

CAPÍTULO OCTAVO

DERECHOS HUMANOS Y DESASTRES. OBLIGACIONES DE ACTUACIÓN DE LAS AUTORIDADES ESTATALES⁷⁷

Los efectos catastróficos asociados a un fenómeno natural suelen vincularse a fuerzas incontrolables e imprevisibles de la naturaleza cuyas consecuencias escapan de la responsabilidad humana. Aunque no puede impedirse que un fenómeno natural ocurra, sí pueden eliminarse o mitigarse al máximo los daños previsibles que puede generar en las personas. Por ello, los efectos catastróficos de los fenómenos naturales obedecen —la mayoría de las veces— a factores socialmente contruidos.

No es “natural” que un fenómeno desemboque en desastre. Ello depende de acciones y omisiones humanas dentro de las que el rol del Estado juega un papel fundamental; en efecto, este es el encargado de prevenir muchos de los riesgos asociados a los desastres y está encargado de garantizar y proteger los derechos de todas las personas, en especial de aquellas en situación de vulnerabilidad. No es natural que existan poblaciones asentadas en zonas proclives a fenómenos sin que sus edificaciones sean resistentes a los daños. Tampoco es natural que sean las poblaciones en condiciones socioeconómicas desfavorables las que suelen asentarse en tales zonas o las que carezcan de edificaciones seguras y de derechos exigibles sobre las mismas.

A lo largo de este capítulo, intentamos identificar las principales obligaciones en materia de derechos humanos que tiene el Estado mexicano en relación con los desastres⁷⁸, las autoridades competentes del cumpli-

⁷⁷ Redacción: equipo coordinador.

⁷⁸ El artículo 3 del Proyecto de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) sobre Protección de las personas en caso de desastre, define el desastre como, “un acontecimiento o una serie de acontecimientos calamitosos que ocasionen pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y angustia a seres humanos, o daños materiales o ambientales de gran magnitud, perturbando así gravemente el funcionamiento de la sociedad”. La importancia de esta definición es que no asocia el desastre a la naturaleza y por consiguiente, contempla que existen factores antrópicos y procesos sociales con efectos calamitosos. El término desastre, a lo largo de este informe ha de entenderse en este sentido, sobre todo asociado a procesos sociales particulares que pueden devenir en catástrofes.

miento de esas obligaciones, los vacíos normativos o falencias institucionales que pueden dificultar ese cumplimiento, y las acciones que pueden tomarse para superar tales obstáculos y satisfacer al máximo las obligaciones.

La idea central que defendemos es que existen múltiples fuentes jurídicas que obligan al Estado mexicano a proteger los derechos humanos de su población —y en especial de los sectores más vulnerables— ante eventos cuyos efectos catastróficos sean previsibles. Pese a que pueden precisarse ciertos marcos normativos, la obligación general de protección existe en todo momento. En México, el problema principal no reposa en la ausencia de marcos normativos pues, aunque perfectibles, existen.

Así, aun cuando es deseable que de la concepción tradicional de “Protección Civil” se transite a una concepción de “Gestión Integral de Riesgo de Desastre” (Macías, 2016) que lo concibe como un proceso que debe ser atendido en sus diferentes fases, insistimos en que la principal falla del Estado deriva del incumplimiento de los marcos existentes⁷⁹, la falta de coordinación de los diferentes niveles de gobierno, así como la imposibilidad de identificar autoridades responsables encargadas de los deberes de protección y atención, y que coordinen armónicamente un sistema de prevención de desastres.

Con el fin de presentar más claramente al desastre como un proceso social con diferentes fases, la estructura de este capítulo se divide en tres etapas⁸⁰ que generan distintos tipos de obligaciones en cabeza del Estado: la etapa previa al acaecimiento del fenómeno natural, en este caso el sismo, en la cual la principal obligación es la prevención de afectaciones a derechos; la etapa del durante relativa a los momentos inmediatamente posteriores a la ocurrencia del fenómeno natural, en la cual las obligaciones tienen que ver con hacer frente a la emergencia para minimizar daños y atender a las personas afectadas; y la etapa posterior a la emergencia, en la cual las obligaciones se concentran en la estabilización socioeconómica, la reconstrucción, la reparación y la garantía de no repetición. Dependiendo de cómo se enfrenten los riesgos, cómo se responde ante el acae-

Ver, CDI-ONU, Proyecto sobre Protección de las Personas en Caso de Desastre, Doc. A/CN.4/L.831, 15 de mayo de 2014.

⁷⁹ Aun cuando acompañamos los postulados teóricos que abogan por una concepción del desastre como un proceso que se debe gestionar de forma integral, varias de las reflexiones de este capítulo se refieren a la Ley de Protección Civil, en tanto que es el marco legal vigente y aplicable.

⁸⁰ La división propuesta obedece a cuestiones de claridad expositiva, en todo caso, en la literatura especializada se suelen diferenciar cuatro fases así: i) prevención-mitigación, ii) preparativos, iii) respuesta y iv) recuperación. Ver Macías (2016).

cimiento del fenómeno natural y cómo se establecen los mecanismos para recuperarse, los efectos pueden ser más o menos desastrosos.

Aunque este capítulo se inspira en las afectaciones a derechos y las actuaciones y omisiones de las autoridades mexicanas durante el sismo de 19 de septiembre de 2017 en la Ciudad de México, las obligaciones identificadas y las recomendaciones sugeridas están formuladas con vocación de generalidad, pues en la mayoría de casos son aplicables a otros fenómenos y otros lugares, sin perjuicio de las especificidades que se deriven de ciertas situaciones.

I. ETAPA ANTERIOR AL SISMO

Las obligaciones del Estado en la etapa previa del desastre tienen como premisa principal la prevención de afectaciones previsibles a los derechos humanos. Esto consiste en impedir o reducir al máximo los daños a la población que pueden asociarse a la ocurrencia de un fenómeno natural. El efecto desastroso de tal fenómeno dependerá del mayor o menor grado de preparación para afrontarlo, particularmente para reducir las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran ciertos grupos poblacionales en razón de su asentamiento en zonas con elevados niveles de riesgo.

La prevención tiene el propósito principal de lograr la protección de los derechos a la vida y a la integridad personal, que requiere del cumplimiento previo de los derechos a la no discriminación, a la vivienda y otros derechos sociales. La preparación adecuada de las instituciones frente al desastre permite eliminar o reducir el riesgo de que haya personas que pierdan la vida o vean su integridad afectada cuando ocurre un evento desastroso. La garantía de acceso incluyente a la vivienda, así como a servicios públicos de educación y salud en condiciones de seguridad impide que sean las poblaciones más vulnerables quienes más daños sufran ante la ocurrencia de un fenómeno natural.

Estas obligaciones son particularmente imperiosas en países y regiones que han sido catalogadas como de alto riesgo para distintos fenómenos, dado que el conocimiento previo del riesgo exige mayores labores de prevención y mitigación.

Esto no significa que cualquier daño causado por un fenómeno natural implique la violación de las obligaciones de protección de derechos en cabeza del Estado. Sin duda hay escenarios que escapan de las capacidades de prevención, así como daños que pueden mitigarse mas no evitarse por completo. Sin embargo, es mucho lo que pueden y deben hacer las

autoridades estatales para prevenir y reducir daños, y cuando no lo hacen incurrir en responsabilidad por las afectaciones a los derechos humanos que ocurran.

A continuación, se presentan las fuentes jurídicas que consagran estas obligaciones.

1. *Obligaciones*

A. *Obligación de protección*

Los estándares jurídicos internacionales en materia de desastres han relacionado la prevención con los siguientes factores: la reducción de exposición a desastres, la disminución de vulnerabilidad de las personas y la mejora en la preparación para eventos adversos (Oficina de las Naciones Unidas para Reducción de Riesgo de Desastre, 2009). Es necesario que la reducción de riesgos por desastres sea pensada en clave de derechos humanos, con el fin de que los marcos jurídicos y las políticas públicas desplegadas no se restrinjan a la protección de infraestructura, sino que contemplen la reducción de vulnerabilidad de las personas mayormente expuestas al riesgo, teniendo como pilar la protección de la vida.

Así pues, en México la obligación de prevención y mitigación de daños asociados a desastres tiene como fuente general el artículo primero de la Constitución, que establece cuatro obligaciones fundamentales para todas las autoridades en el ámbito de sus competencias: promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos contenidos en dicho documento y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.

La protección de derechos humanos le impone al Estado la obligación de tomar las medidas necesarias para evitar que se produzcan violaciones a derechos tanto por agentes estatales como por particulares. De esta manera, la obligación de protección se caracteriza por ser positiva, es decir, implica que el Estado realice acciones tendientes a asegurar el ejercicio de los derechos humanos de la población.⁸¹ Es importante señalar que esta obligación tiene una relación inseparable de la obligación de garantía en la etapa del desastre, pues de su cumplimiento depende que en la emergen-

⁸¹ Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.

cia se puedan usar los protocolos y mecanismos mandados por el deber de prevención y así garantizar los derechos durante el desastre.

Para lograr dicha meta, es necesario crear y habilitar un aparato jurídico e institucional que tenga identificadas y minimice, en la medida de lo posible, las situaciones de riesgo que eventualmente puedan provocar una afectación de los derechos de las personas bajo su jurisdicción. Como señala el artículo segundo de la Ley de Protección Civil, la reducción de riesgos necesita del compromiso público y del desarrollo de un marco institucional para eliminar vulnerabilidades.⁸²

Como es posible notar, la obligación de protección implica dos momentos con distintas acciones que las autoridades deben desplegar. En primer lugar, está la creación de un marco jurídico que delimite la actuación de las autoridades y que, dependiendo del caso específico, promueva medidas que impidan las afectaciones de derechos humanos, y prescriba conductas que puedan ser violatorias de tales derechos. El segundo momento se refiere a la creación y efectiva actuación del aparato institucional que implemente tales medidas y que está íntimamente ligado a la obligación de garantía para el momento de la emergencia.

La creación de un marco jurídico, si bien es vital, no alcanza para cumplir en su totalidad con la obligación de protección, pues además de ello se requiere que las autoridades actúen de forma eficaz y oportuna. Un claro ejemplo es lo sucedido el 19 de septiembre de 2017 en la Ciudad de México, pues pese la existencia de marcos normativos (en muchos casos detallados), las autoridades no actuaron de conformidad con ellos, lo cual condujo a afectaciones de derechos que hubieran podido evitarse, tal y como lo documentan los capítulos 2 y 3 de este informe.

Los estándares jurídicos de derechos humanos en materia de protección se han centrado en los derechos a la vida y a la integridad personal que, como ha destacado la Corte Interamericana, son la base para el ejercicio de cualquier otro derecho humano.⁸³ Sin embargo, la protección de tales derechos en situaciones de emergencia requiere en muchos casos que se garanticen derechos adicionales, tales como la no discriminación, la vivienda, la educación y la salud, como detallamos a continuación.

⁸² Ley General de Protección Civil. 2012.

⁸³ Corte IDH. Caso Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre de 2015. Serie C No. 307. Párr. 107.

B. *Obligación de prevención*

En materia de derechos humanos, el deber de prevención ha sido desarrollado para hacer efectiva la exigencia de evitar las violaciones de tales derechos, a través de la evaluación de situaciones que puedan representar un riesgo especial para una persona o grupo de personas.

Si bien los estándares de prevención han sido usados principalmente para la violencia en contra de la mujer, pueden ser trasladados con facilidad a cualquier situación que genere un riesgo especial para las personas, como sucede con los desastres. El conocimiento previo por parte de las autoridades estatales de una situación de riesgo que pone en peligro a las personas exige que el Estado despliegue su institucionalidad con el objetivo de desarrollar acciones y políticas para la salvaguarda de los derechos (CDHDF, 2013: 42-44).

Las personas asentadas en lugares catalogados como zonas proclives a sismos,⁸⁴ huracanes, volcanes, tornados u otros fenómenos naturales, viven bajo un riesgo constante en razón de sus eventuales efectos e impactos. En este sentido, una vez se identifica la situación de riesgo, el Estado tiene la obligación de realizar todas las acciones necesarias para evitar o minimizar los daños que pueden sufrir las personas expuestas al riesgo, a través de la creación y ejecución de políticas públicas que prevengan la afectación de derechos humanos.

La Ley de Protección Civil señala que un riesgo consiste en los “daños o pérdidas probables sobre un agente afectable, resultado de la interacción entre su vulnerabilidad y la presencia de un agente perturbador”.⁸⁵ Es así como el enfoque de las autoridades debe ser la disminución de la vulnerabilidad para que el evento perturbador produzca los menores daños posibles a los derechos de las personas bajo su jurisdicción.

Las acciones de prevención derivadas de este deber específico deben responder a una perspectiva integral de protección capaz de contrarrestar y combatir los factores de riesgo así como de fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar respuestas efectivas. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos indica que, ante el conocimiento de una situación que pone en peligro los derechos de las personas, las autoridades tienen el deber de adoptar medidas precisas para reducir

⁸⁴ En México incluyen no solo a la Ciudad de México (objeto principal de este informe) sino también a las zonas del sur y el suroeste del país ubicadas en el Cinturón Circum-pacífico o cinturón de fuego.

⁸⁵ Ley General de Protección Civil. 2012.

el riesgo en el que viven⁸⁶, lo cual se vuelve particularmente importante en los casos en los que las personas se encuentran en una situación de vulnerabilidad por su condición socioeconómica. En los siguientes apartados se expondrán algunas de las acciones necesarias que el Estado debe realizar para cumplir con este deber.

C. Disminución de vulnerabilidad a través de la garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)

El Estado tiene una obligación general de garantizar la satisfacción progresiva y no discriminatoria de los DESCAs, tales como la vivienda, la salud y la educación.⁸⁷ El cumplimiento acucioso de esta obligación puede contribuir al deber de prevención y de mitigación de riesgos a través de la disminución de la vulnerabilidad de los sectores poblacionales más expuestos a tales riesgos.

La tendencia de tales poblaciones a ubicarse en zonas de riesgo, la precariedad de sus viviendas y derechos sobre ellas, así como de la infraestructura de educación y salud, la invisibilización de sus problemáticas por parte de las autoridades y el acceso desigual a servicios públicos las ubican en una condición más desfavorable ante la ocurrencia de un fenómeno natural (Fernandes, 2011: 7).

En general, la garantía de los derechos económicos y sociales puede contribuir a la disminución de la vulnerabilidad de dos maneras. Por un lado, la garantía de esos derechos implica el cumplimiento de estándares concretos en materia de dignidad, seguridad, disponibilidad, habitabilidad, accesibilidad, calidad, asequibilidad, adaptabilidad, adecuabilidad cultural, progresividad, justiciabilidad, no discriminación, etc.⁸⁸ de la infraestructura usada para su satisfacción.

En contextos de riesgos por amenazas naturales, esos estándares deben interpretarse de manera más rigurosa, de modo que puedan ser cumplidos

⁸⁶ Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México... párr. 258

⁸⁷ Cfr. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁸⁸ Cfr. Comité DESC. Observación general N° 4 (1991). El derecho a una vivienda adecuada (E/1992/23); Comité DESC. Observación general N° 6 (1995) Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores. E/C.12/GC/24; Comité DESC. Observación general N° 12 (1999). El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11) (E/C.12/1999/5); Comité DESC. Observación general N° 13 (1999). El derecho a la educación (artículo 13) E/C.12/GC/24; Comité DESC. Observación general N° 14 (2000) El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12), E/C.12/2000/4.

incluso ante la ocurrencia de tales fenómenos. Dicho cumplimiento puede impedir o minimizar el lapso de interrupción en el goce de esos derechos que puede derivar de la ocurrencia de un fenómeno natural, así como salvaguardar los derechos a la vida y a la integridad de quienes los ejercen.

En concreto, esto implica que las viviendas, escuelas, hospitales y otros centros de atención para la garantía de DESCAs ya existentes deben ser sometidos a procesos de revisión y de mejoramiento tendientes a cumplir con los estándares antes mencionados. Cuando esos estándares no puedan cumplirse en razón del alto nivel de riesgo, es preciso que la reubicación se ofrezca en condiciones de información plena y voluntariedad.

De otro lado, las autoridades se encuentran obligadas a garantizar el cumplimiento de todos los derechos de forma progresiva.⁸⁹ El acceso progresivo a los DESCAs puede disminuir la vulnerabilidad de las personas a sufrir daños por fenómenos, haciendo que haya cada vez más personas que dispongan de una infraestructura digna, segura y adecuada en la cual vivir, educarse o recibir atención de salud. En ese sentido, puede argumentarse que la garantía de acceso universal o muy amplio a los derechos sociales debe verse reforzada en contextos de amenazas naturales, y las poblaciones más expuestas a ellas se vuelven sujetos prioritarios de acceso.

D. *Fiscalización*

El deber de fiscalización busca asegurar que las empresas (estatales, mixtas o privadas) que brinden servicios de interés público como la construcción de viviendas, la oferta de salud⁹⁰ o educación⁹¹ funcionen de forma correcta y conforme a las disposiciones legales correspondientes. En otras palabras, el deber de fiscalizar implica el despliegue de acciones necesarias para verificar y garantizar que cualquier servicio relacionado con bienes fundamentales sea realizado correctamente, lo cual supone el apego y cumplimiento de los derechos humanos involucrados.

Si bien el Estado tiene la posibilidad de delegar la prestación de servicios públicos, este conserva el deber de vigilar su efectiva prestación y

⁸⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1.

⁹⁰ Corte IDH. Caso Albán Cornejo y otros Vs. Ecuador. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2007. Serie C No. 171. Párr. 119.

⁹¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis: 1a. CLXXIX/2015 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I, Pág. 426.

de proteger los bienes públicos relacionados con ellos.⁹² De acuerdo con la Corte Interamericana, “la obligación de fiscalización estatal comprende tanto a servicios prestados por el Estado, directa o indirectamente, como a los ofrecidos por particulares”.⁹³

Cuando los servicios en cuestión involucran derechos tales como la vivienda, la educación o la salud, además de garantizar el acceso universal o progresivo a tales derechos, el Estado tiene la obligación de asegurar que la infraestructura utilizada para garantizar dicho acceso cumpla cabalmente con la normativa en materia de mitigación de riesgos, tanto al momento de su construcción como a lo largo del tiempo. Esta obligación busca garantizar la vida e integridad de las personas que acceden a vivienda, escuelas y hospitales.

En concreto, la obligación implica (i) la construcción de infraestructura segura por parte del Estado directamente o la vigilancia estricta de las actividades de construcción cuando sean adelantadas por parte de empresas privadas o mixtas; (ii) la revisión periódica de la infraestructura construida, así como la revisión inmediata justo después de la ocurrencia de una amenaza natural, con el fin de identificar daños o debilitamientos que puedan hacer las construcciones más vulnerables con el paso del tiempo.

La omisión de acciones tendientes a vigilar a las empresas constructoras o evaluadoras de construcciones implica que tanto el Estado como las empresas que incumplieron la normatividad sean responsables por las violaciones a los derechos humanos derivadas de construcciones mal realizadas.

Aunado a lo anterior, el Estado ha de atender las necesidades particulares de protección de los sujetos de derecho.⁹⁴ Así, en los casos en los que las personas se encuentren en una situación de riesgo debido al lugar en que viven o a su situación económica, la supervisión de las viviendas por parte del Estado adquiere un carácter reforzado y debe ser una prioridad.

Para alcanzar estos propósitos, no basta con la existencia de marcos jurídicos sino que, además, se requiere que el Estado cuente con las instituciones adecuadas para cumplir o vigilar el cumplimiento de las actividades delegadas a particulares. De este modo, la eventual responsabilidad del Estado tendría que evaluarse a partir de la omisión de las labores de

⁹² Corte IDH. Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149. Párr. 96.

⁹³ Corte IDH. Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C No. 261. Párr. 149.

⁹⁴ *Ibíd.*, párr. 120.

fiscalización y supervisión que ejercen las autoridades respecto de quienes están encargados de desarrollar proyectos inmobiliarios o de evaluar la seguridad de las construcciones.

2. *Acciones específicas que debe desplegar el Estado, obstáculos existentes y recomendaciones para su superación*

A. *Coordinación de autoridades competentes para la prevención*

Aunque todas las autoridades estatales tienen el deber de garantizar la protección de derechos humanos y prevenir su afectación, en materia de desastres el Estado mexicano ha otorgado las competencias principales al Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC). El SNPC está compuesto por todas las autoridades a nivel federal, estatal, municipal, grupos de voluntarios, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, entre otros que tienen alguna facultad o actividad relacionada con la protección civil.⁹⁵

Dada la multiplicidad de actores involucrados y la complejidad de tareas que deben desempeñar, la coordinación se vuelve pilar esencial para garantizar la protección de derechos. Aun cuando la Ley General de Protección Civil tiene como objetivo establecer las bases de coordinación entre los distintos miembros del sistema, la ley se limita a apuntar las múltiples facultades y obligaciones de todas las autoridades involucradas, pero sin aclarar cuáles son las autoridades responsables principales dentro de cada nivel, y cómo se resuelven los problemas de traslape o concurrencia de los distintos niveles.

Respecto del primer punto, la legislación contempla a nivel nacional como autoridades en materia de protección civil a la Coordinación Nacional de Protección Civil, el Consejo Nacional de Protección Civil, el Comité Nacional de Emergencias y el Centro Nacional de Prevención Civil.

La Coordinación Nacional tiene entre sus facultades supervisar y coordinar acciones de protección civil, incluso durante los momentos de la emergencia.⁹⁶ Sin embargo, en el momento de la emergencia el Comité Nacional de Emergencias es la instancia facultada para coordinar la actuación de todas las autoridades.

Tanto la Coordinación Nacional⁹⁷ como el Consejo Nacional tienen entre sus facultades promover la coordinación entre los distintos niveles

⁹⁵ Cfr. Ley General de Protección Civil, artículo 16.

⁹⁶ Cfr. Ley General de Protección Civil, artículo 19.

⁹⁷ Ídem.

de gobierno. La Coordinación Nacional de Protección Civil forma parte de la SEGOB y el Consejo Nacional es la plataforma en la cual se reúnen las partes del Sistema Nacional para ponerse de acuerdo y verificar los avances del Programa Nacional de Protección Civil. Como resulta evidente, hay un notorio traslape de facultades de coordinación que, en lugar de hacer estas posibles, las dificulta enormemente e incluso impide su efectiva aplicación.

En cuanto al segundo punto, de acuerdo con la Ley de Protección Civil, el primer respondiente ante una emergencia debe ser la autoridad que primero tenga conocimiento del siniestro y esta debe informar inmediatamente a las instancias especializadas de protección civil. La Ley establece que los municipios son la primera instancia especializada en protección civil que debería atender la emergencia.⁹⁸ En caso de que el municipio no sea capaz de sobrellevar el momento de emergencia, este puede alertar a las autoridades de la entidad federativa para que intervengan. En caso de que esto tampoco sea suficiente, se procederá a informar a las instancias federales para que actúen.⁹⁹

Así pues, existe un orden ascendente de intervención de las autoridades. Es decir, para atender la emergencia se comienza con el nivel municipal, en caso de insuficiencia intervienen las autoridades estatales y, posteriormente, las federales. Sin embargo, existen disposiciones reglamentarias que permiten a la Federación intervenir de manera inmediata en el momento de la emergencia para la realización de actividades de evaluación de daños, seguridad, búsqueda, entre otras.¹⁰⁰ Esto contribuye a la confusión y lenta respuesta de las autoridades y las actuaciones que deben desplegarse en el momento de la emergencia.

De otra parte, si bien el Manual de Operación del Sistema Nacional de Protección Civil contiene lineamientos sobre la forma en que deben actuar las autoridades en el momento de la emergencia para actividades como coordinación de la emergencia, búsqueda o auxilio, estos no son lo suficientemente específicos o accesibles para ser aplicados al momento del desastre.

En razón de la problemática es necesario verificar la necesidad de existencia de tantas autoridades a nivel federal en materia de protección civil y,

⁹⁸ Cfr. Ley General de Protección Civil, artículo 21 y Reglamento de la Ley General de Protección Civil, artículo 109. El Manual de Operación del Sistema Nacional de Protección Civil también establece a las autoridades municipales y estatales como encargadas principales al momento de la emergencia.

⁹⁹ Cfr. Ley General de Protección Civil, artículo 21.

¹⁰⁰ Reglamento de la Ley General de Protección Civil, artículo 26.

en caso de que no lo sean, concentrar en menos autoridades las facultades sobre la materia para un tratamiento y seguimiento más efectivo.

Lo mismo ocurre respecto de las actividades para reducir riesgos e identificar vulnerabilidades.¹⁰¹ Las autoridades a nivel nacional en materia de protección civil, excepto el Comité Nacional de Emergencias que opera en el momento de la emergencia, tienen labores operativas para la disminución de riesgos. Debido a lo anterior, no existe un marco claro para determinar las autoridades y las acciones necesarias que deben desplegarse de forma previa para disminuir la vulnerabilidad y los riesgos y, por tanto, no existen criterios para evaluar si fueron realizadas o no. Se contempla a todas las autoridades para el cumplimiento de estas tareas, señalando que lo harán en el ámbito de sus competencias; empero, ni la ley, ni el reglamento son lo suficientemente específicos para determinar a qué nivel administrativo le corresponde cada acción.

La legislación en la materia contempla Programas Especiales de Protección Civil para actuar coordinadamente ante un peligro o riesgo particular derivado de un agente perturbador en un área determinada.¹⁰² A través de estos instrumentos, las autoridades coordinadoras podrían delimitar las acciones que debe realizar cada autoridad en caso de la presencia de una amenaza natural, usando un nivel de especificidad suficiente para que el documento resulte operativo. En este sentido, es preciso que de forma previa se realicen protocolos de actuación muy detallados, con base en los Programas Especiales, que permitirán a todas las autoridades actuar ordenada y correctamente durante el momento de la emergencia.

¹⁰¹ Ley General de Protección Civil, artículo

¹⁰² Ley General de Protección Civil, artículo 38.

Cuadro 8.1

Obligaciones preexistentes y recomendaciones en materia de coordinación de autoridades para la prevención

Obligación	Autoridad	Recomendaciones	Fuente
Crear protocolos precisos sobre la autoridad competente respecto de cada labor relacionada con la atención de la emergencia	Entidades federativas con coadyuvancia de la Coordinación Nacional de Protección Civil	Creación de un Sistema Nacional de Prevención, Reacción y Reconstrucción frente a Desastres que ofrezca una cara única del Estado a través de un órgano con independencia presupuestal y de funcionamiento	Artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
			Artículo 38 de la Ley General de Protección Civil
Contar con personal especializado y capacitado para atender una emergencia por ser primer respondiente	Municipios	Fortalecer las capacidades de protección civil de las entidades municipales para que sean suficientes para sobrellevar una emergencia	Artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
			Artículo 21 de la Ley General de Protección Civil
Realizar acciones de prevención para disminuir vulnerabilidades de forma coordinada	Todas las autoridades con obligaciones de protección civil de los tres niveles de gobierno	Fijar claramente la competencia de la Federación para que, tanto en la etapa previa a la emergencia como durante la emergencia, actúe bajo supuestos y situaciones específicas	Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
			Artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos
			Artículo 3 de la Ley General de Protección Civil
Crear Programas Especiales de Protección Civil dependiendo del fenómeno natural del que se trate	Entidades federativas con coadyuvancia de la Coordinación Nacional de Protección Civil	Hacer una división clara y accesible de las actividades que le corresponden a cada una de las autoridades incluidas en el programa	Artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
			Artículo 38 de la Ley General de Protección Civil

B. Recopilación y difusión de información sobre riesgos con enfoque diferenciado por vulnerabilidad

Para adoptar y llevar a cabo políticas públicas adecuadas de prevención de daños, es preciso que el Estado cuente con información suficiente y actualizada sobre los riesgos asociados a las amenazas naturales que existen a lo largo del territorio y sobre las poblaciones vulnerables.

La forma a través de la cual el Estado mexicano ha decidido recopilar tal información son los Atlas de Riesgo.¹⁰³

De acuerdo con la Ley de Protección Civil, el Atlas Nacional de Riesgos es el sistema integral de información sobre agentes perturbadores y daños esperados, resultado de un análisis espacial y temporal sobre la relación entre peligros, vulnerabilidad y grado de exposición de los agentes afectables. Además, el Estado debe tomar en cuenta las necesidades especiales de grupos en situación de vulnerabilidad.¹⁰⁴ Esto significa que los mapeos de riesgo deben identificar a los sectores poblacionales más vulnerables a la ocurrencia de un desastre no solo por su ubicación sino por condiciones especiales de vulnerabilidad como pobreza, aislamiento, derechos precarios sobre la vivienda, o pertenencia a un grupo digno de protección especial como los menores, las mujeres, las personas con discapacidad, las personas de la tercera edad y los miembros de pueblo indígenas y afrodescendientes.

Existe la obligación de realizar un Atlas de Riesgo en todos los niveles de gobierno, es decir, la Federación, cada estado y cada municipio tienen el deber de contar con uno.¹⁰⁵ Sin duda la autoridad que esté más cerca del territorio puede hacer un mejor inventario de los riesgos y particularidades del lugar bajo su jurisdicción. Pero para que ello suceda y la información sea de calidad en todas partes, es preciso que los municipios con menos recursos y capacidad institucional reciban el apoyo económico y técnico que requieran.

Además, es crucial que la información producida a nivel local forme parte de un sistema nacional unificado de información de manera que no sea fragmentaria ni heterogénea, sino que esté articulada. Para ello, conviene que se establezcan parámetros mínimos para la elaboración de los Atlas que garanticen la coherencia y univocidad de toda la información sobre riesgos y que se entrene a los funcionarios encargados.

¹⁰³ Ley General de Protección Civil, artículo 2 Fr. IV.

¹⁰⁴ Ley General de Protección Civil, artículo 4 Fr. VIII.

¹⁰⁵ Ley General de Protección Civil, artículos 19, 83 y 86.

De otra parte, los Atlas de riesgo deben ser actualizados periódicamente, y su información debe ser tomada en cuenta no solo por las autoridades de protección civil sino también en todos los ejercicios de planeación territorial. Asimismo, es necesario que la información sea ampliamente difundida entre la población, y en especial entre los sectores más vulnerables y expuestos al riesgo. Solo de ese modo puede garantizarse el derecho de las personas a decidir libremente dónde vivir.¹⁰⁶

A partir del consentimiento informado y la voluntariedad como principios fundamentales, deben ofrecerse opciones de reubicación en aquellos casos en los cuales exista un riesgo cuya mitigación no sea posible o resulte desproporcionadamente costosa. En caso de que la reubicación sea la mejor opción, esta debe realizarse en condiciones de dignidad y con un enfoque progresivo en el cumplimiento de derechos económicos, sociales y culturales y debe procurar ofrecer iguales o mejores condiciones de accesibilidad, habitabilidad, asequibilidad, etc.

Es importante señalar que los medios de comunicación se encuentran también obligados a auxiliar en la difusión de información sobre riesgos¹⁰⁷ obtenida de los Atlas de Riesgo. Esto puede servir para que las personas puedan saber en qué condiciones se encuentra el lugar en el que viven. Asimismo, es indispensable tener en cuenta las características específicas de la población para su difusión, pues no todas las personas tienen acceso a los medios electrónicos donde puede consultarse el Atlas Nacional de Riesgos. En esos casos, la televisión y las radios comunitarias pueden convertirse en un mecanismo esencial.

¹⁰⁶ Ley General de Protección Civil, artículo 41.

¹⁰⁷ Ley General de Protección Civil, artículo 13.

Cuadro 8.2

Obligaciones preexistentes y recomendaciones en materia de recopilación y difusión de información sobre riesgos con enfoque diferenciado por vulnerabilidad

Obligación	Autoridad	Recomendaciones	Fuente
Realizar un Atlas de Riesgo a nivel nacional	Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED)	Creación, donde no los haya, y actualización periódica de atlas de riesgo en lugares con tendencia a cambios constantes en el suelo.	Artículo 19 Fr. XXII de la Ley General de Protección Civil
		Se sugiere el establecimiento de criterios uniformes y el apoyo técnico y financiero para aquellos municipios que no tengan la capacidad para realizarlos.	
Levantamiento de información para los atlas de riesgo con enfoques diferenciados sobre situaciones de vulnerabilidad.	Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED)	Coordinación entre todos los niveles de gobierno para compartir información sobre riesgos para el Atlas Nacional de Riesgos	Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
	Dependencia a nivel estatal de realizar Atlas de Riesgo		Artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos
	Dependencia a nivel municipal de realizar Atlas de Riesgo		Artículo 19 Fr. XXII de la Ley General de Protección Civil
Difusión de información sobre riesgos	Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED)		Artículos 1 y 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Cuadro 8.2 (continuación)

Obligación	Autoridad	Recomendaciones	Fuente
Difusión de información sobre riesgos	Dependencia a nivel estatal de realizar Atlas de Riesgo	Difusión de riesgos con información culturalmente adecuada, considerando situaciones de vulnerabilidad como pobreza o discapacidad.	Artículo 1.1 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos
	Dependencia a nivel municipal de realizar Atlas de Riesgo		Artículo 41 de la Ley General de Protección Civil
	Medios de comunicación masiva previo convenio con el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED)		Artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
			Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos
			Artículo 13 de la Ley General de Protección Civil
Revisión paulatina de infraestructura y supervisión de particulares	Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED)	Calendarización de revisiones periódicas por parte de personas expertas en mecánica de suelos.	
		Exigencia a las empresas que construyan en zonas de riesgo de un informe de cómo la empresa lidiará con los riesgos del lugar y medidas para disminuir vulnerabilidades para evacuar en caso de emergencia.	

C. Capacitación efectiva de personal para acciones de prevención y emergencia

Otro de los pilares fundamentales para que la legislación en materia de protección civil resulte efectiva es que el personal involucrado en cualquier acción de protección civil se encuentre bien capacitado. La obligación estatal no solo incluye a quienes forman parte de las Unidades de Protección Civil que han de existir en cada dependencia de gobierno, sino también a las personas encargadas de revisiones de inmuebles, rescatistas, entre otras.

En la legislación federal se establece la profesionalización de los integrantes del Sistema Nacional a través de la institucionalización de un servicio civil de carrera en cualquier nivel de gobierno. Si bien las características de la institución del servicio civil de carrera ayudarían a gestionar un tema como los desastres, la forma en que se encuentra regulado resulta problemático para su efectividad.

La Ley de Protección Civil indica que, en caso de no contar con un servicio civil de carrera en cualquier nivel de gobierno, las autoridades deben promover su creación. El problema es que esta obligación de medio es absolutamente indeterminada pues en la ley no se establecen los tipos de perfiles, el tipo de capacitación que se debe recibir, o cómo se debe conformar este servicio civil. En este sentido, los municipios o estados podrían argumentar que intentaron crear un servicio profesional pero que no lo lograron, sin que medie mayor explicación y sin que sea posible evaluar su cumplimiento, lo que además fomenta dinámicas no deseables de nepotismo y/o clientelismo.

Esta situación ha conducido a que, en muchos casos, las personas que forman parte del Sistema Nacional de Protección Civil no estén capacitadas para las labores que deben desarrollar. Por ejemplo, durante el sismo de 19 de septiembre hubo personas que manifestaron que las autoridades involucradas en los rescates no sabían bien lo que hacían y terminaron siguiendo órdenes de civiles que parecían más competentes, o que las autoridades que revisaron preliminarmente algunos inmuebles no eran ni ingenieros ni arquitectos.

El CENAPRED es la institución que a nivel nacional está encargada de la investigación y capacitación de los miembros del Sistema Nacional de Protección Civil.¹⁰⁸ En este sentido, podría ser la institución indicada para promover reglamentaciones y protocolos específicos, cuyo fin sea concen-

¹⁰⁸ Ley General de Protección Civil, artículo 23.

trar al servicio profesional de carrera a nivel federal, que permitiría homologar las capacidades y conocimientos de las personas con funciones de protección civil. De esta forma se podría mejorar el control sobre las personas encargadas de garantizar la seguridad y vida de los afectados por desastres.

Cuadro 8.3

Obligaciones preexistentes y recomendaciones en materia de capacitación efectiva de personal para acciones de prevención y emergencia

Obligación	Autoridad	Recomendaciones	Fuente
Contar con servicios profesionales de carrera	Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED)	Crear servicios civiles de carrera de forma obligatoria en todas las entidades federativas y, si ya existen, integrar los servicios profesionales a nivel municipal.	Artículo 47 de la Ley General de Protección Civil
	Dependencia a nivel estatal encargada de realizar Atlas de Riesgo		
	Dependencia a nivel municipal encargada de realizar Atlas de Riesgo		
Capacitar a todo el personal de Protección Civil de forma periódica	Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED)	Realizar en coordinación con la Escuela Nacional de Protección Civil, Capacitación, Acreditación y Certificación CENAPRED cursos frecuentes y certificaciones para las personas que participen del Sistema Nacional de Protección Civil.	Artículo 46 y 47 de la Ley General de Protección Civil
	Dependencia a nivel estatal de realizar Atlas de Riesgo		
	Dependencia a nivel municipal de realizar Atlas de Riesgo		

D. Verificación de construcciones y revisión periódica de inmuebles

De conformidad con la Ley de protección civil, las autoridades de todos los niveles de gobierno están obligadas a promover la realización de acciones dirigidas a disminuir riesgos.¹⁰⁹ Tal como se expuso previamente, entre dichas acciones deben contarse no solo el monitoreo y la verificación de las edificaciones en proceso de construcción, sino también la revisión periódica de las edificaciones ya existentes, así como la revisión inmediata, tras la ocurrencia de un fenómeno natural, de aquellas que garanticen el acceso a derechos humanos como la vivienda, la educación y la salud.

Si bien no existe una legislación que literalmente señale la obligación de las autoridades de realizar revisiones periódicas de edificios, aquella se desprende de las obligaciones generales de prevención y protección, así como de la obligación específica de fiscalización. En la actualidad hay dependencias como la Secretaría de Educación Pública que cuentan con guías que contemplan como medida preventiva la revisión de los inmuebles.¹¹⁰ Sin embargo, tal medida no parece seguirse de oficio sino apenas a petición de parte en materia de escuelas¹¹¹, y no parece existir para otro tipo de inmuebles.

Por ello, resulta de suma importancia que se expida legislación que exija la revisión periódica de todo tipo de inmuebles, así como la revisión de emergencia tras la ocurrencia de fenómenos naturales priorizando escuelas, hospitales, centros psiquiátricos y para la tercera edad, hogares para personas en situación de calle, y otros que alberguen a poblaciones vulnerables. La exigencia de este tipo de revisiones deriva de la protección reforzada que, según los instrumentos de derechos humanos, debe ofrecerse a estas poblaciones, así como de la obligación de garantizar continuamente los servicios prestados en esas edificaciones.

Asimismo, resulta crucial que dentro del sistema de protección civil se cree una instancia especializada en estructuras para realizar las visitas periódicas, y que dentro de ese sistema o dentro de las secretarías competentes de los servicios mencionados se cree una instancia encargada de realizar las visitas de emergencia. Como se señaló en el acápite anterior, resulta más complicado verificar las condiciones de cada edificio si existe

¹⁰⁹ Ley General de Protección Civil, artículo 7 Fr. VI.

¹¹⁰ Cfr. Guía para Elaborar o Actualizar el Programa Escolar de Protección Civil, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/179928/1608-10_Gu_a_PEPC_2.pdf.

¹¹¹ Reglamento de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, Artículo 34.

más de una dependencia responsable a efectos de garantizar seguridad en los edificios.

Adicionalmente, es fundamental que la institución creada para la verificación tenga deberes específicos estipulados por ley, y que su cumplimiento sea monitoreado. En efecto, en la actualidad existen instituciones como el Instituto para la Seguridad de las Construcciones en la Ciudad de México, que tiene entre sus competencias establecer los sistemas de seguridad de las construcciones y vigilar su cumplimiento.¹¹² No obstante, ello no fue suficiente para que esa institución verificara de oficio, en un tiempo razonable, todas las edificaciones dañadas que prestaban servicios básicos tras el sismo del 19 de septiembre.

Es preciso, sin embargo, que se creen instituciones de revisión en todos los estados (con prioridad especial en aquellos de alto riesgo natural y alta vulnerabilidad socioeconómica), que tengan la obligación de revisión periódica y de emergencia, y que cuenten con las competencias y recursos necesarios para llevarlas a cabo.

Finalmente, es muy importante que la frecuencia con la que se hacen las revisiones sea establecida a través de una consulta de expertos y en atención a las particularidades de cada riesgo natural. Tal frecuencia debe ser ampliamente conocida por la ciudadanía para que pueda exigir su cumplimiento y confiar en la seguridad de las edificaciones que ocupa.

¹¹² Ley del Instituto para la Seguridad de las Construcciones del Distrito Federal, Artículo 5.

Cuadro 8.4

Obligaciones preexistentes y recomendaciones en materia de verificación de construcciones y revisión periódica de inmuebles

Obligación	Autoridad	Recomendaciones	Fuente
Revisión periódica de estructuras casa-habitación por asegurar	Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED)	Garantizar la existencia de procesos gratuitos o con tarifas subsidiadas, para que la ciudadanía pueda solicitar una revisión técnica y adecuada de estructuras casa-habitación.	Artículo 7 Fr. VI de la Ley General de Protección Civil
		Calendarizar las visitas, por parte de las autoridades especialistas, a los inmuebles que prestan servicios públicos, con gran afluencia de personas y/o que atienden a personas en situación de vulnerabilidad.	
		Crear instituciones en los niveles federal, estatal y municipal, encargadas de la verificación y realización de los exámenes de los edificios, o bien, la tenencia de la documentación referente a la aprobación de los exámenes de seguridad de los edificios.	
	Dependencia a nivel estatal de Seguridad de Construcciones	Monitorear y fiscalizar a la institución encargada de realizar los exámenes a las construcciones.	
Revisión periódica de estructuras que prestan servicios públicos, con gran afluencia de personas y/o que atienden a personas en situación de vulnerabilidad. Por ejemplo, escuelas, hospitales, albergues de paso, cárceles.	Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED)	Elaborar protocolos estandarizados para la revisión de inmuebles (v.gr., frecuencia; tipo de revisión).	Artículo 7 Fr. VI de la Ley General de Protección Civil

E. Acceso a la vivienda digna

En la legislación de protección civil se establece como prioridad en las políticas públicas a la población vulnerable.¹¹³ Como se mencionó antes, la garantía y el acceso amplio a los DESCAs son fundamentales para disminuir la vulnerabilidad de las poblaciones más expuestas a los riesgos naturales. El cumplimiento de los estándares del derecho a la vivienda digna tiene un rol protagónico a cumplir en esta materia.

En primer lugar, el derecho a la vivienda exige la existencia de condiciones de seguridad. Para las poblaciones ubicadas en zonas de riesgo, esto implica que sus viviendas sean reforzadas y revisadas periódicamente, de modo que cumplan con los estándares técnicos de seguridad que cada zona y tipo de riesgo exigen, según la información completa y actualizada que (como vimos en el punto 2.1) el Estado debe producir, por ejemplo, a través de los Atlas de Riesgo.

Esto significa que las autoridades en los diferentes niveles deben contemplar los factores externos que incrementan el riesgo como, por ejemplo, la extracción desmedida de agua en ciertas zonas. Posteriormente, deben realizar obras de infraestructura para disminuir el riesgo y han de asegurar que las construcciones se realicen de conformidad con criterios técnicos dependiendo del tipo de suelo. Aunado a lo anterior, es de vital importancia que a las personas que se encuentren irregularmente en predios con riesgo se les otorguen facilidades para regularizar su situación y así habilitar el acceso a las mismas garantías que ofrece el Estado para personas propietarias.

En caso de que sea imposible cumplir con esos estándares debido a la magnitud del riesgo, es preciso que se ofrezcan oportunidades de reubicación que sean similares o mejores que su vivienda actual, y que cumplan con los parámetros relacionados con el derecho a la vivienda digna.¹¹⁴ Solo así se podrá cumplir con las obligaciones internacionales de derechos humanos existentes en materia de reubicación que, como se explicará con mayor detalle, son aplicables a la población cuyo desplazamiento interno derivó de la ocurrencia de un fenómeno natural. En virtud de ello, cualquier reubicación requiere las siguientes condiciones: dignidad, reubicación como última medida, con información, participación de las personas y consentimiento, en condiciones de seguridad, alimentación, salud e hi-

¹¹³ Ley General de Protección Civil, artículo 4 Fr. VIII.

¹¹⁴ Ley General de Protección Civil, artículo 87.

giene, libre determinación, preservación de identidad y cultura, no discriminación, unidad familiar y cohesión social.¹¹⁵

En caso de reubicación, para evitar la coerción y la regresividad, es necesario que se garantice la toma de decisiones en condiciones de libertad real. Esto requiere información suficiente, un alto nivel de detalles y que las opciones que se ofrecen sean realmente equivalentes o mejores que las de sus viviendas en riesgo en todos los aspectos relacionados con el derecho a la vivienda digna. La posibilidad de aceptar una reubicación aumenta si existe un proceso participativo, en el cual se conozcan los pros y contras, así como las opciones reales de la eventual reubicación. Por lo demás, ese proceso ha de cumplir con los estándares de derechos humanos en materia de vivienda, procurando el empoderamiento de la comunidad y que la reubicación sea sostenible en el tiempo.

Pero, cabe insistir, esa posibilidad depende en gran medida de que en efecto las alternativas de reubicación superen las condiciones de las viviendas en riesgo en todos los aspectos del derecho a la vivienda digna, es decir que sean tanto o más adecuadas, accesibles, asequibles, habitables, adaptadas culturalmente, de suficiente tamaño, seguras y con acceso a infraestructura y servicios públicos básicos. Además, se deben respetar los principios de gastos soportables, seguridad jurídica de la tenencia y protección contra el desalojo arbitrario e ilegal.¹¹⁶ Aunado a lo anterior, se debe procurar al máximo que las personas que cambien de casa no cambien de barrio para preservar su pertenencia comunitaria y su proyecto de vida.

De otra parte, debe promoverse la legalización de predios que se encuentran en una situación irregular, así como el acceso amplio a la propiedad de arrendatarios y ocupantes, y en su defecto la protección amplia de sus derechos.

En efecto, en un contexto de desigualdad estructural del ingreso como el que vive México,¹¹⁷ los asentamientos irregulares funcionan muchas veces como la única opción para que ciertos sectores de la población puedan acceder a una vivienda. Ahora bien, la permanencia de la informalidad acarrea consecuencias como la persistencia de la exclusión, la precariedad en

¹¹⁵ Cfr. ONU-Consejo de Derechos Humanos, Principios Rectores de los Desplazamientos Internos; UNHCR ACNUR. Caja de herramientas: Relocalizaciones Planificadas para proteger a las personas de los desastres y el cambio ambiental.

¹¹⁶ Cfr. Comité DESC. Observación general N° 4 (1991). El derecho a una vivienda adecuada (E/1992/23) y Observación general N° 7 (1997). El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzados (E/1998/22).

¹¹⁷ Cfr. Esquivel (2015).

los servicios públicos, o cuestiones que pueden pasar desapercibidas como la imposibilidad de demostrar un domicilio para el ejercicio de derechos.

El desarrollo informal de vivienda no abarca únicamente a las personas que han ocupado suelos públicos o áreas ecológicamente protegidas, sino también a quienes habitan predios producto de la subdivisión sin licencia de suelos privados, comunales y públicos, o la subdivisión no autorizada de lotes legales preexistentes. En este sentido, es imperioso que el Estado implemente programas para facilitar la regularización de los predios con el fin de que las personas que habitan asentamientos irregulares puedan obtener los títulos de propiedad correspondientes para asegurar su situación jurídica y el acceso a otro tipo de derechos. Esto es fundamental porque en la política de reconstrucción después del sismo del 19S, al menos de la Ciudad de México, se solicitaba la comprobación de la propiedad de los inmuebles, lo cual deja en vulnerabilidad total a las personas que se encuentran en las situaciones previamente mencionadas.

Cuadro 8.5
*Obligaciones preexistentes y recomendaciones
en materia de acceso a la vivienda digna*

<i>Obligación</i>	<i>Autoridad</i>	<i>Recomendaciones</i>	<i>Fuente</i>
Realizar obras de infraestructura para disminuir el riesgo de poblaciones en situación de vulnerabilidad	Dependencia a nivel estatal de Desarrollo territorial	Priorizar la construcción de infraestructura para la disminución de riesgos, soportada en los estudios técnicos respectivos.	Artículo 1 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
		Implementar programas de regularización de predios que se encuentran en una situación irregular para proporcionar seguridad jurídica disminuyendo precios y facilitando trámites burocráticos.	

Cuadro 8.5 (continuación)

Obligación	Autoridad	Recomendaciones	Fuente
		Realización de consultas libres e informadas a personas que vivan en zonas de riesgo para reubicación o construcción de infraestructura para disminuir vulnerabilidades.	Artículo 11 del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales
			Artículo 87 de la Ley General de Protección Civil
Reubicar a las personas que lo deseen en caso de vivir en zona de riesgo	Dependencia a nivel estatal de Desarrollo territorial		Artículo 1 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
			Artículo 11 del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales
			Artículo 87 de la Ley General de Protección Civil
Realizar consultas y procesos deliberativos para que las personas puedan decidir dónde vivir	Dependencia a nivel estatal de Desarrollo territorial		Artículo 1 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
			Artículo 11 del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales

II. DURANTE LA EMERGENCIA

Una vez acaece el fenómeno natural las autoridades deben mitigar sus efectos desastrosos desplegando todas las acciones necesarias para salvaguardar los derechos de las personas con inmediatez y eficacia. Su actuación debe realizarse de conformidad con los marcos normativos que debieron adoptarse con antelación a la emergencia.

El criterio inmediato de actuación durante la emergencia es el socorro de la población que debe tener una perspectiva de no discriminación centrada en la dignidad de la población damnificada. Esto implica considerar a los damnificados como sujetos con derecho a ser informados y a decidir sobre la situación en la que se encuentran y no únicamente como sujetos a ser rescatados por las autoridades. El enfoque de los Estados para atender a las personas damnificadas debe basarse en una perspectiva de derechos humanos,¹¹⁸ que permita cubrir las necesidades de la población afectada “con arreglo a los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad, y sobre la base de la no discriminación, teniendo en cuenta las necesidades de los especialmente vulnerables”.¹¹⁹

La garantía de los derechos, el hacer por parte del Estado, debe ser desplegado con inmediatez y urgencia en todo momento de esta etapa. Como se señaló en el acápite anterior, las autoridades debieron desplegar acciones para que en el momento de la emergencia puedan actuar de forma efectiva y así salvaguardar los derechos de la población afectada.

La emergencia se caracteriza por ser un momento dramático en el cual debe actuarse con urgencia, pero también con diligencia. Por ello es muy conveniente que la actuación de las autoridades esté acotada y regulada. En este sentido, a mayor urgencia, más reglas debe haber, ya que las personas y la garantía de sus derechos están en gran peligro. Para maximizar su protección, es necesario que el Estado cuente con protocolos detallados de actuación en cada una de las actividades que llevará a cabo en la emergencia. Además, en el caso extremo en el que sea imperioso restringir

¹¹⁸ De acuerdo con el Proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) de la ONU para la adopción de un documento internacional sobre la Protección de Personas ante Desastre, así como los sucesivos informes presentados por el Relator Especial encargado de esta tarea desde el 2007. La CDI nombró un Relator encargado de adoptar un documento sobre la materia. Los informes presentados por este pueden ser consultados en: http://legal.un.org/ilc/summaries/6_3.shtml.

¹¹⁹ Artículo 7 del Proyecto de la CDI sobre Protección de las Personas en Caso de desastre, Aprobados por el Comité de Redacción en primera lectura Doc. A/CN.4/L.831, 15 de mayo de 2014.

un derecho, la restricción debe evaluarse conforme a criterios estrictos de legalidad, necesidad, idoneidad, proporcionalidad en sentido estricto y tener un fin legítimo.¹²⁰

La situación en la que se encuentran las personas afectadas por un fenómeno natural con efectos catastróficos hace necesaria y obligatoria la aplicación de los estándares más protectores del derecho internacional y nacional para protegerles. Aunado a lo anterior, el derecho internacional relativo a las personas desplazadas resulta de suma importancia y obligatorio para esta etapa ya que este incluye la protección de personas desplazadas por desastres. Entre estas obligaciones se encuentran la asistencia humanitaria de emergencia, la garantía del mínimo esencial de los derechos, entre otras.

El Derecho Internacional Humanitario prevé el socorro de la población civil en caso de conflictos armados (internacionales y no internacionales) que se encuentra orientado por el principio de humanidad y que puede ser empleado como un parámetro para la asistencia de las personas que se ven afectadas en caso de desastres.

Aunado a lo anterior, es importante que las autoridades, con base en el principio pro persona, también retomen los criterios y protocolos relativos a la búsqueda de personas desaparecidas que tienen un amplio desarrollo y pueden ser útiles en caso de un desastre. En particular, las cuestiones sobre cadena de custodia, protocolos de búsqueda y procedimientos para la localización de personas.

1. *Obligaciones*

A. *Obligación de garantía*

La obligación de garantía implica necesariamente una conducta positiva (de acción) por parte de las autoridades, para el cumplimiento de cualquier derecho. De acuerdo con la Corte IDH, la obligación de garantizar no se agota con la existencia de un marco normativo dirigido a cumplirla, sino que además todas las autoridades del Estado deben desplegar conductas que aseguren la existencia real de un eficaz, libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.¹²¹

¹²⁰ SCJN. Tesis 2013156. 1a. CCLXIII/2016 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 36, Noviembre de 2016, Pág. 915.

¹²¹ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1., párr. 91

La garantía de los derechos tiene dos componentes importantes. Por un lado, esta obligación tiene una parte macro que implica la existencia de un aparato estatal adecuado que asegure el cumplimiento de los derechos. Este componente de la garantía se encuentra relacionada con la prevención, puesto que para poder cumplir con los derechos, al momento de la emergencia, es necesario que el Estado previamente cuente con los mecanismos adecuados para que cualquier derecho pueda realizarse (Serrano y Vázquez, 2013), como ya fue mencionado en la obligación de prevención. Por ejemplo, para cumplir con su obligación de garantizar el derecho a la integridad personal si una persona se encuentra atrapada en un edificio, el Estado debió haber creado previamente y contar con un equipo especializado en búsqueda y rescate, tal y como se recomienda en la sección 3.2.1.

El segundo componente de la obligación se refiere a una cuestión más inmediata que compromete al Estado incluso ante la falta de planeación o políticas públicas a enfrentar la situación específica y urgente que pone en peligro cualquier derecho, minimizando el riesgo de vulneración. Siguiendo con el ejemplo de personas atrapadas en un edificio, incluso si el Estado no contaba con un protocolo detallado para búsqueda y rescate, las autoridades deben realizar todo lo posible para salvaguardar la vida de las personas. En esta situación, es importante entender que aunque el Estado salve a las personas en el momento de la emergencia, puede violar la obligación de garantía por no contar con los protocolos o mecanismos de búsqueda y rescate antes de la misma.

Atendiendo a los dos puntos, el Estado, en primer lugar, debe contar con un mecanismo institucional organizado y con protocolos específicos antes de la emergencia para salvaguardar todos los derechos y evitar una reacción desordenada frente al desastre como sucedió el 19 de septiembre. En un segundo momento, el Estado debe garantizar de todas las formas posibles que no se vulneren los derechos de las personas, incluso si no existen mecanismos previos.

Es importante destacar lo señalado por la Corte IDH respecto de la garantía del derecho a la vida. La Corte afirma que la protección del derecho es necesariamente el requisito para el disfrute de todos los demás derechos humanos¹²². En este sentido, el Estado tiene el deber de realizar todas las acciones posibles para salvaguardar la vida de todas las personas que puedan estar en peligro durante la emergencia.

¹²² Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146.

Por último, vale la pena recalcar las obligaciones de garantía del Estado relacionadas con las personas desaparecidas. Existen múltiples tratados internacionales en la materia, como la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas o la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, de los cuales se han desarrollado múltiples estándares y directrices de cómo buscar personas desaparecidas. En ese sentido, es fundamental que se retomen para la búsqueda de personas durante la emergencia.

*B. Obligación de atención humanitaria inmediata
y derecho internacional de los desplazamientos internos*

La ocurrencia cada vez más frecuente de desastres sociales asociados a fenómenos naturales ha llevado a que el enfoque de atención humanitaria, en un inicio dedicado a las víctimas de conflictos armados, haya acercado su atención a las personas afectadas por desastres en los que media la ocurrencia de un fenómeno natural.

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos definen a los desplazados internos como:

Las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.¹²³

Como es posible observar, la definición internacional de las personas desplazadas internamente contempla a aquellas cuyo motivo de abandono forzado del hogar o lugar de residencia habitual derivó de la ocurrencia de una catástrofe bien sea natural o provocada por el ser humano. Los Principios rectores sobre desplazamientos internos han sido empleados como criterio interpretativo en decisiones de la Corte IDH y, cuando mínimo, deben ser tenidos en cuenta como un criterio orientador del Estado mexicano al momento de plantear sus políticas de atención humanitaria y reconstrucción. Lo anterior ya que en ellos se explica la forma en que deben actuar los Estados frente a fenómenos de esta magnitud. En los siguientes acápites se detallarán las obligaciones y actuaciones específicas que deben ser desplegadas.

¹²³ Idem.

Particularmente, en materia de atención humanitaria, la sección IV de los Principios rectores establece que la asistencia se debe prestar con arreglo a los principios de humanidad e imparcialidad y sin discriminación alguna. Asimismo, señala que “la obligación y responsabilidad primarias de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos corresponden a las autoridades nacionales”¹²⁴. La asistencia humanitaria en el momento de la emergencia debe atender las necesidades básicas requeridas para sobrevivir en condiciones dignas como el abastecimiento de agua, el saneamiento, condiciones adecuadas de higiene, alimentación, refugios de emergencia y atención en materia de salud.

*C. Obligación de garantía del mínimo esencial
y no interrupción de servicios fundamentales*

El Estado tiene la obligación de asegurar la satisfacción de, por los menos, los niveles esenciales en cada uno de los derechos.¹²⁵ En este sentido, incluso en los momentos de emergencia, el Estado debe usar todos los medios posibles para proporcionar los mínimos básicos para la subsistencia de las personas, dependiendo del derecho del que se trate. Por ejemplo, sobre el derecho a alimentación, el Comité DESC ha establecido que el nivel mínimo es estar protegido contra el hambre; sobre el derecho al agua ha señalado que el mínimo a garantizar es el acceso a la cantidad de agua que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y para prevenir las enfermedades.¹²⁶

Los mínimos esenciales permiten identificar los límites infranqueables para la restricción de derechos; ayuda a determinar cuándo el Estado no puede restringir un derecho bajo ninguna circunstancia. El límite para las acciones del Estado son los mínimos esenciales de cada derecho y la supervivencia digna de las personas.

La Suprema Corte de Justicia ha señalado que las autoridades fallan en la protección de los derechos humanos, cuando por alguna circunstancia el contenido esencial “queda sometido a limitaciones que impiden su

¹²⁴ *Ibidem*. Principios 24 y 25. En el mismo sentido, véase el artículo 7 del Proyecto de la CDI sobre Protección de las Personas en Caso de desastre. Doc. A/CN.4/L.831, 15 de mayo de 2014.

¹²⁵ Comité DESC, Observación General N° 3 (1990). La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto).

¹²⁶ Comité DESC, Observación general N° 15 (2002) El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/2002/11.

ejercicio, lo dificultan más allá de lo razonable, o bien, lo despojan de una necesaria protección”¹²⁷.

Los servicios fundamentales tienen una relación estrecha con los derechos económicos sociales y culturales. Estos servicios permiten proporcionar los bienes jurídicos protegidos por los DESCAs como agua, electricidad o transporte. En este sentido, el Estado debe garantizar la no interrupción de los servicios o buscar la forma en que estos pueden ser provistos, pues de lo contrario se encontraría incumpliendo con su obligación de garantía al mínimo esencial.

2. Acciones específicas que debe desplegar el Estado, obstáculos existentes y recomendaciones para su superación

A. Búsqueda y rescate

El Manual del Sistema Nacional de Protección Civil señala que la búsqueda y rescate se refieren a la localización de personas extraviadas o perdidas y a la acción de salvar o salvaguardar a la población que se ubique en zonas catalogadas de alto riesgo. La obligación de las autoridades respecto de búsqueda y rescate incluye, además de la salvaguarda de la vida e integridad de las personas a través de acciones de búsqueda en edificios derrumbados, la identificación de personas fallecidas y desaparecidas, el trato digno a los restos mortales de las que se encontraron y la recuperación de objetos personales. Estas obligaciones son fundamentales pues son clave para garantizar el derecho a la vida, integridad y dignidad de las personas.

Aunque se contempla que los sistemas de protección civil a nivel estatal participarán en las actividades de búsqueda y rescate, estos únicamente se encargan de ser coordinadores de grupos especializados y voluntarios de la sociedad civil.¹²⁸ En ese sentido, el enfoque y exigencia de derechos debe concentrarse en la capacitación a nivel estatal de funcionarios de la administración pública en todos los lugares del país para que participen de las actividades de búsqueda y rescate pues, actualmente, a nivel federal, la Marina y las Fuerzas Armadas son las encargadas de la búsqueda y rescate de personas.¹²⁹

¹²⁷ SCJN, Tesis aislada: 2a. XCII/2016 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, Pag. 842.

¹²⁸ Manual de organización de la Secretaría de Protección Civil del Distrito Federal p. 107.

¹²⁹ Cfr. Ley Orgánica de la Armada de México Art 2 Fr. V; Manual de Operación del Sistema Nacional de Protección Civil p. 70.

Las Fuerzas Armadas actúan conforme al Plan DN-III, plan de auxilio a la población civil, que indica los lineamientos bajo los cuales actuarán el Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanas en casos de emergencia por el acaecimiento de un desastre.¹³⁰ Una de las fases del DN-III contempla la búsqueda y rescate. El problema radica en que no es posible saber nada más del mencionado plan dado que ha sido considerado como información reservada por tratarse de seguridad nacional. Debido a lo anterior, es imposible saber cómo actuarán las Fuerzas Armadas en casos de desastre.

Respecto de la Marina, si bien el “Plan Marina de auxilio a la población civil en casos y zonas de emergencia o desastre” es público, en él no se encuentran lineamientos específicos de la forma en que se llevarán a cabo las labores de búsqueda y rescate.

Esta situación genera un problema de poca transparencia, pues la falta de publicidad de los lineamientos de actuación de las Fuerzas Armadas impide que la sociedad pueda saber cómo se realizan las actividades de búsqueda y rescate. Lo anterior va en contra del derecho a la información, impide que la gente pueda exigir una mejor actuación del Estado y alimenta la desconfianza por parte de la población hacia las autoridades. Si no es posible saber cuáles son los lineamientos bajo los cuales actúan, las personas no pueden estar seguras de si las autoridades están desempeñando sus funciones de forma adecuada y no arbitraria. Por ello, es exigible transparentar los lineamientos mencionados.

Por otro lado, resulta problemática la insistencia del Estado mexicano en desplegar fuerzas militares para actividades que podrían encontrarse a cargo de autoridades civiles. Como ha sido señalado por la Corte IDH, el entrenamiento de las Fuerzas Armadas, relacionado con abatir al enemigo,¹³¹ hace peligroso e inadecuado que estas participen en tareas de seguridad pública que incluyen actividades de protección civil. Aunado a lo anterior, la Comisión Interamericana ha afirmado que, en el continente americano, la experiencia demuestra que la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interna por lo general viene acompañada de violencia y graves violaciones a los derechos humanos.¹³² En particular, la

¹³⁰ Cfr. Cienfuegos Salgado, David (2011). Las fuerzas armadas y la protección civil: El Plan DN-III en Protección civil. Régimen jurídico de la protección civil en México. México, Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”.

¹³¹ Corte IDH. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 76.

¹³² Comisión IDH. Situación de los derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 44/15. 31 diciembre 2015, párr. 92.

participación de las Fuerzas Armadas en México resulta preocupante por la recurrencia de violaciones a derechos humanos y condenas recibidas en contra de ellas en casos resueltos por la Corte IDH como Rosendo Radilla Pacheco; Inés Fernández Ortega; Valentina Rosendo Cantú; y Cabrera García y Montiel Flores. En razón de lo anterior debería replantearse la participación de las Fuerzas Armadas en el marco de la protección civil.

Es posible que las Fuerzas Armadas sean las únicas con el entrenamiento necesario para afrontar ciertas cuestiones respecto de la emergencia como el rescate urgente de población en una zona de desastre. El Estado debe especificar detalladamente cuáles son. Si no es necesario, siempre debe optarse por la participación de autoridades civiles para minimizar la posibilidad de violaciones a derechos humanos.

Una forma en la que el Estado puede articular la transparencia y rendición de cuentas durante esta etapa es garantizar la participación efectiva y coordinada de la sociedad civil con experiencia en búsqueda y rescate. Hay casos, como el de la Brigada de Rescate Topos Tlatelolco, en los que la sociedad civil tiene una experiencia y capacidad mayor a las del mismo Estado para actuar durante la emergencia. Además, se puede proporcionar entrenamiento a civiles para garantizar que existan suficientes rescatistas durante la emergencia. Ello también ayuda a la rendición de cuentas.

Otra forma de incluir a la sociedad civil y transparentar los procesos de búsqueda y rescate es que exista la posibilidad de capacitación a civiles como rescatistas para el momento de la emergencia, lo cual podría ser realizado a través del CENAPRED. Una vez que las personas reciban su certificado de capacitación se debería construir un padrón de rescatistas de la sociedad civil, estatales y municipales, para que sean llamados en el momento de la emergencia. El padrón debe ser accesible y contener la información de cuántos rescatistas hay en cada municipio. Además, el padrón municipal de rescatistas debe tener una perspectiva diferenciada para los municipios que, de acuerdo con los atlas de riesgo, estén en mayor vulnerabilidad frente a desastres. Para lograrlo se debe crear un protocolo de coordinación entre las Fuerzas Armadas, encargadas legalmente de la búsqueda y rescate, y la sociedad civil capacitada, como los Topos.

Otro mecanismo indispensable para la transparencia y rendición de cuentas es la publicidad y difusión que deben dar las autoridades de las listas con información de las personas desaparecidas y rescatadas. La información puede ser publicitada a través del vocero de la emergencia, posición que será explicada a detalle más adelante.

Es importante señalar que existen mecanismos internacionales, en específico el Grupo Asesor Internacional de Operaciones de Búsqueda y

Rescate (INSARAG) de Naciones Unidas que se especializa en la certificación de grupos de búsqueda y rescate urbanos los cuales podrían ayudar a la profesionalización y mejoría de dichas actividades. México se encuentra en proceso de certificación y este mecanismo ha identificado falencias de las autoridades de protección civil como la insuficiencia para la respuesta a nivel nacional, la poca profesionalización y la falta de coordinación. En este sentido, el Estado mexicano ya cuenta con una ruta para seguir y mejorar sus estándares de búsqueda y rescate (INSARAG, 2015).

No obstante la necesidad de certificaciones externas, las autoridades en la elaboración de protocolos de actuación deben incluir los siguientes criterios:

- Restringir el uso de las Fuerzas Armadas a las funciones estrictamente necesarias en búsqueda y rescate y las restantes que sean asumidas por funcionarios públicos.
- Las actividades de búsqueda y rescate deben ser desplegadas de forma intensa por al menos 96 horas. Si bien, no hay una fuente oficial con horas exactas, de acuerdo con criterios técnicos sobre estructuras (Morales Tamayo et al., 2015), en esta cantidad de horas aún existe una probabilidad fuerte de encontrar a personas con vida. No obstante, si hay cualquier indicio de que una persona pueda seguir con vida, el criterio de las horas debe ser inobservado y las autoridades encargadas deben continuar el rescate.
- Promover la participación coordinada en la búsqueda y rescate de personas.
- Publicitar protocolos de búsqueda y rescate de personas, incluyendo en ellos tiempos de búsqueda, autoridades competentes, etc.

Aunado a lo anterior, respecto de la identificación de personas desaparecidas, fallecidas y recuperación de restos mortales, el Estado debe elaborar protocolos de identificación y de cadena de custodia para la preservación de cuerpos evitando cualquier daño y resguardar las pruebas. En los protocolos como mínimo se deben contemplar los siguientes lineamientos:

- Realizar ejercicios de censo para determinar el número, edad, sexo, género, pertenencia a un pueblo o comunidad indígena y religión de las personas que han fallecido o salido con vida en el desastre.
- Preguntar a las familias información básica y datos precisos de sus personas desaparecidas conforme a los protocolos existentes en la

materia¹³³ para tener la mayor cantidad de datos e incorporarlos a la recopilación y gestión adecuada en el proceso de identificación.

- Garantizar que los cuerpos estén numerados, sean fotografiados, y que se identifiquen y registren detalles de los fallecidos antes de los entierros en masa u otras formas de disposición de los restos.
- Utilizar pertenencias y documentos de las personas fallecidas, métodos de identificación humana forense que se basan en comparar datos ante-mortem (AMD) de la persona fallecida con los datos post-mortem (PMD) obtenidos de los restos (por ejemplo, huellas dactilares, expedientes dentales, trazos médicos únicos, características físicas generales, ADN, etcétera).¹³⁴
- Tratar los restos mortales de acuerdo con las creencias específicas de la persona fallecida y sus familiares.

En el proceso de rescate y revisión de los edificios las autoridades se encontrarán con objetos personales de las personas que perdieron sus hogares. Los objetos resultan de la mayor relevancia porque estos —en especial los documentos de identidad y ciertas prendas— pueden facilitar la búsqueda de personas desaparecidas o fallecidas. Asimismo, en virtud de sus derechos las personas deben tener la posibilidad de recuperar sus objetos antes de que comiencen los trabajos de reforzamiento o demolición de los inmuebles.

Como se expone en el capítulo III, durante el ejercicio de documentación se registró una inconformidad importante por parte de las familias afectadas respecto de la falta de resguardo y custodia de los bienes que permanecían en medio de los escombros, así como en edificios dañados que debían ser demolidos o reforzados. Aunque la pérdida de objetos personales y bienes muebles pudo ser el simple resultado del colapso inmediato de los inmuebles y en ese sentido inevitable, en muchos casos se registró la inadecuada conducta de las autoridades las cuales no contaban con protocolos claros de actuación.

En este sentido, es vital que se realicen protocolos para que haya autoridades competentes que recuperen todos los objetos posibles y estos sean salvaguardados en un lugar confiable para que las personas posteriormente puedan recuperarlos. El lugar donde se resguardan los bienes debe ser

¹³³ Ver el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada de la PGR.

¹³⁴ *Personas en Situaciones de Desastres Naturales*, Bern, Proyecto de Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, p. 28.

seguro y su ubicación tiene que ser cercana al domicilio de las personas. Además, la ubicación debe ser difundida ampliamente para que las personas accedan con facilidad a la misma.

Por ejemplo, en la Ciudad de México, bajo el Programa de Reconstrucción se incluyó una ruta de recuperación de bienes a través de los Bomberos y/o personas de Protección Civil o la Delegación Benito Juárez a través de las autoridades de protección civil de ese nivel pero continúan siendo esfuerzos fragmentados. Es importante garantizar que haya protocolos de recuperación de bienes en todas las entidades federativas.

Cuadro 8.6
Obligaciones preexistentes y recomendaciones
en materia de búsqueda y rescate

Obligación	Autoridad	Recomendaciones	Fuente
Búsqueda y rescate de personas desaparecidas durante el desastre	Fuerzas Armadas y Marina	Elaborar y transparentar de protocolos de actuación conforme a los criterios señalados.	Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Armada de México
			Artículo 4 y 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos
			Manual del Sistema Nacional de Protección Civil
Buscar y resguardar los objetos personales de las personas afectadas	Grupos especializados de protección civil a nivel estatal o Cuerpo de Bomberos	Elaborar y transparentar de protocolos de actuación conforme a los criterios señalados	Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
			Artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos
		Determinar detalladamente las autoridades competentes	Manual del Sistema Nacional de Protección Civil

Cuadro 8.6 (continuación)

Obligación	Autoridad	Recomendaciones	Fuente
Identificar a las personas fallecidas	Servicio Médico Forense de cada entidad federativa	Elaborar y transparentar de protocolos de actuación conforme a los criterios señalados	Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
			Ley Orgánica del Poder Judicial de cada entidad o Ley Orgánica de la Fiscalía o Procuraduría de cada entidad

B. *Ininterrupción o restablecimiento de servicios fundamentales*

La Ley General de Protección Civil señala que las autoridades de todos los niveles deben ejecutar medidas de seguridad dentro de su competencia para garantizar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad.¹³⁵ De acuerdo con el Manual del Sistema Nacional de Protección Civil esta función está orientada a atender los daños causados por el desastre a los “bienes de la colectividad, de importancia decisiva para su sostén y desarrollo” y reorganizar los servicios ofreciendo alternativas.

Dichos servicios son fundamentales para poder garantizar derechos económicos, sociales y culturales y en general, las condiciones de una vida digna para todas las personas que se encuentran en la zona del desastre. Con base en la importancia de la garantía de estos derechos, el Estado debe crear protocolos que prevengan la interrupción de cualquiera de los servicios fundamentales.

De ahí que el Estado debe hacer todo a su alcance para lograr la prestación de los servicios fundamentales de manera ininterrumpida. En caso de que sea imposible, se deben desplegar todas las acciones para restablecer su funcionamiento lo más pronto posible.

En estos protocolos deben prever, en caso de que el servicio no pueda ser provisto de forma cotidiana, una alternativa para brindarlo. Un ejemplo en el caso de agua es que si este servicio se detiene, se debe contar con pipas que garanticen las cantidades adecuadas de agua para todas las personas, así como sistema de transporte para distribuir las.

¹³⁵ Ley General de Protección Civil. Art. 73.

Dentro de los servicios fundamentales, el Manual del Sistema Nacional de Protección Civil incluye lo relativo a vías de comunicación, agua, energía eléctrica, el abasto de alimentos, ropa y medicamentos, telecomunicaciones, servicios médicos y combustibles.¹³⁶

La coordinación de estas actividades recae en la Secretaría de Gobernación y es operada a través de distintas dependencias a nivel federal dependiendo del servicio del que se trate. Por ejemplo, respecto de transporte y carreteras, la encargada es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Energía es la obligada a recuperar la energía.

Cuadro 8.7

Obligaciones preexistentes y recomendaciones en materia de ininterrupción o restablecimiento de servicios fundamentales

Obligación	Autoridad	Recomendaciones	Fuente
Garantizar la ininterrupción o recuperación pronta de servicios fundamentales	Sistemas Estatales de Protección Civil y Sistemas Municipales de Protección Civil, en coadyuvancia con las autoridades federales del ramo	Elaboración de protocolos con medidas de prevención para evitar el cese de servicio fundamentales y las alternativas en caso de no poder evitar la interrupción.	Artículo 1 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
			Artículo 11 y 12 del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales
			Decreto por el que se aprueban las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa de Protección Civil
Identificar redes de abasto privado cerca de zonas afectadas	Secretaría de Economía	Realizar convenios con el sector privado para proporcionar bienes de forma gratuita.	Manual de Operación del Sistema Nacional de Protección Civil

¹³⁶ Manual del Sistema Nacional de Protección Civil, pp. 72-73.

Cada dependencia debe contar con un protocolo de actuación en caso de emergencia para evitar la interrupción o un protocolo para garantizar el restablecimiento de cada uno de los servicios; en estos debe existir una descripción detallada de las acciones a realizar por cada autoridad involucrada. Aunado a lo anterior, estos protocolos deben tener una perspectiva de derechos humanos donde se tenga identificado el mínimo vital de cada derecho y se incluya el derecho de las personas a estar informadas de las actuaciones de las autoridades. Por ejemplo, la Secretaría de Comunicaciones y transportes cuenta con una Guía para la Atención de Emergencias en Carreteras y Puentes en la que se detallan las etapas de participación.

Otro punto fundamental a tener en cuenta en la elaboración de protocolos es que se le proporcione atención prioritaria a zonas geográficas con poblaciones de bajos recursos o en situación de vulnerabilidad donde existan problemas con servicios fundamentales.

Por último, el Estado debe garantizar que los servicios fundamentales suministrados en el momento de la emergencia sean gratuitos. Una forma para facilitar lo anterior es que las autoridades hagan convenios con el sector privado para que estos provean de bienes básicos de forma ininterrumpida y gratuita durante la emergencia.

C. Atención humanitaria de emergencia

El ACNUR define como ayuda humanitaria a aquella asistencia que se brinda a la población víctima de desplazamiento de sus hogares para garantizar el acceso a servicios básicos como alimentación, atención médica, agua o refugio.¹³⁷

Si bien en la legislación nacional no se encuentra indicada literalmente la atención humanitaria, tanto en el Reglamento de la Ley General de Protección Civil como en el Manual de Operación del Sistema Nacional de Protección Civil se habla de aprovisionamiento, que es la “acción orientada a suministrar víveres, agua, medicamentos, material de abrigo y otros elementos necesarios para la población afectada y aquella localizada en refugios temporales”.¹³⁸ Es posible notar que existe una amplia coincidencia entre lo señalado por ACNUR como atención humanitaria y lo que la legislación nacional contempla como aprovisionamiento. En conclusión, desde una perspectiva de derechos humanos, el aprovisionamiento debe

¹³⁷ Cfr. UNHCR ACNUR <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/eventos/ayuda-humanitaria-la-unica-forma-de-sobrevivir-para-millones-de-personas>.

¹³⁸ Manual del Sistema Nacional de Protección Civil, p. 76.

ser entendido como ayuda humanitaria y ha de cumplir con todos los estándares internacionales asociados a esta.

Como se señaló previamente, la Comisión de Derecho Internacional sostiene que la ayuda humanitaria debe ser brindada sin discriminación, es decir tomando en cuenta las desigualdades estructurales en las que viven grupos en situación de vulnerabilidad y que puedan verse agravadas durante la emergencia. En ese sentido, el Estado debe atender prioritariamente a zonas geográficas con poblaciones de bajos recursos o en situación de vulnerabilidad y a la población que lo necesite como mujeres, niñas y niños, adultos mayores, personas con discapacidad, personas indígenas, etcétera.

De acuerdo con el mencionado Manual, las autoridades estatales, a través de las autoridades de protección civil, son las encargadas en un primer momento de proveer a la población afectada de los insumos correspondientes. En caso de que no sea suficiente, y una vez declarada la Declaratoria de emergencia, la Secretaría de Gobernación a través de la Dirección General del Fondo de Desastres Naturales de la Coordinación General de Protección Civil dota de los recursos necesarios a la entidad federativa para el aprovisionamiento de insumos y, en ese momento, los gobiernos estatales son los encargados de la distribución.

Para proveer de ayuda humanitaria cumpliendo los estándares de derechos humanos, las autoridades deben crear protocolos de actuación indicando las autoridades encargadas de cada uno de los rubros de ayuda humanitaria y del establecimiento de albergues y campamentos establecidos por la sociedad civil. Estos protocolos deben contener las siguientes directrices:

- Garantizar que los alimentos, agua, saneamiento, alojamiento, servicios de salud y otros servicios cumplan con estándares mínimos, de forma gratuita y sean proveídos en condiciones dignas
- Establecer mecanismos para la reducción y sanción de actos de violencia sexual en los albergues y campamentos.
- Garantizar la presencia de autoridades de organismos de derechos humanos en todos los albergues y campamentos.
- Informar de forma clara y accesible sobre los horarios, frecuencia, condiciones y cantidad de alimentos que habrán de suministrarse.
- Garantizar que los alimentos distribuidos cumplan con normas nutricionales y tomen en cuenta la cultura de la población.
- Garantizar la provisión de un mínimo vital de agua gratuita, cuyo fin es prevenir la deshidratación y el consumo doméstico: cocina y necesidades personales e higiénicas para una vida digna.

- Dotar de atención médica y psicológica gratuita a las personas afectadas.
- Incluir servicios especializados para personas heridas, personas con discapacidad, personas con enfermedades crónicas o personas con VIH/SIDA. Tomar en cuenta las necesidades diferenciadas de mujeres y niñas respecto de salud sexual y reproductiva.

Respecto del acondicionamiento de refugios temporales, la Ley General de Protección Civil señala que un refugio temporal es “la instalación física habilitada para brindar temporalmente protección y bienestar a las personas que no tienen posibilidades inmediatas de acceso a una habitación segura en caso de un riesgo inminente, una emergencia, siniestro o desastre”.¹³⁹ De acuerdo con el Manual, la autoridad encargada de instalar, organizar y aprovisionar los refugios son los gobiernos estatales.

El lugar básico donde el Estado debe proveer de ayuda humanitaria son los albergues, campamentos, guardias y centros de acopio, pues es dónde se concentran muchas de las personas afectadas. Además, debe publicitar los lugares y la ayuda que se está proporcionando de forma amplia para que todas las personas puedan acceder a la misma. Aunado a lo anterior, los albergues y campamentos son espacios adecuados para que las autoridades repartan manuales de derechos y así las personas puedan exigir una mejor actuación del Estado.

Como fue expuesto en el capítulo II sobre albergues y campamentos, el Estado falló gravemente en proveer de ayuda humanitaria en campamentos organizados por la sociedad civil, particularmente en delegaciones periféricas, lugares a los que debe prestar mayor atención en vista de sus obligaciones de revertir situaciones de desigualdad.

Existirán casos en los que las personas no quieran acudir a los albergues oficiales, muy probablemente porque se encuentran alejados de sus viviendas o no cuentan con condiciones dignas. En este sentido, las autoridades responsables deben ubicar los albergues en lugares cercanos a las viviendas afectadas para promover que las personas acudan a ellos. No obstante, puede ser que las personas continúen negándose a ir, en estos casos, el Estado sigue estando obligado a proporcionar ayuda humanitaria y debe acudir al lugar donde se encuentren esas personas.

Los albergues y campamentos son los primeros lugares a los que puede llegar una persona damnificada en el momento de la emergencia. No obstante, existen casos como el de los terremotos en los que la reconstrucción

¹³⁹ Ley General de Protección Civil. Art. 2 Fr. XLVII.

de sus viviendas puede alargarse en el tiempo y el establecimiento de albergues y campamentos ciudadanos no exime al Estado de su responsabilidad de garantizar opciones de vivienda temporal a la población damnificada. El Estado debe tener un plan de refugio de largo aliento en mejores condiciones que las que puede brindar en los albergues creados en la inmediatez y estos deben cumplir con los estándares de vivienda. Los albergues y campamentos son el lugar adecuado para publicitar ampliamente la información de dónde podrán vivir las personas afectadas de forma digna en tanto se reconstruye su vivienda.

Si bien es favorable que se encuentren determinadas las obligaciones de cada autoridad sobre atención humanitaria, las características, condiciones y formas en las que se debe proveer la misma no se encuentran en la legislación nacional. Lo anterior es de suma relevancia puesto que todas las actuaciones de las autoridades deben guiarse por el respeto y garantía de los derechos humanos. En específico, es importante que todos los servicios y bienes que provea el Estado cumplan con las siguientes características.¹⁴⁰

- Disponibilidad. Significa que los bienes y servicios deben estar disponibles en suficiente calidad y cantidad.
- Accesibilidad. Se refiere que los bienes sean garantizados sin discriminación, físicamente accesibles y conocidos por quienes los usarán.
- Aceptabilidad. Tiene como premisa que lo proporcionado por el Estado respete la cultura de las personas, minorías, pueblos, comunidades y tome en cuenta sexo, género y edad.
- Adaptabilidad. Implica que los bienes y servicios se proporcionen de manera flexible para adaptarse a las necesidades y la distintas etapas de la emergencia.
- Dignidad. Quiere decir que las personas encargadas de proveer los servicios deben tratar a las personas afectadas con respeto y sin malos tratos físicos o mentales.
- Seguridad. Implica que las personas deben sentirse fuera de peligro físico en los lugares en los que se encuentren temporalmente y

¹⁴⁰ Cfr. Comité DESC. Observación general N° 4 (1991). El derecho a una vivienda adecuada (E/1992/23); Comité DESC. Observación general N° 6 (1995) Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores. E/C.12/GC/24; Comité DESC. Observación general N° 12 (1999). El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11) (E/C.12/1999/5); Comité DESC. Observación general N° 13 (1999). El derecho a la educación (artículo 13) E/C.12/GC/24; Comité DESC. Observación general N° 14 (2000) El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12), E/C.12/2000/4.

el Estado debe establecer medidas de seguridad en especial donde haya mayor concentración de población en situación de vulnerabilidad como mujeres, niñas, niños, adultos mayores y personas con discapacidad

- Habitabilidad. Se refiere a que el lugar donde se encuentren debe protegerles del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de enfermedad.
- Calidad. Significa que toda la ayuda que se entregue debe cumplir con estándares adecuados. Por ejemplo, los alimentos deben estar frescos y en buen estado o la ropa para abrigo debe ser adecuada para el clima y estar en buenas condiciones.
- Gratuidad de la ayuda humanitaria. La ayuda debe proveerse sin costo alguno y de forma obligatoria en el momento de la emergencia.
- Voluntariedad. Se refiere a que las personas deben recibir ayuda humanitaria únicamente si lo desean. Es decir, ir a albergues oficiales únicamente si quieren, pudiendo organizar su propio campamento, o recibir abrigo o alimentos si es su voluntad.
- Cercanía. Quiere decir que la ayuda humanitaria y el establecimiento de albergues deben ser provistos cerca de la vivienda de las personas. En este sentido, los albergues deben ser establecidos en lugares estratégicos que faciliten la llegada de las personas afectadas y les permitan continuar su vida cotidiana.
- No discriminación. Implica que toda la ayuda humanitaria debe ser entregada a todas las personas y atendiendo a las características especiales de grupos en situación de vulnerabilidad.

Aunado a lo anterior, los albergues deben ser establecidos lo más cerca posible al barrio o colonia en la que vivían las y los afectados y publicitar ampliamente su ubicación a través de todos los medios de comunicación. En ellos y en los campamentos no oficiales (establecidos por personas que no quieren alejarse de su domicilio) el Estado debe garantizar lo siguiente:

- Contar con instalaciones de agua potable y saneamiento, lo cual incluye bombas de agua, baños y servicios de aseo. Además deben ser accesibles para personas con discapacidad y adultos mayores; seguros para mujeres, niñas y niños.
- La libre circulación dentro y fuera de los albergues permitiendo que las personas entren y salgan cuando deseen.
- Brindar actividades de esparcimiento y recreación en los albergues.

- Creación de estancias infantiles en cada albergue donde haya personal capacitado para su atención.
- Brindar servicios profesionales de salud, tanto física como psicológica, y atención jurídica.
- Evitar la presencia de miembros de las Fuerzas Armadas y de la Marina en los albergues. En caso de necesitar seguridad, se debe optar por fuerzas de seguridad civil.
- En caso de ser necesarios, crear áreas especiales para mujeres solas o con niñas o niños para garantizar su seguridad.
- Garantizar que integrantes de pueblos y comunidades indígenas no sean separados.
- Garantizar presencia de autoridades que verifiquen el cumplimiento de los derechos de las personas, como las comisiones de derechos humanos estatales o la nacional.

Como fue expuesto extensamente en el capítulo II relativo a las condiciones de los albergues y campamentos, las condiciones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad no fueron cumplidas por el Estado mexicano. Los cierres prematuros de albergues demuestran que hubo damnificados con necesidades de vivienda temporal que no contaron con una alternativa disponible. Asimismo, en las encuestas realizadas se manifestó que los albergues no eran accesibles para personas que llegaron de otros estados a la CDMX, que no se encontraban adaptados para la protección necesaria de adultos mayores, mujeres, niñas y niños, y que no se contemplaron las condiciones de aceptabilidad requeridas por comunidades indígenas residentes en la CDMX como, por ejemplo, la comunidad Otomí y Mazahua. Además, se dejó relucir que la ayuda humanitaria no fue brindada gratuitamente en todos los casos.

Cuadro 8.8

Obligaciones preexistentes y recomendaciones en materia de Atención humanitaria de emergencia

Obligación	Autoridad	Recomendaciones	Fuente
Dotar de ayuda humanitaria en albergues y campamentos a la población afectada sin discriminación y con atención especial a población en situación de vulnerabilidad	Entidades federativas	Establecer protocolos de actuación indicando las autoridades encargadas de brindar ayuda humanitaria conforme a los criterios señalados previamente.	Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
			Artículo 26 del Reglamento de la Ley General de Protección Civil
			Manual de Operación del Sistema Nacional de Protección Civil
Instalar y atender refugios temporales cercanos a las viviendas de las personas	Entidades federativas y municipios	Establecer protocolos de actuación indicando las autoridades encargadas del establecimiento de albergues incluyendo las condiciones y servicios que se deben proveer, respetando los lineamientos señalados previamente.	Artículo 1 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
			Artículo 75 de la Ley General de Protección Civil
		Establecer protocolos de actuación de las autoridades que proveerán de ayuda humanitaria a campamentos ciudadanos, respetando los lineamientos señalados previamente.	Manual de Operación del Sistema Nacional de Protección Civil

Cuadro 8.8 (continuación)

Obligación	Autoridad	Recomendaciones	Fuente
Aprovisionar de medicamentos para la población afectada	Entidades federativas y municipios con ayuda de la Secretaría de Salud	Garantizar que haya medicamentos disponibles en todo momento tanto en albergues oficiales como en campamentos ciudadanos	Artículo 1 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
			Manual de Operación del Sistema Nacional de Protección Civil
Proporcionar atención médica y psicológica gratuita de manera universal disponible las 24 horas	Servicios estatales de salud	Garantizar que los servicios de atención se encuentren disponibles en todo momento tanto en albergues oficiales como en campamentos ciudadanos	Artículo 1 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
			Lineamientos para la Seguridad en Salud
Verificar condiciones del agua y realizar acciones de saneamiento básico	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios	Contar con instalaciones accesibles de agua potable y saneamiento en los albergues, incluyendo bombas de agua, baños y servicios de aseo.	Artículo 1 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
			Manual de Operación del Sistema Nacional de Protección Civil

D. Seguridad jurídica y dictaminación de edificios

Como se resaltó en el capítulo tercero, uno de los mayores problemas tras el sismo del 19S fue la ausencia de dictámenes oportunos o la poca confiabilidad de la multiplicidad de dictámenes como fue documentado en San Gregorio, Xochimilco. Lo anterior puede estar relacionado con que, al momento de ocurrencia del sismo, no existía una regulación detallada sobre el tema a nivel de protección civil federal. Debido a lo anterior, la habitabilidad de los inmuebles se encontraba fuertemente cuestionada los días posteriores al sismo.

Resulta problemático que la legislación a nivel federal contemple de forma muy general la evaluación de daños. El Manual del Sistema Nacional de Protección Civil señala que la evaluación de daños se refiere a la revisión y cuantificación de daños ocasionados por el fenómeno perturbador sobre las personas y sus bienes¹⁴¹. La amplitud de la definición hace que sea difícil identificar a la autoridad encargada para realizar los dictámenes dependiendo de la entidad federativa en la que ocurre el desastre.

Según la Ley del Instituto para la Seguridad de las Construcciones del Distrito Federal, en la Ciudad de México existe un Instituto para la Seguridad de las Construcciones que se encarga de hacer dictámenes estructurales a través de los Directores Responsables de Obra y/o los Corresponsables de Seguridad Estructural que deben ser realizados lo más pronto posible. Empero esto no necesariamente se replica en todas las entidades federativas. Es fundamental que existan instituciones de este carácter en cada entidad federativa. De lo contrario, las personas se encuentran en una incertidumbre total de la situación de su inmueble. En razón de lo anterior se debe crear o fortalecer una institución a nivel estatal que se encargue de la realización de dictámenes técnicos confiables.

Como se ha señalado reiteradamente, la mera existencia de una institución no basta para asegurar el cumplimiento de derechos. En este sentido, debe contemplarse que las personas dentro de las instituciones que realizan los dictámenes estructurales estén capacitadas técnicamente, actúen con protocolos en un tiempo razonable y con criterios públicos. Además, es necesario que cuando las autoridades acudan a realizar los dictámenes correspondientes actúen de forma transparente con las personas afectadas, les expliquen el estado de su inmueble y las implicaciones técnicas que tienen los daños para que las y los afectados puedan confiar en el dictamen realizado.

Respecto de los dictámenes para inmuebles, considerando el deber de la autoridad de garantizar los derechos a la vida e integridad de las personas y la especial urgencia que existe en una emergencia, estos deben ser proporcionados de forma gratuita y con prontitud por las autoridades sin importar la zona en que habiten las personas, dando prioridad, es decir yendo primero con las personas en situación de pobreza que no puedan pagar por un dictamen privado. Para garantizar la elaboración de dictámenes confiables se debe incluir en la legislación como derecho de las personas la realización de evaluaciones de habitabilidad y de dictámenes a sus viviendas.

¹⁴¹ Manual del Sistema Nacional de Protección Civil, p. 66.

Aun cuando es entendible que por la urgencia de salvaguardar la vida en un primer momento se realicen evaluaciones que se concentren en la habitabilidad o no de un inmueble y, posteriormente, se realicen dictámenes técnicos más detenidos, respecto de estos últimos se debe procurar que sean oportunos, mediante un proceso unificado y público. Debido a que podrán existir dos tipos de evaluaciones sobre los inmuebles, las autoridades deben crear protocolos para la realización de cada uno de ellos y explicar claramente las diferencias entre las evaluaciones de habitabilidad y los dictámenes técnicos. Además, es necesario explicar en detalle las consecuencias jurídicas de cada uno de los exámenes en manuales ciudadanos donde se distingan las diferencias entre las evaluaciones de habitabilidad y los dictámenes técnicos.

Para una mejor transparencia también resulta necesario crear protocolos de actuación para las autoridades donde se marque punto por punto los pasos a seguir para la realización de los distintos tipos de dictámenes.

La multiplicidad de dictámenes contradictorios fue una situación recurrente que reportaron las personas encuestadas durante el ejercicio de documentación; lo anterior incrementa los niveles de incertidumbre e impide que las personas damnificadas tengan una idea clara de cómo deben proceder respecto de su inmueble.

Es fundamental que los dictámenes sean públicos y de fácil acceso a la población para que, en caso de problemas respecto de la evaluación del inmueble, las personas damnificadas puedan contar con documentos que respalden los dictámenes realizados por las autoridades. Esto, además, puede ayudar a las personas interesadas en comprar o rentar un inmueble para tener seguridad de las condiciones del mismo. En este sentido, se deberían incluir los dictámenes sobre la estructura de los inmuebles en el Registro Público de la Propiedad para que puedan ser revisados por cualquier persona.

Por ejemplo, como se observa en el capítulo V relativo a Xochimilco, uno de los problemas más recurrentes en el pueblo de San Gregorio fue la discordancia de los dictámenes y las acciones adelantadas por las autoridades. Inmuebles que habían sido calificados con daños reparables fueron demolidos aceleradamente sin la existencia de planes claros de reconstrucción y sin contar con información suficiente sobre las condiciones de seguridad de la reconstrucción.

Cuadro 8.9

Obligaciones preexistentes y recomendaciones en materia de seguridad jurídica y dictaminación de edificios

Obligación	Autoridad	Recomendaciones	Fuente
Evaluación de daños en infraestructura	Sistemas Estatales de Protección Civil	Crear o fortalecer una institución a nivel estatal encargada de la revisión	Artículo 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
			Artículo 4 y 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos
			Manual de Operación del Sistema Nacional de Protección Civil
Realización de dictámenes de edificios dañados	Sistemas Estatales de Protección Civil o Seguridad para las Construcciones	Crear o fortalecer una institución a nivel estatal encargada de la elaboración de dictámenes	Artículo 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
			Artículo 4 y 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos
		Incluir en la legislación el derecho a un dictamen	Reglamento de Construcciones a nivel estatal o municipal
		Publicitar y facilitar el acceso a los dictámenes e incluirlos en el Registro Público de la Propiedad	
		Crear protocolos de actuación sobre los puntos a seguir para realizar un dictamen	
		Crear manuales ciudadanos donde se expliquen las diferencias entre dictámenes y sus consecuencias jurídicas	

E. Información veraz y oportuna

El Manual del Sistema Nacional de Protección Civil señala que las autoridades estatales y municipales deben designar un vocero oficial para informar a la población sobre la emergencia, evaluación de daños, acciones de atención, establecer el servicio de consulta e información para la localización de personas y difundir información sobre refugios temporales, servicios médicos, ayuda humanitaria, entre otras.¹⁴²

Como es posible apreciar en el Manual del Sistema Nacional de Protección Civil, las autoridades ya tienen una obligación clara respecto de la información que deben proporcionar en el momento de la emergencia e incluso un procedimiento para realizarlo. Sin embargo, la dispersión de la información fue una de las mayores problemáticas durante la emergencia del 19 de septiembre de 2017 donde las autoridades tenían información incompleta o carecían totalmente de ella. La sociedad civil fue fundamental para remediar la mala actuación de las autoridades.

El Manual contempla voceros tanto a los sistemas estatales como municipales de protección civil. Sin embargo, ante el caos que puede haber en un momento de emergencia, se debe concentrar la información en un vocero principal para facilitar la obtención de información para las personas afectadas. Este vocero debería contar con personas delegadas en cada uno de los municipios para obtener información completa. Esta oficina podría encargarse de la elaboración de cartillas de derechos para el momento de la emergencia.

Para garantizar que las personas puedan saber quién será el vocero, se deben publicitar los datos de la persona encargada de la vocería para que esta pueda ser identificada con facilidad, incluso previo a la emergencia. El o la encargada debe contar con capacidades comunicativas para compartir la información de forma digna y con empatía.

Además, es importante que las autoridades se acerquen a la ciudadanía para identificar e informar a los núcleos organizados de sociedad civil, como asociaciones de vecinos, para que estos divulguen la información importante referente a la emergencia en su colonias y barrios.

Por lo tanto, es preciso operacionalizar el sistema frente a un desastre. Así, la información compartida por el o la vocera debe cumplir con los siguientes estándares de información:

¹⁴² Manual del Sistema Nacional de Protección Civil, p. 78.

- Veraz. Es decir, que las autoridades se hayan encargado de verificar la pertinencia y fiabilidad de la información.
- Oportuna. Tomando en cuenta la urgencia y necesidad de información y las características de la emergencia, las autoridades deben actualizar de forma constante la información que tengan.
- Accesible. Es fundamental que las autoridades tomen en cuenta las características múltiples de la población afectada pues no todos obtienen información de la misma forma. En este sentido, se debe usar todos los medios de comunicación posibles como televisión, radio, radios comunitarias redes sociales e incluso vistas a zonas rurales para que se llegue a toda la población afectada.
- Permanente. Si bien la información debe ser actualizada constantemente, esto no quiere decir que la información previa debe ser borrada. Las autoridades deben conservar y tener una historia de toda la información que se proporcionó durante el momento de la emergencia.

Aunado a lo anterior, es fundamental un enfoque diferenciado en la difusión para que las autoridades den prioridad a la información sobre ayuda humanitaria (albergues, alimentación, servicios médicos, etcétera) para personas en situación de vulnerabilidad económica.

Cuadro 8.10
Obligaciones preexistentes y recomendaciones
en materia de información veraz y oportuna

Obligación	Autoridad	Recomendaciones	Fuente
Designar al vocero oficial para informar a la población sobre la emergencia, evaluación de daños y acciones de atención	Sistemas Estatales de Protección Civil	Crear una oficina de vocería a nivel estatal con un vocero único con personas delegadas en cada municipio	Artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
		Publicitar la identidad del vocero único antes de la emergencia	Manual de Operación del Sistema Nacional de Protección Civil

Cuadro 8.10 (continuación)

Obligación	Autoridad	Recomendaciones	Fuente
Establecer un servicio de consulta e información para la localización de personas	Sistemas Estatales y Municipales de Protección Civil	Difundir la información sobre personas desaparecidas a través de la persona vocera designada	Artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
		Identificar e informar a los núcleos organizados de sociedad civil para que divulguen información.	Manual de Operación del Sistema Nacional de Protección Civil
Difundir información sobre refugios temporales, servicios médicos, aprovisionamiento, puesto de mando, entre otros, a través del vocero oficial.	Sistemas Estatales y Municipales de Protección Civil	Identificar e informar a los núcleos organizados de sociedad civil para que divulguen información.	Artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
			Manual de Operación del Sistema Nacional de Protección Civil

III. ETAPA POSTERIOR AL SISMO

Los principios que deben regir la actuación de las autoridades en esta etapa son la no regresividad y la progresividad de los DESCA. El primero implica que, como mínimo, debe buscarse el restablecimiento de la situación en la que se encontraba la población afectada antes del sismo. El segundo, implica un compromiso por parte del Estado de adoptar todas las medidas posibles, particularmente económicas y técnicas, para garantizar que progresivamente el goce de los DESCA se extienda a toda la población.¹⁴³

En relación con el sismo, el anterior principio conlleva que las autoridades adopten medidas transformadoras para la reducción de las condiciones de vulnerabilidad de aquellas personas que fueron damnificadas.

¹⁴³ Artículo 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Bajo ninguna circunstancia el Estado puede permitir que las desigualdades existentes influyan en la etapa posterior a la emergencia y menos que estas empeoren la situación en la que vivían las personas.

La etapa posterior al desastre requiere diferenciar dos momentos. El primero se refiere al periodo intermedio entre la etapa de emergencia inmediata y la reconstrucción. Así, entre la asistencia humanitaria de emergencia y la materialización de la reconstrucción, existe un periodo poco visibilizado y bastante crítico para la población afectada, en el que por diversas razones las redes de apoyo ciudadano van perdiendo su capacidad de apoyo y en las que el Estado debe asumir con mayor ahínco sus responsabilidades, proporcionando medidas de transición que busquen estabilizar socioeconómicamente a las personas afectadas.¹⁴⁴

El segundo momento es aquel relacionado con la reconstrucción y con la superación de las condiciones de vulnerabilidad de la población cuyo acceso a los DESCA aún no ha sido garantizada.

Asimismo, el acceso a la justicia para las y los damnificados es un punto clave en el momento posterior a la emergencia puesto que es recurrente que la condición de damnificado derive de una actuación defectuosa de privados que incumplieron con obligaciones en la seguridad de las construcciones, de particulares que proporcionaron información incompleta sobre inmuebles rentados o de autoridades que fallaron en la fiscalización de los agentes en mención. El Estado debe garantizar que existan recursos adecuados y efectivos para que las personas puedan acceder a las instancias de justicia correspondientes para exigir sus derechos o para que se investigue y sancione a quienes incumplieron con sus obligaciones.

En este apartado se expondrán las fuentes de las obligaciones que vinculan al Estado a tomar medidas en este momento y se propondrán algunas recomendaciones para que tal labor se realice de la mejor manera.

1. *Obligaciones*

A. Obligación de estabilización socioeconómica y restitución de vivienda a partir del derecho internacional de los desplazamientos internos

Un debate constante en materia de desplazamientos internos es cómo lograr que las personas que se vieron forzadas a abandonar sus lugares de residen-

¹⁴⁴ Como se ha intentado exponer en este informe, las afectaciones derivadas del sismo también generaron un detrimento en los ingresos de algunas familias que perdieron

cia no permanezcan en un estado permanente de desplazamiento y que, por el contrario, logren recuperar las condiciones en las que se encontraban de forma previa al evento que los obligó a dejar su hogar.

Para este aspecto particular una fuente de vital importancia son los Principios sobre la Restitución de Viviendas y Patrimonio sobre el Terreno de los Refugiados y las Personas Desplazadas¹⁴⁵, cuya interpretación puede estar acompañada de documentos más específicos en materia de personas cuyo desplazamiento ocurre como consecuencia de desastres asociados a la ocurrencia de fenómenos naturales.¹⁴⁶ El punto central de estos documentos reside en el derecho de las personas afectadas de recuperar su patrimonio y de lograr estabilizarse socio-económicamente de forma paulatina.

La meta que trazan estos documentos es lograr restituir las viviendas por medio de un retorno voluntario o, en caso de que sea imposible, mediante una reubicación voluntaria e informada. Ahora bien, en tanto que por cuestiones técnicas y de disposición de recursos materiales la restitución de vivienda no es inmediata, se contempla que “se tomarán medidas apropiadas que permitan la rápida transición de un refugio de emergencia a un alojamiento temporal o a una vivienda permanente, sin discriminación alguna y a la mayor brevedad posible”.¹⁴⁷

En efecto, en el periodo intermedio entre la emergencia y la restitución de derechos se requiere de la atención del Estado para que las personas damnificadas se establezcan socioeconómicamente y puedan recuperar los medios de subsistencia que se vieron interrumpidos por el desastre.

Tras este periodo de estabilización socioeconómica, debe garantizarse la restitución de una vivienda definitiva, esta debe guiarse por el derecho a una vivienda adecuada y al regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad o, en caso de que no sea posible, a través de una reubicación

su empleo o cuyo lugar de residencia representaba su medio de generación de ingresos. Asimismo, las afectaciones también derivaron en un detrimento patrimonial en razón de la pérdida, no solo de bienes inmuebles, sino también de bienes muebles.

¹⁴⁵ Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas (Principios Pinheiro). Sub-Comisión de Protección y Promoción de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (E/CN.4/Sub.2/2005/17).

¹⁴⁶ Es el caso de las Directrices operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales, proferidas por el Comité Permanente entre Organismos (IASC) en 2011. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_045.pdf.

¹⁴⁷ *Ibidem*. Apartado relativo a la “Protección de los derechos relacionados con la vivienda, la tierra, la propiedad, los medios de subsistencia, la educación secundaria y superior”.

consentida e informada.¹⁴⁸ Al respecto, los Principios sobre la Restitución de Viviendas y Patrimonio establecen:

Todos los refugiados y desplazados tienen derecho a regresar voluntariamente a sus anteriores hogares, tierras o lugares de residencia habitual en condiciones de seguridad y dignidad. El regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad debe fundarse en una elección libre, informada e individual. Se debe proporcionar a los refugiados y desplazados información completa, objetiva, actualizada y exacta, en particular sobre las cuestiones relativas a la seguridad física, material y jurídica en sus países o lugares de origen.¹⁴⁹

B. Obligaciones generales de garantía de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

Además de las fuentes particulares en materia de desplazamiento interno, la garantía de los DESCAs debe convertirse en la prioridad para el Estado en dos sentidos: primero, atendiendo de forma prioritaria a la población en situación de vulnerabilidad que fue afectada por el sismo o que, pese a no haber sido afectada por este, se encuentra en zonas de alto riesgo. Segundo, teniendo en cuenta que existen grupos históricamente discriminados y en situación de pobreza que han vivido en condiciones precarias incluso antes del desastre y cuyo derecho a la vivienda también debe ser garantizado.

Como se dijo anteriormente, la garantía de esos derechos implica el cumplimiento de estándares concretos en materia de dignidad, seguridad, disponibilidad, habitabilidad, accesibilidad, calidad, asequibilidad, adecuación cultural, progresividad y no discriminación. En razón de lo anterior, el Estado tiene el deber de, en primer lugar, atender las necesidades apremiantes e inmediatas de la población afectada y, posteriormente, mejorar la situación de aquellos grupos a los que se les han sido sistemáticamente negados sus derechos con base en el principio de progresividad.

El principio de progresividad contenido en el artículo 1 de la Constitución mexicana establece un mandato dirigido a todas las autoridades del Estado, las cuales han de realizar las acciones constantes y concretas para avanzar lo más expedita y eficazmente hacia la realización plena de los derechos de todas las personas.¹⁵⁰ La noción de progreso implica que

¹⁴⁸ Ver principios 2, 3, 4, 6, 8 y 10. Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas. Op., Cit.

¹⁴⁹ *Ibidem*, principio 10.1.

¹⁵⁰ Comité DESC. Observación general N° 2 (1990) Medidas internacionales de asistencia técnica (artículo 22 del Pacto) (E/CN.4/1334).

el disfrute de los derechos siempre debe mejorar y, por ende, comporta implícitamente un principio de no regresividad.

El principio de progresividad implica que los derechos consagrados en los tratados son un mínimo y su alcance progresivo debe extenderse a la totalidad de la población, ello significa que los Estados deben adoptar medidas concretas que procuren la igualdad material de su población (Serrano y Vázquez, 2013: 36).

Además, las medidas deben de tener especial atención a grupos en situación de vulnerabilidad. El Comité DESC señala que en el caso de grupos en situación de vulnerabilidad y desfavorecidos, la obligación de cumplimiento de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales consiste en adoptar medidas positivas para reducir las desventajas estructurales. En razón de lo anterior, el cumplimiento progresivo de los DESC es una fuente jurídica que obliga al Estado a adoptar políticas de reconstrucción de acuerdo con las múltiples desigualdades que existen. Por ello, su deber fundamental independiente de la ocurrencia o no de un desastre, es reducir las desventajas en que viven los grupos puestos en condición de vulnerabilidad, los cuales suelen tener una relación con la negación histórica de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

C. Obligación de reparar. Particularidad de los daños causados tras la ocurrencia de un fenómeno natural

La importancia de entender los desastres como socialmente contruidos es que los daños ocurridos tras un fenómeno natural —como un sismo— no se atribuyen exclusivamente a factores que escapan del control humano sino que implican responsabilidades, sobre todo cuando se encuentra que existieron fallas en el cumplimiento de las obligaciones estatales de prevención.

El artículo primero de la Constitución mexicana señala que todas las autoridades del Estado tienen el deber de reparar las violaciones de derechos humanos cuando este falla en el cumplimiento de sus obligaciones de respeto y garantía primaria de los derechos. De esta forma, al Estado le surge la obligación de reparar las consecuencias de la infracción, en este sentido quienes sufrieron un daño derivado de tal falla se convierten en titulares del derecho a la reparación.

Lo anterior tiene relación con el derecho de acceso a la justicia pues, una vez que se han violentado los derechos, el Estado debe contar con los mecanismos necesarios para que las demandas relacionadas con violaciones de derechos humanos sean atendidas y resueltas. Para lograr esto, se necesita que el Estado cuente con recursos adecuados y efectivos e insti-

tuciones que investiguen de forma diligente, con protocolos detallados de recolección de pruebas y cadena de custodia.¹⁵¹

La legislación mexicana aborda el tema de reparaciones en la Ley General de Víctimas, que señala que la reparación integral “comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición,¹⁵² en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica”. Además, reconoce el derecho a reparar de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva.

La forma en que las víctimas de violaciones de derechos humanos pueden acceder a reparaciones integrales es a través de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. No obstante, para estos casos en primer lugar deben ser declaradas víctimas por juzgador penal a través de una sentencia, juzgador penal o de paz que conozca la causa, juez en materia amparo, civil o familiar, organismos públicos de protección de los derechos humanos, organismos internacionales de protección de derechos humanos, la autoridad responsable de la violación a los derechos, la Comisión Ejecutiva o el Ministerio Público.

Así pues, para escenarios ordinarios, la legislación mexicana establece mecanismos de acceso a la justicia que permiten la reparación por violaciones a los derechos humanos. Ahora bien, la pregunta que surge es: ¿qué hacer ante escenarios extraordinarios o excepcionales de emergencia, en los que una parte importante de la población se ve privada de derechos como la vivienda como resultado de una falla general en la obligación estatal de prevención, y en los que el acceso a la justicia caso por caso puede impedir una solución oportuna y adecuada de la problemática? Más allá del carácter reparatorio de las reparaciones, se requieren medidas de carácter correctivo¹⁵³ de la situación que establezcan condiciones para que no se repitan las violaciones a los derechos humanos.

¹⁵¹ La Ley General de Atención a Víctimas señala que las víctimas tienen “derecho a un recurso judicial adecuado y efectivo, ante las autoridades independientes, imparciales y competentes, que les garantice el ejercicio de su derecho a conocer la verdad, a que se realice con la debida diligencia una investigación inmediata y exhaustiva del delito o de las violaciones de derechos humanos sufridas por ellas; a que los autores de los delitos y de las violaciones de derechos, con el respeto al debido proceso, sean enjuiciados y sancionados; y a obtener una reparación integral por los daños sufridos”. Ley General de Víctimas Artículo 10.

¹⁵² Ley General de Víctimas Artículo 27.

¹⁵³ Un ejemplo de ello son las medidas transformadoras como forma de reparación, las cuales han sido ordenadas por la Corte IDH en diversos casos y en particular en la sentencia de Campo Algodonero, obligatoria para México. El Tribunal ha señalado sobre estas medidas que, ante casos de discriminación estructural, es necesario que las reparaciones

Como se expondrá más adelante, aunque su contenido tiene serias falencias desde el punto de vista de los derechos humanos, la Ley de Reconstrucción de la CDMX es un ejemplo de que, antes que resolver judicialmente caso por caso las demandas individuales de reparación, es importante adoptar una política pública de reconstrucción que repare los daños sufridos por la población damnificada e impida su repetición.

Una política de esa naturaleza se fundamenta tanto en la obligación jurídica de reparar los daños resultantes de fallas del Estado en materia de prevención y atención, como en la obligación de garantizar el acceso progresivo a los DESCA. Ignorar estas obligaciones podría acarrear la intervención de órganos internacionales y regionales de derechos humanos competentes en estas materias.

D. Obligación de garantizar el derecho a la verdad

Como se ha expresado, en casos de desastres como el sismo del 19 de septiembre de 2017, las consecuencias no son únicamente atribuibles a factores externos, pues existen responsabilidades estatales previas, durante y posteriores al fenómeno natural. Cuando dichas obligaciones se violan y traen consigo afectaciones a derechos humanos, emerge el derecho a la verdad.

La verdad es un derecho humano en cabeza de las víctimas, sus familiares y la sociedad en general. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el derecho a la verdad es un derecho autónomo,¹⁵⁴ enmarcado en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana y cuenta con dos dimensiones. La primera se refiere al derecho de las víctimas y sus familiares a conocer la verdad respecto de los hechos que dieron lugar a violaciones de derechos humanos, así como a saber la identidad de quienes participaron en ellas.¹⁵⁵

Por otro lado, se encuentra la dimensión colectiva del derecho a la verdad, que se refiere a que la sociedad debe conocer lo que sucedió con el

no solo tengan un efecto restitutivo sino también correctivo de las situaciones que afectan a grupos en situación de vulnerabilidad. Cfr. Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.

¹⁵⁴ Corte IDH. Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara Vs. Perú. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2016. Serie C No. 324, párr. 264.

¹⁵⁵ Cfr. Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009 Serie C No. 196, párr. 117, y Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C No. 202, párr. 118.

objeto de establecer una memoria y, con base en ella, evitar que se repitan los hechos violatorios de derechos humanos (OACNUDH, 2009: párr. 5).

Si bien ha sido desarrollado en el marco de violaciones graves a derechos humanos, el derecho a la verdad es aplicable en contextos de desastre en los que hay afectaciones de derechos humanos derivados del incumplimiento de las obligaciones estatales de prevención, atención humanitaria de emergencia y protección y garantía de derechos durante y con posterioridad a la emergencia.

En el caso del 19S, tanto los familiares de víctimas que perdieron la vida por colapsos de edificios o casas, como las personas que vieron sus derechos a la integridad física, la salud física o psicosocial, la vivienda, la información, la prohibición de discriminación, entre otros, tienen derecho a que se realice una investigación imparcial y eficaz que establezca la verdad sobre lo ocurrido. Dicha verdad debería incluir las razones por las cuales colapsaron o se dañaron sus viviendas o no se protegieron adecuadamente sus derechos durante la emergencia, así como el establecimiento de responsabilidades de personas y autoridades estatales. La construcción de una narrativa oficial sobre lo ocurrido también resulta crucial para que la sociedad en su conjunto conozca lo sucedido, que sirva de base al rechazo de las violaciones a derechos y a la garantía de no repetición.

2. *Acciones específicas que debe desplegar el Estado, obstáculos existentes y recomendaciones para su superación*

A. Estabilización socioeconómica

Como se ha mencionado previamente, la protección de la población desplazada internamente comprende también a aquellas personas cuyo motivo de desplazamiento derivó de la ocurrencia de un evento natural con efectos catastróficos.¹⁵⁶ Esto se explica por la existencia de un factor exógeno que supera la voluntad de quien se ve obligado a abandonar su hogar.

En materia de desplazamiento, las obligaciones estatales tienen un orden cronológico de atención, que inicia en la asistencia humanitaria —que consiste en cubrir las necesidades inmediatas de la población desplazada—, posteriormente atender un periodo intermedio en el que se procura estabilizar socio-económicamente a la población y, finalmente, una etapa de restitución de derechos que para el caso particular del sismo debe materializarse con la reconstrucción o reparación de las viviendas.

¹⁵⁶ Manual del Sistema Nacional de Protección Civil, p. 66.

Lo anterior implica realizar una diferenciación que suele pasar desapercibida. No es lo mismo un refugio de emergencia —como el brindado en albergues y campamentos— que una vivienda temporal, que requiere mejores condiciones de habitabilidad para que las familias puedan permanecer en condiciones de dignidad mientras se lleva a cabo la reconstrucción o reparación de la vivienda permanente. La vivienda temporal ha estado ausente en las políticas post-sismo del Estado mexicano y los casos que se registran al respecto, como los refugios construidos en el Multifamiliar de Tlalpan derivan de iniciativas civiles financiadas principalmente a través de donaciones particulares.

Adicionalmente, en el periodo intermedio entre la emergencia y la restitución de derechos se requiere de la atención del Estado para que las personas damnificadas puedan recuperar los medios de subsistencia que se vieron interrumpidos por el desastre. Por lo tanto, medidas como la vivienda temporal deben estar acompañadas de facilidades para acceder a un empleo, la implementación de proyectos productivos y, en general, la recuperación de condiciones de subsistencia, que dé una atención inicial centrada en la alimentación, el agua potable, el saneamiento, vestido y servicios básicos de salud y educación, debe transitar a una estabilidad socioeconómica que contemple derechos como el empleo y la educación secundaria y superior.¹⁵⁷

La primera falla del Estado mexicano al respecto es que el periodo intermedio entre la asistencia de emergencia y la reconstrucción de viviendas ha sido ignorado, por consiguiente, no ha existido una política de vivienda temporal en condiciones de dignidad.

Asimismo, esta etapa requiere la recuperación de los medios de subsistencia, el acceso al empleo, así como la facilitación de acceso a educación secundaria y superior. Por ejemplo, en una de las entrevistas recabadas en San Gregorio, Xochimilco, una mujer damnificada explicaba cómo el sismo había destruido la estufa que servía como medio para la producción de obleas que le garantizaban sus ingresos. Por la magnitud del daño de su vivienda, no había clasificado en los esquemas de reconstrucción ni reparación. En efecto, aun cuando el daño sufrido pareciese menor, en verdad revestía de una especial gravedad pues implicaba la pérdida de los medios de subsistencia.

El nivel de detalle de las medidas puede variar dependiendo de las particularidades de cada contexto pero el principio general supone la necesidad de apoyos para la estabilización en el periodo entre la emergencia y la reconstrucción.

¹⁵⁷ Idem.

*B. La reconstrucción en condiciones de seguridad
o reubicación consentida*

Para el caso del sismo, la principal medida de restitución de derechos se encuentra en la reconstrucción o reparación de la vivienda que fue dañada como consecuencia del fenómeno natural, la cual debe ser desplegada como una política pública con perspectiva de derechos humanos. El Estado mexicano tiene establecido en la Ley General de Protección Civil, que el Ejecutivo Federal proveerá de recursos financieros para la atención de las situaciones de emergencias y desastres para la reconstrucción.¹⁵⁸ Además, con base en el artículo primero de la Constitución, la reconstrucción debe guiarse por el principio pro persona y los estándares más protectores de derechos humanos.

De acuerdo con los Lineamientos de Operación Específicos del FONDEN, el Gobierno Federal a través de la SEDESOL proporcionará recursos para que las personas cuyas viviendas sufrieron daños parciales o totales puedan ser reconstruidas después de un examen de la situación del lugar donde ocurrió el desastre. Si bien este documento se enfoca únicamente en dar dinero para la vivienda de familias en pobreza patrimonial, el Estado debe usar el máximo de los recursos disponibles para la garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, además de atender a situaciones de vulnerabilidad como la edad, sexo o género. En este sentido, la interpretación de los lineamientos debe ser lo más amplia posible para que el mayor número de personas pueda recibir una vivienda o reparación gratuita.

De acuerdo con los Lineamientos del FONDEN, SEDESOL con ayuda de CONAGUA y CENAPRED debe realizar estudios técnicos de mecánica de suelo, entre otros, antes de iniciar la reconstrucción para que las personas puedan decidir con información suficiente si desean quedarse en el lugar donde está su vivienda o moverse a otro lugar. Además, dicho documento señala que las entidades federativas o municipales se encargarán de la donación de terrenos para atender la reubicación de las personas afectadas.

Los mismos lineamientos contemplan la posibilidad de autoconstrucción, producción social del hábitat por parte de las personas o la contratación de empresas para realizarlo. Las autoridades deben respetar la elección de las personas de reconstruir su vivienda de la forma en la que deseen, evitar acuerdos al margen de la ley y proscribir presiones in-

¹⁵⁸ Ley General de Protección Civil, art. 57.

justificadas de empresas inmobiliarias en contra de la voluntad de la(s) persona(s) que desean reestructurar o reconstruir su vivienda.

El momento de la reconstrucción debe ser asumido por las autoridades como una oportunidad para implementar medidas transformadoras que combatan la marginalización y discriminación estructural en la que han vivido muchas personas y comunidades. Si se toma esta perspectiva, se podrán solucionar muchas situaciones de desventaja en las que están las poblaciones afectadas por fenómenos con efectos sociales catastróficos.

Es necesario que para la reconstrucción se siga con una serie de criterios para el respeto de los derechos de las personas. Después de un desastre existen tres opciones: reparar en caso de ser posible, reconstruir o reubicar. La primera opción implica una adecuada evaluación técnica de los daños sufridos, los cuales pueden ser estructurales pero reparables o menores y, por consiguiente, también reparables. Al respecto, en San Gregorio, Xochimilco, durante el ejercicio de documentación se recabó información que indicaba que existieron presiones para acelerar las demoliciones y promover la reconstrucción por parte de agentes privados.

Como segunda opción, las viviendas afectadas deben ser reconstruidas, una vez realizados estudios de suelos que arrojen los datos para que las personas puedan vivir con seguridad en su nueva vivienda, en el lugar en el que se encontraban antes del desastre. Como se establece en los principios sobre Restitución de Viviendas y Patrimonio, la información proporcionada por las autoridades debe ser “completa, objetiva, actualizada y exacta, en particular sobre las cuestiones relativas a la seguridad física, material y jurídica”.¹⁵⁹ En relación con el sismo, esta información requiere una actualización de los atlas de riesgo y su publicidad con la población afectada.

Las personas únicamente podrán ser reubicadas con su consentimiento y después de un proceso de consulta informado y legítimo. En caso de que se reubique a las personas, el criterio prioritario debe ser cambiar de casa, no de barrio. Es decir, las personas deberán vivir lo más cerca posible a su domicilio anterior para continuar su vida diaria lo más parecido a la situación en la que estaban previo al desastre.

Muchas de las personas que fueron afectadas por los desastres vivían en condiciones que no cumplían con los mínimos de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. En este sentido, la base para la reconstrucción debe ser la progresividad en los derechos de las personas, es decir, que se mejoren las condiciones en las que vivían de forma previa al fenómeno natural que por diversas razones tuvo efectos catastróficos.

¹⁵⁹ Principio 10.1. Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas. Op. Cit.

Las viviendas que se reconstruyan deben contar con las siguientes características:

- Disponibilidad. Esta característica se refiere a que las viviendas deben ofrecer instalaciones necesarias para la salud, seguridad y nutrición. Por ello, las viviendas deben tener acceso permanente a recursos naturales, agua potable, energía para cocinar, calefacción e iluminación, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, drenaje, servicios de emergencia y servicios de seguridad ciudadana.
- Accesibilidad. Todas las personas deben tener acceso de forma física y económica a una vivienda adecuada y se debe prestar atención especial a los grupos históricamente discriminados.
- Adecuación cultural. Los materiales con los que se construyan las viviendas deben ser conforme a la identidad cultural de sus habitantes y de la diversidad de tipos de vivienda.
- Asequibilidad. Las viviendas y los costos relacionados a ellas deben ser proporcionales al nivel de ingreso de las personas y que su mantenimiento no comprometa las necesidades básicas de sus habitantes.
- Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe garantizar que sus habitantes tengan un espacio suficiente, conforme al número de personas que vivan en la misma, debe ser segura para vivir y ha de estar protegida en contra de las variaciones climáticas y riesgos estructurales.
- Seguridad jurídica de la tenencia. Esto implica que todas las personas deben tener un nivel de protección en su vivienda para estar protegidas frente al desalojo forzoso o arbitrario, el hostigamiento u otras amenazas.
- Ubicación. El lugar de la vivienda debe tener en cuenta que las personas consuman el menor tiempo posible para moverse de su trabajo o escuela a casa.¹⁶⁰

Aunado a lo anterior, en el proceso de reconstrucción el Estado debe promover la recuperación del tejido social e impulsar procesos organizativos que empoderan a las comunidades. El Estado debe evitar a toda costa que el proceso de reconstrucción divida o fragmente a las comunidades.

¹⁶⁰ Comité DESC. Observación general N° 4 (1991). El derecho a una vivienda adecuada (E/1992/23).

Respecto de la reconstrucción de otros edificios que fueron dañados por un desastre, las distintas autoridades responsables, dependiendo del tipo de edificio del que se trate, deben priorizar la revisión de infraestructura y puesta en marcha de aquellos edificios que tengan relación con el cumplimiento de derechos sociales como escuelas, hospitales, asilos, entre otros. En caso de que el restablecimiento se demore, es necesario que el Estado despliegue todas las acciones posibles para garantizar los derechos en lugares alternos. Por ejemplo, en caso de escuelas, se pueden adecuar edificios públicos aledaños para el funcionamiento temporal de escuelas.

IV. COMENTARIO SOBRE LA LEY DE RECONSTRUCCIÓN DE LA CDMX

Ante la ausencia de una política pública clara para enfrentar los daños ocasionados por el sismo y restablecer los derechos de los damnificados, la “Ley para la reconstrucción, recuperación y transformación de la Ciudad de México en una CDMX cada vez más resiliente” constituye uno de los pocos instrumentos jurídicos por medio de los cuales los afectados de la CDMX pueden reclamar el cumplimiento de algunos derechos.

La importancia de la Ley reside en que entiende la reconstrucción como un problema de política pública que requiere de una atención generalizada, la cual no se limite a procesos individuales derivados de acciones judiciales de reparación. No obstante, desde la publicación de la Ley en diciembre de 2017, el proyecto Documenta desde Abajo 19S planteó reparos a este instrumento jurídico, entre otros, se pueden señalar las siguientes:

- La ley no contempla ningún esquema de vivienda temporal de emergencia en condiciones de dignidad para los damnificados. Si bien la ley establece vivienda de reposición y condiciones para la reparación, no contempla que los procedimientos para acceder a los apoyos de la ley, bajo una adecuada planeación, tardarán un periodo importante de tiempo durante el cual los damnificados no cuentan con una alternativa de vivienda digna.
- El esquema mixto de financiamiento a través de la construcción y venta de viviendas adicionales (artículos 38 y subsecuentes), supone un esquema de redensificación en zonas de alto riesgo, pues permite un incremento de hasta el 35% respecto de la zonificación establecida en los Programas de Desarrollo Urbano sin que previamente se cuente con estudios técnicos y espacios de deliberación que permitan determinar si el terreno donde se pretende hacer la redensificación es idóneo. La disposición puede incrementar el

riesgo tanto de los damnificados como de posibles futuros propietarios, poseedores y arrendatarios.

Cuadro 8.11

Obligaciones preexistentes y recomendaciones en materia de reconstrucción en condiciones de seguridad o reubicación consentida

<i>Obligación</i>	<i>Autoridad</i>	<i>Recomendaciones</i>	<i>Fuente</i>
Adoptar una política de vivienda temporal en condiciones de disponibilidad, habitabilidad, adecuación cultural y asequibilidad	FONDEN (A nivel federal) Comisión de reconstrucción y SEDESOL a nivel CDMX	Desarrollar una política de vivienda temporal mediante la construcción o subsidio de arriendo suficiente, que se extienda durante el tiempo que tardará la reparación o reconstrucción de la vivienda afectada.	Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
			Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas (Principios Pinheiro)
		La política ha de contemplar las viviendas colapsadas y con daño estructural, así como de reforzamiento de viviendas con daño no estructural. Se debe garantizar la gratuidad hasta el máximo de los recursos disponibles, dándole prioridad a las personas con necesidades socioeconómicas o pertenencia a algún grupo en situación de vulnerabilidad como personas de la tercera edad, pueblos o comunidades indígenas o familias con mujeres jefas de familia.	Artículos 1 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Cuadro 8.11 (continuación)

Obligación	Autoridad	Recomendaciones	Fuente
Adoptar e implementar una política pública reconstrucción que no se restrinja a la CDMX y proporcionar recursos para vivienda nueva o para reparación de las que sufrieron daños	FONDEN Comisión de reconstrucción y SEDESOL a nivel CDMX	Garantizar que el acceso a la política de reconstrucción no esté condicionado a la tenencia de un título de propiedad o se de prioridad a los propietarios.	Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales
		Crear un impuesto para la reconstrucción para cubrir los costos de la misma, recabado de empresas constructoras, de desarrollo inmobiliario, entre otras que se beneficiarán del proceso.	
		Incluir en la reconstrucción los edificios que permiten la vida de barrio como escuelas, iglesias, hospitales, plazas, mercados, parques, etcétera.	
		Brindar asesoramiento jurídico a personas poseedoras legítimas y no legítimas, arrendadoras y propietarias sobre sus derechos en la reconstrucción.	
		Promover la producción social del hábitat sin fines de lucro.	

Cuadro 8.11 (continuación)

Obligación	Autoridad	Recomendaciones	Fuente
		Proteger a las personas afectadas en contra de la especulación y presión del mercado sobre sus tierras, por ejemplo, a través de la declaratoria de inalienabilidad temporal de los terrenos de edificios colapsados o que deben ser derribados, o el congelamiento temporal de rentas en las zonas afectadas.	
Garantizar de forma progresiva que las viviendas reconstruidas cumplan con los parámetros de una vivienda adecuada	Sistemas Estatales encargados de la reconstrucción	Realizar estudios de suelos especializados previo a la reconstrucción para que la nueva vivienda esté en las mejores condiciones posibles dependiendo del lugar en el que se encuentre.	Artículo 1 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
			Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
		Realizar proceso de consulta amplios e informados para que las personas decidan si desean reconstruir en el lugar en el que vivían o desean reubicarse.	

Cuadro 8.11 (continuación)

Obligación	Autoridad	Recomendaciones	Fuente
Reubicar a las personas que lo deseen en caso de vivir en zona de riesgo	Dependencia a nivel estatal de Desarrollo territorial	En caso de que las entidades federativas o municipios no cuenten con terrenos para la reubicación, se debe considerar la expropiación para creación de nueva vivienda.	Artículo 1 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
		En caso de que las personas deseen reubicarse, el Estado debe tener como premisa el cambio de casa más no de barrio.	Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
			Artículo 87 de la Ley General de Protección Civil

V. BIBLIOGRAFÍA

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). (2013). Deberes específicos de prevención, investigación y sanción. 2013, México, CDHDFH.

ESQUIVEL, G. (2015). Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político, México, Oxfam.

FERNANDES, E. (2011). Regularización de asentamientos informales en América Latina. Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy.

INSARAG. (2015). Mecanismos de Acreditación USAR en México. Disponible en: https://www.insarag.org/images/stories/05_a_Acreditacin_USAR_1.pdf

MACÍAS, J. (2016). Los modelos gubernamentales para enfrentar los problemas del riesgo-desastre (Defensa Civil, Protección Civil, Manejo de Emergencias), Ciudad de México.

MORALES TAMAYO, J. *et al.* (2015). Manual de riesgos tecnológicos y asistencias técnicas, Guadalajara, Grupo Tragsa-CEIS Guadalajara.

- OACNUDH. (2009). El derecho a la verdad. Ginebra, A/HRC/12/19.
- Oficina de las Naciones Unidas para Reducción de Riesgo de Desastres. (2009). Terminology on Disaster Risk Reduction, UNISDR.
- SERRANO, S. y VÁZQUEZ, D. (2013). Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción, México, CDHDF.