



GOBIERNO DE LA
CIUDAD DE MÉXICO



SECRETARÍA DE GESTIÓN INTEGRAL
DE RIESGOS Y PROTECCIÓN CIVIL

CIUDAD **INNOVADORA**
Y DE **DERECHOS**

FORO LA GESTIÓN
INTEGRAL
DE RIESGOS
**DESDE EL
ENFOQUE
DE DERECHOS
HUMANOS**

10 y 11 de octubre
CDHCM
Av. Universidad 1449
Pueblo Axocla
Álvaro Obbregón



GOBIERNO DE LA
CIUDAD DE MÉXICO



SIBISO



CIUDAD INNOVADORA
Y DE DERECHOS

MEMORIA

FORO LA GESTIÓN
INTEGRAL DE RIESGOS
DESDE EL ENFOQUE DE
DERECHOS HUMANOS

Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil

Myriam Vilma Urzúa Venegas

Directora General de Vinculación, Capacitación y Difusión

Gloria Luz Ortiz Espejel

Director General de Resiliencia

Norlang Marcel García Arróliga

Jefa de Unidad Departamental de Derechos Humanos e Igualdad de Género

Claudia Zambrano Daza

Integración y edición:

Cecilia Santiago, Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Claudia Zambrano Daza, Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil

2023.

Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil

Av. Patriotismo No. 711-B, Colonia San Juan, Alcaldía Benito Juárez, Ciudad de México.

CONTENIDO

Introducción	4
Marco normativo	6
Metodología del Foro	9
Bienvenida e Inauguración del Foro	10
Presentación del Atlas de Riesgos de la Ciudad de México	13
Panel de Expertos	16
Conversatorio 1. La comprensión del riesgo.	
Marco teórico para la gestión integral del riesgo	24
Conversatorio 2. Grupos de atención prioritaria e interseccionalidad para la gestión integral de los riesgos desde el enfoque de derechos	31
Conversatorio 3. El fortalecimiento de la gobernanza y la gobernabilidad, las autoridades como coordinadoras de la acción para la prevención, mitigación y resiliencia	37
Conclusiones finales	45
Semblanzas curriculares	47
Referencias bibliográficas	49

INTRODUCCIÓN

México es considerado como uno de los 30 países del mundo con mayor grado de exposición a desastres (los cuales son frecuente y erróneamente llamados “naturales”) dada la situación geográfica del país, pues ocurren al menos tres de estos eventos _ 90% son de tipo meteorológico¹ _ al año. Las magnitudes de los fenómenos son variadas y se presentan especialmente en el sureste del territorio nacional.

A pesar de que el sureste mexicano es la zona más expuesta a los desastres, la Ciudad de México tiene características geográficas, geológicas y urbanas (como densidad, expansión, infraestructura, entre otras) que la identifican como un área sensible a estos fenómenos, los cuales pueden trastocar la vida de las personas que la habitan y la transitan.²

Las consecuencias fatales y extendidas del “[...] creciente número de desastres experimentados en América Latina y el Caribe en la última década”³ forjan la relación entre el nivel de desarrollo humano y la cantidad de amenazas por riesgos de desastres al que se exponen las personas y sus comunidades. No obstante, los impactos, daños o pérdidas asociadas a estos riesgos en cada comunidad, se diferencian según las condiciones de vulnerabilidad preexistentes y los riesgos que, desde ámbitos de la toma de decisiones, se expresan en las desigualdades sociales.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el grado de vulnerabilidad se determina por una combinación de factores, incluyendo la consciencia existente sobre los peligros, las condiciones que presentan los asentamientos humanos y su infraestructura, las políticas y la administración pública, y las habilidades organizativas en todos los campos relacionados con la gestión de riesgos de desastres.⁴

El riesgo de desastre incide de manera diferenciada en una comunidad con respecto de otras a causa de la combinación de sus condiciones sociales, económicas y ambientales. De ahí que una comunidad empobrecida que habita en un territorio degradado ambientalmente resentirá en mayor medida los efectos causados por los desastres, debido a que ellos “se nutren de las vulnerabilidades de la población y las magnifican”⁵, lo cual significa que se multiplican las situaciones de vulnerabilidad física o social a las que son susceptibles las personas en condiciones de pobreza.

Tradicionalmente, las instituciones encargadas de responder a situaciones de desastres lo han hecho de manera reactiva en razón de una visión de seguridad nacional. Con este enfoque, las personas afectadas se consideran como damnificadas y son objeto de acciones asistenciales. Al respecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) propone transitar hacia un enfoque de derechos humanos en la

¹ Cfr., UNOOSA. 2015. “The Force of Nature in Mexico, as seen from space” [en línea], dirección URL: <http://www.unoosa.org/oosa/en/informationfor/articles/the-force-of-nature-in-mexico--as-seen-from-space.html>.

² Cfr., Ídem.

³ CIM. (2012). “Integración de la perspectiva de género y de derechos en la gestión integral de riesgos de desastres en las Américas”, [en línea], CIM de la OEA, Washington, D.C, abril, dirección URL: [http://www.oas.org/es/CIM/docs/EC.3.12-Doc33\[SP\].doc](http://www.oas.org/es/CIM/docs/EC.3.12-Doc33[SP].doc).

⁴ Cfr. EIRD, (2001). “Menos vulnerabilidad, menos desastres”, [en línea], UNISDR, dirección URL: https://www.unisdr.org/2001/campaign/pdf/kit_spanish.pdf.

⁵ Op. cit CIM.

gestión de riesgos que, desde la planificación atienda el cómo garantizar los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales reconociendo a las personas como víctimas y abarcando una amplia esfera de protección a sus derechos humanos⁶, como la protección de ellas y sus bienes, salud, medios de vida, bienes de producción y activos culturales y ambientales⁷.

En el caso de la Ciudad de México, así como en el país, los desastres fueron un detonador de políticas públicas, así como de desarrollo institucional y normativo; lo cual permitió generar conocimiento para la toma de decisiones, la atención de emergencias y la promoción de una cultura de protección civil. A pesar de estos avances, todavía persisten rezagos en la armonización legislativa, en la coordinación intra e interinstitucional eficiente, en las responsabilidades compartidas que eviten vacíos institucionales, en la capacitación de agentes profesionales para atender el riesgo de un desastre o la reacción ante un desastre, y en la definición de mecanismos transparentes para brindar una atención centrada en las personas y sus derechos⁸.

El escenario socio-ambiental de la construcción del riesgo en la Ciudad de México, requiere consolidar una serie de mecanismos para producir respuestas anticipadas y activas en los tres niveles de gobierno y los sectores de la ciudad con y para la ciudadanía (gobernanza) para lograr una política de gestión integral de riesgos con una perspectiva preventiva en las escalas de la vida social, administrativa y política de sus habitantes.

Asimismo, esta política deberá dar prioridad a la garantía de los derechos humanos de las personas, su protección y la de su patrimonio/medios de vida diferenciando las acciones que sean específicas para los grupos de atención prioritaria, en particular niñas, niños y adolescentes, mujeres, personas mayores, con discapacidad, indígenas, migrantes, entre otras; que contemple los casos de intersección entre estos grupos⁹.

Este cambio implica dirigir la gestión hacia los grupos de la población que son objeto de una mayor marginación, exclusión y discriminación; esto podría lograrse por medio de instrumentos de análisis con perspectiva de género, de la identificación de las diferentes formas de discriminación y de los desequilibrios de poder prevaletes en aras de garantizar la atención efectiva y diferenciada de las personas con mayores necesidades y vulnerabilidad.

Por lo tanto, en el caso de la Ciudad de México, la gestión integral de riesgos debe resignificarse a partir de la inclusión filosófica, legislativa y programática del pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, así como de los derechos políticos. Así, este tipo de gestión habrá de considerar a las personas como agentes indispensables de su propio desarrollo y a su participación como un proceso de información, conocimiento y empoderamiento.

⁶ Cfr., CNDH-UNAM. (2017). Protección Civil y Derechos Humanos, [en línea], PUEC-UNAM, CNDH, marzo, dirección URL: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Proteccion-civil-DH.pdf>.

⁷ Cfr., UNISDR. (2015). Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030, [en línea], Organización de las Naciones Unidas, dirección URL: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

⁸ Cfr., SEMES, Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, [en línea], Secretaría Ejecutiva de la Ciudad de México, 2016, dirección URL: <https://pdh.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/tomo-3-nucleo-seguridad-humana.pdf>.

⁹ Cfr., CDHCM. (2018). Informe Especial, El estado que guarda la garantía de los derechos humanos de las personas damnificadas por el sismo de septiembre de 2017 en la Ciudad de México, [en línea], Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, México, dirección URL: <https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/informe-especial-19s.pdf>

MARCO NORMATIVO

La gestión integral de riesgos (GIR) con un enfoque de derechos humanos, como marco de referencia internacional, adquiere relevancia para lograr el acceso, garantía y goce de los derechos humanos y es un elemento importante para el desarrollo de hábitats seguros y resilientes.

En el ámbito internacional, entre los instrumentos y mecanismos que afianzan la perspectiva de derechos humanos en materia de protección civil se encuentra la Declaración Universal de los Derechos Humanos, fundamental para la planeación de la GIR, la protección de las personas y de su patrimonio frente a fenómenos perturbadores; además, ésta también incluye la obligación del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar derechos humanos como la vida, la integridad física, la propiedad, la salud, la vivienda, la familia, la seguridad personal y social.

Aun cuando la prevención y reducción de los riesgos no se ha conceptualizado explícitamente “como parte del marco de los derechos humanos en tratados internacionales”¹⁰, se le considera como un derecho en formación, *ius nascendi*, que pronto encontrará su formalización (positivización) en una convención internacional debido a su avance y a la existencia de estrategias e instrumentos internacionales promovidos por diversas agencias de las Naciones Unidas desde hace dos décadas¹¹.

Entre estas agencias se encuentra la Oficina de las Naciones Unidas para Reducción de Riesgo de Desastres que es responsable de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres; el Comité Internacional de Investigación sobre Desastres que sostiene la Red Interamericana de Mitigación de Desastres para la Política sobre Reducción de Vulnerabilidad, Gestión de Riesgo y Reducción de Desastres, al igual que propone la integración de la perspectiva de género y de derechos en la gestión integral de riesgos de desastres en las Américas de la Organización de los Estados Americanos.

También debe considerarse el Protocolo sobre la Gestión de Riesgos de Desastres en América Latina y el Caribe, un instrumento regional que sugiere a los legisladores de los Estados parte, elaborar normas supeditadas a los principios de derechos humanos para facilitar la reducción del riesgo y fomentar la resiliencia física (infraestructura) y social.

Otros instrumentos vinculantes en esta materia y que plantean principios fundamentales para reducir el riesgo de desastres y promover una adaptación al cambio climático son la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y los Acuerdos de París; estos establecen que los Estados deben tomar medidas para prevenir, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos, en especial cuando existe la amenaza de daño grave o irreversible.

El Acuerdo de París de 2015 mandata a los Estados a tomar medidas para mejorar la adaptabilidad de los asentamientos humanos en cuanto a las situaciones de riesgo que derivan de los efectos del cambio climático y reducir las pérdidas o daños consecuentes.

¹⁰ Cfr., SEMSE. (2016). Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México. [en línea]. Secretaría ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (SEMSE) del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México. [en línea]. dirección URL: <https://pdh-cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/tomo-3-nucleo-seguridad-humana.pdf>

¹¹ Cfr., SEMSE. (2016). Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, [en línea], op cit.

Con esta visión se impulsan: el desarrollo del conocimiento científico sobre el clima; la observación metódica del sistema climático y los sistemas de alerta temprana; la planificación para la adaptación que incluye formular o mejorar los planes, políticas y contribuciones pertinentes; la cooperación y facilitación de apoyos y herramientas para el desarrollo de sistemas de alerta temprana, la evaluación y la gestión integral del riesgo; la resiliencia de las comunidades, los medios de vida y los ecosistemas; y la participación en el Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños¹².

Finalmente, el Marco de Sendai, adoptado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, se integra de las siguientes esferas que deben implementarse en los ámbitos mundial, nacional, regional y local:

- 1** La evaluación del riesgo de desastres para conocer las dimensiones de la vulnerabilidad, la capacidad, el grado de exposición de las personas y sus bienes, las características de las amenazas y el entorno, los mecanismos de prevención y mitigación, y la elaboración de medidas de preparación y respuesta ante el desastre¹³.
- 2** El fortalecimiento de la gobernanza para la gestión del riesgo de desastres, por medio de la cual se fomentan la colaboración y las alianzas entre los mecanismos e instituciones para aplicar los instrumentos con el objetivo de reducir el riesgo de desastres, implementar planes y estrategias con objetivos, directrices y una coordinación clara y efectiva.
- 3** La reducción del riesgo de desastres para la resiliencia con el propósito de motivar la inversión pública y privada para el desarrollo económico, social, sanitario y cultural de las personas y del lugar en el que habitan.
- 4** La preparación para la atención eficaz de los casos de desastre y propiciar su recuperación, rehabilitación y reconstrucción, con una perspectiva de género e inclusión para las personas con discapacidad¹⁴.

A nivel nacional, la reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 2011 asentó claramente que todas las autoridades, en el ámbito 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; asimismo, indica que se deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

En materia de protección civil, las pérdidas humanas y los daños materiales provocados por eventos, como el sismo de 1985, mostraron que era necesario preparar a las autoridades para su afrontamiento y llevar a cabo cambios institucionales que incluyeron la creación de los comités de seguridad, los programas estatales y municipales de protección civil o la conformación de entidades como el Centro Nacional para la Prevención de Desastres, entre otros.

¹² Cfr. UNFCCC (2015). Acuerdo de París. [en línea]. ONU· dirección URL: https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf

¹³ Cfr. UNISDR. Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030, [en línea]. ONU· dirección URL: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

¹⁴ Cfr. ídem.

En 2012, se publicó la Ley General de Protección Civil, la que estableció las bases para la coordinación entre los tres niveles de gobierno y los mecanismos de concertación entre los sectores social y privado, este avance normativo, sus reformas y adiciones, ha facilitado la creación de planes y programas en la materia.

En la Ciudad de México, la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) plasmó, en la Carta de Derechos, las bases para garantizar a todas las personas el ejercicio de sus derechos individuales, sociales y colectivos, partiendo del interés de lo público y colocando a las personas como eje central de las decisiones y acciones para enfrentar y revertir la desigualdad estructural que prevalece en el territorio. La CPCM plantea el derecho a la ciudad como la base de las políticas del desarrollo humano y del ordenamiento territorial, adoptando como sus principales componentes: la función social del suelo y de la ciudad, su gestión democrática, el respeto del espacio público y el derecho a un medio ambiente sano, señalando la corresponsabilidad necesaria entre el gobierno y los ciudadanos para proteger, preservar y restaurar el medio ambiente¹⁵.

En especial el artículo 14 inciso a de la Constitución reconoce que “Toda persona tiene derecho a vivir en un entorno seguro, a la protección civil, a la atención en caso de que ocurran fenómenos de carácter natural o antropogénico, cuando estos ocurren por fallas en la infraestructura de la ciudad dispone que las autoridades adoptarán las medidas necesarias para proteger a las personas y comunidades frente a los riesgos y amenazas derivados de esos fenómenos”¹⁶.

Derivado del marco normativo de la Constitución, se publicó la Ley Constitucional de Derechos Humanos y Garantías de la Ciudad de México, cuyo artículo 93 refiere que el Derecho a la Ciudad garantiza la preservación de los ecosistemas, las áreas de conservación y patrimonio natural, las no urbanizables, el patrimonio cultural construido, la gestión y mitigación de riesgos por causas naturales o antropogénicas. De la misma forma, en su artículo 101, se reconoce que las personas tienen derecho a vivir libres de riesgos derivados de las condiciones físicas del suelo y subsuelo, de la infraestructura y el equipamiento urbano, a disminuir de forma progresiva las vulnerabilidades y a la atención en caso de que ocurran fenómenos de carácter natural o antropogénico.

Por su parte, el Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (2016) incluyó la Prevención y Reducción de Desastres en el Núcleo de Seguridad Humana (Capítulo 12), además de los derechos a la cultura, educación, medio ambiente sano, movilidad, salud, derechos sexuales y reproductivos, trabajo y derechos humanos laborales, vivienda adecuada, acceso a la justicia, integridad, libertad y seguridad personal. En materia del riesgo de desastre, como un derecho emergente, se plantean como retos comprender la naturaleza de los riesgos y reducir su incidencia considerando la forma como afectan a las personas.

En la prevención de los riesgos encontramos los siguientes componentes vinculados entre sí: “I) la identificación y análisis de los riesgos, II) prevención, reducción y

¹⁵ Cfr., Encinas Rodríguez, Alejandro. (2017). “La Carta de Derechos de la Constitución de la Ciudad de México” [en línea], Dfensor, CDHDF, Número 3, marzo, dirección URL: https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_03_2017.pdf.

¹⁶ Constitución de la Ciudad de México, [en línea], dirección URL: http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf.

mitigación de riesgos, III) la transferencia del riesgo o protección financiera y IV) el manejo de desastres durante la preparación y la alerta de emergencia”¹⁷.

La comprensión de los desastres desde el enfoque de derechos humanos y el de género es primordial, dado que nos permite “entender el significado de un desastre desde la realidad cotidiana de las y los afectados”¹⁸. Integrar ambas perspectivas “es una condición para efectivizar las medidas orientadas al control y reducción del riesgo, y una herramienta que contribuye a la construcción de sociedades más igualitarias, justas y sostenibles”¹⁹.

El análisis del marco normativo posibilita vislumbrar las tareas pendientes en la materia, a fin de alcanzar progresivamente el cumplimiento de los derechos reconocidos. Para ello, toda acción de gobierno tiene que enfocarse en el pleno cumplimiento de los derechos; es decir, colocar al centro a las personas, no a las necesidades y las reglas de la gestión gubernamental.

METODOLOGÍA DEL FORO

En el marco del Día Internacional de la Reducción de Riesgos de Desastres, la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil, en conjunto con la Comisión de Derechos Humanos y la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social todas de la Ciudad de México, convocaron a este Foro como un espacio reflexivo y de propuestas para avanzar en la intersección de una GIR desde el enfoque de derechos humanos en la Ciudad.

En este contexto, a través de los trabajos realizados y presentados en este Foro se obtuvieron los siguientes resultados generales:

- 1** Incentivar el diálogo entre gobierno, sociedad civil y academia para contribuir a la implementación efectiva de la gestión integral de riesgos en la Ciudad de México, con la finalidad de que se garanticen los derechos y la protección para las víctimas, así como la prevención para la población susceptible a situaciones de vulnerabilidad.
- 2** Delimitar los principales mecanismos que se deben adoptar para generar políticas públicas de gestión integral de riesgos que reflejen la protección de los derechos humanos, el principio de igualdad y no discriminación y garanticen la seguridad de las personas. Éstas servirán como insumo para orientar la integración de un Programa (o Estrategia) de Derechos Humanos e Igualdad de Género en la Gestión Integral de Riesgos y la Protección Civil de la Ciudad de México, que deberá vincularse con la normativa local.
- 3** Generar un documento informativo sobre los principales retos para la gestión integral de riesgos por parte del gobierno, identificando los mecanismos de protección de derechos humanos con propuestas para su atención y seguimiento.

¹⁷ GCDMX, “Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México 2016”, disponible en: <https://pdh.cdmx.gob.mx/programa>, página consultada el 14 de septiembre de 2023.

¹⁸ GCDMX, “Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México 2016” disponible en: <https://pdh.cdmx-gob-mx/programa>, página consultada el 14 de septiembre de 2023.

¹⁹ CIM, “Integración de la perspectiva de género y de derechos en la gestión integral de riesgos de desastres en las Américas”, [en línea] OEA-Washington· D·C· abril de 2012, dirección URL: [http://www.oas.org/es/CIM/docs/EC.3.12-Doc33\[SP\].doc](http://www.oas.org/es/CIM/docs/EC.3.12-Doc33[SP].doc)

El Foro fungió como un mecanismo para llevar a cabo un ejercicio de reflexión sobre las vías a transitar para hacer de la Ciudad de México una ciudad garantista, conforme lo establece su Constitución Política, para que reduzca la separación entre sus normas y la realidad social de una ciudad con grandes desigualdades, vulnerable en su cotidianidad y con enormes retos para proveer de información accesible sobre los riesgos, así como para lograr los objetivos de prevención, mitigación y resiliencia.

En este sentido, el Foro tuvo su fundamento en el objetivo general de observar la gestión integral de riesgos desde el enfoque de derechos humanos a la luz de los instrumentos internacionales, las recomendaciones de organismos de derechos humanos y el marco normativo de la Ciudad de México e identificar los retos y mecanismos para generar políticas públicas para su implementación.

Más aún, los objetivos específicos definidos para el Foro consistieron en:

- analizar la prevención y reducción de riesgos como un derecho humano en construcción para la gestión integral de riesgos;
- establecer posibles relaciones entre las acciones de prevención y de emergencia con los postulados de la Carta de Derechos, específicamente del derecho a la ciudad, la Nueva Agenda Urbana y la Agenda 2030;
- conocer el estado que guarda la comprensión e identificación de los riesgos en la Ciudad de México, así como los mecanismos disponibles para su atención, considerando la gestión integral de riesgos como marco de análisis;
- profundizar el conocimiento de las causas de la desigualdad estructural que expone a situaciones de mayor vulnerabilidad a personas de grupos de atención prioritaria, al tiempo que las posibles intersecciones entre factores que profundizan la condición de vulnerabilidad, para el diseño de políticas y acciones de gestión integral de riesgos; e
- identificar los principales retos para la gobernanza y la gobernabilidad en la gestión integral de riesgos con enfoque de derechos humanos, que facilite alianzas y colaboraciones efectivas entre los distintos actores e instituciones que intervienen en las diferentes etapas, especialmente en la prevención.

BIENVENIDA E INAUGURACIÓN DEL FORO

De esta forma los trabajos iniciaron con palabras de representantes de las personas titulares de las instituciones convocantes, que constituyen un posicionamiento respecto a los temas del evento.

Inició *Jaime Morales Beltrán*, Subsecretario de Derechos Humanos²⁰ de la Secretaría de Bienestar e Inclusión Social (SIBISO) de la Ciudad de México, representando a Almudena Ocejo, titular de la SIBISO, señalando que se habla cotidianamente de los

derechos humanos, tanto en el servicio público como la población en general, pero no se comprende cuál es el verdadero enfoque y la verdadera fuerza de los derechos humanos. En el caso de la gestión de riesgos, se hace referencia al espacio público, a la vivienda y a todos los derechos de las personas que viven y transitan en la Ciudad de México, tales como el derecho a la seguridad y a la protección por parte del Estado para vivir con tranquilidad.

Al hablar de la gestión integral de riesgos, se hace referencia a la seguridad de los edificios, de las vías de tránsito y del espacio público a partir de un sentido de corresponsabilidad; es decir, el Estado tiene la obligación de garantizar esa seguridad, pero también la sociedad debe organizarse para cuidarse ante fenómenos naturales y ante las situaciones de violencia. Es necesaria la participación solidaria y empática de todas las personas habitantes de la Ciudad de México más allá de la implementación gubernamental de herramientas como el C5 y las doscientas mil cámaras de vigilancia que lo integran.

Por lo tanto, para tener una ciudad segura para todas y para todos, se requiere de un trabajo técnico de las instituciones, pero también de un trabajo de conciencia social en beneficio de las niñas y niños, de las mujeres, de las personas que vienen de fuera y de todos los grupos que conforman a la sociedad. En particular, ese es uno de los principales objetivos de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social.

Posteriormente, Carlos Rodrigo Garibay Rubio, Asesor²¹ de la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad comentó que un principio que ha estado inmerso en todo el actuar de la Secretaría es el trabajar en la humanidad de las personas que viven y conviven cotidianamente en la Ciudad de México. Es por ello que se hace énfasis en la intersección de los derechos humanos y la gestión integral de riesgos, pues esta última no es otra cosa más que ver qué podemos hacer para proteger a la población de una manera digna y eficiente durante diferentes momentos relacionados con el riesgo de desastres.

De hecho, existe una relación entre la gestión integral de riesgos, los derechos humanos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas, pues a través de identificar y atender problemáticas estructurales de nuestra sociedad, como la pobreza, se puede hacer una verdadera mitigación del riesgo, entendiendo que ésta se refiere a la interacción entre fenómenos, la vulnerabilidad y las capacidades de las propias personas para sobreponerse o enfrentarse de la mejor manera a estos fenómenos.

Es por ello que la Secretaría trabaja en diferentes formas dirigidas a evitar que haya mayores daños en la ciudad mediante la prevención y la identificación de riesgos como componentes centrales; dado que, en el fondo, el objetivo es la protección de la ciudadanía y de sus derechos humanos en relación con las situaciones de riesgo de desastre.

²⁰ En la fecha del evento· Actualmente es el Director General de Diversidad Sexual y Derechos Humanos de la SIBISO

²¹ En la fecha del evento· En estos momentos está realizando otras actividades·

Finalmente, *Zamir Fajardo Morales*, Tercer Visitador General²² de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México comentó que la Comisión ha propuesto, junto con otras entidades defensoras y promotoras de derechos humanos, llevar a cabo una transición hacia una gestión integral de riesgos con enfoque de derechos humanos que se despoje de una visión institucional reactiva y asistencial en las situaciones de desastre para dar paso a una política basada en la prevención, mitigación y resiliencia; al mismo tiempo que concibe a las personas víctimas de desastres como titulares de derechos humanos que deben de ser garantizados y protegidos incluso en los contextos en los que se materializan los riesgos.

Esta Comisión reconoce el desarrollo institucional y normativo obtenido en materia de políticas públicas detonadas por situaciones de desastre derivadas de fenómenos naturales. Sin embargo, la Comisión también recalca la necesidad aún presente de armonización legislativa, de coordinación institucional, de capacitación para la atención de los riesgos y para la reacción ante los desastres por parte de las autoridades, y de definición de mecanismos transparentes centrados en las personas y en sus derechos para la atención de la ciudadanía.

En el mismo sentido, este organismo de derechos humanos promueve la elaboración de una política de gestión integral de riesgos que cuente con una perspectiva que tenga como prioridad la garantía de los derechos humanos y la protección de las personas, diferenciando el trato en función de un enfoque de interseccionalidad para los grupos de atención prioritaria reconocidos por la Constitución Política de la Ciudad de México y para aquellos sectores que cuentan con protección especial en el ámbito constitucional e internacional.

La Comisión considera que lo anterior implica el diseño, la implementación y la evaluación de este tipo de política a partir de instrumentos de análisis que cuenten con un enfoque de derechos humanos y con perspectiva de género, así como el compromiso de las autoridades competentes, a fin de asegurar la obtención de un bienestar colectivo que de hecho supere la desigualdad, la marginación, la discriminación y la exclusión sociales; los cuales son elementos que impiden constantemente el aprovechamiento de las políticas públicas por todos los grupos demográficos capitalinos.

Asimismo, la Comisión fomenta que se conciba a la vida social como el punto central de la prevención y de la gestión administrativa y política al respecto de la gestión integral de riesgos para el beneficio de todas las personas según sus necesidades particulares; lo cual requiere del fortalecimiento de procesos de gobernanza que permitan la participación de la ciudadanía, al igual que de la conformación de respuestas anticipadas y activas en los tres niveles de gobierno.

De hecho, la Comisión elaboró recomendaciones en el Informe especial sobre el estado que guarda la garantía de los derechos humanos de las personas damnificadas por el sismo de septiembre de 2017 y otro informe sobre los indicadores que van a estar evaluando el cumplimiento respecto a la acción pública sobre riesgos. Uno de los temas cardinales de esos indicadores es cómo avanza el Atlas de Riesgos bajo la

²² En la fecha del evento· Actualmente está desempeñando otras labores

premisa explicitada en las recomendaciones y en los informes de que los desastres no son naturales, sino el resultado de una mala administración del riesgo y de malas prevenciones.

Para la Comisión es muy importante la exposición pública de datos como garantía del derecho humano de acceso a la información y más aún en el caso de los riesgos como un tema de interés público. No obstante, la Comisión seguirá trabajando en su foco de revisión del cumplimiento, de evaluación, de acompañamiento y de difusión de herramientas como el Atlas de Riesgos, junto con los esfuerzos de explotar su potencialidad a través del enfoque de derechos humanos (como la inclusión de indicadores con perspectiva de género dentro de su plataforma de análisis de riesgos).

Dado lo anterior, esta Comisión de Derechos Humanos refrenda su compromiso para lograr que la Ciudad de México sea una ciudad de derechos a través de la celebración y ejecución del Foro “La Gestión Integral de Riesgos desde la Perspectiva de Derechos Humanos”, como un espacio de reflexión orientado a construir una política pública de gestión integral de riesgos que asegure una mayor protección para los grupos de atención prioritaria dentro del diseño, implementación y evaluación de las acciones de prevención, mitigación y resiliencia dentro de la ciudad.

PRESENTACIÓN DEL ATLAS DE RIESGOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Concluida la Inauguración se dio paso a la presentación del Atlas de Riesgos de la Ciudad por Rafael Humberto Marín Cambranis, Director General de Análisis de Riesgos y Alejandra Zúñiga Medel, Coordinadora del Sistema Atlas de Riesgo de la SGIRPC.

Rafael Marín Cambranis inició comentando que el Atlas de Riesgo de la Ciudad de México busca garantizar el derecho a la información de toda la ciudadanía. Al inicio se contaba con un depositario de información cartográfica, el cual se hizo público tras los sismos de 2017, pero contaba con un bajo índice de usuarios y una forma muy difícil de interactuar con la información.

Al día de hoy, tras los 11 meses del nuevo gobierno, existe una plataforma dinámica de módulos específicos para los diferentes tipos de usuarios, algunos son muy técnicos y otros son muy sencillos para que cualquier persona pueda ingresar al Atlas y conocer los peligros, las vulnerabilidades y la exposición que hay en su entorno. Esto es algo fundamental para poder tomar decisiones en aras de reducir los riesgos; aunado a ello, la interpretación de los datos es muy sencilla y la plataforma no sólo muestra la exposición a un nivel de riesgo, sino que también indica cómo actuar antes, durante y después del tipo de fenómeno al que se está expuesto.

Además de que la información es libre, pública y descargable, el sistema de información geográfica de la plataforma permite subir datos de manera muy ágil y rápida para que la ciudadanía pueda estar enterada de dónde hay centros de acopio, refugios temporales, edificios derrumbados o dañados en caso de que se suscite un desastre. Actualmente, se cuenta con 623 capas públicas y 211 capas restringidas, las cuales contienen datos

de seguridad nacional como la ubicación de los ductos de Pemex que podrían estar en peligro ante la explotación de hidrocarburos a través de tomas clandestinas.

La plataforma es dinámica porque tiene módulos específicos y permite hacer análisis espaciales de manera muy sencilla sin necesitar de expertos en sistemas de información geográfica; es pública porque es accesible desde cualquier dispositivo fijo o móvil con conectividad a internet, los datos son abiertos y se pueden descargar; y es incluyente porque garantiza el derecho a la información. No obstante, también estamos buscando la capacitación con la ciudadanía para desarrollar Atlas Participativos, en los que la población pueda subir los peligros, las vulnerabilidades y la exposición de sus espacios directamente al Atlas desde una aplicación móvil; esto permitirá planificar y tomar decisiones a nivel de gobierno y a nivel de población en general.

Por ahora se cuenta con cinco módulos de información: uno de indicadores de género; otro de monitoreo de fenómenos en tiempo real sobre amenazas que puedan impactar la ciudad; uno de análisis de exposición, peligro y vulnerabilidad con la mayoría de las capas cargadas en el sistema; otro de la situación de las escuelas; y un último de registro único de situaciones de emergencia por el que se pueden visualizar todas las emergencias ocurridas desde el 2018 en la ciudad. Se prevé el habilitar nuevos módulos, uno de emergencias químicas, de apoyo para la elaboración de programas de protección civil y los módulos participativos.

Este Atlas de Riesgos es importante para todos los sectores: al público le permite integrar la gestión integral de riesgos a las políticas públicas y al ordenamiento territorial; el privado lo utiliza para realizar inversiones seguras; y el social puede ejercer su derecho a la información para saber qué inmuebles son seguros, qué escuelas cumplen con los estándares mínimos de protección civil, entre otras funciones. De hecho, se registraron 10 millones de consultas de enero a septiembre del año en curso, lo que muestra el gran interés que tiene la población en conocer su entorno y a qué riesgos está expuesta.

Los mapas de peligro se calcularon con un periodo de retorno de cinco años, a partir de los cuales se diseña la infraestructura hidráulica de la Ciudad de México, en particular el drenaje. Además, se muestra la cantidad de población, viviendas, escuelas, hospitales, bancos, gasolineras, hoteles, mercados, hombres, mujeres, personas con discapacidad, entre otros datos, por polígono dentro del mapa, junto con la vulnerabilidad social, física y por fracturas. Esta información es muy importante para la prevención y la atención en situaciones de desastre.

En general, se emite un valor de riesgo de acuerdo con la ponderación de toda la información, cabe resaltar que el peligro no es lo mismo que el riesgo. Por ejemplo, la ciudad representa una zona de alto peligro sísmico a causa de los asentamientos humanos en una zona que fue un lago, pero eso no significa que sea una zona de alto riesgo; ya que el riesgo implica el tema de la vulnerabilidad, de manera que el riesgo es muy bajo si las construcciones cuentan con estructuras estables y se apegan a los estándares de construcción de la normatividad en la materia.

Para el desarrollo del Atlas se aprendió de la experiencia del Centro de Prevención de Desastres en la elaboración del Atlas Nacional de Riesgos, con el nivel de escala para obtener información detallada y poder tomar decisiones a nivel local. El Atlas muestra

qué peligros o riesgos se encuentran en un determinado polígono con el fin de que se tomen decisiones más puntuales sobre prevención y acción ante una situación derivada de los peligros o riesgos existentes.

Igualmente, la información del Atlas se ha obtenido a partir de datos registrados por las alcaldías de la Ciudad de México por medio de convenios en el que la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil proporciona un mecanismo de sistematización, de compilación y de homologación de toda la información generada por las alcaldías. A partir de estas acciones, se muestran los datos de manera clara y homogénea para facilitar la consulta de la población sin que las alcaldías gasten dinero en la elaboración de plataformas separadas, sino que inviertan recursos en el desarrollo de estudios que suministren información complementaria para la construcción de un solo Atlas que sea útil para todas y todos.

Como caso de éxito y de ejercicio del derecho a la información, esta herramienta pudo demostrar que una serie 18 microsismos detectados durante dos o tres semanas en la Ciudad de México no fueron causados por la construcción de la línea 12 del sistema de transporte colectivo metro, como llegó a suponerse. Esta información pudo descartarse gracias a la identificación de los sismos mediante el Sistema Sismológico Nacional ya que los datos indicaban que el origen de los temblores ocurrió a una profundidad de 4 kilómetros en comparación con la profundidad de aproximadamente 50 metros que tienen las excavaciones donde estarán las estaciones y túneles del metro.

Por otra parte, cabe recordar que la gestión integral de riesgos es transversal y es necesario un acercamiento con las instancias de salud para cubrir temas de riesgo biológico como en el caso de fuentes radioactivas o epidemias, por ejemplo, la influenza H1N1 causó un alto nivel de pérdidas económicas; lo cual complementaría las cifras con las que ya se cuenta sobre conservación, residuos sólidos y sitios de deposición en predios de montaña.

El módulo más reciente es el de registro único de situaciones de emergencia, que contiene información actualizada sobre los eventos que se registran en la ciudad mes por mes con el apoyo de la Dirección General Táctica Operativa y personal de campo. Este módulo exhibe cuántos casos geológicos, hidrometeorológicos, químico-tecnológicos, sanitario-ecológicos y socio-organizativos se han presentado en algún polígono del mapa y el número de personas heridas o fallecidas a causa de esos fenómenos.

El módulo de género tiene varias capas de información con estadísticas de diferente tipo sobre analfabetismo, feminicidios, viviendas con jefatura de hogar femenina, denuncias por agresión sexual y acceso a seguro popular. Las fuentes para la elaboración de este módulo fueron proporcionadas por la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la Procuraduría de Justicia de la Ciudad de México, el Colegio de México y ONU Mujeres. Sin embargo, ya se han iniciado reuniones para integrar a la Secretaría de las Mujeres en el desarrollo de este módulo robustecer los indicadores y obtener datos actualizados.

La Secretaría de Gestión Integral de Riesgo y Protección Civil se propone sea una entidad de puertas abiertas para visualizar la información de otras instituciones y de investigadores a través del Atlas porque todos los sectores generan riesgos, pero también todos deben ser responsables de reducirlos.

Para dar detalle de varios aspectos, Alejandra Zúñiga Medel mencionó que a raíz de lo que se hizo en el módulo de género, se descubrió que uno de los obstáculos para la inclusión de datos de otras instituciones en el Atlas está íntimamente relacionado con la falta de clasificación o segregación de la información que producen y que no es compatible con la plataforma. En este sentido, resulta importante exhortar a las instituciones a tomar en cuenta nuevos lineamientos homogéneos para publicar los datos que recaban como mecanismo para el acercamiento de la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil hacia ellas.

Sobre la participación, el objetivo es que precisamente la sociedad en su entorno informe acerca de los espacios o las cosas que presentan algún riesgo de acuerdo con su percepción. No obstante, este ejercicio conlleva una serie de capacitaciones y de acercamientos con el fin de obtener un orden para poder tener los datos expuestos y sugeridos por la ciudadanía con cierta calidad para ir construyendo este Atlas. El programa piloto se está implementando en cuadrantes de la zona de mayor riesgo sísmico, en la demarcación territorial de Cuauhtémoc.

A partir del programa piloto se aprenderá y corregirán los mecanismos de obtención de datos conseguidos y generados desde la población para después ampliarlo a las diferentes alcaldías. Es importante recalcar que la Secretaría está de puertas abiertas y cualquiera que se quiera sumar a este esfuerzo; pues el objetivo es que la propia ciudadanía se empodere al aportar información y que no se piense que esta es una herramienta impuesta y creada únicamente por parte del gobierno o de sus instituciones, sino que cada quien puede participar y sumarse a la gestión integral de riesgos.

Concluida la presentación del Atlas de Riesgos de la Ciudad, se dio paso a las ponencias de personas con experiencia y conocimiento en torno a la intersección en un Panel.

PANEL DE EXPERTOS

El enfoque de derechos humanos y la seguridad humana, desde los sistemas complejos

La primera ponencia del Panel estuvo a cargo de *Pedro Antonio Ortiz Báez*²³, quien inició señalando que para la integración del enfoque de derechos humanos a la gestión integral de riesgos se propone plantear una perspectiva analítica a través de los sistemas complejos. Desde la perspectiva de la complejidad, el análisis de los temas tiene la característica de extender la realidad sobre la que se trabaja como una cosa que se puede analizar, entender y explicar con base en la existencia de sistemas interconectados, cuya conexión se debe a los intercambios de materia, energía e información.

A partir de dicha perspectiva, se contemplan los procesos naturales, sociales, culturales, físicos y todo lo que nos rodea en la vida para poder estudiar los fenómenos de manera integral. Esto se encuentra vinculado a una parte probabilística y a una parte azarosa; si bien un Atlas de Riesgo busca reducir la incertidumbre que produce el azar en los fenómenos, el azar siempre estará presente debido a que los sistemas complejos

²³ Las semblanzas curriculares de quienes participaron en el Foro podrán revisarse en el apartado correspondiente al final de esta Memoria.

son una realidad de caos y desorden que interactúan de manera poco programable. Un ejemplo claro es la reciente emergencia sobre partículas dispersas en el aire de la zona metropolitana que se da por una combinación de circunstancias previsibles, como el cambio de administración que políticamente puede incidir en la mediatización de la noticia, provocando una preocupación exacerbada sobre las acciones en la gestión de la calidad del aire; y fortuitas, como el retraso temporal de lluvias, el acontecimiento de incendios forestales de gran escala y la presencia de vientos dominantes.

La pregunta es ¿cómo se puede manejar una complejidad que no está perfectamente ordenada como nos platicaron que era la naturaleza en nuestra formación académica? Siempre se ha hablado de equilibrio ecológico, pero la ecología no está equilibrada desde la perspectiva de la complejidad porque es una combinación de orden con desorden, de cosas previsibles con cosas no previsibles.

Lo primero que hay que hacer es observar los procesos naturales como irrepetibles, no lineales e imprevisibles; y a las personas como los agentes indispensables de su propio desarrollo a través de su participación. Éstas están organizadas por grupos sociales, por etnias, por estratos sociales y por género, pero el riesgo siempre va a estar vinculado con este tipo de auto-adscripción, inscripción social, organización y participación.

Esto tiene que ver con el tipo de información y conocimiento que se tiene; por un lado, la ciencia tal como la tenemos en la actualidad, es una ciencia muy bien armada por las cosas que son irrepetibles y que forman un patrón, pero muy poco preparadas en cuestión de incertidumbre y azar. Por otro, se encuentran las cosmovisiones ancestrales, saberes heredados y la experiencia de los diferentes conglomerados sociales que son quienes se enfrentan directamente a los riesgos y a las emergencias.

Este segundo tipo de información y conocimiento debería ser tomado en cuenta al momento de generar estrategias de atención, tanto para el riesgo como para el desastre; pues antes de que lleguen funcionarios de protección civil, del cuerpo de bomberos o del ejército, la gente responde a las emergencias. Entonces deberíamos saber cómo sintetizar esos mecanismos de respuesta y potenciarlos, dejando de subestimar la capacidad de la población para cuidarse a sí misma.

Ulrich Beck ha trabajado en la cuestión de riesgos manufacturados más que de riesgos naturales para la identificación, caracterización y determinación de posibilidades de riesgo, las formas de participación de la sociedad y los patrones de organización de la misma. El riesgo tiene que ver con la forma en la que los conglomerados sociales se organizan, tanto en su supervivencia como en su convivencia y esto debe estar incorporado al inicio del diseño de las estrategias integrales de riesgo junto con los derechos humanos de las personas y no sólo en el momento de respuesta a la emergencia.

Por lo tanto, deberían incorporarse decisiones populares del manejo del riesgo, los saberes populares y las formas sociales de respuesta a la emergencia para una gestión integral del riesgo, asimismo, deben estar representados los grupos sociales con el objetivo de obtener una gestión integral del riesgo y del desastre que contemple la organización de la gente desde sus propios valores y desde sus propias formas.

Gestión Integral del Riesgo de Desastres y la Prevención

La siguiente ponencia fue a través de video grabado, a cargo de *Raúl Salazar Salazar*, quien inició la misma señalando que la reducción de riesgos de desastres tiene en su centro un enfoque de derechos humanos; es decir, pone al ser humano como el centro de las actividades de la seguridad internacional, abordando aquellos elementos que constituyen o crean el contorno y la esencia de los riesgos alrededor de las personas, de la pérdida de la vida, de la pérdida de sus bienes materiales y económicos y del retraso al desarrollo en general.

El tema que estuvo detrás de la reflexión del 2015 para la aprobación del Marco de Sendai fue una constatación de los países, principalmente un análisis previo de los años 2005 a 2015 en el que había que tomar acción para reducir el riesgo de desastres por los impactos que esos desastres estaban teniendo para el desarrollo de las personas y de los países o el avance de las sociedades en general.

La constatación de estos resultados muestra que hubo un avance importante en la comunidad internacional para reducir la mortalidad y los riesgos por efectos de desastres, principalmente los de carácter meteorológico. Sin embargo, también se pudo observar que los efectos que habían tenido tanto éxito en reducir los riesgos de mortalidad, no habían sido tales para lograr la reducción de la pérdida económica por desastres y había una gran brecha por reducir aún más las pérdidas que implican los desastres en materia de todos los aspectos que tienen que ver con el ámbito del desarrollo de las personas.

En el caso de las pérdidas económicas por desastres, la región de las Américas y del Caribe concentran una cantidad importante de éstas que han ocurrido en los últimos 20 años. La región está absorbiendo desproporcionadamente parte importante de estas pérdidas; por ejemplo, la región absorbe el 53% de ellas en casos de desastre meteorológico a nivel global, lo cual no está en proporción ni al tamaño ni a la población y, adicionalmente, seis de los primeros países que sufren este tipo de pérdidas se encuentran en dicha región (Honduras, Haití, Puerto Rico, El Salvador, Nicaragua y Cuba).

Así destaca una asociación directa de lo que es el impacto de desastres respecto a la vida de las personas con los medios de vida en los que las personas se desarrollan. Si uno solamente se centra en lo que es la atención de las emergencias o a la gestión de desastres, se deja de lado una parte importante que está vinculando el proceso mismo de desarrollo que tiene como centro al ser humano y que representa parte esencial para el desarrollo del medio en el que se desenvuelve.

Se ha comenzado un cambio en el enfoque hacia una gestión de riesgos de desastres como una visión preventiva que tiene a las personas en su centro. A partir de ello es que el Marco de Sendai pone a las personas como eje rector y, adicionalmente, define una red compartida con diferentes actores que participan en la reducción de riesgos de desastres como organizaciones de carácter científico, privado y no gubernamental que trabajan con grupos de base y personas en situación de vulnerabilidad. Estas organizaciones han tenido un rol importante en ayudar a las comunidades a gestionar los riesgos, a entenderlos, a aplicar medidas para reducir su impacto y a detenerlos.

Por consiguiente, el Marco de Sendai resalta varias cosas: el centro de la reflexión de la reducción de riesgos de desastres es la prevención; un enfoque que tiene a las personas como eje esencial; la meta de hacer del desarrollo un desarrollo sustentable, informado, realizado conjuntamente con distintos tipos de organizaciones y el Estado; y añade que no solamente se contemplen amenazas de origen natural, sino también ambientales, tecnológicas, biológicas y aquéllas provocadas por el hombre.

Asimismo, este Marco tiene por objetivo reducir sustancialmente el riesgo de desastres y pérdidas provocadas por desastres tanto en vidas, medios de subsistencias y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las empresas, de las personas, de las comunidades y de los países.

De la misma forma, plantea metas específicas para los países y no es un mero mecanismo declarativo de la atención de los desastres por la comunidad internacional. Estas metas son: reducir la mortalidad, el número de personas afectadas por los desastres, las pérdidas económicas y los daños a la infraestructura crítica (comprendida como las construcciones vitales en la subsistencia de las personas o la calidad de vida como son las clínicas y los hospitales). Al mismo tiempo, se promueve un mayor nivel de moderación internacional para que un mayor número de países tome en cuenta las características propias de una localidad, de una ciudad o de un país en general en el diseño de políticas de reducción de riesgos de desastres.

Las metas representan, básicamente, entender los riesgos y comprender las amenazas que nos rodean como región, como país o como ciudad con el fin de articular mecanismos de gestión que atiendan esos riesgos. Es necesario señalar que la región de las Américas y del Caribe ha tenido un avance importante en estos mecanismos y en el desarrollo legislativo no solamente centrado en el tema de la protección civil, sino también en la comprensión y el análisis de riesgos atendiendo las bases o factores subyacentes sin limitarse al criterio que prioriza los protocolos de respuesta.

Otra prioridad recae en la planificación y protección de la inversión pública y privada desde el contexto de riesgo; es decir, hay que considerar las amenazas que se relacionan con una estructura al momento de invertir. No obstante, en cualquier caso, es necesario tener mecanismos preparados para responder cuando el desastre ocurra, pero también tenemos que estar preparados para planificar la reconstrucción con un proceso de aprendizaje de la experiencia pasada en aras de que los desastres no incurran y no contribuyan a la acumulación de riesgos nuevos o futuros.

La gestión de riesgos propuesta por el Marco de Sendai está orientada a la protección de las personas y sus bienes, salud, medios de vida, producción, así como los activos culturales y ambientales al mismo tiempo que se respeta a los derechos humanos y se incluye al desarrollo humano en su aplicación.

En este sentido, se hace un llamado a la participación inclusiva, accesible y no discriminatoria, destacando procesos que toman en cuenta el género, la discapacidad y la cultura. De hecho, existe una red latinoamericana de organización con personas con discapacidad que asumen y aportan activamente a la reflexión sobre la reducción de riesgos de desastres porque no solamente se tienen que elaborar estos planes con información del riesgo, sino que también deben considerar a la sociedad y a los grupos de atención prioritaria.

Finalmente, los derechos humanos y la resiliencia comparten un objetivo en común: garantizar la libertad, el bienestar y la dignidad de cada ser humano. Esto estuvo en la reflexión de los países durante la valoración y aprobación del Marco de Sendai y la región de las Américas y del Caribe está haciendo grandes avances en ese sentido al desarrollar el conocimiento sobre el riesgo, al aplicar mecanismos de gobernanza y al permitir que las comunidades sean más resilientes mediante su propia gestión.

***Las mujeres en la Gestión Integral de Riesgos
de Desastre. Construyendo la agenda pendiente
para la Ciudad de México***

Para finalizar las ponencias del Panel, *Arlette María Salyano Tourres*, de la SGIRPC, inició su participación señalando que como todos sabemos, la Ciudad de México está asentada en lo que antes era un lago, está en una zona lacustre que históricamente ha sido víctima de una gran cantidad de fenómenos perturbadores; el cual es un término empleado en lugar del concepto de “riesgos naturales” porque, finalmente, la naturaleza es nuestra amiga, la naturaleza no es un riesgo y la naturaleza mucho menos va a ser un desastre.

En términos generales, cuando un evento natural genera alguna consecuencia es cuando lo convertimos en un fenómeno perturbador y así podemos mencionar que la Ciudad de México ha contado con varios fenómenos de este tipo, tales como el sismo de 1957, un sismo en marzo de 1787 de 8.6 grados en las costas de Oaxaca de 6 minutos (el sismo más fuerte registrado en el país), la epidemia H1N1 del 2009, los sismos de 1985 y 2017 que aún tenemos a flor de piel y cuya herida no ha sanado. Dado esto, tenemos que reconocer que vivimos en una zona de alto riesgo.

En este sentido, el sismo de 2017, como muchos otros fenómenos, mostró unas características que se han repetido históricamente: una gran participación social (lo cual sucedió también en 1985 y en 1957, en particular en la Ciudad de México). Esto genera, nuevamente, hacer uso de la sociedad civil porque, finalmente, la sociedad civil está conformada por las primeras personas en llegar y en estar en el lugar del suceso; de ahí es de donde sale la idea de los brigadistas comunitarios, con quienes hay que participar y a quienes hay que brindarles las herramientas necesarias para hacer frente a estos fenómenos.

Ahora bien, en México fue hasta 1986, después del sismo de 1985, que se establece el Sistema Nacional de Protección Civil, el cual fue adoptado por las entidades federativas de forma paulatina, no simultánea, de tal manera que se fueron estableciendo Direcciones Generales y Coordinaciones de Protección Civil. En el caso de la Ciudad de México, se creó la Dirección General de Protección Civil que, en un momento dado, cambió su personalidad jurídico-institucional a la de Secretaría de Protección Civil.

El cambio administrativo de este 2018 coincide con los remanentes de las afectaciones del sismo de 2017 y también coincide con la adhesión de México al Marco de Hyogo para la Acción (2005 – 2015) y al Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015 – 2030). Este último implica todo un proceso de cambio de concepto e inicia una transformación para dejar de ser reactivos, para volvernos preventivos; en este sentido

es que esta nueva administración decide hacer la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil, donde la protección civil pasa a un segundo término.

En este orden es que se genera toda una nueva normatividad, desarrollada a partir de un nuevo concepto que nos lleva a una amplia comprensión y a un nuevo objetivo al que queremos llegar como sociedad: la gestión integral de los riesgos en la Ciudad de México. Así es que el artículo 2 fracción XXIX de dicha Ley habla de que la gestión integral de riesgos es un proceso de planeación, participación, evaluación y toma de decisiones para lograr territorios más seguros, humanos y resilientes.

Aunado a lo mencionado, dentro de los procesos de gestión integral de riesgos, se involucran las etapas de identificación de riesgos, previsión, prevención y mitigación (puntos vinculados a una etapa anterior al fenómeno perturbador), auxilio (que hace referencia al momento durante el fenómeno perturbador), recuperación y reconstrucción (acciones relacionadas con la situación posterior al fenómeno perturbador). En términos generales, permanecen las mismas tres etapas previstas en la legislación precedente, pero ahora se otorga una mayor importancia a las fases previas al fenómeno perturbador.

En el artículo 7 de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil se menciona que se busca fomentar la participación ciudadana, inclusiva, intercultural (respetando a los pueblos y barrios originarios, sus costumbres y sus sistemas normativos internos), con perspectiva de género (por la que se estipula la integración de las mujeres por primera vez) y sin discriminación. Aquí se habla de que toda persona puede ser parte de este proyecto de gestión integral en aras de crear comunidades resilientes y recuperar en el menor tiempo posible la actividad productiva, económica y social después de cualquier fenómeno perturbador.

Sobre el Reglamento de esta Ley, en el artículo 27 se expone que la Comisión de Derechos Humanos y Gestión Integral de Riesgos deberá forjar políticas, lineamientos y acciones de coordinación entre la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil y las dependencias e instituciones de gobierno para incorporar transversalmente este enfoque de derechos humanos y la perspectiva de igualdad de género a través de la integración de comités de grupos de atención prioritaria y perspectiva de género.

A partir de lo anterior es que ahora se integran temas que no se habían contemplado ni tratado previamente y que, a pesar de no contar con una fórmula exacta de cómo abordar incluso el día de hoy, parten de una intención de incluir a toda la sociedad con perspectiva de género, intercultural y de integración; en especial para el caso de los grupos de atención prioritaria.

Por otra parte, los Comités de Prevención de Riesgos son organizaciones de la ciudadanía que se constituyen por colonias, barrios y pueblos originarios para que lleven a cabo acciones en común en materia de gestión integral de riesgos y protección civil, entre ellas prevención, mitigación de riesgos, atlas de riesgos participativos, incrementar la capacidad de resiliencia de las comunidades y propiciar una respuesta social humana. Así es que la gestión integral de riesgos se propone poner en práctica la inclusión y la participación de la sociedad en general, así como la atención humana ante cualquier pérdida derivada de un fenómeno perturbador.

Asimismo, el Atlas de Riesgos Participativo es un documento desarrollado por la comunidad que integra datos sobre daños y pérdidas probables a los que se encuentra expuesta una determinada comunidad en relación a sus peligros y que se da, como resultado del análisis y de la discusión de los mismos habitantes. En este contexto, hemos descubierto que quienes más participan y más conocen su comunidad son las mujeres; pues son quienes están en el movimiento cotidiano de su comunidad y cuentan con una cantidad extraordinaria de información con la que también se pretende nutrir el Atlas de sitio, mediante capacitaciones en las Alcaldías para obtener una representación real de la situación en la que se encuentra una comunidad determinada en adición a la información “formal”.

La Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil marca en su artículo 2 fracción LI la definición de resiliencia como la capacidad de un individuo, familia, comunidad, sociedad y/o sistema potencialmente expuestos a un peligro o riesgo para resistir, asimilar, adaptarse y recuperarse al impacto y efecto de un fenómeno perturbador 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, mejorando las medidas de reducción del riesgo y saliendo fortalecidos del evento; esto último representa precisamente la parte crucial de la resiliencia.

Tras el sismo del 2017, las mujeres que han visto sus hogares dañados o su patrimonio perdido representan el grupo más activo en el proceso de reconstrucción en conjunto con el gobierno de la Ciudad de México. Si bien los varones también cuentan con una participación dentro de dicho proceso, su función se centra en proveer y apoyar; mientras que las mujeres juegan el papel fundamental en la búsqueda de una mejora sustancial de su situación dentro de este contexto.

En este sentido, la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil ha establecido e implementado una serie de acciones tales como la coordinación en forma colegiada con el Espacio de Participación del Derecho a la Prevención y Reducción de Riesgos (que forma parte de la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México). Lo mencionado ha implicado avances en la difusión y acercamiento con la sociedad para cumplir metas al respecto de la garantía del derecho a la prevención y reducción de riesgos a través de sesiones mensuales, en las que destaca una mayor presencia y participación de mujeres que fungen como lideresas de sus comunidades.

Por otro lado, se encuentra la Escuela de Resiliencia Urbana de Mujeres de Agencia Barrio, la cual también cuenta con el apoyo de la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil en aras de apoyar y asesorar a mujeres (aunque también se cuenta con una participación masculina en menor escala) de las Alcaldías Tlalpan, Cuajimalpa y Milpa Alta que viven en una condición de asentamiento irregular. Esto representa un trabajo en conjunto entre hombres y mujeres con el objetivo de satisfacer la necesidad que la sociedad tiene de nuestra fuerza.

Concluidas las presentaciones, el moderador del Panel, Zamir Fajardo Morales, comentó que existe una preocupación por diversas instituciones sobre cómo adentrarse en lo que es la gestión integral de riesgos a partir de varias interrogantes, entre otras, lo que se debe entender por riesgo y la forma en la que se está documentando o

construyendo el concepto de riesgo. Ante esto, se presenta una propuesta que hace un llamado a entender el riesgo a partir de una lectura de la complejidad de los fenómenos y, sobre todo, de la idea de la complejidad que refleja la posibilidad de entendimiento de la construcción social del riesgo.

Precisamente, esa idea fundamental representa que el riesgo no es un tema meramente técnico, sino que tiene una dimensión social compuesta de varios factores, que proponen la necesidad de utilizar un abordaje complejo para comprenderlo. A esto se añade una premisa fundamental sobre la reducción del riesgo y de la gestión integral del mismo, realzando la importancia de posicionar al ser humanos en el centro, en lugar de establecer como eje del análisis y del manejo, a otros elementos como son los inmuebles o los servicios públicos.

Si bien los derechos humanos son los mismos para todas y todos, las particularidades de cada persona los dotan de ciertos derechos en relación al contexto en el que se encuentran, por tanto, la ubicación de las personas en el centro de la política pública para la gestión de riesgos, implica que los seres humanos no son una entidad abstracta, sino concreta y que las personas individualmente tienen la necesidad de que se les garanticen ciertos derechos con mayor énfasis, de acuerdo con su situación específica.

La garantía de esos derechos es una obligación del Estado, pero también existe una corresponsabilidad de ciertos sectores privados. Por tanto, debe considerarse un proceso de participación e inclusión sin importar a qué grupo o grupos de población se pertenezca, todas las personas deben tener la posibilidad de participar en el diseño, implementación, evaluación y revisión de las políticas públicas que prevengan, mitiguen o atiendan las emergencias derivadas del riesgo.

En este sentido, se habla de la gestión integral del riesgo a partir del enfoque de derechos, cuando se hace referencia a las garantías institucionales que parten del entendimiento de que las personas son titulares de derechos que deben poder ejercer plena y libremente.

Por otro lado, la perspectiva de género en materia de gestión integral de riesgos debería responder cuáles son las causas y las consecuencias del riesgo y si existen roles, prejuicios y estereotipos vinculados a ellas que, como resultado, posicionan a las mujeres en situaciones de riesgo diversificadas, reforzadas o mayores. Por ejemplo, se cuenta con evidencia empírica de la feminización del riesgo mediante la observación de que la mayor cantidad de víctimas mortales durante los desastres son mujeres, en razón del rol o de los estereotipos atribuidos a que las mujeres deben de fungir como cuidadoras dentro de la sociedad.

Por lo tanto, el enfoque internacional de la gestión integral de riesgos se centra en la reducción del riesgo por medio un diagnóstico efectivo del mismo; mientras que la perspectiva de género brinda especial atención a los roles, los prejuicios y los estereotipos como posibles causas de feminización de ciertos tipos de riesgos, los cuales provocan que las mujeres tengan un mayor impacto en sus derechos cuando se materializa un riesgo, como el derecho a la vida o a la integridad.

Otro foco importante es el hecho de que las mujeres son defensoras en materia de derechos humanos en situaciones en las que se materializan los riesgos y sobrevienen desastres. Las mujeres defienden sus derechos humanos, los de sus parejas, sus familias y los de sus comunidades por diferentes vías; por ejemplo, presentan un considerable número de quejas ante la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México a la vez que asisten a varias instancias de gobierno a exigir el respeto a los derechos humanos colectivos.

De hecho, cuando se hizo la conmemoración del primer aniversario del sismo del 2017, se evidenció que un alto porcentaje de las quejas presentadas en la CDHCM fueron presentadas por mujeres, tanto de los derechos humanos vulnerados durante el momento de la emergencia y posteriormente en el proceso de reconstrucción. Por tanto, el enfoque de derechos humanos, visto desde la perspectiva de género, lleva al reconocimiento de que las mujeres han tenido un rol activo en la defensa y protección de estos derechos.

Por consiguiente, sí hay una feminización del riesgo, pero también se ha desarrollado una feminización de la defensa de los derechos humanos en contexto de riesgo y de desastres. Entonces es necesario seguir tejiendo el debate para repensar el modelo de gestión integral de riesgos con perspectiva de género, involucrando a las variables expuestas y a muchas otras desde el paradigma de la complejidad. Con esto, se concluyó con las actividades programadas para el inicio del Foro.

Segundo día

Durante el segundo día del evento, las actividades consistieron en la realización de tres conversatorios con diferentes temas. En términos metodológicos, se establecieron que las intervenciones en cada uno se organizaron a partir de preguntas detonadoras, teniendo a una persona moderando, mientras que quienes participaron presentaban los argumentos teóricos y políticos para responder a las preguntas detonadoras e identificar retos y mecanismos. Para lo cual contarían con un tiempo de cinco minutos. A continuación, se reportan los diálogos en los mismos.

CONVERSATORIO 1. LA COMPRENSIÓN DEL RIESGO. MARCO TEÓRICO PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO

Preguntas detonadoras:

- 1** *¿Qué se requiere para construir mecanismos de prevención y no sólo de reacción?*
- 2** *¿Qué medidas son necesarias para transitar de un paradigma de seguridad nacional a uno con enfoque de derechos humanos?*
- 3** *¿Qué implica tener una gestión integral de riesgos desde el enfoque de derechos humanos?*

Edwvigis Rodríguez Guerrero

Lo primero que se necesita para crear mecanismos de prevención y no sólo de reacción es comprender que la gestión integral engloba un manejo interinstitucional, multisectorial e interdisciplinario y no es solamente una entidad única la que brindaría el apoyo o la atención en la materia. Sin embargo, para el Instituto Nacional de las Mujeres es importante que se tomen en cuenta las necesidades diferenciadas de las mujeres en todos los planes, programas y proyectos que tengan que ver con la prevención de desastres.

Es menester articular políticas públicas para que coadyuven en la toma de decisiones que integre la participación de las mujeres, ya que es importante conocer los pensamientos de este grupo y cuáles han sido sus experiencias para hacer frente a los desastres. A partir de ello, también es necesario acercarse a las mujeres para que formen parte de las brigadas comunitarias y estén conscientes de sus problemáticas y necesidades diferenciadas durante los casos de emergencia, pues las mujeres, generalmente, deben atender su propia supervivencia, la de su familia y la de personas con una enfermedad o con discapacidad bajo su cuidado.

Actualmente se está elaborando el Programa Nacional de Igualdad entre Hombres y Mujeres, el cual toma en cuenta esta problemática sobre necesidades diferenciadas entre la población masculina y la femenina para su próxima inclusión en otros Programas Nacionales que mandaten la visibilización y la atención de las mujeres en general y en el tema de desastres en particular.

Dado que los derechos humanos son complementarios e interdependientes, varios de estos son mutuamente vulnerados en situaciones de desastre de gran magnitud, tales como el derecho a la vida, a la libre circulación, a la educación, a recibir servicios de salud de calidad, a una vivienda digna y segura, al trabajo, a la alimentación, entre otros. No obstante, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mandata el respeto de los derechos humanos y su interpretación en búsqueda de la protección más amplia para las personas; así como que todas las autoridades promuevan, respeten, protejan y garanticen estos derechos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En situaciones de atención a las emergencias, el Estado Mayor Nacional elaboró un procedimiento sistemático de operación que establece las normas que coadyuvan a la observancia de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, en especial dentro de albergues y refugios durante la aplicación del Plan DN3, el cual ha sido difundido en la totalidad del personal militar de las diferentes regiones y zonas militares, regiones aéreas y cuerpos especiales. Asimismo, el personal militar cuenta con un documento de apoyo que sirve para la actuación en casos de desastre en cuanto al trato con mujeres.

En resumen, la gestión integral del riesgo debe tener a la protección del ser humano como principal objetivo, a partir de lo que sería posible garantizar todos los derechos que éste tiene inherentes. No obstante, para esto se requiere un fortalecimiento interinstitucional de todas las entidades gubernamentales responsables por medio de la sensibilización del funcionariado, para tomar consciencia de la importancia que tiene la gestión integral del riesgo más allá de la protección civil. Asimismo, la población también

debe contar con la información necesaria sobre el riesgo que existe en su localidad y estar capacitada para hacer frente a una situación de desastre, dado que la sociedad civil es precisamente el primer sujeto social que actúa y responde en esos casos.

Parte de lo esencial para resolver la problemática multifactorial e interinstitucional a la que se enfrenta la implementación de la gestión integral del riesgo de desastre en México es la otorgación de presupuestos específicos para dar atención a **los riesgos**; así como la **capacitación de la población desde la infancia** para percibir y prevenir los riesgos del entorno **con una perspectiva de derechos humanos y de género**.

Daniel Rodríguez Velázquez

Se requiere pensar que la prevención tiene que ver con el bienestar, el desarrollo y la calidad de vida como aspectos centrales y que no se reduce a la preparación frente a algo inminente, como se ha concebido tradicionalmente a través del enfoque de la protección civil, el cual se ha limitado a la mera realización de programas de simulacros como política pública que, finalmente, no genera más que acciones de repliegue y respuesta ante una posible situación de desastre.

La prevención implica pensar en la efectiva construcción de inmuebles y en el replantamiento del sistema financiero, ya que cada año se invierten miles de millones de pesos para compensar daños relacionados con deficiencias de infraestructura; así como cerca del 98% de los recursos que se erogan en materia de atención y reconstrucción no generan posibilidades de mitigación del fenómeno a futuro, sino que van creando “parches”, mientras que el 2% es destinado al tema de prevención a través del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (aunque este porcentaje ha llegado hasta un 4% en algunos años).

Más aún, es fundamental un rediseño institucional porque la catalogación misma de desastre natural supone una idea de inevitabilidad que determina una situación de carácter defensivo. Igualmente, debe involucrarse una gestión del territorio donde el medio ambiente esté considerado y no solamente la formación de personal para brindar la respuesta, tal como predomina en el paradigma de la protección civil y en la misma la Ley General de Protección Civil vigente que se encuentra centrada en la atención inmediata.

Igualmente, la idea de prevención debe concretarse y estar definida a partir del enfoque de derechos a efecto de dejar de lado la tradicional dialéctica del protector y el protegido que subyace en el esquema de auxilio y rescate llevado a cabo por grupos especializados sin considerar la prevención como un derecho de la población, como en el ejemplo de la misma Constitución Política de la Ciudad de México que considera el derecho a la protección civil en su lugar, de manera que muestra una ausencia de avance al respecto.

En cuanto a la adopción de un enfoque de derechos humanos sobre uno de seguridad nacional respecto a la atención de desastres, aún prevalece un paradigma militarista tal como se muestra dentro del Plan Nacional de Desarrollo; ya que determina que la participación de fuerzas armadas es fundamental para la atención de los desastres. No obstante, el principal problema es la confusión común de la seguridad nacional con

la seguridad política o de la clase política y no de la nación; mientras que el enfoque de seguridad nacional de otros países contempla la protección de productos básicos e icónicos locales (como es el caso del arroz en Corea y en Japón).

Cuando hay la ocurrencia de desastres, la confiabilidad principal de las instituciones del Estado radica en las fuerzas armadas; lo cual se traduce en la desarticulación y vaciamiento de otras entidades estatales que podrían tener injerencia en los procesos de satisfacción de las necesidades de la población durante y después de situaciones de desastre.

Como consecuencia de lo anterior es que se limitan y condicionan los derechos humanos en función de una visión de gobernabilidad y control, situación evidenciada por la mayor atención otorgada por el Fondo de Desastres Naturales a cuestiones sobre infraestructura y equipamiento (no sobre funcionamiento efectivo y garantía de no repetición del desastre) en lo contemplado al respecto de derechos humanos relacionados con salud, educación y vivienda. Por lo tanto, no existe un plantemiento institucional sobre la gestión de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, junto con los derechos civiles y políticos.

Igualmente, la organización de la sociedad en general no está bien vista en el corpus institucional debido a una visión asistencialista y paternalista por la que las entidades gubernamentales son las encargadas de responder ante situaciones de desastre, aún cuando varias personas damnificadas se encuentran en un largo estado de espera. Así, la concepción de seguridad nacional, frecuentemente aceptada, ha representado una barrera para que la sociedad sea capaz de organizarse y forjar su propia respuesta favorable al haberse suscitado una emergencia.

De la misma forma, es necesario implementar una reingeniería ideológico-institucional para que la seguridad nacional incluya el concepto de seguridad humana más allá de cualquier precepto de gobernabilidad o seguridad como esquema de control. Aunado a esto, se debe eliminar el uso del concepto de catástrofe o desastre natural que, en esencia, asume una característica de inevitabilidad vinculada al riesgo.

Para un sustento de derechos humanos dentro de la gestión integral del riesgo, se requiere un proceso a largo plazo, ya que no basta con dar cursos de capacitación inductivos al personal gubernamental ni con agregar un par de artículos sobre derechos humanos (como en el caso de la Ley General de Protección Civil) porque hay que superar el enfoque asistencialista de auxilio, rescate y ayuda humanitaria, así como es importante cambiar el mismo espíritu de la ley.

Otra cuestión importante es la puesta en práctica de los derechos civiles y políticos (uno de los ámbitos de los derechos humanos) con el objetivo de permitir que la sociedad tenga injerencia en la toma de decisiones y, con base en ello, participe en el fortalecimiento de las instituciones y de sí misma. Además, es relevante que se integre al sector empresarial en la gestión integral del riesgo, al lado del sector público y del social, en aras de mantener un diálogo de saberes completo y no sólo un monólogo del poder.

El **derecho a la verdad y a la información** son centrales en este **proceso para conocer los riesgos potenciales**, al igual que el **derecho a la participación** de la

ciudadanía en cuestiones de **diagnóstico para reconocer los saberes sociales y culturales comunitarios** que pueden aportar mucho a la **prevención y a la respuesta de desastres**. Asimismo, se requiere **dejar de lado el enfoque de seguridad nacional y el masculinista** dentro de los procesos de prevención del riesgo y atención del desastre para poder integrar a todos los grupos realmente inmiscuidos en la gestión integral del riesgo.

Cecilia Izcapa Treviño

La protección civil surge para proteger a la ciudadanía después de la Segunda Guerra Mundial como un paradigma a nivel internacional; para el caso mexicano, el Sistema Nacional de Protección Civil surge a raíz de los sismos que ocurrieron en la Ciudad de México en 1985, al igual que el Centro Nacional de Prevención de Desastres. Efectivamente, la actuación de estas entidades era muy reactiva y se ha tratado de avanzar hacia la prevención para la verdadera gestión integral del riesgo de desastres.

La transición al enfoque de la prevención implica todo un proceso bien articulado de acciones, de decisiones y de procedimientos que está formado por ocho etapas definidas por la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil. Estas etapas parten de la identificación de los peligros y de los riesgos a los que la población se encuentra sometida, al igual que sus posibles consecuencias en el caso de que se materializaran; al mismo tiempo que se involucra a todos los órdenes de gobierno y a todas las dependencias.

En cuanto a la percepción del riesgo y del desastre, es necesario hacer consciencia de que los desastres no son de origen natural; al contrario, son las diferentes decisiones de la sociedad, de las dependencias y de los políticos las que dan origen a un desastre como tal. Si bien el origen del fenómeno es natural (como un sismo, un huracán o una erupción volcánica), el origen del desastre no forma parte de un proceso propio de la naturaleza.

Actualmente, el Centro Nacional de Prevención de Desastres está trabajando en un acercamiento con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para que incorporen el criterio de la prevención de desastres dentro de sus propios mecanismos y procesos de toma de decisiones.

Para transitar al enfoque de los derechos humanos habría que acabar con las causas de fondo que generan la vulnerabilidad y la exposición de la población; por ejemplo, habría que trabajar en los problemas que hacen que la gente ocupe terrenos y habite espacios expuestos al impacto de un fenómeno natural o antrópico. Dicho contexto obedece a razones económicas, políticas, culturales y sociales, de tal manera que la población se ha desplazado a ciudades que han tenido que crecer de forma caótica porque buscan una mejor calidad de vida o una mayor fuente de ingresos.

Es menester asumir lo que es el riesgo o el peligro y responsabilizarse, desde el nivel individual hasta el institucional, a proteger los derechos humanos en la vida cotidiana en materia de riesgo de desastre. Ejemplificando lo anterior, el mismo individuo puede vulnerar su derecho a una vivienda digna cuando realiza modificaciones de su hogar por construcción, derribamiento o ampliación sin una formación en ingeniería civil ni

con la información requerida para llevar a cabo esas acciones, tal como se evidenció en varios casos después del sismo de 2017 en la Ciudad de México.

Más aún, sobre el nivel institucional, es preciso llevar a cabo un trabajo conjunto entre las entidades gubernamentales encargadas de la gestión integral del riesgo, los organismos dedicados a la creación de infraestructura y los sujetos con la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de la legislación al respecto. Sin embargo, esto implica, al mismo tiempo, que se erradiquen las prácticas de corrupción por las que se han construido inmuebles que no cumplen con la normatividad vigente e incrementan consecuentemente la probabilidad de que se materialice un riesgo.

La ley está en revisión actualmente para cambiar e incorporar todos los conceptos de gestión integral del riesgo con derechos humanos con la ayuda de foros de participación donde las opiniones de la sociedad, de la academia, de instituciones públicas y de entidades privadas serán analizadas e incorporadas. Así, se busca transitar del esquema de gobernabilidad al de gobernanza, tomando en cuenta lo que piensa la sociedad en general y todos los grupos en situación de vulnerabilidad; lo cual es una tarea exhaustiva al incluir diferentes públicos, desde hablantes de lenguas indígenas hasta personas que no saben leer ni escribir.

Sin embargo, un obstáculo es el hecho de que persista una falta de interés de la población para informarse y capacitarse con respecto a la prevención de los desastres, a pesar de ser corresponsables; por ello es que el Centro Nacional de Prevención de Desastres ejerce la cooperación interinstitucional para compartir el conocimiento, como en la difusión de conceptos con la Secretaría de Educación Pública o la planificación sobre la reubicación territorial con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

En conclusión, los desastres no son naturales, sino socialmente contruidos y, para transitar **a la gestión integral del riesgo de desastres**, se **deben abarcar sustancialmente las ocho etapas que ésta comprende** y se requiere **concientizar, educar e informar a la población en materia de los riesgos a los que se ve expuesta y de las acciones de mitigación, prevención y reducción** de los mismos. Aunado a esto, es indispensable que el **gobierno actúe para contrarrestar las causas de fondo que generan la vulnerabilidad y la exposición de la sociedad a riesgos de desastre**.

Irasema Alcántara Ayala

Lo que se requiere para construir mecanismos de prevención y no sólo de reacción es transformar la base fundamental del entendimiento de los desastres, de manera que se comprenda que los desastres no son naturales, sino socialmente contruidos. Generalmente, catalogar los desastres como naturales resulta un obstáculo para tomar responsabilidades y esto implica un mayor alejamiento de la garantía de los derechos humanos.

Se requiere concebir a los desastres como un proceso complejo y que toma tiempo; es decir, no es un fenómeno repentino ni abrupto. En este sentido, es importante mencionar que existen tres ingredientes básicos del riesgo: la amenaza, la cual representa todos aquellos fenómenos naturales, socio-naturales o, inclusive, tecnológicos que puedan afectar a una población; la vulnerabilidad, comprendida como las condiciones de la población para ser afectada por esas amenazas de acuerdo con un conjunto de factores

sociales, económicos y políticos; y la exposición, definida como la ubicación en el espacio físico donde la amenaza y la vulnerabilidad se intersectan.

Así, la interacción entre los tres elementos expuestos genera condiciones de riesgo, las cuales siempre existen; mientras que la materialización del riesgo es el desastre en sí mismo. A partir de esta conceptualización, se debe remplazar el término de fenómeno perturbador de la legislación vigente para incluir el concepto de amenaza, en aras de entender cómo la misma sociedad utiliza el territorio y puede entorpecer el desarrollo o equilibrio de la naturaleza.

Por otro lado, si bien hay desarrollo de conocimiento al respecto de los desastres, no existe una apropiación de éste que permita entender precisamente los factores del riesgo de desastre ni las causas por las que existe tal situación. Además, es importante la creación de una política pública real y concreta en materia de gestión integral del riesgo de desastre que no se limite a ser un simple disfraz de la protección civil tradicionalmente practicada.

Además, existe una necesidad de reflexionar acerca de la pertinencia de que el actual Sistema Nacional de Protección Civil se encuentre subordinado a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; ya que ese cambio representa la falta de una visión que contemple la relación entre ecosistema y comunidad, la cual podría ser trabajada mediante la integración de las instancias encargadas de temas sobre el uso, el manejo y la ocupación del territorio.

En referencia a ello, es factible cambiar el Sistema Nacional de Protección Civil a otro sistema vinculado con la gestión integral del riesgo de desastres a través de la conformación de perfiles laborales que posean el conocimiento necesario para crear capacidades ligadas a esa gestión. Esto no quiere decir que no deba existir la protección civil, pues las situaciones de desastre van a continuar existiendo y requerirán protocolos de reacción; empero, también es importante contar esa visión de prevención del riesgo.

Por lo tanto, la gestión integral del riesgo de desastre debe verse como un proceso social que tiene como ejes fundamentales la previsión, la reducción y el control de los factores de riesgo, considerando ámbitos de derechos ambientales, humanos, territoriales, entre otros. Hay dos vertientes para vincular los derechos humanos con dicha gestión: la primera es la visión humanitaria, la cual tiene que ver con la respuesta y la protección civil para solucionar los problemas y garantizar los derechos de las víctimas; y la segunda se relaciona con los factores del riesgo al tener componentes como generar conocimiento sobre la reducción, prevención del riesgo futuro, reducción del riesgo existente, preparar la respuesta, reparar y reconstruir.

Empero, además de gestionar el riesgo, es necesario no seguir construyendo nuevas condiciones de riesgo asociadas continuamente con las acciones llevadas a cabo para avanzar en un proceso de desarrollo; así es que las estructuras organizacionales e institucionales de varios niveles deben ser revisadas para que consoliden una eficacia, una eficiencia y una transparencia con coherencia en la práctica en beneficio de la gestión integral de riesgos como un proceso transversal e integral.

En suma, es importante que la principal **institución encargada de la gestión integral del riesgo de desastres no esté subordinada a la Secretaría de Seguridad**; que haya

estrategias de financiamiento a diversas escalas; que la **población tenga acceso a la educación y al conocimiento**; que no se creen nuevas condiciones de riesgo, gracias al uso adecuado del territorio y a la planeación territorial armónica; y que se conforme un **vínculo entre la ciencia y la política pública con un alto grado de interdisciplina**, en aras de comprender y atender los fenómenos ampliamente.

CONVERSATORIO 2. GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA E INTERSECCIONALIDAD PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RIESGOS DESDE EL ENFOQUE DE DERECHOS

- 1 *¿Cuál es el estado de la comunicación entre las organizaciones de la sociedad civil, autoridades y población en general para el conocimiento de los planes y estrategias de gestión integral de riesgos?*
- 2 *¿De qué manera se deben abordar las necesidades de los grupos de atención prioritaria que habitan y transitan la Ciudad de México para su inclusión en la primera atención/ respuesta de la gestión integral de riesgos?*
- 3 *¿Qué derechos requieren especial atención en la reconstrucción en tanto pueden ser susceptibles de ser violentados?*

Berenice Vargas Ibáñez

La transición al modelo de gestión integral de riesgos del esquema de protección civil implica un proceso complejo para abordar ejes estratégicos relacionados con la prevención, la atención y la no repetición. En ese sentido, las estrategias han estado dirigidas a la accesibilidad a través de videos informativos donde la misma sociedad ayuda en la difusión de la información, incluyendo la comunicación en lengua de señas mexicana durante las transmisiones.

Por otro lado, se han celebrado algunas mesas de trabajo con grupos de población que no han sido visibilizados o que están posicionados en los últimos peldaños de atención, tales como la población callejera, trabajadoras sexuales, gente que vive en indigencia o en centros de asistencia social. Esto parte de la necesidad de pensar, desde la interseccionalidad y la transversalidad, a los grupos de atención prioritaria concentrados en espacios comunes (no de manera individual y en sus respectivos hogares) para actuar en alguna situación de emergencia.

La estrategia de información que trabaja el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México es de carácter preventivo e informativo, ésta también se encuentra sustentada en la labor de una red de promotoras y promotores ciudadanos que se encargan de ir a diferentes espacios para obtener información clara y oportuna.

Ante la remanente tradición reactiva de las instituciones, la ausencia de campañas de difusión y la falta de mantenimiento de los videos informativos para transmitir en lengua de señas mexicana, el Consejo se propone no dejar de dar información ni de difundir los protocolos de acción ante situaciones de emergencia.

Además, es importante hacer valer el derecho a la participación (el cual va más allá del derecho a la consulta); trabajar de manera preventiva con los grupos poblacionales; reconocer los saberes derivados de las experiencias de la sociedad para organizarse (como en el caso de mujeres, niñas y niños); brindar información accesible y asequible con un lenguaje apropiado para su comprensión y disponible para personas con discapacidad.

Asimismo, respetar las cosmovisiones desde un ámbito multi y pluricultural en beneficio de los pueblos y barrios originarios que son parte de la población; tomar en cuenta las dinámicas de respuesta de grupos de barrio o comités vecinales; y no dejar de lado la interseccionalidad, la perspectiva de género, la no discriminación, la diversidad cultural y la interculturalidad como enfoques orientadores de las labores institucionales para incluir a los grupos de atención prioritaria en la gestión integral de riesgos.

Todos los derechos requieren de atención durante el proceso de reconstrucción, porque todos ellos se encuentran relacionados e interconectados, de tal forma que no es posible jerarquizar los derechos humanos de las personas. Sin embargo, algunos que destacan en los casos de personas damnificadas tras un desastre son: el derecho a la seguridad, pensando en que las poblaciones generalmente no optan por dejar su espacio, su propiedad ni sus pertenencias aunque su vida se encuentre en riesgo; a la salud, el cual llega a ser negado por las instituciones a causa de la pérdida de documentos de identificación; a la educación, vulnerado durante el periodo que las escuelas suspenden sus funciones; al trabajo, pues madres y padres de familia deben ocupar el tiempo que dedican a su trabajo a cuidar a sus hijas e hijos y sus empleadoras o empleadores pueden ser inflexibles al momento de conceder permisos para ello; y al juego, que se ve perjudicado por la situación de conmoción o trauma que deja la situación de desastre en la mente de niñas y niños.

En conclusión, **la gestión integral de riesgos tiene que partir de la condición de dignidad de las personas y del ejercicio pleno de los derechos humanos**; a partir de ello es que podrán cohesionarse las estrategias de la administración pública y las experiencias de la sociedad civil con el objetivo de evitar la pérdida de vidas y la repetición de una misma situación de desastre; al igual que se busca **mejorar la preparación de las personas en lo individual y de la ciudadanía en el plano colectivo para responder a cualquier tipo de desastres desde un enfoque preventivo.**

Ulises Pineda Miranda

El primer problema al que se enfrenta la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social es la permanencia del enfoque de personas vulnerables, en vez del enfoque de grupos de atención prioritaria (comprendidos como: mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas jóvenes, las juventudes, personas mayores, personas con discapacidad, personas LBTTTI, personas migrantes y sujetas de protección internacional, víctimas, personas en situación de calle, personas privadas de la libertad, personas que residen en

instituciones de asistencia social, personas afrodescendientes, personas de identidad indígena y minorías religiosas de acuerdo con el artículo XI de la Constitución Política de la Ciudad de México).

Entonces, el reto no sólo se encuentra en la difusión de lo que significa enfoque dentro del plano interinstitucional, sino en involucrar a la población para la divulgación del mismo y de los nuevos planes en cuanto a la gestión integral de riesgos.

Históricamente se ha presenciado cómo las políticas públicas sólo consideran una dimensión de la discriminación y de la desigualdad, de tal manera que se les escapa todo un contexto a tomar en cuenta para atender situaciones en concreto, de acuerdo con las particularidades de la población. Es por ello que la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social apela a la implementación del enfoque de interseccionalidad política, donde destaca el vínculo entre género, clase y origen étnico para una atención prioritaria con mayor empatía y envergadura.

Es importante el enfoque de interseccionalidad política porque también permite obtener una mayor consciencia para ocuparse de situaciones de desigualdad que llegan a exacerbarse en los momentos de emergencia o de desastre, adquiriendo otra magnitud en el sentido de violencia sexual, exclusión, hacinamiento, falta de acceso a servicios de salud y abuso de poder, que afecta a todos los grupos de la sociedad en diferentes grados de acuerdo con sus características e intersecciones.

En este sentido, la interseccionalidad política que se está implementando al interior de la Secretaría es definitiva y determinante para la atención brindada por los primeros respondientes en relación a situaciones de emergencia; puesto que es justamente en el diagnóstico donde se presenta el primer inaccessio institucional a los derechos o servicios.

A partir de ello es que la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social busca la sensibilización de sus servidores y servidoras públicas, al igual que el trabajo interinstitucional con entidades como la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos, el Instituto de los Pueblos Indígenas y la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes para la expansión de este enfoque en beneficio de los grupos de atención prioritaria.

Evidentemente, los derechos humanos están interrelacionados y es por ello que se debe desarrollar el trabajo interinstitucional en función del contexto para ponderar derechos (sin jerarquizarlos), de acuerdo con los intereses de la población y tras la situación de desastre. Así, se necesita que el gobierno actúe armónicamente en su interior mediante la labor interconectada de las instituciones que lo conforman.

Asimismo, todas las instituciones deben reconocer y asumir el deber de informar a la población acerca de la construcción social del desastre y lo que implican éstos con base en el contexto. Por lo tanto, el derecho a la información es fundamental para saber lo que significan los conceptos de la gestión integral de riesgos y las dinámicas necesarias para prevenir los desastres, junto con las otras fases de atención y de reconstrucción.

A manera de conclusión, se necesita un **mayor trabajo interinstitucional** que supere el pensamiento burocrático tradicional que deja de lado la labor directa con la

población; un mejor **diagnóstico comunitario sobre las poblaciones para incorporar sus saberes y dinámicas dentro de la política pública**; transmitir de mejor manera la **información con base científica, libre de prejuicios y accesible**; y **remplazar los referentes androcéntricos y capacitistas** de las instituciones **por unos vinculados con la prevención y los derechos humanos** con ayuda de la academia.

Asunción Avendaño García

Es preciso entender lo que es el desastre y lo que es el fenómeno natural como entidades diferentes, puesto que el fenómeno natural está compuesto por precipitaciones, lluvias, granizos, rayos, vientos, inundaciones, tornados (de los que se cuenta con poca información en la Ciudad de México), entre otros; mientras que el desastre es un proceso social que recae en una configuración elaborada a través de los años, donde el fenómeno natural sólo va a ser el elemento detonante que va a materializar el desastre.

Por tanto, los planes y las estrategias de gestión integral del riesgo tienen que contemplar el ciclo del desastre en cuatro fases: la mitigación o prevención, los preparativos, la respuesta a la emergencia y la recuperación del desastre. Aunado a ello, es importante contar con la difusión adecuada de los fenómenos a los que la población se enfrenta y de las actividades a llevar a cabo al respecto dentro de cada una de las fases que se consideran.

Es de suma relevancia, tomar en cuenta las experiencias ante la emergencia y entender las medidas preventivas que aplica la población que es la que realmente conoce su medio y su entorno social. El conocimiento de la población y los saberes colectivos son esenciales para el desarrollo de estrategias comunitarias de preparación para un posible desastre, como los que se implementan para la prevención de inundaciones a través de barrillas en ciertas zonas de la Alcaldía Iztapalapa o a través de estacas en Tenampulco, Puebla.

Otro de los puntos relevantes para la prevención y mitigación de riesgos de desastre es la educación, ya que esto requiere la mayor cantidad de información posible con fundamentos sólidos para las instituciones y la sociedad en general; asimismo, es necesario conocer e identificar a las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y las causas estructurales que las promueven, en aras de poder ofrecer mejores estrategias preparativas y de atención.

Todas las autoridades que se encuentran al frente de las instituciones, tienen responsabilidades durante todas las fases de los desastres, en particular, durante el proceso de recuperación es primordial que se garantice el derecho a la información, a fin de que la población damnificada tenga conocimiento de lo que se está llevando a cabo para atender la situación individual y colectiva.

Aunado a esto, se ha restado importancia a los métodos de investigación que se sirven del trabajo de campo, a pesar de que son estrategias muy importantes para generar información e impulsar propuestas de solución de problemáticas sociales durante los casos de desastre. Igualmente, la transparencia es elemental para cualquier propuesta llevada a cabo institucionalmente, pues ésta permite evitar la corrupción, como la

ocurrida en el pueblo de San Gregorio Atlapulco, ubicado en la Alcaldía de Xochimilco, donde se tiene conocimiento de que se entregaron tarjetas a personas damnificadas con tres mil pesos, cuando cada una debía contar con cinco mil.

Otro derecho importante durante el periodo de recuperación es el derecho a contar con albergues dignos y de calidad para las personas cuyo inmueble es inhabitable, o bien, ya no se encuentra en pie; al igual que el derecho a la salud que llega a ser vulnerado cuando las personas no cuentan con documentos de identificación que perdieron durante el periodo de emergencia.

Por consiguiente, es importante trabajar en los niveles de **preparación de planes y programas con base en la identificación de factores de riesgo** y en la autoprotección; es decir, elaborar estudios sobre lo que las personas hicieron durante el fenómeno natural, **para identificar la mecánica de las afectaciones**, si hubo o no lesiones, o si perdieron la vida en el momento de emergencia. A partir de esto es que será posible reforzar los factores de prevención y preparación comprendiendo el desastre y el ciclo de la gestión integral de riesgos.

Esteban Báez Rodríguez

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2007, en su artículo primero, señala que las personas con discapacidad se enfrentan a distintos tipos de barreras, ya sea en los entornos, en los servicios y en las estrategias y planes de gestión integral de riesgos; además, prevé la inclusión de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo y emergencias humanitarias en su artículo onceavo.

En este sentido, la Convención funge como un instrumento de transición de una visión asistencialista hacia un modelo social, que aún se encuentra en construcción en México. Lo anterior se realiza a través de un proceso de aprendizaje, de colaboración y de especialización en la atención de temas entre el gobierno y la sociedad civil, la cual hace valer la voz de este grupo. Al respecto, las organizaciones elaboran observaciones asertivas y críticas en diversos asuntos tratados por la administración pública, incluyendo el tema de las personas con discapacidad dentro de la gestión integral de riesgos.

La identificación anticipada de las barreras físicas a las que podrían enfrentarse las personas con discapacidad al realizar una evacuación de emergencia, representa una acción muy importante que permitiría evitar dejar atrás a cualquier persona con discapacidad durante una situación de esta naturaleza. Esto forma parte de una etapa de prevención en la que se debe contar con la suficiente información del entorno, con el objetivo de hacerlo físicamente accesible y, así, garantizar la inclusión de las personas con discapacidad en todos los entornos, infraestructuras y servicios ante cualquier evento.

Lo anterior se traduce en contar con rutas interconectadas y planas, dirigidas hacia las áreas de seguridad y resguardo (las cuales deben tener con una clara señalización), evitando la presencia de escaleras que interrumpen la vía de evacuación de una persona con discapacidad motriz. Sin embargo, de acuerdo a la experiencia acumulada, las principales barreras son de información y de comunicación al carecer en los entornos

de la disponibilidad de otros formatos de información, como la de mensajes en sistema braille, lectura fácil, configuración auditiva (oralizada) y lengua de señas mexicana, durante la emergencia o simulacro.

Para garantizar todos los derechos reconocidos por el Estado mexicano, se requiere de la aplicación de ajustes razonables y la implementación de medidas necesarias para asegurar que no se interrumpirá el goce de algún derecho humano, en especial de aquéllos que son prioritarios tras una situación de emergencia, como lo es el derecho a la salud o el derecho a la información clara, veraz y en formato accesible para su transmisión a toda la población.

Otro punto importante es considerar el derecho a la accesibilidad en la planeación y aplicación de medidas durante el proceso de reconstrucción para que las personas con discapacidad permanezcan integradas a la sociedad al final de esta etapa, a fin de que puedan actuar de manera autónoma ante cualquier otra emergencia similar que pudiera presentarse en alguna ocasión futura.

Como conclusión, aunque ya se cuenta con un marco normativo en el país y en la Ciudad de México que prevé la inclusión de las personas con discapacidad en ciertas medidas de la gestión integral de riesgos, aún existen retos por asumir de manera conjunta entre los diversos sectores que conforman la sociedad y las instituciones de gobierno.

Hace falta informar a la población; revisar los planes y los protocolos internos en materia de accesibilidad para garantizar que las personas con discapacidad puedan salvaguardar su vida en caso de emergencia; organizar más espacios de reflexión y aprendizaje para el intercambio de ideas que ayuden a retroalimentar y mejorar las decisiones. Estos espacios tienen un buen impacto en servidores públicos, miembros de la academia y público en general.

Asimismo, es indispensable reconocer el derecho de las personas con discapacidad a estar presentes y a ser considerados en el diseño de medidas, para garantizar que estas personas puedan evacuar cualquier inmueble en caso de emergencia sin ningún contratiempo y así salvaguardar, en todo momento, sus derechos a la integridad y la vida, en igualdad de circunstancias respecto de otros grupos de atención prioritaria.

CONVERSATORIO 3. EL FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNANZA Y LA GOBERNABILIDAD, LAS AUTORIDADES COMO COORDINADORAS DE LA ACCIÓN PARA LA PREVENCIÓN, MITIGACIÓN Y RESILIENCIA

- 1** *¿Qué acciones son necesarias para que la normatividad vigente promueva una efectiva gobernanza en la gestión de riesgos?*
- 2** *¿Qué propuestas se tienen para integrar a la sociedad civil en la gestión integral de riesgos, en acciones de prevención, mitigación y resiliencia?*
- 3** *¿Qué actores institucionales están involucrados en la GIR desde la perspectiva de derechos humanos en la prevención, mitigación y resiliencia?*
- 4** *¿Cuáles acciones se requieren para instituir y operar los espacios de incidencia de la GIR?*

Mario Garza Salinas

La primera acción urgente para la normatividad vigente es deslindar la gestión integral de riesgos de desastres de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, puesto que esto representa un retroceso de 34 años a cómo funcionaba el entonces Sistema de Protección y Restablecimiento en 1984 con un enfoque policiaco e, inclusive, militarista; mientras que la gestión integral de riesgos de desastres es esencialmente una política social.

Por otro lado, la Ley de Gestión Integral de Riesgos sólo contempla dos artículos que mencionan explícitamente los derechos humanos consagrados a la población como la protección, la integridad física y la vida (el artículo 10 en sus fracciones I y VI y el artículo 124); e implícitamente, el artículo 139 sobre el programa general de protección civil de la Ciudad de México.

Para la integración de la sociedad civil en el proceso de prevención de desastres se necesita del pleno ejercicio del derecho a la información y a la verdad; el reciente carácter público del Atlas de Riesgos de la Ciudad de México representa un avance en este aspecto, ya que era considerado como secreto de Estado anteriormente. Asimismo, se necesita del derecho a la orientación, el cual podría expresarse en un manual sobre primeros auxilios con enfoque de derechos humanos en caso de desastre; también se requiere del derecho a la organización de la sociedad civil de manera autogestiva, democrática y no controlada, como es el caso de la iniciativa para la formación de comités vecinales integrados por cuadrante.

En materia de auxilio, la población debe conocer y ejercer sus derechos a la alimentación, vestido, a contar con un albergue digno, a recibir ayuda humanitaria, pensión y salud. Posteriormente, durante el momento de resiliencia o restablecimiento, las personas afectadas deberán tener acceso a su derecho a la reconstrucción, a la vivienda, a la rehabilitación de los servicios básicos (agua y saneamiento, luz y comunicaciones) y al trabajo.

Los actores institucionales relacionados con los derechos humanos en materia de gestión integral de riesgos están contemplados en la Ley General de Protección Civil, como la Coordinación Nacional de Protección Civil que debe honrar y respetar los derechos humanos; así como priorizar los derechos a la vida, la salud e integridad física; realizar acciones de gestión de riesgos de orden preventivo relativos a la salud, educación, ordenamiento territorial, planeación urbana, conservación de recursos naturales y gobernabilidad; y encargarse de la resiliencia de la sociedad (como indican los artículos 5, 7 y 10 de dicha ley).

En ese instrumento normativo, también se habla del Comité Nacional de Emergencias, perteneciente a dicha Coordinación como la entidad responsable del tema de boletines, comunicados, medios de comunicación y público en general de acuerdo con el artículo 34 de esa ley; asimismo, se hace referencia al Área de Gestión de Riesgos de la Coordinación sobre políticas de protección del medio ambiente, desarrollo social y ordenamiento territorial, al Área de Sistemas de Alerta Temprana y Monitoreo de la Coordinación en cuanto a la difusión de mensajes y recomendaciones para proteger a la población y al Área del Fondo de Desastres Naturales de la Coordinación para la reconstrucción de la infraestructura pública afectada y de las viviendas de la población de bajos ingresos según los artículos 7, 68 y 103 del Reglamento de la Ley General de Protección Civil, respectivamente.

Igualmente, participan las unidades de protección civil estatales y municipales y las alcaldías de la Ciudad en acciones preventivas, movilizándolo a la población, instalando albergues o distribuyendo y gastando recursos temporales, como estipula el artículo 75 de la Ley General de Protección Civil; diferentes instituciones como consejeros del Consejo Consultivo del Consejo Nacional Protección Civil de conformidad con el artículo 43 de la ley reglamentaria; y diversos medios de comunicación masiva en la transmisión de mensajes veraces y oportunos en función del artículo 68 del reglamento.

La ley en la materia obliga a las autoridades a intervenir en materia de derechos humanos cuando sucede un desastre, pero es evidente que este vínculo formal no se lleva a cabo materialmente en los tres órdenes de gobierno, se necesita establecer un área para la atención y seguimiento de derechos humanos adscrita a la Coordinación Nacional de Protección Civil y poder hacer una evaluación de daños desde el enfoque de derechos humanos en caso de desastres.

Del mismo modo se requiere incluir, en la Ley General de Protección Civil, el concepto de dignidad de las personas, además de considerar a las personas fallecidas, desaparecidas y desplazadas como sujetos activos del desastre y no como sujetos pasivos, tal como se les trata actualmente. También hay que modificar las normas de operación del Fondo de Desastres Naturales a fin de que se contemplen y se garanticen los derechos humanos

de las personas y las comunidades afectadas; así como incorporar la reparación de los daños en caso de desastres tecnológicos, tecno-industriales y sanitarios dentro de la legislación.

Como parte de la incidencia social y de la gobernanza democrática, se requiere una **cogestión del riesgo de desastre** que supone, precisamente, el empoderamiento popular, comunitario y ciudadano para prevenir y atender las situaciones de desastre.

Sustraer la Coordinación Nacional de Protección Civil de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana para superar un enfoque de trabajo policiaco en la gestión integral de riesgos de desastre; hay que **priorizar la garantía de los derechos humanos** en esta gestión consolidando acciones con enfoque de derechos, ya que sólo hay tres artículos que los contemplan de alguna manera en la Ley de Gestión Integral de Riesgos de la Ciudad de México; también hay que **elaborar un tríptico de primeros auxilios con enfoque de derechos humanos para atender desastres**.

Naxhelli Ruiz Rivera

Es indispensable llevar a cabo un cambio de paradigma y generar un esquema de transversalización de los derechos humanos, como ya ha sucedido en el caso de la integración del tema de género en las políticas públicas del gobierno de la Ciudad de México. La transversalización puede realizarse a través de lineamientos específicos, mediante programas y líneas de acción para el diseño y la implementación de políticas públicas, así como para su financiamiento, ya no se pueden desarrollar acciones de la gestión integral de riesgos si no se cuenta con un esquema financiero que les de sustentabilidad.

Además, se debe considerar dentro de la legislación que la gestión integral de riesgos no es un tema sectorial; es decir, todas aquellas acciones relacionadas con esta materia, tienen que hacerse de manera transversal en ordenamiento territorial, en la obra pública y en el desarrollo social. Esta gestión no debe verse limitada a una sola secretaría o ley, aunque sí debe haber una institución encargada de la atención de las emergencias y la continuidad de las operaciones de protección.

La propuesta es generar una legislación donde se revise la transversalización y las herramientas financieras específicas como medidas fiscales para generar transparencia con respecto de la seguridad de las construcciones. Asimismo, se requiere la garantía de espacios para la participación ciudadana en los órganos de gobierno y de consulta; al igual que para la participación social destinada a generar conocimiento comunitario que permita acciones de autogestión para la población.

Más aún, también es importante la integración del enfoque de la gestión integral de riesgos dentro de la planeación de la Ciudad de México, como uno de los ejes transversales para la toma de decisiones en términos del territorio, los usos de suelo y los escenarios deseados a 20 años.

Sobre la integración de la sociedad civil en la gestión integral de riesgos, hay una divulgadora de la ciencia que habla de que se generan más barreras de accesibilidad a la información cuando se cuenta con tecnologías altamente especializadas como el Atlas de Riesgos, en lugar de respuestas. Por tanto, ella habla de una transición hacia el

paradigma de las tecnologías de la humildad; es decir, del uso de la tecnología para el involucramiento horizontal de la ciudadanía.

Actualmente hay un paradigma capacitista evidente en la Ley de Gestión Integral de Riesgos de la Ciudad de México, por ejemplo, propone la capacitación de la gente que está en los comités vecinales por cuadrante. En su lugar, la propuesta debería ser a la inversa, para tener una sociedad más empoderada y demandante de información, lo cual se logra cuando la propia sociedad tiene procesos de co-creación de conocimiento y aprendizaje colaborativo acerca de lo que sucede en sus contextos locales.

El paradigma de la capacitación, de la difusión de la información y de poner herramientas al alcance de la gente logra el efecto contrario en realidad. Sin embargo, esto ocurre a causa de un enfoque político que no desea obtener el empoderamiento vecinal horizontal porque es ahí que ocurre la verdadera participación e incidencia, una ciudadanía que demanda información y cuestiona los constantes abusos del mercado inmobiliario en la Ciudad, reflejados en la presencia de edificios que exceden la cantidad de niveles construidos permitidos en cada colonia, que violan los usos de suelo, que afectan la disponibilidad de servicios o que representan un riesgo.

Por lo tanto, el derecho a la información es el derecho que atraviesa la capacidad que tienen las personas de tener acceso a otros derechos, como el derecho a la vivienda y la seguridad jurídica.

Mientras las autoridades siguen insistiendo en que tenemos que capacitar y hacer que la gente entienda las 611 capas del Atlas de Riesgos, lo que realmente se tiene que hacer es generar procesos de conocimiento con base local, priorizando la participación de la sociedad en saber qué está pasando en sus lugares y qué es lo que se debe hacer para reducir su riesgo de sufrir un daño, con relación a los espacios de riesgos presentes y futuros provocados por el mercado inmobiliario sin regulación y supervisión por parte de las autoridades o ante la falta de planificación.

El proceso de reconstrucción como fase de recuperación de la gestión integral de riesgos y como estrategia para pensar en los riesgos futuros requiere de la participación de diferentes actores dentro de la Ciudad de México. Los principales son la Comisión para la Reconstrucción y el Instituto para la Seguridad de las Construcciones como las primeras entidades que atienden los temas relacionados con la reconstrucción.

No obstante, existen otros organismos que cuentan con un rol esencial en dicho proceso, tal como el Instituto de Transparencia de la Ciudad de México, ya que tiene la responsabilidad de generar la información necesaria sobre el riesgo sísmico de la Ciudad, sobre los datos reales en cuanto a los expedientes de los edificios afectados, sobre la rendición de cuentas y la forma en la que se ha ejercido el gasto público en materia de reconstrucción.

Por otro lado, se encuentra la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México como la institución garante de esos derechos y cuyas recomendaciones, en su mayoría, se han centrado en el derecho a la vivienda y vulneraciones físicas de los grupos de atención prioritaria. Sin embargo, una de las agendas pendientes es la restitución del daño que se asocia con las violaciones al derecho a la información, las cuales han sido realmente dramáticas en el tema de reconstrucción y de rendición de cuentas.

Es importante señalar que, en coordinación con la Comisión para la Reconstrucción, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda debería tener un papel fundamental para el tema de los horizontes de planeación; ya que una de las lecciones más importantes de las experiencias de reconstrucción a nivel internacional radica en planear antes del desastre y no después de que ocurre.

Anticipando, resulta posible identificar el verdadero proceso de reconstrucción cuando la sociedad abre las discusiones en relación a cuáles son los mecanismos de financiamiento que se tienen que seguir en caso de que ocurra otro sismo; dónde tienen que hacerse las reubicaciones; cuáles son las áreas que ya no pueden ser habitadas tras una situación de desastre y bajo qué criterios; cómo trabajar con la población afectada, entre otros temas.

Un último actor a resaltar dentro del proceso de reconstrucción será el Instituto de Planeación de la Ciudad de México que, sin lugar a dudas, deberá tener un papel muy importante al ser la entidad encargada de idear la manera de incluir la gestión integral de riesgos en todo el esquema de planeación territorial para esta Ciudad.

Los procesos de democratización del conocimiento representan una de las cosas importantes para el sector académico relacionado con los espacios de incidencia porque hay cierta idea errónea al interior de la comunidad científica de que el mejor modelo de riesgo es el más predictivo con datos en tiempo real; en tanto que, en la realidad, el mejor modelo de riesgo es el que funciona, no el que mejor predice.

Hay que aclarar que el riesgo es un sistema con muchos elementos que interactúan entre sí, entre los que se encuentran las comunidades y por ello, el riesgo está relacionado con cómo la gente conoce los fenómenos y al mismo tiempo, con su capacidad de reaccionar y de tener instituciones preventivas que reduzcan el impacto de los fenómenos. Entonces, el alto riesgo sólo se puede evaluar hasta que se han analizado las características de la sociedad implicada; mientras que es un error hablar de áreas de alto riesgo, cuando se trata de áreas de alta exposición, ya que el riesgo no es una condición que exista en abstracto.

En este sentido, uno de los espacios de incidencia más importante es el proporcionado por la investigación-acción participativa, en la que no se descartan las capacidades científicas instaladas que tienen que ver con la efectividad de las alertas tempranas y el registro sísmico; pero también se cuenta con el conocimiento colectivo y cotidiano de las comunidades. Por lo tanto, estamos tratando de incorporar grupos de ciudadanos que ya utilizan cartografía participativa en diferentes modalidades en aras de retomar las experiencias de aprendizaje comunitario que ya se tienen.

Sí sólo se ve el riesgo como un asunto derivado de las geociencias o como un tema relativo a fenómenos o de magnitud de fenómenos, se pierde una parte relevante de información para la prevención de desastres. Por consiguiente, se requiere innovar en los temas de investigación-acción de manera que nuestro modelo de riesgo pueda tomar en cuenta el trabajo de una manera vertical, de abajo hacia arriba, con el fin de que se dé esa democratización del conocimiento y esa co-creación del conocimiento.

Por tanto, la mejor manera de gestionar el riesgo no es a través de la capacitación de la población, sino saliendo a la calle a trabajar directamente con las comunidades

para tratar de establecer un diálogo de saberes que en este momento todavía encuentra obstáculos. Se necesita la colaboración de los académicos, de las organizaciones sociales y de los diferentes órganos de gobierno para hacer posible dicho diálogo.

Finalmente, las dos políticas en las que tendríamos que poner atención para vigilar el cumplimiento de los derechos humanos en las diversas fases de la gestión son los procesos de desarrollo y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, ambos estrechamente vinculados. Por otro lado, se debe erradicar la corrupción que forma parte de muchas prácticas sociales y gubernamentales en nuestro país.

De hecho, el contexto de corrupción en el que vivimos es una de las razones por las que no hemos logrado garantizar los derechos humanos y se han agravado las consecuencias para la población en contextos de desastre. Debe haber un debate y una reflexión sobre la relación entre la corrupción y las garantías de derechos humanos en todos los procesos de desarrollo y, en particular, en caso de desastres.

Es importante reconocer que una parte de la vulneración de los derechos humanos que ocurre en el caso de los desastres está relacionada con el manejo de datos personales. En el caso de la Ciudad de México después del sismo de 2017, las personas damnificadas representaron un botín político. Personas ligadas al gobierno y a los partidos políticos, obtuvieron a través de diversos formatos información personal con la promesa de brindar apoyos económicos provenientes del Fondo de Desastres Naturales. Esta información fue usada de forma ilegal y sin el consentimiento expreso de las personas afectadas.

Lo anterior requiere **reconocer que**, aunque una persona no pertenezca formalmente a un grupo de atención prioritaria, sin embargo, **sus derechos están siendo vulnerados en los contextos de desastre** y cabe afirmar que también son una de las agendas pendientes en materia de derechos humanos en la actualidad.

Griselda Franco Piedra

Una de las principales estrategias para hacer efectiva la gestión integral de riesgos es el trabajo interinstitucional para la elaboración de planes que establezcan las líneas a seguir, las entidades participantes para una coordinación, la designación de un presupuesto bien definido en relación con las acciones a llevar a cabo y con los grupos de población a los que éstas serán dirigidas.

Igualmente, para una verdadera gobernanza en el tema se necesita que se involucre a las personas de manera individual u organizada dentro de los procesos de toma de decisiones y en el diseño de las políticas públicas o normatividad, a través de mecanismos de retroalimentación y de canales de comunicación para que las personas puedan elaborar propuestas en los tres órdenes de gobierno. Asimismo, se debe fomentar el respeto a los derechos humanos en todo el ciclo de la gestión integral de riesgos, al igual que reconocer explícitamente la participación de las mujeres, niñas y niños, la cual es de vital importancia para la implementación de los marcos de reducción de riesgos.

Por otro lado, la Ley General de Gestión Integral de Riesgo y Protección Civil se encuentra en actual proceso de redacción; es de esperar que en esta ley se reconozca y se otorgue un rol a las organizaciones sociales y a los ciudadanos para salvaguardar

sus derechos y escuchar y atender sus propuestas y preocupaciones. A partir de esto, quedaría claro que la protección civil es una estrategia compuesta de una serie de acciones que, finalmente, realizan todas las personas; las cuales se apoyan en un sistema institucional que se encarga de coordinarlas.

La participación de la sociedad es muy importante y es tanto una obligación del Estado su garantía, como también es una responsabilidad cívica de la ciudadanía para hacerla efectiva. En el caso que nos compete, la participación ciudadana debería estar presente en todo el ciclo de la gestión integral de riesgos: evaluación, prevención, alerta temprana, respuesta, rehabilitación y reconstrucción; puesto que ésta hace que las medidas se amplíen y se mejore la decisión, planificación y aplicación en conjunto con los grupos de personas.

Asimismo, la participación ciudadana permite que se obtenga información diferenciada y datos desagregados por edad, sexo, nivel socioeconómico, escolaridad, origen étnico, localización geográfica, lo que facilita la identificación de las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres con un enfoque de interseccionalidad, al igual que permite diseñar estrategias diferenciadas en los planes de respuesta y de prevención.

A partir de la participación ciudadana es que se evidencia y se orienta todo el poder con el que cuenta la ciudadanía; empero, es necesario promover el empoderamiento y la participación de las mujeres en la toma de decisiones, el enfoque de género en la evaluación contribuye a mostrar que las personas también son agentes de cambio. De hecho, un enfoque generado desde Oxfam México consiste en incluir los análisis rápidos de cuidados en el antes, durante y después de una situación de emergencia para reconocer y dar importancia adecuada a la distribución del trabajo de cuidados cuando ocurre un desastre, que tiende a centrarse en mujeres, niñas y mujeres mayores.

Las entidades que son parte de la gestión integral de riesgos son variadas, puesto que México cuenta con un Sistema Nacional de Protección Civil que no sólo está integrado por las autoridades, sino también por grupos vecinales, voluntarios, cuerpos de bomberos, representantes de organizaciones privadas y centros de investigación.

Sin embargo, el marco normativo no brinda directrices para la colaboración y coordinación de estos actores y es por ello que todas las instancias correspondientes de los tres órdenes de gobierno tendrían que estar involucradas en el diseño de una estrategia nacional para transitar de una Ley de Protección Civil hacia una Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil.

Además, la gestión integral de riesgos no debería de estar únicamente a cargo de una Secretaría de Seguridad, de una Secretaría de Gestión de Riesgos o de una Secretaría de Protección Civil, sino que tendrían que participar todas las instituciones con una coordinación entre el nivel federal, estatal y municipal e, inclusive, el local-comunitario con un amplio entendimiento de las situaciones de desigualdad del riesgo que viven las mujeres y los hombres para diseñar propuestas de reducción y control del riesgo.

Más aún, desde una visión holística, la protección civil no sólo es responsabilidad del gobierno y no sólo debería hacer referencia a actores institucionales, sino también debe plantear, cómo hacer posible que la ciudadanía participe y que se involucre en

estos procesos de gestión integral de riesgos; así como en la exigencia de respeto y cumplimiento de la normatividad y de esos derechos que son violados desastre tras desastre, en especial para aquellas personas que están en las mayores condiciones de vulnerabilidad, las cuales sufren los impactos de mayor gravedad cuando sucede un desastre.

Desde el ámbito de la incidencia comunitaria con poblaciones indígenas, se trabajan planes de reducción de riesgo de desastres a partir de los cuales pueden identificar sus amenazas, capacidades, condiciones de vulnerabilidad y riesgos. Esto se hace a partir de diferentes metodologías participativas porque nos enfrentamos a poblaciones que no hablan español o que no saben leer ni escribir, y eso dificulta sobremanera su capacidad de incidir al no poder comunicarse en el mismo idioma.

A partir de esta perspectiva trabajamos con las personas para que hagan su propio diseño sobre qué es lo que quieren y qué es lo que pueden hacer para reducir los riesgos en las comunidades donde viven; ya que, desde un ámbito externo más occidental, una persona podría ver la comunidad y pensar en miles de acciones a llevar a cabo, pero la población no necesariamente quiere desarrollar esas acciones en el nivel comunitario.

Por este motivo, donde más nos enfocamos en Oxfam México es en el trabajo de incidencia comunitaria, para que las poblaciones con las que colaboramos diseñen sus propias estrategias de comunicación y de incidencia que les permitan presentar solicitudes, proyectos y propuestas ante las instancias competentes y en los diferentes ámbitos territoriales; recibir un trato digno y una respuesta independiente, oportuna y adecuada; participar en la elaboración, modificación y revisión de los proyectos a través de los trámites correspondientes; ser consultadas previamente; solicitar y obtener información pública; y denunciar cuando se perciba que se limita u obstaculiza su participación.

Sin embargo, existen muchos ejemplos en los que se violan los derechos de estas comunidades y es difícil para las personas que viven en las comunidades rurales y zonas alejadas poder realizar actividades de incidencia. Por ejemplo, acaba de pasar la tormenta Narda que ocasionó daños muy graves en algunas localidades en las que trabajamos en la montaña de Guerrero y ninguna autoridad acudió a revisarlas ni realizó evaluación de daños.

Además, les indicaron que debían llevar información sobre sus necesidades y los impactos de la tormenta desde sus localidades a la cabecera municipal, lo cual es complicado, debido a que se trata de poblaciones que tienen que caminar por horas para llegar a ella y que no hablan español.

Con todas estas limitantes, hay mucho trabajo por hacer en materia de incidencia, siendo realistas del contexto en el que vivimos; pues yo he hablado de un caso sucedido en el estado de Guerrero, pero estoy segura de que hay situaciones similares en la periferia y en otras partes de la Ciudad de México.

Así como no todas las personas somos iguales, no todas las personas estaban en igualdad de condiciones cuando sobrevivieron a algún desastre, no tuvieron las mismas posibilidades para enfrentar los desastres ni fueron afectadas de igual manera

por las consecuencias de éstos. Esto se debe a que una característica de este país es la desigualdad y muchas de estas condiciones de desigualdad son causadas por vacíos o por obligaciones que el Estado no está cumpliendo ni garantizando, ya sea en cuanto a servicios o a derechos básicos.

Al no reconocer las desigualdades a las que está sujeta la población, nos perdemos de visibilizar el tejido social y sus relaciones; de mejorar la calidad de vida; y de garantizar que se cumplan los derechos y la justicia social. Por lo tanto, si no somos conscientes de ello, no seremos capaces de diseñar políticas que realmente se contextualicen a la realidad que viven las personas en este país.

Para finalizar, una pregunta esencial para la reflexión sobre la gestión integral de riesgos desde el enfoque de derechos humanos sería: ¿los desastres aumentan la desigualdad o la desigualdad aumenta las consecuencias de los desastres?

CONCLUSIONES

En este apartado se enuncian, a manera de listado, aquellos planteamientos que las personas participantes en los Conversatorios comentaron a manera de cierre conclusivo de sus intervenciones.

1. Lograr una gestión integral de riesgos implica reconocer que la problemática es multifactorial e interinstitucional.
2. Establecer un presupuesto específico para la atención y gestión de los riesgos.
3. Capacitar e informar a la población en igualdad y con perspectiva de género para poder actuar ante un riesgo inminente.
4. Trabajar para incrementar la resiliencia en las ciudades y en el país.
5. Garantizar el derecho a la participación, a la verdad y a la información transparente, accesible, asequible, verídica, científica, libre de prejuicios y con lenguaje ciudadano sobre la cuestión de los riesgos presentes, sobre la situación de emergencia y sobre los procesos de reconstrucción.
6. Incluir a la ciudadanía en la gestión integral de riesgos en la elaboración de diagnósticos participativos, así como en acciones de prevención, atención y reconstrucción.
7. Reconocer el diálogo de saberes acumulados y la co-creación de conocimiento desde un enfoque pluricultural, con las personas en general como un mecanismo para desarrollar ejercicios de prevención que permitan enfrentar fenómenos naturales que puedan materializar riesgos.
8. Dejar atrás el enfoque de seguridad nacional y forjar una mirada más amplia que involucre a la seguridad humana en todos los ciclos de una política pública para la gestión integral de riesgos.
9. Tomar en cuenta a los diversos actores implicados en los procesos de gestión integral del riesgo, como las mujeres, las niñas, niños, personas jóvenes, personas con discapacidad y personas mayores.

10. Impulsar un cambio cultural de la visión masculinista (paternalista) dentro de los procesos de prevención del riesgo y de atención del desastre.
11. Reconocer que el desastre no es natural, sino socialmente construido a través de un proceso social que conlleva una responsabilidad vinculada a las obligaciones del Estado y al ejercicio de sus competencias con una visión que debería de estar centrada en las personas.
12. Trabajar en el diseño e implementación de medidas de mitigación, prevención y adaptación.
13. Atender las causas de fondo de los desastres con relación a la desigualdad, pobreza y educación, para reducir la vulnerabilidad y la exposición de las poblaciones.
14. Erradicar la corrupción.
15. Separar el sistema de protección civil o de gestión integral de riesgos de un enfoque militarista inherente a la Secretaría de Seguridad Ciudadana.
16. Fomentar una cultura de prevención y armonía en el uso del territorio.
17. Vincular a la ciencia con la política pública, ya que los científicos naturales pueden aportar conocimiento físico y geográfico, pero también los científicos sociales pueden ayudar a entender los procesos políticos y sociales relacionados con el riesgo.
18. Generar una visión holística de prevención, gestión integral del riesgo y derechos humanos.
19. Continuar el proceso complejo de transición de un modelo de protección civil hacia uno de gestión integral de riesgos en todas las poblaciones y con énfasis en los grupos de atención prioritaria.
20. Incluir la consulta y la participación de las poblaciones en las diferentes etapas: prevención, atención y reconstrucción.
21. Fomentar y reconocer el importante papel de la sociedad en los procesos de exigibilidad de los derechos humanos vinculados con la gestión integral del riesgo.
22. Priorizar los enfoques de interseccionalidad y de interinstitucionalidad dentro del actuar de las entidades gubernamentales.
23. Fomentar el respeto y la garantía de todos los derechos humanos sin jerarquización por parte del Estado para todos los sectores de población de acuerdo con sus necesidades diferenciadas y sus contextos particulares durante todo el ciclo de la gestión integral de riesgos.
24. Realizar labores de investigación como un componente importante en la gestión integral de riesgos, ya que aporta datos para la generación de propuestas y soluciones; al igual que está relacionada con los procesos de obtención y difusión de información clara y oportuna.
25. Asimilar que la gestión integral de riesgos es una política que integra a una gran diversidad de instituciones para la difusión de información transparente, la asesoría y evaluación en materia de derechos humanos, la construcción de protocolos de atención y reconstrucción, la planeación territorial, la canalización de financiamiento, entre otras.

26. Diseñar una política pública de gestión integral del riesgo que realmente se contextualice a la realidad que viven las personas, contemplando las diferencias, desigualdades e intersecciones de los sectores de la población, así como las particularidades geográficas del entorno social.

SEMBLANZAS CURRICULARES

Pedro Antonio Ortiz Báez

Es profesor-investigador de tiempo completo del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre el Desarrollo Regional, de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, México. Forma parte del cuerpo académico: Sistemas Socioambientales Complejos, de la misma institución, del cual ha sido líder y fundador.

Es Licenciado, Maestro y Doctor en Ciencias Antropológicas por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa y especialista en temas relacionados con la relación entre medio ambiente y cultura, así como sobre las epistemologías de la complejidad.

Raúl Salazar Salazar

Es economista de la Universidad Católica de Lima, Perú (1989), MBA por la Universidad de Piura-IESE, Perú-España (1992) y tiene una Maestría en Ciencias (MSc) en Desarrollo Nacional y Planificación de Proyectos por la Universidad de Bradford, Reino Unido (1995).

Es el jefe de la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, Oficina Regional para las Américas y el Caribe (UNDRR), con sede en Panamá, habiendo ejercido previamente el cargo de Oficial Adjunto de dicha Oficina Regional desde el 2011.

Arllette María Salyano Tourres

Es maestra en Administración Pública por el Centro de Estudios Superiores en Ciencias Jurídicas y Criminológicas (CESCIJUC). Actualmente en la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil, lleva la capacitación de los Comités de Prevención de Riesgos por Cuadrante.

Rafael Marín Cambranis

Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México y Director General de Análisis de Riesgos en la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil.

Alejandra Zúñiga Medel

Maestra en Informática Administrativa y Gestión de Servicios en Tecnologías de la Información por la Universidad Nacional Autónoma de México y Coordinadora del Atlas de Riesgos en la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México.

Edwvigis Rodríguez Guerrero

Licenciada en Ciencias Penales por la Universidad Autónoma Metropolitana y Subdirectora de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente en la Dirección General de Transverzalización de la Perspectiva de Género en el Instituto Nacional de las Mujeres.

Daniel Rodríguez Velázquez

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana, Maestro en Urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México y actual Coordinador de Investigación y Profesor de carrera en la Escuela Nacional de Trabajo Social.

Cecilia Izcapa Treviño

Doctora en Ciencias especialidad en Biotecnología, por el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (CINVESTAV) del Instituto Politécnico Nacional. Actualmente es la Directora de Análisis y Gestión de Riesgos del Centro Nacional de Prevención de Desastres.

Irasema Alcántara Ayala

Es doctora en Geomorfología por el King's College London, con una estancia post-doctoral en el Department of Civil and Environmental Engineering del Massachusetts Institute of Technology y actual investigadora del Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Berenice Vargas Ibáñez

Es licenciada en Trabajo Social por la Escuela Nacional de Trabajo Social Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente Subdirectora de Planeación del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México.

Ulises Pineda Miranda

Es licenciado en Comunicación Social por la Universidad Autónoma Metropolitana y maestro en Comunicación por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente Director Ejecutivo de Igualdad y Diversidad de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Bienestar Social de la Ciudad de México.

Asunción Avendaño García

Licenciada en Geografía y Maestra en Antropología por la Universidad Nacional Autónoma de México y actual Especialista en la materia de Reducción del Riesgo de Desastres en la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México.

Esteban Báez Rodríguez

Arquitecto por la Universidad Nacional Autónoma de México y Jefe de la Unidad Departamental de Asesoría en Accesibilidad del Instituto de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México.

Mario Garza Salinas

Maestro en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México y Asesor de la Red Universitaria para la Prevención y Atención de Desastres en el Centro Mexicano para la Filantropía.

Naxhelli Ruiz Rivera

PhD en Development Studies por la School of International Development de la University of East Anglia y actual investigadora titular “A” de tiempo completo en el Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Griselda Franco Piedra

Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Sonora y candidata a maestra en Política y Gestión Energética y Medioambiental por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede México. Actualmente es Coordinadora de Reducción de Riesgos de Desastres en Oxfam México, A.C.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CENAPRED. (2014). Manual de gestión integral del riesgo, México. Recuperado de http://proteccioncivil.morelos.gob.mx/Material_apoyo_PRUM/CENAPRED_GIR_CNPC

CENAPRED. (2014). Guía básica para la Elaboración de Atlas Estatales y Municipales de Peligros y Riesgos. Evaluación de la Vulnerabilidad Física y Social, Serie Atlas de Riesgo, SEGOB-CENAPRED, México. Recuperado de <http://cenapred.gob.mx/es/Publicaciones/archivos/57.pdf>

CNDH- UNAM. (2017). “Proyecto. Protección Civil y derechos Humanos”, [en línea]. Comisión Nacional de Derechos Humanos y Programa Universitario de Estudios de la Ciudad/Universidad Nacional Autónoma de México. México. Recuperado de: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Proteccion-civil-DH.pdf>

CIM. (2012). Integración de la Perspectiva de Género y de Derechos en la Gestión Integral de Riesgos de Desastres en las Américas (Propuesta de proyecto). Washington, D.C.: Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Recuperado de [www.oas.org/es/CIM/docs/EC.3.12-Doc33\[SP\].doc](http://www.oas.org/es/CIM/docs/EC.3.12-Doc33[SP].doc)

Encinas Rodríguez, Alejandro. (2017). “La Carta de Derechos de la Constitución de la Ciudad de México” [en línea], Dfensor, CDHDF, Número 3, marzo. Recuperado de https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_03_2017.pdf.

InmujeresDF. (2017). Estrategia para la Incorporación de la Perspectiva de Igualdad Sustantiva en la Gestión Integral del Riesgo de Desastres en la Ciudad de México. Documento de trabajo. Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México. México.

INFODF. Constitución de la Ciudad de México, [en línea]. México. Recuperado de: http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf

MSE PDHCM. (2016). Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (MSE) del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (PDHCM). México. Recuperado de <https://pdh.cdmx.gob.mx/>

Read, Gabriela. (s/f). “Los desastres no son naturales” [en línea], OXFAM Internacional. Recuperado de: <https://blogs.oxfam.org/es/blogs/18-04-06-los-desastres-no-son-naturales>

UN-Spider. “Riesgos y desastres” [en línea], Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de: <http://www.un-spider.org/es/riesgos-y-desastres>

UNISDR, 2001. Campaña de información. Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de Naciones Unidas (EIRD/ONU), “Menos vulnerabilidad, menos desastres” [en línea], Recuperado de: https://www.unisdr.org/2001/campaign/pdf/kit_spanish.pdf.

UNISDR. (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, [en línea]. Recuperado de: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframefordisasterri.pdf

UNISDR. (2001). Marco de Acción Para la implementación de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD), Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres [en línea]. Recuperado de: <https://eird.org/esp/acerca-eird/marco-accion-esp.htm>

UNFCCC. (2015). Acuerdo de París [en línea]. Recuperado de: https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf

UNOOSA. “The Force of Nature in Mexico, as seen from space” [en línea], Agencia Espacial Mexicana. México. Recuperado de: <http://www.unoosa.org/oosa/en/informationfor/articles/the-force-of-nature-in-mexico--as-seen-from-space.html>