

II.1.6 Diagnóstico de Prevención y reducción de riesgos

I. Introducción

El derecho humano a la prevención y reducción de riesgos es uno en formación y que busca replantear la protección civil a partir del enfoque de derechos humanos.

La protección civil es “la acción solidaria y participativa, que en consideración tanto de los Riesgos de origen natural o antrópico como de los efectos adversos de los fenómenos Perturbadores prevé la coordinación y conservación de los sectores público, privado y social en el marco del Sistema, con el fin de crear un conjunto de disposiciones, planes, programas, estrategias, mecanismos y recursos para que de manera corresponsable, y privilegiando la Gestión Integral de Riesgos y la continuidad de operaciones, se apliquen las medidas y acciones que sean necesarias para salvaguardar la vida, integridad y salud de la población, así como sus bienes, la infraestructura, la planta productiva y el medio ambiente”.¹⁰²

Por su parte, la gestión integral de riesgos de desastres busca desarrollar un hábitat seguro y resiliente por medio de capacidades legales, normativas y reglamentarias de planeación, presupuestación, institucionales, operativas y organizativas, entre otras, que se articulen y desarrollen en los tres niveles de gobierno, de manera conjunta y corresponsable con la sociedad civil y con base en el enfoque de derechos humanos. Es una forma no jerárquica y participativa de determinar los riesgos, sus consecuencias y posibles soluciones. A grandes rasgos, entonces, se busca tanto prevenir los desastres y sus efectos, como aumentar la capacidad de respuesta sin que el gobierno sea el único, o incluso el principal, responsable. Por ello se requiere una participación activa por parte de quienes se puedan ver afectados, lo que se traduce en que deben estar preparados para cuando ocurra algún fenómeno perturbador (un sismo, por ejemplo). Estos elementos, en conjunto, se traducen en que la solución a los efectos de los desastres no es una actividad asistencialista.

La contribución del enfoque de derechos humanos es que individuos y grupos dejan de ser víctimas pues son titulares de derechos. Lo que enfrentan después de un siniestro es una violación a sus derechos humanos. Ello requiere reparación del daño. La contribución del enfoque, por tanto, es en cuanto a resaltar los efectos diferenciados de los fenómenos, en particular de quienes se ven más afectados, por qué ellos y ellas, y cómo será reparado el daño.

¹⁰² Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México (junio 5, 2019), art. 2, XLIX. En la Ley se define en el mismo artículo: “XXVI) Fenómeno Perturbador: Evento de carácter geológico, hidrometeorológico, químico-tecnológico, sanitario-ecológico, socio-organizativo o astronómico con potencial de causar daños o pérdidas en sistemas expuestos vulnerables, alteración de la vida social y económica o degradación ambiental; LIII) Riesgo: Daños o pérdidas probables sobre un Sistema Expuesto, resultado de la interacción entre su vulnerabilidad y la exposición ante la presencia de un Fenómeno Perturbador; LIII) Riesgo de Desastre: La probabilidad de que el impacto de un Fenómeno Perturbador sobre un Sistema Expuesto rebasa la capacidad de respuesta de este; LXI) Sistema Expuesto: Se refiere al sistema constituido por personas, comunidades, bienes, infraestructura y medio ambiente sobre los que puede materializarse los Riesgos de Desastres debido a la presencia de Fenómenos Perturbadores”.

¹⁰³ Formalmente, se basa en ocho puntos: 1. Identificación y análisis de riesgos; 2. Prevención; 3. Reducción y mitigación de riesgos; 4. Transferencia de riesgos; 5. Preparación de la atención y alertamiento temprano; 6. Respuesta a la emergencia o desastre; 7. Rehabilitación y recuperación temprana; y 8. Reconstrucción o reubicación de poblaciones afectadas.

Los desastres naturales son inevitables para toda persona que vive o transita en la Ciudad de México, afectada por sismos y por inundaciones durante la época de lluvias, por ejemplo. Para enfrentar estos problemas se requiere algún tipo de participación gubernamental por medio de políticas públicas. Sin embargo, el centrar las políticas en amenazas naturales no considera el efecto diferenciado que el fenómeno tiene sobre individuos y grupos, ni considera que los desastres de este tipo no son los únicos que deben ser considerados.

II. Problemáticas en el derecho a la prevención y reducción de riesgos

El insumo utilizado en el presente capítulo-diagnóstico para detectar algunas de las problemáticas¹⁰⁴ sobre el derecho a la prevención y reducción de riesgos fue el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México 2016-2021 (PDHCDMX),¹⁰⁵ específicamente su capítulo 12, dedicado al derecho en mención; fuente que contiene un diagnóstico propio que describe las obligaciones del gobierno, las principales problemáticas del derecho y conclusiones; en la parte final se ubica un programa que incluye objetivos, estrategias, metas, indicadores y autoridades responsables de la implementación del derecho.

Existen dos tipos de fenómenos: 1. Naturales, como temblores, ventarrones, tormentas y las consecuentes inundaciones (hidrometeorológicos), hundimientos y deslizamiento de laderas, fallas, erosión o extracción agua; y 2. Antropogénicos,¹⁰⁶ también denominados riesgos socialmente construidos, que pueden ser consecuencia de fenómenos naturales y que se ven agravados o amplificadas por decisiones individuales, grupales y gubernamentales, o que ocurren independientemente de fenómenos naturales. Esto plantea al menos dos preguntas: ¿quién es responsable ante estos fenómenos y qué se puede hacer ante ellos?

Antes de proceder a responder esas preguntas es necesario considerar que se detectan varios efectos que requieren diferentes tipos de acciones por parte de individuos, grupos, empresas y gobierno, desde pérdidas humanas y el riesgo de epidemias, pasando por daños económicos, materiales, infraestructura vital, servicios básicos, vivienda, transporte, patrimonio cultural, construcciones, entorno físico, medio ambiente, ecológico, hasta pérdida de gobernabilidad. Para cada problema, ¿quién debe ser responsable de atenderlo, si quiera en forma principal en un inicio?

¹⁰⁴ Ver la Ficha de trabajo en el anexo 13

¹⁰⁵ Se trata del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México publicado en 2016. En este apartado únicamente se incluyen las problemáticas detectadas en el capítulo 7, mismas que se pueden localizar en: Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos, t. 3. Núcleo Seguridad Humana. México: 2016. Disponible en <https://pdh.cdmx.gob.mx/programa/tomo-3-nucleo-de-seguridad-humana/capitulo-9-derecho-la-educacion> (consultado en abril 10 de 2020)

¹⁰⁶ Antro, anthropos, en griego, que significa hombre, humano, y el sufijo -génico, del griego génesis, que significa relativo al origen, causa o nacimiento.

El primer paso para considerar es que es necesario identificar las situaciones de riesgo para entonces poder reducirlas, en especial en cuanto a los peores efectos sobre las poblaciones más vulnerables y las más discriminadas. Debe notarse que la identificación no sólo depende del gobierno sino de las personas mismas. Ahora bien, para la reducción de riesgos se requiere coordinación entre individuos, grupos, empresas y gobierno pues cada uno tiene diferentes tipos y niveles de información. Con ello es que se podrán realizar acciones que ayuden a minimizar los efectos de los desastres. El problema es cómo lograr esa coordinación.

Es la concatenación de decisiones humanas la que lleva a problemas que afectan a diversas personas, grupos y otros seres vivientes en formas diferenciadas una vez que ocurre un desastre, natural o antropogénico. Por ejemplo, el crecimiento urbano no reglamentado ha resultado en un crecimiento desordenado y disperso de los asentamientos humanos, que muchas veces ocupan zonas ecológicas protegidas (daños a flora y fauna) o de alto riesgo y en que, además, existen viviendas que no cumplen con los reglamentos de construcción en cuanto a seguridad. Las viviendas construidas en zonas de deslizamientos o sobre fallas geológicas están en zonas de alto riesgo en que se amplifican los efectos de un sismo, al tiempo que no resultan en el mismo tipo de afectación cuando se compara con las afectaciones que se detectan con individuos o grupos cuyas viviendas están construidas en zonas de suelo rocoso (o las viviendas cercanas a gaseras o cercanas a cables de alta tensión).

En cuanto a los fenómenos naturales, las acciones gubernamentales han tendido a ser reactivas, posteriores a emergencias o desastres, como ocurre con la protección civil tradicional. Esto ha resultado en que no se haya generado conocimiento sobre frecuencia e intensidad de estos eventos, con registros históricos, proyecciones y modelos. Tampoco se ha generado conocimiento sobre el efecto que tienen sobre individuos, grupos y otros seres vivos. En este caso, la prevención, mitigación y transferencia de riesgos no ha considerado las características de las personas afectadas. Las preguntas centrales que considerar son: 1. ¿Qué se debe hacer para reducir la incidencia de riesgos y de daños?; y 2. ¿A quiénes pueden afectar más estos eventos? Para responder a esas preguntas se requiere identificar problemáticas.

En el PDHCDMX 2016-2021 no se especifican divisiones claras en cuanto a las problemáticas que se discuten, por lo que se ofrece esta agrupación:

1. Responsabilidades (individuales, grupales y gubernamentales);
2. Capacitación (individual, grupal, voluntaria y gubernamental);
3. Infraestructura (dónde y cómo se construye); y
4. Factores sociales (quiénes se ven más afectados por los fenómenos naturales)

La agrupación respondió a los temas que unificaban la discusión: ¿quién debe hacer algo?, ¿cómo debe resolverlo?, ¿qué es lo más que puede afectar a las personas, dado un siniestro?, y ¿quiénes se ven más afectados?

En cuanto a *responsabilidades*, se parte de una idea sencilla: en la medida que la población conozca y entienda lo que enfrenta en esa misma medida será más fácil que sepa cómo reaccionar y entienda el papel que deba representar para contribuir a la solución de problemas que también afectan a otras personas. Es por ello que se plantea que el Gobierno de la Ciudad de México se coordine con la Secretaría de Educación Pública y con universidades públicas y privadas para que el conocimiento sobre resiliencia sea generalizado y adaptado a todos los niveles educativos. Esto incluye la creación de juegos didácticos. El promover y actualizar conocimientos se debería complementar con campañas masivas de información.

Por una parte, se debe estar en alerta constante ante los diferentes tipos de amenazas y riesgos. Ello requiere previsión y se traduce en que la población esté informada sobre las amenazas y riesgos que enfrenta en la Ciudad y en la parte en la que vive (desde alcaldía, pasando por cuadra y hasta vivienda). Aunque no se menciona directamente, existen siniestros locales (un incendio en una vivienda o fábrica, por ejemplo), siniestros que pueden abarcar al menos a una alcaldía (índices de contaminación, por ejemplo) y siniestros que abarcan a toda la Ciudad (sismos o incendios forestales, por ejemplo). Esto implica diferentes tipos de alertamientos y acciones. Asimismo, se traduce en que el gobierno facilite el acceso a la información sobre los riesgos que se enfrentan (tipo y periodicidad, por ejemplo) y la forma en que se advertirá sobre los mismos. Para ello se tiene un sistema de alertamiento temprano de sismos para que se pueda proceder a una evacuación organizada. Esto se debe extender a otros tipos de posibles amenazas o impactos inminentes de fenómenos. Para estar alerta, entonces, se requiere información y uno de los medios más importantes es a través de educación formal en estos temas, capacitación, un sistema de alertamiento que sea comprensible para toda persona e información básica como un atlas de riesgo detallado.

Por otra parte, individuos y grupos deben actuar directamente donde se encuentren (vivienda, trabajo, en tránsito). Es particularmente importante ampliar la participación social activa en las labores de protección civil como elemento de reacción inmediata y previa a las acciones gubernamentales. El gobierno debe coordinar las acciones de respuesta globales, es decir, a nivel de la Ciudad. Ello presupone un marco normativo, la existencia de políticas públicas para prevenir y responder, y coordinación entre las instancias gubernamentales relevantes y de éstas con individuos y grupos. Las consecuencias de los siniestros requerirán diferentes grados de trabajo conjunto entre sociedad y gobierno en viviendas, unidades habitacionales, colonias, comunidades, alcaldías y la Ciudad. El problema en este caso es qué tipo de arreglos se requieren para lograr coordinar acciones y respuestas compartidas.

En cuanto a capacitación, que responde a la pregunta de cómo debe ser resuelto, el objetivo es construir capacidades preventivas para la resiliencia personal y colectiva, institucional y urbana con amplia inclusión social, comunitaria y privada. En responsabilidades se consideró quién debe hacer qué. En este caso se considera cómo debe hacerlo, lo que incluye facilitar la preparación para quienes visitan la Ciudad.

La capacitación responde a la necesidad de saber qué hacer antes, durante y después de un siniestro. Es por ello que se considera que debe ser obligatoria en todos los niveles del gobierno y no sólo para personas dedicadas a la protección civil, sin que por ello se niegue que requieren capacitaciones diferenciadas. Bomberos y brigadistas requieren capacitación permanente, sueldos de acuerdo con responsabilidad y exposición, equipo adecuado y certificación que se refrende periódicamente. Por su parte, las y los servidores deberían convertirse en multiplicadores de la cultura de la prevención y la reducción de riesgos entre la población, empezando por sus familias y amistades. Adicionalmente, es necesario conformar brigadas comunitarias de vigilancia y monitoreo, alertamiento temprano, evacuación y procesos de rehabilitación, reconstrucción y reubicación. Por ello es imprescindible difundir y entregar a cada habitante el atlas de riesgos por alcaldía y colonia para que sepa qué de su capacitación será más importante y en qué momento. El gobierno debe facilitar las capacitaciones y generar guías, además de programar simulacros para diferentes tipos de siniestros, con y sin previo aviso.

En cuanto a la *infraestructura*, que responde a la pregunta de qué es lo más débil cuando se presenta un fenómeno, la preocupación central es que se continúa edificando sin respetar los lineamientos de seguridad estructural necesarios y con una ubicación que no considera los riesgos de desastres. No se especifican causas que lleven a esto, aunque se derivan tanto de problemas de regulación y supervisión gubernamentales como de factores sociales. Son los segundos a los que se presta atención.

Quienes se ven más afectados son las personas de escasos recursos pues buscan opciones de vivienda en la periferia, en zonas intraurbanas de riesgo (inundación, minas, barrancas inestables, antenas y cables de alta tensión eléctrica) o en zonas de conservación ecológica. Idealmente, sólo se debería construir en ubicaciones en que se consideren los riesgos de desastres, es decir, se deben considerar todas las situaciones de riesgo y todas las áreas y aspectos relevantes para determinar dónde se puede y dónde no construir vivienda. Asimismo, se debe asegurar el mantenimiento físico estructural de escuelas, hospitales e instalaciones vitales de seguridad pública tanto para minimizar la pérdida de vidas como para garantizar la atención a quienes resulten heridos y mantener, asimismo, la gobernabilidad.

Como soluciones, se plantea el uso de los atlas de riesgo como instrumento obligatorio para la planeación segura en proyectos públicos y privados. Las obras de interés social deben incluir el otorgamiento de permisos de construcción con diagnóstico y evaluación de riesgos para así garantizar la construcción de viviendas seguras, accesibles y suficientes porque se evitó construir en zonas de alto riesgo. La difusión de los resultados de inspecciones de protección civil a edificios públicos, establecimientos mercantiles, estadios, centros deportivos, entre otros, también ayudará. Se deben conceder facilidades fiscales a propietarios de inmuebles que sufran daños, además de que tengan acceso a la transferencia de riesgos mediante el aseguramiento.

Finalmente, y relacionado con *factores sociales*, los principales efectos de un desastre son que quienes más ven afectados sus derechos humanos son las personas en situaciones de exclusión socioeconómica, por género, discapacidad o edad, aunque la afectación es diferenciada dependiendo de los lugares en que habiten esas personas. De esta forma, los eventos naturales se ven exacerbados por la situación de exclusión social de las personas (discriminación y violencia contra grupos menos protegidos, por ejemplo). Es por ello que una de las soluciones principales que se considera es el participar en el diseño y concepción de proyectos con la participación de las personas más vulnerables y discriminadas.

III. Avances en el cumplimiento de la prevención y reducción de riesgos

Como se comentó en la introducción general, cada capítulo está dividido en diagnóstico y matriz programática (las acciones que debe realizar el gobierno para buscar aminorar el problema a partir de estrategias). En este apartado se describen los avances en las problemáticas consideradas en el apartado II. En dicho proceso se analizaron los informes de seguimiento a instancias implementadoras del PDHCDMX 2016-2021 elaborados desde finales de 2016 hasta el primer semestre de 2019 por la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (SEMSyE).

Con el objetivo de sistematizar y analizar los avances de las problemáticas del derecho, cada uno de los hallazgos localizados en los Informes de seguimiento se organizaron coherentemente en una ficha de trabajo titulada, ficha de cumplimiento¹⁰⁷, esto a partir de la descripción del estado de las estrategias mandatadas en el PDHCDMX 2016-2021 para la implementación del derecho a la prevención y reducción de riesgos: implementadas, con avance o sin avance; además de la explicación de su estado.

En la misma ficha se integró información de otros insumos recientes. Se trata de documentos que las instancias implementadoras cabeza de sector presentaron en sus plataformas digitales, incluida la información de los portales de transparencia. Con ello se verificó la existencia de acciones posteriores a la publicación del último Informe de seguimiento de instancias del primer semestre de 2019 y que pudieran impactar en avances de las problemáticas del derecho.

Con el objetivo de incluir en el presente diagnóstico la percepción de las personas titulares de derechos culturales y descubrir otras problemáticas o la continuidad de las ya detectadas, el último paso para la elaboración de este apartado consistió en el contraste de los hallazgos de avance del derecho con las quejas y las recomendaciones emitidas de 2014 a 2019 por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM). Dicho análisis se encuentra en la parte final de este apartado.

Existe información que permite considerar que se han dado avances en este derecho, sin que se pueda decir que se han solucionado las problemáticas detectadas. Las matrices programáticas en este caso tienen relación con las problemáticas detectadas en la sección anterior. Asimismo, la revisión de la página digital de la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil muestra que se proporciona información sobre qué hacer en caso de sismos o cómo tener un plan familiar para contingencias, información sobre clima, atlas de riesgos y reportes sobre actividad volcánica, por ejemplo, sin que se encuentren informes detallados sobre acciones realizadas y resultados obtenidos.¹⁰⁸ En síntesis, las problemáticas detectadas siguen vigentes, aunque se hayan resuelto algunos problemas puntuales.

¹⁰⁷ También puede consultarse en los anexos del capítulo diagnóstico sobre prevención y reducción de riesgos como Anexo 14. Dicha ficha incluye la actividad o acción que retrata avances en las problemáticas detectadas y la descripción del avance. También se colocaron avances detectados en los otros insumos documentales de la investigación vinculados a las actividades: informes de las propias instancias responsables de las culturas, nuevas normativas en la materia.

¹⁰⁸ En la página inicial se presenta la información que se comenta, pero al buscar en los diferentes menús no se encuentra información en cuanto a reportes o informes. La página es <https://www.proteccioncivil.cdmx.gob.mx/> (consultada en febrero 20 de 2020).

En cuanto a *responsabilidades*, está relacionada con las estrategias: 178. Mejorar el marco legal y normativo de protección civil y reducción de riesgos vigente en la Ciudad de México con base en los estándares internacionales; 179. Identificar y armonizar los artículos de la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal que no cumplen con la normatividad internacional y la gestión integral de riesgos de desastres; y 180. Desarrollar un índice de situaciones de vulnerabilidad social con participación de la academia, sociedad civil y presupuesto asignado para prevenir riesgos.

A partir del Informe presentado en 2019 por la Subdirección de Seguimiento y Evaluación a Indicadores, se sabe que se cumplió con las dos primeras estrategias pues existen la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México (junio 5 de 2019) y el Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México (agosto 7 de 2019). No se analizó la Ley, pero se consideraron algunos elementos que sientan la base, al menos desde el punto de vista normativo, para resolver esta problemática.

La Ley busca “fortalecer la gobernabilidad ante el Riesgo de Desastres a partir de la prevención, reducción y control de los Fenómenos Perturbadores, que permitan una respuesta eficaz para la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción” (art. 6). Para ello se determinan responsabilidades claras dentro del gobierno y de éste con la población (art. 5). En este sentido, contribuye a la división del trabajo en forma clara, buscando las formas en que se apoyen y complementen individuos, grupos y gobierno. Sin embargo, surge la duda en cuanto a los problemas operativos para lograr coordinación interinstitucional y entre los entes obligados con la población. Finalmente, la Ley está enfocada a la prevención y reducción, aunque no se puede decir que tenga enfoque de derechos humanos. Sólo en dos momentos se mencionan éstos: 1. Acciones de prevención (art. 115, VII) y 2. Atención de víctimas (que se refiere a la participación de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México). En general, se tiene un marco normativo que asigna responsabilidades en forma clara pero complicada, en que se enfatiza el papel del gobierno, se consideran las acciones de otros actores y en que el enfoque de derechos humanos no está considerado plenamente.

En cuanto a *capacitación*, se encuentran cuatro estrategias relacionadas: 181. Integrar la perspectiva de protección, reducción de riesgos y gestión integral en los programas de educación, garantizando un curso por año escolar en temas de protección civil y reducción de riesgos; 183. Elaborar campañas de comunicación y difusión con mensajes sencillos y amenos sobre las diversas amenazas y fenómenos concatenados, y los sistemas de alertamiento temprano; 185. Fomentar la participación, formación y capacitación de contralorías ciudadanas para monitorear la construcción social de riesgos; y 186. Evaluar mediante encuestas la percepción y conocimiento sobre protección civil y reducción de riesgos.

Las estrategias no han sido implementadas. La Ley resuelve algunos de los puntos considerados, como hacer del conocimiento de la población la información de manera diferenciada y que sea de mayor urgencia (art. 105); incorporar los contenidos de gestión de riesgos y protección civil en “los planes de estudio de todos los niveles educativos, públicos y privados” (art. 106, I); “eventos de capacitación de carácter masivo... en los que se propagarán conocimientos básicos que permitan el aprendizaje de conductas de autoprotección al mayor número de personas posible” (art. 106, II); o coordinar “campañas permanentes de capacitación y concientización” en estos temas (art. 107), por ejemplo.

Se entiende que es un avance en el cumplimiento de lo mandatado, sin que por ello sea una solución a los problemas detectados. Esto queda ejemplificado con el atlas de riesgos.¹⁰⁹ Sin embargo, al ingresar a la página digital de la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil aparecen seis recuadros con información que requiere un conocimiento previo en algunos temas (¿qué es AGEB, por ejemplo?) y que no todas las opciones funcionan.¹¹⁰ Asimismo, en la opción de “Monitoreo de fenómenos” aparecen opciones que requieren conocimiento previo de aquello que se reporta y que no todas las opciones arrojan resultados (temperatura y lluvia, por ejemplo). El acceso a información sigue siendo algo por realizar, y en tal caso aplica para quienes tienen acceso a Internet.

En cuanto a infraestructura, las estrategias que corresponden a esta problemática son: 182. Utilizar la tecnología más avanzada de la georreferencia para determinar con exactitud las características de las personas y las zonas de riesgo; y 184. Ampliar la capacidad de las aplicaciones virtuales existentes para que integren la información y los sistemas de protección civil.

No se ha trabajado en las estrategias. La Ley (art. 113) incluye acciones de monitoreo e identificación relacionados con los temas considerados, pero no se cuenta con información en cuanto a los resultados en todos los casos, como se mencionó antes. En el recuadro “Indicadores a nivel AGEB” se puede consultar información de la población, pero no da claridad en cuanto a lo que aparece como subtítulo: “Indicadores de peligro, exposición y vulnerabilidad a nivel AGEB”.

Finalmente, en cuanto a factores sociales, relacionados con la pregunta sobre quiénes se ven más afectados, se considera en la estrategia 182. Utilizar la tecnología más avanzada de la georreferencia para determinar con exactitud las características de las personas y las zonas de riesgo. No ha sido implementada. En la página del atlas de riesgos se pueden determinar las personas, sin que se puedan determinar claramente los riesgos. En cuanto a la Ley, esto se menciona unas cuantas veces en los artículos 7, 113 y 159. Sin embargo, más allá de “identificar zonas de marginación social” y “permitir la participación responsable de todas las partes interesadas, incluyendo los sectores de atención prioritaria por su condición de vulnerabilidad”, tampoco se enfatiza el enfoque de derechos humanos.

¹⁰⁹ La página es <http://www.atlas.cdmx.gob.mx/> (consultada en febrero 21 de 2020).

¹¹⁰ Por ejemplo, al hacer clic en el recuadro de “Respuestas a emergencias”, aparece un Emoji triste y el siguiente mensaje: Unable to load <https://spccdmx.maps.arcgis.com/sharing/rest/content/items/599980af481a4c4c848c59fef5e4bcfe?F=json> status: 0

Como se puede constatar, se han logrado algunos avances en cuanto a este derecho, sin que ello se traduzca en que se haya resuelto una problemática completamente. Saber qué alcaldías serían las más afectadas por un sismo no se traduce en saber quiénes serían las personas más afectados en sus derechos humanos, como tampoco ayuda a saber qué se ha hecho en cuanto a coordinación entre gobierno e individuos y grupos en diferentes partes de la alcaldía. Se necesita ir más allá de las bases que se estipulan en la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México.

IV. Quejas presentadas ante la CDHCDMX y recomendaciones emitidas

Antes de proceder al análisis, es necesario considerar dos elementos. Por una parte, en una queja se puede señalar a una o más autoridades y puede ser una o más personas las que presentan una queja. De esta forma, no se puede saber el número exacto de autoridades sobre las que se presenta una queja o el número de personas que presentan una queja. Por otra parte, y como se mencionó en la introducción a esta sección, se solicitó información a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCDMX) sobre quejas y recomendaciones. La información que se recibió no incluía características sociales o demográficas. De esta forma, es difícil determinar quiénes son las personas cuyos derechos son más afectados. Aunque se identifican instancias implementadoras y quejas, no es posible determinar los tipos de violaciones por los que se presenta la queja. Por lo mismo, se considera que hay serias limitaciones en cuanto a lo que se puede analizar en este tema.

En cuanto a las quejas, se registraron un total de 405 para el periodo que se considera (2014-2019). Se pueden agrupar en aquellas dirigidas a la Secretaría de Seguridad Ciudadana (127), Bomberos (71), Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas (55), Secretaría de Protección Civil (54), Instituto para la Seguridad de las Construcciones de la Ciudad de México (49), Alcaldías (35), Centro de Atención a Emergencias y Protección Ciudadana de la Ciudad de México (12), Dirección de Protección Civil y Zonas de Alto Riesgo (1), Dirección de Estadística y Coordinación Interinstitucional para la Prevención del Delito de la SSP (1). Desafortunadamente, esta información no se puede relacionar con el tipo de queja, es decir, no se puede determinar qué tipo de queja fue la que se destinó a qué instancia.

En cuanto a las recomendaciones, una va dirigida a la Alcaldía Azcapotzalco sobre una excavación profunda; dos se relacionan con el sismo de 2017 y tienen que ver con prevención y mitigación de riesgos, falta de información, falta de certeza en cuanto a la reconstrucción y desplazamiento forzado de personas; y la otra es sobre falta de actuación diligente en cuanto a obras civiles. Las tres se relacionan con temas cubiertos por el PDHCDMX 2016-2021, siendo que las dos relacionadas con el sismo de 2017 deberían haber sido atendidas adecuadamente si se hubiera tomado en consideración lo que se mandataba.

V. Conclusiones

Lo que más destaca en el PDHCDMX 2016-2021 son los avances que se han dado en el marco normativo. Aunque no se ha mencionado, la Constitución Política de la Ciudad de México establece, en el artículo 16, Ordenamiento territorial, apartado I, Vulnerabilidad, resiliencia, prevención y mitigación de riesgos, lo siguiente:¹¹¹

1. El Gobierno de la Ciudad garantizará la seguridad de las personas, estableciendo medidas de prevención, mitigación y gestión integral de riesgos que reduzcan la vulnerabilidad ante eventos originados por fenómenos naturales y por la actividad humana. Asimismo:
 - b. Deberá informar y prevenir a la población, en formatos accesibles para todos, ante los riesgos que amenacen su existencia mediante la elaboración de diagnósticos y atlas de riesgos, instrumentos de monitoreo, pronósticos, alerta temprana y los demás que establezca la ley;
 - c. Implantará la coordinación interinstitucional para la prevención, mitigación, auxilio, atención, recuperación y reconstrucción ante la ocurrencia de una emergencia, siniestro o desastre, privilegiando la integridad de las personas, su patrimonio y la protección de los animales en su calidad de seres sintientes;
 - d. Realizará programas participativos de reubicación de las personas y familias de escasos recursos que habiten en zonas y edificaciones de riesgo en condiciones que compensen sus pérdidas patrimoniales, mantengan sus redes sociales de apoyo y mejoren su calidad de vida;
 - e. Establecerá los mecanismos necesarios para garantizar dichas compensaciones en los casos de responsabilidad de las empresas inmobiliarias, y podrá expropiar, demoler y rehabilitar inmuebles riesgosos;
 - f. En situaciones de emergencia o desastre, garantizará la seguridad ciudadana, implementando medidas que tomen en cuenta todas las características de la población, brindará atención médica prehospitalaria y hospitalaria, y garantizará la infraestructura disponible;
 - g. Desarrollará la cultura de la seguridad y la resiliencia, promoviendo la participación ciudadana, el voluntariado, la autoprotección, la corresponsabilidad, la ayuda mutua y el auxilio a la población;
 - h. A través de un organismo público garante de la gestión integral de riesgos, diseñará y ejecutará, con base en los principios de diseño universal y accesibilidad, la preparación y respuesta para la reducción del riesgo y la prevención y atención de desastres, fortaleciendo el cuerpo de primera respuesta, conforme a lo que determine la ley en la materia; y
 - i. Llevará a cabo las demás acciones que establezca la ley.

¹¹¹ Disponible en: http://www.infofd.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf (consultada en mayo 9 de 2020)

2. El Gobierno de la Ciudad desarrollará un plan a largo plazo de adaptación al cambio climático.

Como se comentó, el marco normativo considera casi la totalidad de las problemáticas y propuestas de solución presentadas en el PDHCDMX 2016-2021. Tal vez el primer problema a considerar sea que no queda claro que las soluciones propuestas sean las más adecuadas para los problemas considerados. Tampoco se proporcionan datos sobre acciones realizadas en cuanto a prevención ni en cuanto al éxito que hayan tenido esas acciones, información que tampoco se encontró en la página digital de la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil. Asimismo, no se ofrecen datos en cuanto a las poblaciones más vulnerables o las que hayan sido sistemáticamente discriminadas. Lo que ofrece es la lógica y la relevancia de la gestión integral de reducción de riesgos, aunque no sea tan clara en cuanto a la relación de ésta con los derechos humanos. Una carencia adicional es que no se considera la experiencia internacional en cuanto a estas problemáticas.

Tabla 6. Quejas y recomendaciones vinculadas al derecho prevención y reducción de riesgos
Tabla de elaboración propia de la Instancia Ejecutora con información de la CDHCDMX.

| Autoridad | Menciones en el periodo | | | | | | Total de menciones por Autoridad |
|--|-------------------------|------|------|------|------|------|----------------------------------|
| | Año | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | |
| Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México | 3 | 4 | 8 | 14 | 30 | 11 | 70 |
| Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Ciudadana | 20 | 13 | 11 | 6 | 4 | 1 | 55 |
| Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas | 9 | 9 | 15 | 8 | 9 | 5 | 55 |
| Brigada de Vigilancia Animal de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, dependiente del Director Ejecutivo de Aplicaciones de Programas Preventivos Institucionales | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 |
| Dirección de Estadística y Coordinación Interinstitucional para la Prevención del Delito de la SSP | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Subdirección de Servicios de Emergencia y Protección Civil de Tlalpan | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Dirección General de Prevención del Delito y Protección Civil de la Alcaldía Benito Juárez | 0 | 1 | 0 | 4 | 2 | 1 | 8 |
| Subdirección de Protección Civil de la Alcaldía en Xochimilco | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Dirección General de Seguridad Ciudadana de la Alcaldía Miguel Hidalgo | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| Coordinación de Protección Civil de la Alcaldía Miguel Hidalgo | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Unidad de Protección Civil de la Alcaldía Álvaro Obregón | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 3 |
| Jefatura de Unidad de Emergencias de Protección Civil de la Alcaldía Iztacalco | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 |
| Dirección General de Gobierno y Protección Civil de la Alcaldía Iztacalco | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Dirección de Protección Civil de la Alcaldía en Azcapotzalco | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Dirección de Protección Civil de la Alcaldía Magdalena Contreras | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 3 |
| Director de Protección Civil y Servicios de Emergencia de la Alcaldía Cuajimalpa | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Dirección General del Honorable Cuerpo de Bomberos | 36 | 4 | 2 | 1 | 16 | 0 | 59 |
| Heroico Cuerpo de Bomberos | 0 | 0 | 0 | 3 | 7 | 2 | 12 |
| Dirección General de Prevención de la Secretaría de Protección Civil | 2 | 6 | 0 | 3 | 5 | 2 | 18 |
| Secretaría de Protección Civil | 4 | 3 | 3 | 3 | 4 | 0 | 17 |
| Dirección Jurídica de la Secretaría de Protección Civil de la Ciudad de México | 0 | 1 | 3 | 2 | 10 | 0 | 16 |
| Unidad de Protección Civil en la Alcaldía Cuauhtémoc | 0 | 0 | 1 | 2 | 6 | 0 | 9 |
| Subdirección de Prevención de la Secretaría de Protección Civil de la Ciudad de México | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Dirección de Protección Civil y Zonas de Alto Riesgo | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Dirección General de Emergencias Mayores de la Secretaría de Protección Civil de la Ciudad de México | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Centro de Atención a Emergencias y Protección Ciudadana de la Ciudad de México | 0 | 5 | 1 | 1 | 3 | 2 | 12 |
| Instituto para la Seguridad de las Construcciones de la Ciudad de México | 0 | 2 | 1 | 9 | 36 | 1 | 49 |

| Recomendaciones vinculadas con el tema de "prevención y reducción de riesgos" 2014-2019. | |
|--|---|
| Recomendación | Caso |
| 12/2014 | Falta de actuación diligente y oportuna de las autoridades respecto al desarrollo de obras civiles para vivienda, en suelo urbano del Distrito Federal |
| 07/2014 | Falta de adopción de mecanismos y medidas de prevención del riesgo adecuadas para las personas transeúntes respecto a una excavación profunda por parte de la autoridad delegacional en Azcapotzalco, lo que ocasionó el fallecimiento de una persona |
| 12/2018 | Insuficiencia en la prevención y mitigación de riesgos a la vida y a la integridad personal, así como falta de información y certeza en torno a la reconstrucción y rehabilitación en el contexto del sismo del 19 de septiembre de 2017. |
| 13/2018 | Desplazamiento forzado de personas derivado del sismo de 19 de septiembre de 2017 |