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, no afectarán el ejercicio de otros derechos o medios de defensa que pudieran corresponder a los afectados conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, no suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o de caducidad. Esta circunstancia deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia.</p> <p>ARTÍCULO 199.- Los expedientes de denuncia popular que hubieren sido abiertos, podrán ser concluidos por las siguientes causas:</p> <p>I.- Por incompetencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para conocer de la denuncia popular planteada;</p>

<i>Ley</i>	<i>Tipo de participación</i>
	<p>II.- Por haberse dictado la recomendación correspondiente; III.- Cuando no existan contravenciones a la normatividad ambiental; IV.- Por falta de interés del denunciante en los términos de este Capítulo; V.- Por haberse dictado anteriormente un acuerdo de acumulación de expedientes; VI.- Por haberse solucionado la denuncia popular mediante conciliación entre las partes; VII.- Por la emisión de una resolución derivada del procedimiento de inspección, o VIII.- Por desistimiento del denunciante.</p> <p>ARTÍCULO 200.- Las leyes de las entidades federativas establecerán el procedimiento para la atención de la denuncia popular cuando se trate de actos, hechos u omisiones que produzcan o puedan producir desequilibrios ecológicos o daños al ambiente, por violaciones a la legislación local ambiental.</p> <p>ARTÍCULO 201.- Las autoridades y servidores públicos involucrados en asuntos de la competencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, o que por razón de sus funciones o actividades puedan proporcionar información pertinente, deberán cumplir en sus términos con las peticiones que dicha dependencia les formule en tal sentido.</p> <p>Las autoridades y servidores públicos a los que se les solicite información o documentación que se estime con carácter reservado, conforme a lo dispuesto en la legislación aplicable, lo comunicarán a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. En este supuesto, dicha dependencia deberá manejar la información proporcionada bajo la más estricta confidencialidad.</p> <p>ARTÍCULO 202. La procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en el ámbito de sus atribuciones, está facultada para iniciar las acciones que procedan, ante las autoridades competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal.</p> <p>Cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren derechos e intereses de una colectividad, la procuraduría Federal de Protección al Ambiente, así como cualquier legitimado a que se refiere el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, podrán ejercitar la acción colectiva de conformidad con lo dispuesto en el Libro Quinto de dicho Código.</p> <p>Lo anterior también será aplicable respecto de aquellos actos, hechos u omisiones que violenten la legislación ambiental de las entidades federativas.</p> <p>ARTÍCULO 203.- Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, toda persona que contamine o deteriore el ambiente o afecte los recursos naturales o la biodiversidad, será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad con la legislación civil aplicable.</p> <p>El término para demandar la responsabilidad ambiental, será de cinco años contados a partir del momento en que se produzca el acto, hecho u omisión correspondiente.</p> <p>ARTÍCULO 204.- Cuando por infracción a las disposiciones de esta Ley se hubieren ocasionado daños o perjuicios, los interesados podrán solicitar a la Secretaría, la formulación de un dictamen técnico al respecto, el cual tendrá valor de prueba, en caso de ser presentado en juicio.</p>
Ley General de Asentamientos	<p>TÍTULO DÉCIMO PRIMERO. INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA Y TRANSPARENCIA Capítulo Primero. De la Participación Ciudadana y Social</p>

<i>Ley</i>	<i>Tipo de participación</i>
Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	<p>Artículo 92. La Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, promoverán la participación ciudadana en todas las etapas del proceso de ordenamiento territorial y la planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano.</p> <p>Artículo 93. Las autoridades deberán promover la participación social y ciudadana, según corresponda, en al menos las materias siguientes:</p> <p>I. La formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada, en los términos de esta Ley;</p> <p>II. La supervisión del financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos;</p> <p>III. El financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos;</p> <p>IV. La ejecución de acciones y obras urbanas para el Mejoramiento y Conservación de zonas populares de los Centros de Población y de las comunidades rurales e indígenas;</p> <p>V. La protección del Patrimonio Natural y Cultural de los Centros de Población;</p> <p>VI. La preservación del ambiente en los Centros de Población;</p> <p>VII. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los Centros de Población, y</p> <p>VIII. La participación en los procesos de los Observatorios ciudadanos.</p> <p>Capítulo Quinto. Observatorios Ciudadanos</p> <p>Artículo 99. Los gobiernos federal, de las entidades federativas, de los municipios y de las Demarcaciones Territoriales, promoverán la creación y funcionamiento de observatorios urbanos, con la asociación o participación plural de la sociedad, de las instituciones de investigación académica, de los colegios de profesionistas, de los organismos empresariales, de las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno, para el estudio, investigación, organización y difusión de información y conocimientos sobre los problemas socio-espaciales y los nuevos modelos de políticas urbanas y regionales y de gestión pública.</p> <p>Los observatorios tendrán a su cargo las tareas de analizar la evolución de los fenómenos socio-espaciales, en la escala, ámbito, sector o fenómeno que corresponda según sus objetivos, las políticas públicas en la materia, la difusión sistemática y periódica, a través de indicadores y sistemas de información geográfica de sus resultados e impactos.</p> <p>Artículo 100. Para apoyar el funcionamiento de los observatorios, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal, municipal y de las Demarcaciones Territoriales:</p> <p>I. Proporcionarles la información asequible sobre el proceso de Desarrollo Urbano y el ordenamiento territorial, así como de los actos administrativos y autorizaciones que afecten al mismo;</p> <p>II. Promover, desarrollar y difundir investigaciones, estudios, diagnósticos y propuestas en la materia;</p> <p>III. Mejorar la recolección, manejo, análisis y uso de la información en la formulación de políticas urbanas;</p> <p>IV. Estimular procesos de consulta y deliberación para ayudar a identificar e integrar las necesidades de información;</p> <p>V. Ayudar a desarrollar capacidades para la recolección, manejo y aplicaciones de información urbana, centrada en indicadores y mejores prácticas;</p> <p>VI. Proveer información y análisis a todos los interesados para lograr una participación más efectiva en la toma de decisiones sobre Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial;</p> <p>VII. Compartir información y conocimientos con todos los interesados en el Desarrollo Urbano y el ordenamiento del territorio, y</p>

<i>Ley</i>	<i>Tipo de participación</i>
	<p>VIII. Garantizar la interoperabilidad y la consulta pública remota de los sistemas de información.</p> <p>Las entidades federativas establecerán las regulaciones específicas a que se sujetará la creación y operación de observatorios urbanos y para el ordenamiento territorial con base en esta Ley.</p> <p>TÍTULO DÉCIMO TERCERO. DE LA DENUNCIA CIUDADANA Y LAS SANCIONES Capítulo Primero. De la Denuncia Ciudadana</p> <p>Artículo 104. Las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, promoverán mecanismos de contraloría o vigilancia social, donde participen los vecinos, usuarios, instituciones académicas, organizaciones sociales, colegios de profesionistas y los institutos y observatorios, en el cumplimiento y ejecución de normas oficiales mexicanas, de los planes y programas a que se refiere esta Ley, aplicando los principios establecidos en ésta, y en su caso denunciando ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial cualquier violación a la normatividad aplicable.</p> <p>Artículo 105. Toda persona, física o moral, podrá denunciar ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial u otras autoridades locales todo hecho, acto u omisión que contravenga las disposiciones de esta Ley, las leyes estatales en la materia, las normas oficiales mexicanas o los planes o programas a que se refiere esta Ley. Igualmente tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes y solicitar ser representados ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales que corresponda.</p> <p>Artículo 106. La denuncia ciudadana podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando que se presente por escrito o en medio electrónico y contenga:</p> <p>I. El nombre o razón social, domicilio, teléfono si lo tiene, del denunciante y, en su caso, de su representante legal; II. Los actos, hechos u omisiones denunciados; III. Los datos que permitan identificar al presunto infractor, y IV. Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.</p> <p>No se admitirán a trámite denuncias notoriamente improcedentes o infundadas, aquéllas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de petición, lo cual se notificará al denunciante.</p> <p>Artículo 107. Las autoridades y servidores públicos involucrados en asuntos denunciados, o que por razón de sus funciones o actividades puedan proporcionar información pertinente, deberán cumplir en sus términos con las peticiones que la autoridad les formule en tal sentido.</p> <p>Las autoridades y servidores públicos a los que se les solicite información o documentación que se estime con carácter reservado, conforme a lo dispuesto en la legislación aplicable, lo comunicarán a la autoridad competente. En este supuesto, dicha autoridad deberá manejar la información proporcionada bajo la más estricta confidencialidad.</p> <p>Artículo 108. Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, toda persona que cause daños o efectos negativos al ordenamiento territorial, Asentamientos Humanos o al Desarrollo Urbano, será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad con la legislación civil aplicable.</p> <p>Cuando por infracción a las disposiciones de esta Ley, las leyes estatales, las normas oficiales mexicanas o a los planes y programas de la materia se</p>

<i>Ley</i>	<i>Tipo de participación</i>
	<p>hubieren ocasionado daños o perjuicios, las personas interesadas podrán solicitar a la autoridad competente, la formulación de un dictamen técnico al respecto, el cual tendrá valor de prueba, en caso de ser presentado en juicio.</p> <p>La legislación estatal establecerá el régimen de responsabilidades y de reparación de daños aplicable a toda persona que cause perjuicios o efectos negativos al ordenamiento territorial, a los Asentamientos Humanos, al Desarrollo Urbano o a sus infraestructuras, edificaciones e instalaciones.</p>

Fuente: elaboración PUEC-UNAM, con base en las cuatro leyes indicadas.

Cuadro 13. Marco de acción de Sendai funciones de los actores pertinentes (*role of stakeholders*)

<i>Sociedad civil</i>	<i>Academia y ciencia</i>	<i>Empresas</i>	<i>Medios de comunicación</i>
<p>a) La sociedad civil, los voluntarios, las organizaciones de trabajo voluntario organizado y las organizaciones comunitarias deben participar, en colaboración con las instituciones públicas, para, entre otras cosas, proporcionar conocimientos específicos y orientación pragmática en el contexto de la elaboración y aplicación de marcos normativos, estándares y planes para reducir el riesgo de desastres, participar en la ejecución de los planes y estrategias locales, nacionales, regionales y mundiales, prestar apoyo y contribuir a la sensibilización pública, a crear una cultura de prevención y a educar sobre el riesgo de desastres, y abogar por comunidades resilientes y por una gestión del riesgo de desastres inclusiva para toda la sociedad que refuercen las sinergias entre los grupos, como corresponda. Al respecto, cabe señalar lo siguiente:</p> <p>i) La participación de las mujeres es fundamental para gestionar eficazmente el riesgo de desastres, así como para diseñar, dotar de recursos y poner en práctica políticas, planes y programas de reducción del riesgo de desastres con perspectiva de género; es necesario que se adopten medidas de creación de capacidad con el fin de empoderar a las mujeres para la preparación ante los desastres y de desarrollar su capacidad para asegurar medidas alternativas de vida en situaciones posteriores a los desastres;</p> <p>ii) Los niños y los jóvenes son agentes de cambio y se les debe facilitar el espacio y las modalidades para contribuir a la reducción del riesgo de desastres, con arreglo a la legislación, la práctica nacional y los planes de estudios;</p> <p>iii) Las personas con discapacidad y sus organizaciones son fundamentales para evaluar el riesgo de desastres y para diseñar y poner en práctica planes adaptados a requisitos específicos, teniendo en consideración, entre otras cosas, los principios del diseño universal;</p> <p>iv) Las personas de edad tienen años de conocimientos, aptitudes y sabiduría, que son bienes inestimables para reducir el riesgo de desastres, y deben ser incluidas en el diseño de las políticas, planes y mecanismos, incluidos los de alerta temprana;</p> <p>v) Los pueblos indígenas, por su experiencia y sus conocimientos tradicionales, proporcionan una contribución importante al desarrollo y ejecución de planes y mecanismos, incluidos los de alerta temprana;</p> <p>vi) Los migrantes contribuyen a la resiliencia de las comunidades y sociedades y sus conocimientos, aptitudes y capacidades pueden ser de utilidad en el diseño y la aplicación de las medidas de reducción del riesgo de desastres;</p>	<p>b) El sector académico y las entidades y redes científicas y de investigación deben centrarse en los factores y las situaciones hipotéticas de riesgo de desastres, incluidos los riesgos emergentes de desastres, a mediano y largo plazo, aumentar la investigación para la aplicación regional, nacional y local, apoyar las iniciativas de las comunidades y las autoridades locales, y apoyar la interacción entre las políticas y la ciencia para la toma de decisiones;</p>	<p>c) Las empresas, las asociaciones profesionales, las instituciones financieras del sector privado, incluidos los reguladores financieros y los organismos de contabilidad, así como las fundaciones filantrópicas, deben integrar la gestión del riesgo de desastres, incluida la continuidad de las operaciones, en los modelos y prácticas de negocios mediante inversiones con conocimiento del riesgo de desastres, especialmente en las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, sensibilizar y capacitar a sus empleados y clientes, involucrarse y apoyar la investigación y la innovación, así como el desarrollo tecnológico para la gestión del riesgo de desastres, compartir y difundir conocimientos, prácticas e información no confidencial, y participar activamente, como corresponda y con la orientación del sector privado, en la elaboración de marcos normativos y normas tecnológicas que incorporen la gestión del riesgo de desastres.</p>	<p>d) Los medios de comunicación deben desempeñar un papel activo e inclusivo a nivel local, nacional, regional y mundial contribuyendo a la sensibilización y entendimiento públicos y difundiendo información exacta y no confidencial sobre los riesgos de desastre, las amenazas y los desastres, incluidos los desastres en pequeña escala, de una manera sencilla, transparente, fácil de entender y accesible, en estrecha cooperación con las autoridades nacionales, aprobar políticas de comunicación específicas para la reducción del riesgo de desastres, apoyar, como corresponda, los sistemas de alerta temprana y las medidas de protección y salvamento, y estimular una cultura de prevención y una fuerte participación de la comunidad en campañas de educación pública sostenidas y consultas públicas a todos los niveles de la sociedad, de conformidad con las prácticas nacionales.</p>

Fuente: elaboración PUEC-UNAM, con base en el Marco de Acción de Sendai (Numeral 6).

Cuadro 14. Adaptación; pérdidas y daños en el Acuerdo de París (numerales seleccionados)

<i>Adaptación (artículo 7)</i>	<i>Pérdidas y daños (artículo 8)</i>
<p>1. Por el presente, las Partes establecen el objetivo mundial relativo a la adaptación, que consiste en aumentar la capacidad de adaptación, <i>fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad</i> al cambio climático con miras a contribuir al desarrollo sostenible y lograr una respuesta de adaptación adecuada en el contexto del objetivo referente a la temperatura que se menciona en el artículo 2.</p> <p>2. Las Partes reconocen que la adaptación es un desafío mundial que incumbe a todos, con dimensiones locales, subnacionales, nacionales, regionales e internacionales, y que es un componente fundamental de la respuesta mundial a largo plazo frente al cambio climático y contribuye a esa respuesta, <i>cuyo fin es proteger a las personas, los medios de vida y los ecosistemas</i>, teniendo en cuenta las necesidades urgentes e inmediatas de las Partes que son países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático.</p> <p>3. (...)</p> <p>4. Las Partes reconocen que <i>la necesidad actual de adaptación es considerable, que un incremento de los niveles de mitigación puede reducir la necesidad de esfuerzos adicionales de adaptación, y que un aumento de las necesidades de adaptación puede entrañar mayores costos de adaptación.</i></p> <p>5. Las Partes reconocen que <i>la labor de adaptación debería llevarse a cabo mediante un enfoque que deje el control en manos de los países, responda a las cuestiones de género y sea participativo y del todo transparente, tomando en consideración a los grupos, comunidades y ecosistemas vulnerables, y que dicha labor debería basarse e inspirarse en la mejor información científica disponible y, cuando corresponda, en los conocimientos tradicionales, los conocimientos de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimientos locales</i>, con miras a integrar la adaptación en las políticas y medidas socioeconómicas y ambientales pertinentes, cuando sea el caso.</p> <p>6. Las Partes reconocen la importancia del apoyo prestado a los esfuerzos de adaptación y de la cooperación internacional en esos esfuerzos, y la importancia de que se tomen en consideración las necesidades de las Partes que son <i>países en desarrollo, en especial de las que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático.</i></p> <p>7. Las Partes deberían reforzar su cooperación para potenciar la labor de adaptación, teniendo en cuenta el Marco de Adaptación de Cancún, entre otras cosas con respecto a:</p> <p>a) El intercambio de información, buenas prácticas, experiencias y enseñanzas extraídas, en lo referente, según el caso, a la ciencia, la planificación, las políticas y la aplicación de medidas de adaptación, entre otras cosas;</p> <p>b) El fortalecimiento de los arreglos institucionales, incluidos los de la Convención que estén al servicio del presente Acuerdo, para apoyar la síntesis de la información y los conocimientos pertinentes, así como la provisión de orientación y apoyo técnico a las Partes;</p> <p>c) El fortalecimiento de los conocimientos científicos sobre el clima, con inclusión de la investigación, la observación sistemática del sistema climático y los sistemas de alerta temprana, de un modo que aporte información a los servicios climáticos y apoye la adopción de decisiones;</p> <p>d) La prestación de asistencia a las Partes que son países en desarrollo en la determinación de las prácticas de adaptación eficaces, las necesidades de adaptación, las prioridades, el apoyo prestado y recibido para las medidas y los esfuerzos de adaptación, las dificultades y las carencias, de una manera que permita promover las buenas prácticas;</p> <p>e) El aumento de la eficacia y la durabilidad de las medidas de adaptación.</p> <p>8. Se alienta a las organizaciones y organismos especializados de las Naciones Unidas a que apoyen los esfuerzos de las Partes por llevar a efecto las medidas mencionadas en el párrafo 7 del presente artículo, teniendo en cuenta lo dispuesto en su párrafo 5.</p> <p>9. Cada Parte deberá, cuando sea el caso, emprender procesos de planificación de la adaptación y adoptar medidas, como la formulación o mejora de los planes, políticas o contribuciones pertinentes, lo que podrá incluir:</p>	<p>1. Las Partes reconocen la importancia de evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático, <i>incluidos los fenómenos meteorológicos extremos y los fenómenos de evolución lenta</i>, y la contribución del desarrollo sostenible a la reducción del riesgo de pérdidas y daños.</p> <p>2. El Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático funcionará bajo la autoridad y la orientación de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París, y podrá mejorarse y fortalecerse según lo que esta determine.</p> <p>3. Las Partes deberían reforzar la comprensión, las medidas y el apoyo, de manera cooperativa y facilitativa, entre otras cosas a través del Mecanismo Internacional de Varsovia, cuando corresponda, con respecto a las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático.</p> <p>4. Por consiguiente, las esferas en las que se debería actuar de manera cooperativa y facilitativa para mejorar la comprensión, las medidas y el apoyo podrán incluir:</p> <p>a) Los sistemas de alerta temprana;</p> <p>b) La preparación para situaciones de emergencia;</p> <p>c) Los fenómenos de evolución lenta;</p> <p>d) Los fenómenos que puedan producir pérdidas y daños permanentes e irreversibles;</p> <p>e) La evaluación y gestión integral del riesgo;</p> <p>f) Los servicios de seguros de riesgos, la mancomunación del riesgo climático y otras soluciones en el ámbito de los seguros;</p> <p>g) Las pérdidas no económicas;</p> <p>h) La resiliencia de las comunidades, los medios de vida y los ecosistemas.</p> <p>5. El Mecanismo Internacional de Varsovia colaborará con los órganos y grupos de expertos ya</p>

<p>a) La aplicación de medidas, iniciativas y/o esfuerzos de adaptación; b) El proceso de formulación y ejecución de los planes nacionales de adaptación; c) La evaluación de los efectos del cambio climático y de la vulnerabilidad a este, con miras a formular sus medidas prioritarias determinadas a nivel nacional, teniendo en cuenta a las personas, los lugares y los ecosistemas vulnerables; d) La vigilancia y evaluación de los planes, políticas, programas y medidas de adaptación y la extracción de las enseñanzas correspondientes; y e) El aumento de la resiliencia de los sistemas socioeconómicos y ecológicos, en particular mediante la diversificación económica y la gestión sostenible de los recursos naturales.</p> <p>10. (...)</p> <p>11. La comunicación sobre la adaptación mencionada en el párrafo 10 del presente artículo deberá, según el caso, presentarse o actualizarse periódicamente, como un componente de otras comunicaciones o documentos, por ejemplo, de un plan nacional de adaptación, de la contribución determinada a nivel nacional prevista en el artículo 4, párrafo 2, o de una comunicación nacional, o conjuntamente con ellas.</p> <p>12. (...)</p> <p>13. (...)</p> <p>14. El balance mundial a que se refiere el artículo 14 deberá, entre otras cosas:</p> <p>a) Reconocer los esfuerzos de adaptación de las Partes que son países en desarrollo; b) Mejorar la aplicación de las medidas de adaptación teniendo en cuenta la comunicación sobre la adaptación mencionada en el párrafo 10 del presente artículo; c) Examinar la idoneidad y eficacia de la adaptación y el apoyo prestado para ella; y d) Examinar los progresos globales realizados en el logro del objetivo mundial relativo a la adaptación que se enuncia en el párrafo 1 del presente artículo.</p>	<p>existentes en el marco de la Convención, así como con las organizaciones y los órganos de expertos competentes que operen al margen de esta.</p>
--	---

Fuente: elaboración PUEC-UNAM, con base en el Acuerdo de París.

Tabla 4. México. Población e indicadores socioeconómicos (dólares a precios corrientes de 2015) *

Región	Entidad federativa	Población (2015)	por ciento	Producto Interno Bruto (2015)	por ciento	PIB anual per cápita	IDH (2012)	Nivel de IDH	Índice de marginación (2015)	Grado de marginación	Personas en estado de pobreza (2014)	por ciento	Coefficiente de Gini (2014)
Sur Sureste	Campeche	899,931	0.80	25,783,160,470	2.60	28,650.15	0.749	Alto	0.463	Alto	390,959	43.59	0.500
	Chiapas	5,217,908	4.40	17,032,761,889	1.72	3,264.29	0.667	Bajo	2.406	Muy alto	244,938	34.35	0.517
	Guerrero	3,533,251	3.00	15,083,223,663	1.52	4,268.94	0.679	Bajo	2.557	Muy alto	3,960,988	76.21	0.489
	Oaxaca	3,967,889	3.30	15,912,155,699	1.60	4,010.23	0.681	Bajo	2.123	Muy alto	2,662,748	66.75	0.513
	Puebla	6,168,883	5.20	32,124,623,885	3.24	5,207.53	0.717	Bajo	0.686	Alto	3,958,812	64.54	0.572
	Quintana Roo	1,501,562	1.30	16,435,905,315	1.66	10,945.87	0.754	Alto	-0.375	Medio	553,015	35.88	0.494
	Tabasco	2,395,272	2.00	23,065,216,509	2.32	9,629.48	0.742	Medio	0.304	Medio	1,169,789	49.57	0.456
	Veracruz	8,112,505	6.80	49,514,746,039	4.99	6,103.51	0.713	Bajo	1.141	Alto	4,634,239	58.01	0.490
	Yucatán	2,097,175	1.80	15,613,060,694	1.57	7,444.81	0.739	Medio	0.514	Alto	957,908	45.86	0.511
Centro Occidente	Aguascalientes	1,312,544	1.10	12,624,777,519	1.27	9,618.56	0.760	Alto	-0.889	Bajo	442,866	34.77	0.486
	Colima	711,235	0.60	6,023,178,558	0.61	8,468.62	0.763	Muy alto	-0.730	Bajo	244,938	34.35	0.457
	Guanajuato	5,853,677	4.90	44,219,100,570	4.45	7,554.07	0.720	Bajo	-0.072	Medio	2,683,282	46.55	0.449
	Jalisco	7,844,830	6.60	67,770,498,646	6.83	8,638.87	0.751	Alto	-0.820	Bajo	2,780,223	35.37	0.468
	Michoacán	4,584,471	3.80	23,870,494,588	2.40	5,206.82	0.700	Bajo	0.498	Alto	2,708,631	59.25	0.452
	Nayarit	1,181,050	1.00	6,940,754,955	0.70	5,876.77	0.733	Medio	0.314	Medio	488,828	40.50	0.471
	Querétaro	2,038,372	1.70	23,323,148,991	2.35	11,442.05	0.760	Muy alto	-0.491	Bajo	675,679	34.18	0.488
	San Luis Potosí	2,717,820	2.30	20,072,295,303	2.02	7,385.44	0.726	Medio	0.578	Alto	1,338,100	49.10	0.477
	Zacatecas	1,579,209	1.30	10,670,833,164	1.07	6,757.07	0.720	Bajo	0.010	Medio	819,788	52.35	0.507
Centro	Distrito Federal	8,918,653	7.50	166,172,117,319	16.74	18,631.97	0.830	Muy alto	-1.451	Muy bajo	2,502,468	28.37	0.507
	Hidalgo		2.40		1.76		0.723	Medio	0.496	Alto		54.30	0.504

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

Región	Entidad federativa	Población (2015)	por ciento	Producto Interno Bruto (2015)	por ciento	PIB anual per cápita	IDH (2012)	Nivel de IDH	Índice de marginación (2015)	Grado de marginación	Personas en estado de pobreza (2014)	por ciento	Coefficiente de Gini (2014)
		2,858,359		17,461,084,024		6,108.78					1,547,812		
	México	16,187,608	13.50	94,047,087,607	9.47	5,809.82	0.745	Alto	-0.567	Bajo	8,269,852	49.60	0.461
	Morelos	1,903,811	1.60	11,675,198,711	1.18	6,132.54	0.749	Alto	-0.199	Medio	993,730	52.27	0.467
	Tlaxcala	1,272,847	1.10	5,693,414,576	0.57	4,472.98	0.727	Medio	-0.198	Medio	745,137	58.93	0.411
Noreste	Chihuahua	3,556,574	3.00	30,042,264,055	3.03	8,446.97	0.734	Medio	-0.599	Bajo	1,265,546	34.39	0.458
	Coahuila	2,954,915	2.50	35,263,816,983	3.55	11,933.95	0.768	Muy alto	-1.101	Muy bajo	885,786	30.17	0.503
	Durango	1,754,754	1.50	12,388,991,634	1.25	7,060.24	0.731	Medio	0.049	Medio	761,244	43.46	0.446
	Nuevo León	5,119,504	4.30	74,801,405,323	7.53	14,611.06	0.790	Muy alto	-1.389	Muy bajo	1,022,734	20.37	0.453
	Tamaulipas	3,441,698	2.90	30,378,695,206	3.06	8,826.66	0.758	Alto	-0.616	Bajo	1,330,707	37.92	0.478
Noroeste	Baja California	3,315,766	2.80	29,973,621,200	3.02	9,039.73	0.760	Muy alto	-1.102	Muy bajo	984,945	28.60	0.434
	Baja California Sur	712,029	0.60	7,731,017,410	0.78	10,857.73	0.776	Muy alto	-0.598	Bajo	226,234	30.26	0.454
	Sinaloa	2,966,321	2.50	21,826,398,511	2.20	7,358.07	0.757	Alto	-0.242	Medio	1,167,066	39.37	0.486
	Sonora	2,850,330	2.40	29,397,345,887	2.96	10,313.66	0.779	Muy alto	-0.701	Bajo	852,081	29.36	0.476
	Total	119,530,753	100.00	992,932,394,905	100.00	8,306.92	0.746	Alto			55,341,556	46.17	0.503

* Tipo de cambio: 17.2487 pesos/dólar al 31 de diciembre de 2015.

Fuente: Rodríguez Velázquez, D. *et al*, "Protección civil y derechos humanos", con información de INEGI (población y PIB), Banxico (tipo de cambio), PNUD (IDH), Conapo (marginación), y Coneval (pobreza y coeficiente de Gini)

Tabla 5. Fondo de Desastres Naturales. Gasto federal autorizado por entidad federativa, 2007-2016

<i>Entidad federativa</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016 *</i>	<i>Total</i>	<i>por ciento</i>
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
Aguascalientes	-	134.9	-	-	-	22.6	-	-	-	-	157.5	0.13
Colima	-	-	-	-	233.2	233.4	60.1	115.7	265.9	8.9	917.2	0.74
Guanajuato	-	-	-	-	-	13.6	35.4	0.3	2.8	-	52.1	0.04
Jalisco	56.0	-	-	-	41.7	411.6	191.8	95.8	29.7	4.4	831.0	0.67
Michoacán	-	-	-	1,007.9	-	-	296.1	196.4	99.1	12.5	1,612.0	1.29
Nayarit	-	-	-	-	-	-	177.4	0.6	4.2	-	182.2	0.15
Querétaro	-	-	-	90.8	126.5	46.5	-	-	-	-	263.8	0.21
San Luis Potosí	176.2	75.7	-	19.9	16.2	95.7	102.6	97.6	-	-	583.9	0.47
Zacatecas	-	7.9	-	-	-	30.8	14.2	44.9	38.7	-	136.5	0.11
Centro Occidente	232.2	218.5	-	1,118.6	417.7	854.2	877.6	551.3	440.4	25.8	4,736.3	3.80

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

<i>Entidad federativa</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 *	Total	<i>por ciento</i>
Distrito Federal	-	-	-	107.7	-	-	-	-	-	-	107.7	0.09
Hidalgo	1,346.7	-	400.1	300.0	559.5	538.9	394.7	480.8	5.2	-	4,025.9	3.23
México	-	-	-	149.6	164.3	32.1	0.2	-	60.1	-	406.3	0.33
Morelos	-	-	-	14.3	7.1	98.7	38.2	84.0	-	9.6	251.9	0.20
Tlaxcala	31.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	31.3	0.03
Central	1,378.0	-	400.1	571.6	730.8	669.7	433.1	564.8	65.3	9.6	4,823.0	3.87
Chihuahua	-	444.2	-	-	-	371.6	456.0	552.2	360.4	-	2,184.4	1.75
Coahuila	15.1	-	-	392.7	204.1	852.4	66.5	18.4	38.7	16.3	1,604.2	1.29
Durango	-	259.5	-	-	133.4	87.7	516.4	457.2	67.3	106.8	1,628.3	1.31
Nuevo León	44.4	67.8	-	3,907.0	2,428.8	2,568.1	1,234.7	120.4	413.4	-	10,784.6	8.65
Tamaulipas	70.0	233.8	-	372.7	215.0	40.2	295.3	530.3	254.6	41.2	2,053.1	1.65
Noreste	129.5	1,005.3	-	4,672.4	2,981.4	3,920.0	2,568.9	1,678.5	1,134.4	164.3	18,254.7	14.64
Baja California	-	-	-	2,451.9	-	-	-	44.4	44.8	24.7	2,565.8	2.06
Baja California Sur	380.7	311.7	584.8	100.0	-	318.4	1,020.5	2,123.8	1,280.3	992.4	7,112.6	5.71
Sinaloa	103.7	54.7	191.8	-	18.3	28.0	860.7	702.0	167.0	78.6	2,204.8	1.77
Sonora	242.2	290.8	345.0	67.7	13.1	36.9	-	102.4	419.6	68.3	1,586.0	1.27
Noroeste	726.6	657.2	1,121.6	2,619.6	31.5	383.3	1,881.2	2,972.6	1,911.7	1,164.0	13,469.3	10.80
Total regiones	12,462.8	5,722.2	4,993.6	14,474.6	13,893.8	15,164.3	19,216.9	24,933.5	8,973.6	4,831.5	124,666.9	99-70

Nota: se refiere a los datos consignados por Fondos para cada estado, no se incluyen fondos adicionales para reconstrucción (2005, 2007, 2008, 2010 y 2013).

*/ Cifras al mes de junio.

FUENTE: Rodríguez Velázquez, D. (en preparación), Políticas públicas de protección civil y cambio climático en la agenda nacional, en Lucatello, S. y M. Garza (coords.), *Cambio climático y desastres. Enfoques en políticas públicas*, México: Programa de Investigación en Cambio Climático e Instituto Mora.

Tabla 6. Fondo de Desastres Naturales. Gasto federal autorizado por rubros sectoriales y otros conceptos, 2007-2016 (millones de pesos corrientes)

<i>Rubro</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Totales	<i>por ciento</i>
Carretera y de transporte	2,664.9	4,148.1	2,682.2	6,087.3	7,889.0	6,737.2	12,414.1	13,297.8	4,578.9	1,306.0	61,805.5	33.3
Educativa	83.4	40.4	36.9	709.5	66.3	276.0	637.3	1,641.6	368.5	655.2	4,515.1	2.4
Salud	74.3	46.7	38.1	286.3	152.9	76.2	52.0	25.3	21.3	16.6	789.7	0.4
Hidráulica y Urbana Pesquera, acuícola y portuaria	751.3	724.4	860.0	5,842.1	4,873.0	7,272.4	5,292.6	7,727.8	2,486.1	2,601.2	38,430.9	20.7
Naval	55.9	74.6	36.0	5.8	76.1	82.6	29.0	139.6	211.8	104.9	816.3	0.4
Medio Ambiente	-	-	19.4	29.3	26.0	1.9	78.9	-	-	-	155.4	0.1
Forestal	-	40.7	22.5	28.8	230.8	51.8	169.1	205.3	72.9	21.3	843.2	0.5
Vivienda	-	-	444.4	397.7	467.8	534.4	377.2	875.7	353.9	37.4	3,488.5	1.9
Residuos sólidos	-	-	-	-	-	-	14.7	21.8	-	-	36.5	0.0
Turística	-	-	-	-	-	23.7	45.1	344.8	484.2	-	897.8	0.5
Militar	-	-	-	-	-	-	-	-	156.9	-	156.9	0.1
Zonas costeras	-	-	-	-	-	-	0	185.0	0	0	185.0	0.1
<i>Subtotal infraestructura pública</i>	<i>3,655.4</i>	<i>5,074.9</i>	<i>4,143.2</i>	<i>13,386.8</i>	<i>13,880.4</i>	<i>15,164.5</i>	<i>19,194.0</i>	<i>24,916.3</i>	<i>8,963.2</i>	<i>4,831.5</i>	<i>113,210.1</i>	<i>61.0</i>
Atención a damnificados	889.3	1,466.6	133.2	552.7	1,551.2	974.9	1,455.8	2,721.4	2,436.3	389.9	12,571.3	6.8
Atención a áreas naturales (Conap) **	53.7	-	-	-	-	-	22.9	17.6	10.4	-	104.6	0.1
<i>Subtotal no infraestructura</i>	<i>943.0</i>	<i>1,466.6</i>	<i>133.2</i>	<i>552.7</i>	<i>1,551.2</i>	<i>974.9</i>	<i>1,478.7</i>	<i>2,739.0</i>	<i>2,446.7</i>	<i>389.9</i>	<i>12,675.9</i>	<i>6.8</i>
Equipo especializado		652.3							-		1,659.8	0.9

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

Rubro	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Totales	por ciento
	160.2		-	271.9	32.8	424.6	57.6	60.4		-		
Recursos no ejercidos	2.8	105.6	114.4	9,304.2	142.9	-	955.4	1,164.1	2,269.1	1,013.0	15,071.5	8.1
Seguro de riesgo	-	1,772.1	94.2	71.7	4,595.6	-	-	-	-	-	6,533.6	3.5
Fondo de reconstrucción Reserva Especial Fondo Guerrero	8,000.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8,000.0	4.3
	-	-	-	-	-	-	-	7,000.0	-	-	7,000.0	3.8
Reserva financiera	2,704.5	243.3	1,046.6	-	-	-	-	-	-	-	3,994.4	2.2
Autorizaciones Dependencias de gobierno	3,774.3	780.0	-	550.0	-	-	-	-	-	-	5,104.3	2.8
Otros (Ramo 23 en 2011)	6,906.2	16.5	-	-	-	-	-	-	-	-	6,922.7	3.7
Estrategia de Gestión Integral de Riesgos	-	-	-	-	213.5	-	47.8	19.4	2.0	-	282.7	0.2
Cuantificación de pérdidas	-	-	-	-	-	-	18.5	18.5	-	-	37.0	0.0
Recursos complementarios autorizados	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0
	-	-	-	-	-	-	-	655.9	2,739.5	465.7	3,861.1	2.1
<i>Subtotal otros conceptos</i>	<i>21,548.0</i>	<i>3,569.8</i>	<i>1,255.2</i>	<i>11,453.0</i>	<i>4,984.7</i>	<i>424.6</i>	<i>1,079.3</i>	<i>8,918.3</i>	<i>5,010.6</i>	<i>1,478.7</i>	<i>59,722.2</i>	<i>31.5</i>
Totales	26,146.4	10,111.3	5,531.6	25,392.5	20,416.2	16,564.0	21,752.0	36,573.6	16,420.5	6,700.1	185,608.2	99.3

*/ Al 30 de junio.

Nota: se refiere a los datos consignados por Fonden para cada estado, no se incluyen fondos adicionales para reconstrucción (2005, 2007, 2008, 2010 y 2013). Faltan datos sobre recursos adicionales para algunos estados.

*/ Cifras al mes de junio.

FUENTE: Rodríguez Velázquez, D. (en preparación), Políticas públicas de protección civil y cambio climático en la agenda nacional, en Lucatello, S. y M. Garza (coords.), *Cambio climático y desastres. Enfoques en políticas públicas*, México: Programa de Investigación en Cambio Climático e Instituto Mora.

Tabla 7. Presupuesto aprobado en materia de atención y prevención de desastres y riesgos, 2013-2017 (pesos corrientes)

Programa	2013	por ciento	2014	por ciento	2015	por ciento	2016	por ciento	2017	por ciento
Prevención de riesgos (1)	49,769,060	0.44	34,090,000	0.47	35,264,198	0.31	21,370,602	0.16	9,031,445	0.09
Desastres Naturales (2)	5,507,887,975	48.73	6,245,468,947	85.85	6,008,472,100	53.65	8,035,987,256	60.61	6,035,987,256	57.63
Prevención de Desastres Naturales (3)	322,920,000	2.86	335,190,960	4.61	346,587,453	3.09	358,718,014	2.71	179,359,007	1.71
Prevención y Manejo de Riesgos (4)	790,000,000	6.99	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
Atención a Desastres Naturales en el sector Agropecuario y Pesquero (5)	3,950,000,000	34.95	0	0.00	4,134,600,000	36.92		0.00	0	0.00
PET (Incendios Forestales) (6)	582,400,000	5.15	569,800,000	7.83	589,200,000	5.26	607,400,000	4.58	315,700,000	3.01
Perforación y equipamiento de pozos agrícolas en estados afectados con sequía (7)	100,000,000	0.88	90,700,000	1.25	85,200,000	0.76	113,400,000	0.86	67,900,000	0.65
Atención a Siniestros Agropecuarios (8)	0	0.00	0	0.00	0	0.00	4,122,000,000	31.09	3,866,600,000	36.91
Totales por año	11,302,977,035	100.00	7,275,249,907	100.00	11,199,323,751	100.00	13,258,875,872	100.00	10,474,577,708	100.00

Fuente: elaboración propia, con datos de los anexos referidos, del Presupuesto de Egresos de la Federación para los años indicados.

(1) Anexo 15 "Recursos para mitigación de los efectos del cambio climático" (2013-2014) y Anexo 16 "Recursos para adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático (2015-2017). Este programa estuvo adscrito en 2013 al Ramo 20 "Desarrollo Social", y en 2014-2017 al ramo 15 "Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano". En 2013-2015 se denominó "Prevención de riesgos en los asentamientos humanos"

(2) Mismos anexos que el primer programa, el Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (Fopreden) está ubicado en el Ramo 23 Previsiones Salariales y Económicas.

(3) Mismos anexos que el primer programa, el Fondo de Desastres Naturales (Fonden) también está ubicado en el Ramo 23.

(4) Anexo 9 "Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas". Ramo 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

(5) Anexo 10 "Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable" (2013 y 2014), y anexo 11 con la misma denominación (2015-2017), Ramo 08 "Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación".

(6) y (7) Mismos anexos que en el programa anterior, Ramo 16 "Medio Ambiente y Recursos Naturales".

(8) Anexo 11 "Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable", Ramo 08 "Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación".

Protección civil y derechos humanos, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Universidad Nacional Autónoma de México. La copia se realizó en septiembre de 2018 en 1,000 discos y fue elaborada en los talleres de GVG Grupo Gráfico, S. A. de C. V., Leandro Valle núm. 14-C, colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, C. P. 06010, Ciudad de México.



Presidente

Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidi
María Ampudia González
Alberto Manuel Athié Gallo
Michael William Chamberlin Ruiz
Angélica Cuéllar Vázquez
Mónica González Contró
David Kershenobich Stalnikowitz
Carmen Moreno Toscano
María Olga Noriega Sáenz
José de Jesús Orozco Henríquez

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Titular de la Oficina Especial para el “Caso Iguala”

José T. Larrieta Carrasco

Directora Ejecutiva del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

Ninfa Delia Domínguez Leal

Secretaria Ejecutiva

Consuelo Olvera Treviño

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Raymunda G. Maldonado Vera

Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos

Julieta Morales Sánchez