

**QUE REFORMA LAS FRACCIONES II Y XIV DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO, RECIBIDA DE LA DIPUTADA MIRZA FLORES GÓMEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 20 DE JULIO DE 2016**

La que suscribe, Mirza Flores Gómez, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 77, numerales I y II, del Reglamento Interior de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman las fracciones II y XIV del artículo 29 de la Ley General de Cambio Climático, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El surgimiento de las ciudades se lleva a cabo como un proceso de transición de comunidades sedentarias de pueblos a centros urbanos, cuyo catalizador fue la revolución industrial. Las ciudades se caracterizan por la concentración de población, demanda de energía y materia prima, que han provocado la sobreexplotación de recursos fuera de la ciudad y la incidencia de fenómenos de contaminación.

A principios del siglo XX, 1 de cada 10 personas en el mundo vivía en las ciudades, lo que aunque parezca poco, era cuatro veces mayor que un siglo antes; y dos tercios se ubicaban en Europa, Norteamérica y Australasia. Lo anterior sucedió en un contexto de procesos diversos, como un rápido crecimiento de la población, el desarrollo industrial, económico y comercial, junto con un incremento en la explotación de los combustibles fósiles.

En este momento, las ciudades aunque seguían necesitando de los insumos del campo, comenzaron a contribuir a la economía nacional. Su proceso de rápido crecimiento, desde finales del siglo XIX, pero especialmente durante el siglo XX, estuvo caracterizado por la falta de planeación y organización adecuada para la provisión de servicios.

De acuerdo con cifras de la Organización de las Naciones Unidas (ONU),<sup>1</sup> la población urbana representa 54 por ciento, y se espera que para 2050 llegue a 66 por ciento. En la última década del siglo XX había 10 megaciudades; actualmente son 28, con más de 10 millones de habitantes. En conjunto albergan a 453 millones de personas, 12 por ciento de la población urbana mundial; para 2030 se estima 41 ciudades con más de 10 millones de habitantes, entre las que se encuentran Tokio, Japón (38 millones de habitantes); Delhi, India (25 millones de habitantes); Shanghái, China (23 millones de habitantes); y la Ciudad de México, México, Mumbai, India, y Sao Paulo; Brasil (21 millones de habitantes cada una; ONU, 2014).

El crecimiento de ciudades ha traído consigo retos importantes para el abastecimiento de bienes y servicios a su población, lo que ha derivado también en situaciones de desigualdad social de las clases sociales más empobrecidas.

El proceso de urbanización en México, durante el siglo XX, se atribuye a la industrialización y crecimiento poblacional, durante el siglo XX, la población urbana aumento 58 veces: de 1.4 millones de personas en el año 1900, a 81 millones de personas en 2010, de esta manera la proporción urbana respecto a la población total paso de 10 a 72 por ciento, en

110 años. Así el número de ciudades creció 11 veces y la población urbana aumentó casi 46 veces, lo cual dio lugar a la creación de zonas metropolitanas. En 1900 existían 33 ciudades de más de 15 mil habitantes y durante 110 años este número aumentó, en orden de magnitud, a 384 ciudades.<sup>2</sup>

El fenómeno de la urbanización de la población mundial va en aumento; en 2008, más de la mitad de la humanidad por primera vez vivía en las ciudades, cifra que sigue creciendo, debido a que las ciudades son sistemas dependientes de la energía y los materiales de otros territorios, medir la huella ecológica de las zonas urbanas es uno de los grandes retos actuales en aras de lograr la sostenibilidad.

Las ciudades se apropian de las reservas ecológicas de otros territorios para obtener recursos y exportar sus residuos. Así, cuanto mayores y más acaudaladas sean las ciudades, la demanda de superficie territorial para cubrir sus demandas y asimilar sus desechos tiende a ser mayor, es decir su huella ecológica aumenta, trayendo como consecuencia el calentamiento global.

En otras palabras, las ciudades emiten grandes cantidades de gases efecto invernadero. Éstos atrapan la energía del sol y de este calor producida los océanos nos absorben entre 80 y 90 por ciento (mucho más que la cantidad absorbida por la atmósfera), en respuesta, la temperatura promedio en la superficie terrestre se incrementa, lo que puede traer como consecuencia cambios en el patrón de circulación oceánica y provocar que algunas regiones marinas experimenten calentamientos o enfriamientos inusuales.

El clima es el resultado de una compleja interacción entre varios elementos y factores, por ello, una pequeña modificación altera todo el sistema: actualmente ya se observan y se seguirán experimentando en las próximas décadas los siguientes efectos:

- Aumento de la temperatura promedio global de los océanos y la superficie terrestre.
- Aumento promedio mundial del nivel del mar.
- Acidificación del mar.
- Aumento de la temperatura superficial de los océanos.
- Alteración de la abundancia de algas, plancton y peces en los ambientes marinos.
- Modificación de los patrones naturales de precipitación.
- Inundaciones recurrentes.
- Incremento en el número e intensidad de huracanes, principalmente en el Atlántico Norte.
- Sequías más prolongadas.
- Aumento en el número de días y noches cálidas a nivel global.
- Ondas cálidas más frecuentes y pronunciadas en Europa, Asia y Australia.
- Disminución en la disponibilidad de agua para consumo humano, agrícola e hidroeléctrico.
- Disminución en la productividad agrícola.
- Reducción y adelgazamiento de las capas de nieve en Groenlandia y la Antártica.
- Disminución de los glaciares a nivel mundial.
- Disminución de la capa de nieve primaveral del Hemisferio Norte.
- Pérdida de biodiversidad y cambio en la composición de los ecosistemas
- Disminución de la temperatura promedio en ciertos lugares.
- Mayor propensión a incendios forestales.
- Alteración de los ciclos biológicos y distribución geográfica de la flora y fauna.
- Alteración de los vectores de enfermedades infecciosas en ciertas áreas.

- Aumento, en Europa, de la mortalidad a causa del aumento de las temperaturas.

Respecto a la emisión de CO<sub>2</sub>, México contribuyó en 2011 con 1.4 por ciento de las emisiones globales derivadas principalmente de la quema de combustibles fósiles, México es el duodécimo país con mayores emisiones. De acuerdo con los estudios más recientes elaborados para México, en el país ya se pueden observar los siguientes cambios:

- El país se ha vuelto más cálido desde la década de 1960.
- Las temperaturas promedio a escala nacional aumentaron 0.85 grados Celsius; y las invernales, 1.3.
- Se ha reducido la cantidad de días más frescos desde los años sesenta del siglo pasado y hay más noches cálidas.
- La precipitación ha disminuido en la porción sureste desde hace medio siglo.

Con base en la mejor información disponible se han construido modelos matemáticos que permiten generar distintos escenarios de los impactos que se pueden presentar para 2100.

Los diversos modelos coinciden que la temperatura en México aumentará 4 grados Celsius en la zona fronteriza con Estados Unidos de América, y se estima que el resto del país aumentará entre 2.5 y 3.5 grados Celsius.

En cuanto a la precipitación, se espera que disminuya en promedio entre 5 y 10 por ciento (entre 22 a 4.5 mm/mes menos), aunque los diferentes modelos no coinciden en sus estimaciones.<sup>3</sup>

La ocurrencia de desastres naturales le cuestan a México 2,942 millones de dólares anuales en promedio, de acuerdo con el informe *Evaluación global de reducción de riesgos por desastres 2015*,<sup>4</sup> elaborado por la Oficina para la Reducción de los Riesgos por Desastres de la ONU, basado en los modelos que usan las compañías aseguradoras, que estiman en base anual las probabilidades de ocurrencia de fenómenos naturales y su potencial destructivo.

El informe ofrece datos desagregados por países, y para el caso de México calcula que los terremotos generan el mayor costo asociado con un desastre, con un promedio anual de 1 354.65 millones de dólares.

Para México siguen en costos las inundaciones (870.08 millones de dólares); los vientos originados por ciclones (613.02 millones de dólares); las tormentas (103.05 millones de dólares); y los tsunamis (1.49 millones de dólares). Calculó en 0 los costos por erupciones volcánicas.

El informe destacó además que de 2005 a 2014, los desastres naturales han causado en México la muerte de 4 mil 968 personas, así como la destrucción de 2.54 millones de viviendas, y daños adicionales a 191 mil viviendas.

En total, estos desastres han afectado a 87.62 millones de mexicanos, cifras que seguirán en aumento debido a la creciente urbanización, por ello, resulta necesario empezar a legislar para transformar las comunidades y ciudades mexicanas a unas más resilientes y sostenibles.

En este sentido, “la resiliencia alude a la capacidad de los asentamientos humanos para resistir y recuperarse rápidamente de cualquier peligro plausible. La resiliencia frente a las crisis no sólo contempla la reducción de riesgos y daños de catástrofes (como pérdidas humanas y bienes materiales), sino la capacidad de volver rápidamente a la situación estable anterior. Mientras que las típicas medidas de reducción de riesgos tienden a concentrarse en una amenaza específica y dejan de lado la vulnerabilidad frente a otro tipo

de peligros, la resiliencia adopta un enfoque frente a amenazas múltiples, considerando la capacidad de recuperación frente a todo tipo de peligros plausibles”.<sup>5</sup>

Los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas, han optado por incluir dentro de sus prioridades políticas, la Reducción de Riesgo de Desastres (RRD). Entendemos por esto, al conjunto de políticas públicas que tienen como objetivo primordial reducir el impacto y los daños causados por desastres naturales. La reducción de riesgo incluye distintos aspectos como la gestión, mitigación y la preparación para catástrofes. En 2015 se introduce en los Objetivos de Desarrollo Sustentable la RRD y, oficialmente, pasa a formar parte de la Agenda de Desarrollo de las Naciones Unidas, por lo que en la actualidad reducir el riesgo de desastres es parte fundamental del desarrollo sustentable de una nación. Por ello, en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada del 14 al 18 de marzo de 2015 en Sendai, Miyagi (Japón), los países miembros de la ONU, establecieron una serie de acciones pautadas para cumplimentar los retos del desarrollo sostenible, destacando la necesidad de aprobar un marco para la reducción del riesgo de desastres después de 2015 conciso, específico, preparado con visión de futuro y orientado a la acción.

Podría decirse que la principal diferencia del nuevo marco (Sendai) frente a su predecesor es su carácter más inclusivo, estableciendo de modo directo que las personas con discapacidad, y otras comunidades vulnerables, como los migrantes, tienen un papel que desempeñar en la RRD como participantes activos y no sólo en el lugar de grupos vulnerables pasivos.

El Marco de Sendai va más allá del Marco de Acción de Hyogo en una serie de cuestiones clave, como

1. La importancia de las mujeres como participantes y líderes en el desarrollo de estrategias de RRD, y no sólo como víctimas de desastres;
2. La necesidad de garantizar el acceso a los servicios de atención médica en situaciones posteriores a los desastres y aborda los riesgos relacionados con la salud en relación con la capacidad de recuperación de una manera más completa; y
3. Que tiene un enfoque explícito fuerte en la acción a nivel local.

El Marco de Sendai también reafirma una tendencia creciente dentro de la RRD acerca de poner un mayor énfasis en la construcción de resiliencia y centrarse menos en la gestión de desastres post-evento y más en el vínculo entre la RRD, la planificación del desarrollo a largo plazo y el abordar los riesgos subyacentes.

México, geográficamente y debido a su acelerado proceso de urbanización es altamente vulnerable, susceptible a terremotos, huracanes, inundaciones, tornados y sequías, por ello es importante puntualizar que el gobierno federal encabezado por el licenciado Enrique Peña Nieto, desde el inicio de su gestión ha impulsado sin precedentes la atención de daños que provocan los desastres naturales; siendo algunas de sus acciones: la emisión de declaratorias de desastres para acceder a los recursos del Fondo de Desastres Naturales; la reducción en el tiempo del proceso de atención de emergencias; y, las compras para personas afectadas que van desde despensas, equipos de limpieza, agua purificada, cobertores, colchonetas, láminas para construcción entre otros productos.

Sin embargo, estas acciones son a posteriori, siendo de imperiosa necesidad adecuar el marco normativo vigente y los programas y políticas públicas en materia de resiliencia y reducción de riesgos, sin embargo, debemos reconsiderar es el uso y destino de los

recursos federales para la prevención, atención y reconstrucción de las zonas afectadas por los desastres naturales o antropogénicos.

De conformidad con la información pública disponible, en los tres primeros años del actual gobierno se ejercieron 38 mil 506.4 millones de pesos en recursos del Fondo de Desastres Naturales (Fonden), en contraste, sólo se invirtieron en acciones de prevención vía el Fondo para la Prevención de Desastres Naturales 411.0 millones de pesos, es decir, 1.1 por ciento respecto a lo erogado en acción vía Fonden.

La mayor parte de la inversión realizada por parte del Gobierno Federal se destina a acciones de atención a emergencias provocada por los desastres naturales y no a la prevención; gasto que debe ser considerado como inversión y ahorro y no como pérdidas. De acuerdo con datos estimados por la UNISDR y el Banco mundial, por cada 1 dólar americano invertidos en la planeación de ciudades bajo el esquema Reducción de Riesgos de Desastres, el retorno de inversión es aproximado de 4 a 5 dólares estadounidenses en gastos de reconstrucción y pérdidas económicas del sector productivo y de la sociedad en general.<sup>6</sup>

Las políticas de desarrollo mal diseñadas y orientadas a la industrialización y explotación de los recursos naturales aumentan los riesgos de desastre y las pérdidas humanas, económicas y estructurales (cambio climático combinado con pobre infraestructura y nula política de RRD son los principales motivos). Por tanto, la resiliencia y RRD involucra todas las partes de la sociedad, gobierno, especialistas, ciudadanos y sector privado.

La RRD y las políticas de adaptación al cambio climático están íntimamente relacionados, ya que comparten el mismo objetivo final y común de reducir la vulnerabilidad de las comunidades a los peligros del tiempo y reducir los efectos del cambio climático.

La inversión pública y privada en la prevención y reducción del riesgo de desastres a través de medidas estructurales y no estructurales son esenciales para mejorar las condiciones económicas, sociales, de salud y resiliencia cultural de las personas, comunidades, países y sus bienes.

Por lo expuesto, esta iniciativa no busca más que apoyar y abonar a lo expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el objetivo 1.6, “Salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre de origen natural o humano”, y a la línea de acción “Impulsar la gestión integral de riesgos como una política integral en los tres órdenes de gobierno, con la participación de los sectores privado y social”.

Aumentar la preparación y reconstruir con resiliencia ayuda a la recuperación, rehabilitación y reconstrucción así como al desarrollo y adaptación a los efectos del cambio climático de cualquier asentamiento humano.

Por lo expuesto pongo a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforman las fracciones II y XIV del artículo 29 de la Ley General de Cambio Climático**

**Artículo 29.** Se considerarán acciones de adaptación

II. El establecimiento de centros de población o asentamientos humanos **bajo criterios de resiliencia**, así como en las acciones de desarrollo, mejoramiento y conservación de los mismos;

XIV. Los programas **para la reducción de riesgos de desastres** y del Sistema Nacional de Protección Civil;

**Transitorios**

**Primero.** La federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus competencias, tendrán un plazo de 120 días, contados a partir de que entre en vigor la presente reforma, para elaborar o adecuar las políticas, la estrategia nacional, el programa y los programas de acuerdo a las modificaciones realizadas.

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

**Notas**

1 ONU-Noticias. *Más de la mitad de la población vive en áreas urbanas y seguirá creciendo.*

<http://www.un.org/es/development/desa/news/population/world-urbanization-prospects-2014.html>

2 Emily McClung de Tapia, Guillermo Acosta Ochoa, Alejandro Terrazas Mata, Abril Cid Salinas. *Nuestra huella en el planeta: La historia humana del origen a nuestros días*. Siglo XXI.

3 Exposición de motivos del acuerdo nacional por el que se emite la Estrategia Nacional de Cambio Climático, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 2013. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5301093&fecha=03/06/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301093&fecha=03/06/2013)

4 UNISDR. *Evaluación global de reducción de riesgos por desastres 2015.*

[http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/gar-pdf/GAR2015\\_SP.pdf](http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/gar-pdf/GAR2015_SP.pdf)

5 Resiliencia. ONU Habitat. Disponible en [es.unhabitat.org/temas-urbanos/resiliencia/](http://es.unhabitat.org/temas-urbanos/resiliencia/)

6 The World Bank; *In Mexico, forests deliver for jobs and climate commitments*, 10 de mayo de 2016, <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2016/05/10/in-mexico-forests-deliver-for-jobs-and-climate-commitments>

Sede de la Comisión Permanente, a 20 de julio de 2016.

Diputada Mirza Flores Gómez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Cambio Climático. Julio 20 de 2016.)