

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL.

Presenta: *Dip. Noemí Zoila Guzmán Lagunes (PRI)*

Objeto: Crea el Sistema de alerta temprana, el cual refiere al conjunto de elementos que proveen, a la población y autoridades, información de manera oportuna y eficaz, sobre la presencia y el desarrollo de un fenómeno perturbador potencialmente peligroso, que permita a las personas e instituciones expuestas tomar acciones anticipadas para evitar o reducir riesgos, prepararse para una respuesta efectiva y con ello proteger su integridad física, mitigar los daños en su patrimonio, proteger el medio ambiente y reducir afectaciones en los servicios estratégicos.

En este orden, los medios de comunicación masiva, los concesionarios de las telecomunicaciones y radiodifusión, los proveedores de servicios, participarán en la difusión gratuita de las alertas.

Exposición de Motivos

Por la ubicación geográfica del país y sus condiciones geológicas, se encuentra expuesto a fenómenos naturales, como: los sismos, ciclones tropicales, inundaciones, lluvias intensas, deslizamiento de laderas, erupciones volcánicas, heladas, sequías, etc. Estos fenómenos seguirán ocurriendo debido a la naturaleza dinámica de nuestro planeta y más aún, los efectos ya visibles del cambio climático, están provocando un incremento en la frecuencia e intensidad de fenómenos hidrometeorológicos extremos.

Por otro lado, el crecimiento del país, en muchas ocasiones sin una planeación adecuada, el incremento de la población, su concentración en grandes urbes, la degradación ambiental, la ocurrencia de fenómenos destructivos de origen químico-tecnológico, sanitario ecológicos y socio-organizativos, así como las condiciones de vulnerabilidad que imperan a lo largo del territorio nacional, han derivado en un mayor riesgo de desastres, mismo que se manifiesta a través de una tendencia a incrementar año con año su impacto económico.

De hecho, de acuerdo con la evaluación del impacto económico realizada por el CENAPRED, entre el 2000 y el 2015, el monto de daños y pérdidas a consecuencia de la ocurrencia de desastres suma más de 30 mil

millones de dólares [*] . Montos que podrían ser destinados a programas sociales que mejoren el bienestar y la calidad de vida de la población.

Resulta aún más lamentable la pérdida de vidas humanas que los desastres han provocado en el pasado reciente. De acuerdo con el CENAPRED, de 1980 a 1999 el promedio anual de muertes fue de **506** y del 2000 al 2015 fueron **176** defunciones por año. Lo anterior significa que en los últimos 36 años cerca de 12,000 personas han perdido la vida por la presencia de los fenómenos perturbadores.

Por otro lado, los desastres tienen también implicaciones en el bienestar y desarrollo de la población. Tan solo en 2013, **3.1** millones de habitantes, **61,635** viviendas, **2,360** escuelas y más de **980 mil** hectáreas de diferentes cultivos resultaron afectados por algún desastre.

En 2014, la población afectada sumó 1.4 millones de personas, además se registraron daños en 39 mil viviendas, 1.263 escuelas, 26 hospitales o centros de salud y más de 178 mil hectáreas de diferentes cultivos. Para 2015 el impacto de desastres en la infraestructura y en la población también fue significativo, a que 2.8 millones de personas fueron afectadas, 14,257 viviendas registraron daños 769 escuelas, 86 hospitales o centros de salud 42 mil hectáreas de diversos cultivos.

Lo anterior, pone de manifiesto la necesidad de redoblar esfuerzos en materia de protección civil incorporando una visión de gestión integral de los riesgos a través de mecanismos y esquemas innovadores para hacer frente a las amenazas a las que está expuesta nuestra nación, a reducir los riesgos que históricamente se han ido construyendo y mitigar el impacto de los desastres, anteponiendo como premisas que lo más valioso es la seguridad y la vida de las personas.

Justamente, los Sistemas de Alerta Temprana han demostrado su efectividad, a nivel mundial y en nuestro país, al reducir el número de muertes ante la presencia de algún fenómeno perturbador. Su principal objetivo es proteger la vida de las personas, sus bienes, la infraestructura y el medio ambiente, por lo que deben ser considerados como un elemento de vital importancia en las estrategias de prevención y reducción de riesgos. [*] *“Una alerta clara, recibida a tiempo, unida al conocimiento de qué esperar y cómo reaccionar en cada caso puede significar para las personas y sus comunidades la diferencia entre la vida y la muerte.”*

La importancia de un Sistema de Alerta Temprana radica en que permite a la población expuesta conocer anticipadamente en muchos casos y con cierto nivel de certeza, en qué tiempo y espacio, un fenómeno perturbador, ya sea natural o antropogénico puede desencadenar situaciones potencialmente peligrosas. Con ello pueden ponerse en práctica acciones y protocolos de respuesta orientadas a salvaguardar la integridad de las personas y tomar las medidas para reducir el impacto de la infraestructura y el medio ambiente. Para algunos fenómenos en los que la alerta brinda más tiempo (ciclones tropicales, lluvias intensas, erupciones volcánicas, etc.), incluso es posible que la población las propias autoridades lleven a cabo acciones orientadas a salvaguardar sus bienes, la infraestructura pública, reduciendo así el impacto económico por la ocurrencia del fenómeno.

Esta importancia ha sido señalada en diversos foros internacionales, como quedó de manifiesto en el año 2005 durante la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres en la cual los gobiernos participantes, entre ellos México, se comprometieron a tomar medidas para reducir el riesgo de desastres y adoptaron el Marco de Acción de Hyogo como una guía para reducir las vulnerabilidades frente a los fenómenos perturbadores. Entre las prioridades de acción de este marco se estableció la necesidad de *“mejorar los Sistemas de Alerta Temprana.”* [*]

En congruencia con lo anterior, el presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto, instruyó en mayo de 2013: *“Crear y operar el Sistema Nacional de Alertas, que nos permita contar con información, en tiempo real, para aumentar la seguridad de los mexicanos en situaciones de inminente peligro”* [*]

Por otro lado, tanto el Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018, así como la Estrategia Nacional de Cambio Climático (Visión 10-20-40) incluyen entre sus estrategias, prioridades y líneas de acción para reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia de la población ante los efectos de cambio climático, el fortalecimiento de sistemas de comunicación y de sistemas de alerta temprana. Establece como una de sus metas *“incrementar la cobertura de los sistemas de alerta temprana para dar aviso oportuno a la población”* ante eventos hidrometeorológicos extremos.

En este mismo sentido, el Gobierno de la República comunicó a las Naciones Unidas sus compromisos de mitigación y adaptación ante el cambio climático para el periodo 2020-2030 y estableció en este informe como una de sus metas *“establecer sistemas de alerta temprana y gestión de riesgo en todos los órdenes de gobierno”*

En fechas recientes, específicamente en marzo del año pasado, durante la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, los países participantes adoptaron el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Nuevamente, esta guía señala como una de sus metas *“Aumentar considerablemente la disponibilidad y el acceso de las personas a los sistemas de alerta temprana de peligros múltiples. [*]*

En el año 2013 un estudio publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre el Sistema Nacional de Protección Civil en México señala como uno de los retos de México, la reducción de riesgos, que implica entre otros temas, *una combinación de medidas estructurales y no estructurales, pasando por la educación sobre riesgos y el desarrollo de sistemas de alerta temprana. En el mismo estudio señala como una recomendación el extender los Sistemas de Alerta Temprana [*]*

Actualmente se tienen importantes avances en México en materia de Sistemas de Monitoreo y Alerta Temprana. Existen dependencias e instituciones académicas encargadas del monitoreo, seguimiento o la emisión de alertas sobre diferentes peligros. Así, por ejemplo:

- La Comisión Nacional del Agua, a través del Servicio Meteorológico Nacional, se encarga de la elaboración de avisos sobre las condiciones meteorológicas, y el pronóstico del tiempo.
- El Centro Nacional de Prevención de Desastres alerta sobre las condiciones de actividad del volcán Popocatepetl.
- En el 2012 se creó el Sistema Nacional de Alerta de Tsunamis (SINAT) y el Centro de Alerta de Tsunamis dependiente de la Secretaría de Marina, con el objetivo primordial de avisar sobre la presencia o no de un tsunami después de la ocurrencia de un sismo en las costas del Pacífico Mexicano o algún sismo lejano que pudiera generar un tsunami con impacto en nuestras costas.
- El Sistema de Alerta Sísmica Mexicano financiado principalmente por el Gobierno de la Ciudad de México y operado por el Centro de Instrumentación y Registro Sísmico, A.C. (CIRES) alerta sobre la ocurrencia de sismos en las zonas donde cuenta con cobertura. Primer sistema a nivel mundial en hacer públicas las alertas de sismos.
- Adicionalmente, existen otras dependencias nacionales, estatales y del orden local que monitorean diferentes fenómenos como incendios forestales, marea roja, condiciones hidrológicas de ríos, índices de contaminación, radiación ultravioleta, alertas Amber, alertas plata, emergencias químicas, emergencias asociadas a fenómenos socio-organizativos, etc.

Sin embargo, el común denominador de estos sistemas es que no se cuenta con un mecanismo de difusión masivo a través de múltiples canales de comunicación para hacer llegar la información a toda la población en riesgo. Particularmente a las comunidades que se encuentra ubicada en zonas remotas y de alto riesgo, como quedó lamentablemente evidenciado en las muertes provocadas por el ciclón tropical “Earl” en agosto de 2016.

Actualmente, la difusión de las alertas se apoya en el mejor de los casos en medios de comunicación como radio, televisión, redes sociales, internet, sin ninguna legislación al respecto.

Para el caso de la Alerta Sísmica, el CIRES desde más de 20 años, instaló y opera un sistema pionero que avisa públicamente el inicio de un sismo en las regiones donde tiene cobertura, y alerta a poblaciones alejadas que en cuestión de segundos arribarán las ondas sísmicas con potencial destructivo para que la población y autoridades implementen medidas de seguridad y se activen los protocolos de respuesta.

Para realizar la difusión de las alertas sísmicas, además de solo algunas televisoras y radiodifusoras, se han instalado transmisores de radio en el Valle de México y las ciudades de Acapulco, Chilpancingo, Oaxaca, Puebla y Morelia, lo que equivale a un potencial de 25 millones de personas que pueden recibir la alerta sísmica.

Parte de la problemática identificada:

- No existe un modelo o sistema que integre en una misma plataforma, los avisos, boletines o alertas que generan las diversas instituciones o dependencias de los fenómenos perturbadores.
- Se requiere de una infraestructura sólida, eficiente y redundante para hacer llegar a toda la población expuesta, así como a las autoridades, las alertas y avisos oportunos para tomar las medidas necesarias ante la presencia del impacto de un fenómeno o una situación de emergencia y salvaguardar con ello la vida, proteger la infraestructura y el medio ambiente.
- Hacen falta medios alternos y un sistema unificado, estandarizado y regionalizado que permita emitir alertas a nivel nacional, estatal, regional o nivel local, a través de múltiples canales de comunicación, basado en estándares y protocolos internacionales. Actualmente no se utilizan los diferentes canales y medios de comunicación para la difusión de alertas (radio, televisión, satélite, telefonía fija y móvil, internet, transmisores VHF, redes sociales, radiocomunicaciones, televisión digital, etc.).

- No se cuentan con un protocolo común de alerta para intercambiar información de múltiples fenómenos y transmitirla de manera certera y redundante a la mayor cantidad de personas, incluyendo comunidades rurales que se encuentran en sitios remotos.
- Se identifica también la necesidad de mejorar la coordinación entre los generadores de la información, quienes validan el nivel de la emergencia, los medios de comunicación públicos y privados y los concesionarios de las telecomunicaciones

Como se ha descrito hasta ahora, tanto a nivel internacional como al interior del país se reconoce como una necesidad de contar con sistemas de alerta temprana centrados en la gente, garantizando que los mensajes lleguen a la población. Se tienen avances importantes, sin embargo, aún quedan retos que superar para dar sustento y garantizar la operación y sostenibilidad de los sistemas.

Como puede apreciarse con lo anteriormente descrito, la tendencia internacional es establecer sistemas de alerta temprana como parte de las acciones para reducir riesgos y mitigar el impacto de los desastres, por ello es vital definir e incorporarlos como un elemento de vital importancia dentro de la gestión integral de riesgos.

Los desarrollos tecnológicos y los avances en las telecomunicaciones facilitan la difusión de las alertas, así como comunicar e informar a la ciudadanía en casos de emergencia por la presencia de múltiples amenazas. Países como Estados Unidos han desarrollado un sistema de alerta nacional que utiliza cualquier tipo de telecomunicaciones y radiodifusión, para informar a la población sobre situaciones de riesgo.

Se requiere un marco legal sólido, así como mejorar aspectos técnicos, sociales y operativos de los sistemas de alerta en todos los niveles, desde lo comunitario hasta lo nacional.

Adicional a los aspectos tecnológicos, la efectividad de los sistemas de alerta depende también de la capacidad de las autoridades para comunicarse entre sí y con la población, para que cada parte comprenda y actúe oportuna y eficazmente. La participación social es determinante para evitar la pérdida de vidas y reducir los daños sociales y económicos considerando también para ello la equidad de género e identificación de grupos en situación de vulnerabilidad para crear sociedades más fuertes, con mayor capacidad de respuesta en casos de emergencia y desastre.

Durante la Tercer Conferencia Internacional sobre Sistemas de Alerta Temprana celebrada del 27 al 29 de marzo en Bonn, Alemania, organizada por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de la ONU, se definió que los Sistemas de Alerta comprenden cuatro elementos esenciales: el conocimiento de los riesgos, los sistemas de monitoreo, los mecanismos de comunicación y la capacidad de respuesta [*]. Esto mismo fue ratificado durante la pasada Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres celebrada en Cancún, México en mayo de 2017 en la Conferencia de Sistema de Alerta Multi-Amenazas [*].

Por ello, la presente iniciativa tiene el objetivo de incorporar en la Ley General de Protección Civil la definición de lo que es un sistema de alerta temprana, incorporar a estos sistemas como una de las acciones prioritarias en materia de Protección Civil y la Gestión Integral de los Riesgos. Dentro de la propuesta se definen los elementos que componen los sistemas de alerta y las características mínimas que deben contemplar para ser sistemas efectivos y cumplir su objetivo de salvar vidas, así como precisar conceptos relativos a los sistemas de monitoreo y de alerta.

Es necesario contar con un marco legal que mandate, dé certeza y respalde el desarrollo y la sostenibilidad de los Sistemas de Alerta como un componente esencial en las políticas de Protección Civil que deben observar los integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil en todos sus niveles y de manera transversal.

Por las razones expuestas, someto a consideración de esta honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL.

PRIMERO. Se adicionan una fracción LXII al artículo 2, una fracción VIII al artículo 4, una fracción VIII al artículo 10, una adición al texto del artículo 16, una fracción IX del artículo 19, todos de la Ley General de Protección Civil, para quedar como sigue:

Artículo 2. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I. a LXI. ...

LXII. Sistema de alerta temprana: El conjunto de elementos que proveen, a la población y autoridades, información de manera oportuna y eficaz, sobre la presencia y el desarrollo de un fenómeno perturbador potencialmente peligroso, que permita a las personas e instituciones expuestas tomar acciones anticipadas para evitar o reducir riesgos, prepararse para una respuesta efectiva y con ello proteger su integridad física, mitigar los daños en su patrimonio, proteger el medio ambiente y reducir afectaciones en los servicios estratégicos.

Artículo 4. Las políticas públicas en materia de protección civil, se ceñirán al Plan Nacional de Desarrollo y al Programa Nacional de Protección Civil, identificando para ello las siguientes prioridades:

I. a VII. ...

VIII. El desarrollo de Sistemas de Alerta Temprana

Artículo 10. La Gestión Integral del Riesgo considera, entre otras, las siguientes fases anticipadas a la ocurrencia de un agente perturbador:

I. a VII. ...

VIII. El desarrollo y operación de Sistemas de Alerta Temprana.

Artículo 16. ...

Los integrantes del Sistema Nacional deberán compartir con la autoridad competente que solicite y justifique su utilidad, la información de carácter técnico, ya sea impresa, electrónica o en tiempo real relativa a los sistemas **de monitoreo y sistemas de alerta temprana sobre los fenómenos perturbadores.**

Artículo 19. La coordinación ejecutiva del Sistema Nacional recaerá en la Secretaría por conducto de la Coordinación Nacional, la cual tiene las atribuciones siguientes en materia de protección civil:

I. a VIII. ...

IX. Instrumentar y, en su caso, **operar sistemas de monitoreo y sistemas de alerta temprana**, en coordinación con las dependencias responsables e incorporando los esfuerzos de otras redes de monitoreo públicas o

privadas; un sistema de alerta temprana, es el mecanismo que genera una respuesta organizada del Sistema Nacional de Protección Civil y participación social, con el fin de contribuir a evitar la pérdida de vidas y disminuir el impacto negativo que emergencia o desastre puede ocasionar en comunidades expuestas y vulnerables antes de su ocurrencia.

Artículo 25. Las autoridades correspondientes de los órdenes de gobierno, en su ámbito de competencia llevarán a cabo proyectos, estudios e inversiones necesarias para **ampliar la cobertura, modernizar y operar los sistemas de monitoreo y sistemas de alerta temprana** de los distintos fenómenos perturbadores naturales y antropogénicos, encaminados a prevenir riesgos que pongan en peligro la vida y puedan provocar daños a la población.

Capítulo XIX

Del Monitoreo y Sistemas de Alerta Temprana

Artículo 95. Las autoridades de los órdenes de gobierno, órganos constitucionales autónomos, instituciones académicas y de investigación científica y tecnológica, impulsarán el desarrollo de sistemas de monitoreo y de alerta temprana en coordinación con las autoridades de Protección Civil.

Artículo 96. Para el desarrollo e implementación de los Sistemas de Alerta se considerarán los siguientes elementos: a) conocimiento del riesgo que se va a alertar; b) equipos para la detección, el monitoreo, seguimiento y en su caso, pronósticos de la ocurrencia e intensidad de los fenómenos perturbadores; c) mecanismos de difusión y comunicación de las alertas a la población en riesgo; y d) la capacitación y preparación de autoridades y población en la respuesta esperada ante las alertas.

Los Sistemas de Alerta Temprana deberán sustentarse en estándares y un protocolo común de alertamiento para múltiples fenómenos perturbadores y deberán difundirse de manera local, estatal, regional o nacional, según corresponda de acuerdo con el área de probable impacto del fenómeno perturbador, a través de múltiples medios y canales de comunicación redundantes para alertar a la población en riesgo.

Asimismo, deberán incorporar criterios de perspectiva de género, de inclusión y participación de las personas en situación de vulnerabilidad y la presencia de turistas en Zonas de Riesgo.

Las características del desarrollo, implementación, coordinación y operación de los Sistemas de Alerta Temprana se precisarán en el Reglamento, en los términos de esta Ley, lineamientos internacionales y demás disposiciones administrativas en la materia.

Artículo 97. Los particulares y las organizaciones de la sociedad civil podrán participar en los sistemas de alerta temprana, previo acuerdo y bajo la coordinación de las autoridades responsables, en los procesos de preparación, difusión y respuesta, en términos de lo dispuesto por el Reglamento y Normas Oficiales en la materia.

Artículo 98. Las autoridades de los órdenes de Gobierno promoverán que los inmuebles públicos accedan a las alertas tempranas oficiales y sean considerados en los programas internos de protección civil.

Artículo 99. Los medios de comunicación masiva, los concesionarios de las telecomunicaciones y radiodifusión, los proveedores de servicios, participarán en la difusión gratuita de las alertas, basados en un protocolo común de alerta en los términos que establezca el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. La Coordinación Nacional de Protección Civil, contará con un plazo de seis meses contados a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación para establecer los lineamientos específicos en el Reglamento.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los 14 días del mes de julio de 2017.

A T E N T A M E N T E

Palacio Legislativo de San Lázaro

14 de julio de 2017

Resumen

El presente Punto de Acuerdo propone incorporar en la Ley General de Protección Civil a los Sistemas de Alerta Temprana como una de las acciones prioritarias en materia de Protección Civil y la Gestión Integral de los Riesgos. La iniciativa incluye la definición de lo que es un sistema de alerta temprana, precisa conceptos relativos a los sistemas de monitoreo y de alerta. Definen los elementos y características mínimas que deben contemplar para ser sistemas efectivos y cumplir su objetivo de salvar vidas.

[*] SERIES ESPECIALES /IMPACTO SOCIOECONÓMICO DE LOS DESASTRES EN MÉXICO

http://www.cenapred.gob.mx/PublicacionesWeb/buscar_buscaSubcategoria?categoria=SERIES+ESPECIAL+ES+%2F&subcategoria=IMPACTO+SOCIOECON%26Oacute%3BMICO+DE+LOS+DESASTRES+EN+M%26Eacute%3BXICO&palabraClave=de+los+Desastres+en

[*] UN, Global Survey of Early Warning Systems. Report of the Secretary-General
<http://www.unisdr.org/2006/ppew/info-resources/docs/SGreport62-340.pdf>

[*] Marco de Acción de Hyogo <http://www.eird.org/herramientas/esp/socios/eird/MAH.pdf>

[*] Instalación y Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Protección Civil 28 de mayo 2013. <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/instalacion-y-sesion-ordinaria-del-consejo-nacional-de-proteccion-civil>

[*] Marco de Sendai https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

[*] Estudio de la OCDE sobre el Sistema Nacional de Protección Civil en México http://www.oecd-ilibrary.org/governance/estudio-de-la-ocde-sobre-el-sistema-nacional-de-proteccion-civil-en-mexico_9789264200210-es

[*] Tercer Conferencia Internacional sobre Alertas Tempranas http://www.unisdr.org/2006/ppew/info-resources/ewc3_website/

[*] Conferencia de Sistema de Alerta Multi-Amenazas <http://www.wmo.int/earlywarnings2017/>