



2017

**DIRECTRICES DE ACTUACIÓN DE LA CNDH
ANTE SITUACIONES DE DESASTRE POR SISMOS DE GRAN MAGNITUD**



Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Lic. Luis Raúl González Pérez

CONSEJO CONSULTIVO:

Mtra. Mariclaire Acosta Urquidi.

Mtra. María Ampudia González.

Min. Mariano Azuela Güitrón.

Lic. Ninfa Delia Domínguez Leal.

Mtro. Alberto Manuel Athié Gallo.

Dra. Mónica González Contró.

Dr. David Kershenobich Stalnikowitz.

Emb. Carmen Moreno Toscano.

Lic. María Olga Noriega Sáenz.

Min. Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

Secretaría Ejecutiva

Mtra. Consuelo Olvera Treviño

Secretaría Técnica del Consejo Consultivo

Lic. Joaquín Narro Lobo

Primera Visitaduría General

Lic. Ismael Eslava Pérez

Segunda Visitaduría General

Dr. Enrique Guadarrama López

Tercera Visitaduría General

Dra. Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitaduría General

Encargado: Lic. Isaías Trejo Sánchez

Quinta Visitaduría General

Dr. Edgar Corzo Sosa

Sexta Visitaduría General

Dr. Jorge Ulises Carmona Tinoco

Oficina Especial Caso Iguala

Mtro. Jose Trinidad Larrieta Carrasco

Oficialía Mayor

Lic. Manuel Martínez Beltrán

Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones y Asuntos Jurídicos

Mtro. Rubén Francisco Pérez Sánchez

Dirección General de Planeación y Análisis

Lic. Laura Gurza Jaidar

Dirección General de Quejas, Orientación y Transparencia

Lic. Carlos Manuel Borja Chávez

Dirección General del Centro Nacional de Derechos Humanos

Dra. Julieta Morales Sánchez

Dirección General de Comunicación

Jesús Ramírez López

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Ciudad de México, México.

1ª edición septiembre 2017

CONTENIDO

| | |
|---|----|
| 1. JUSTIFICACIÓN | 6 |
| 2. OBJETIVO DE LAS DIRECTRICES | 9 |
| 3. NORMATIVIDAD APLICABLE..... | 9 |
| 3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS..... | 9 |
| 3.2. LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS..... | 10 |
| 3.3. REGLAMENTO INTERIOR DE LA CNDH | 10 |
| 3.4. LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL | 10 |
| 3.5. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL | 10 |
| 3.6. REGLAS DE OPERACIÓN Y LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS DEL FONDO DE DESASTRES NATURALES (FONDEN) | 10 |
| 3.7. LEY GENERAL DE VÍCTIMAS | 10 |
| 3.8. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL | 10 |
| 3.9. LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA..... | 11 |
| 3.10. LEY DE PLANEACIÓN | 11 |
| 3.11. PROGRAMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL 2014-2018..... | 11 |
| 3.12. SEGOB. GUÍA RÁPIDA DE PREPARACIÓN ANTE SITUACIONES DE DESASTRE: EQUIPO BÁSICO PARA MISIÓN 2016. | 11 |
| 3.13. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES | 11 |
| 4. CONTEXTO | 12 |
| 5. ALGUNOS ESCENARIOS POSIBLES..... | 15 |
| 5.1. PRIMERA FASE: | 15 |
| 5.2. SEGUNDA FASE: | 18 |
| 5.3. TERCERA FASE:..... | 19 |
| 6. ORGANIZACIÓN DE LA CNDH..... | 21 |
| 7. DIRECTRICES EN LAS LÍNEAS DE TRABAJO | 23 |
| 7.1. SALVAMENTO, BÚSQUEDA Y RESCATE | 25 |
| 7.2. SANIDAD | 26 |
| 7.3. SEGURIDAD | 27 |
| 7.4. REFUGIOS Y ALBERGUES TEMPORALES | 28 |
| 7.5. ACOPIO, ORGANIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE INSUMOS | 28 |

| | |
|--|-----------|
| 7.6. COMUNICACIONES..... | 29 |
| 7.7. CENTROS DE ATENCIÓN A PROBLEMAS SOCIALES EMERGENTES..... | 30 |
| 7.8. EVALUACIÓN DE DAÑOS Y PÉRDIDAS..... | 31 |
| 7.9. SERVICIOS ESTRATÉGICOS..... | 32 |
| 7.10. ASUNTOS INTERNACIONALES..... | 32 |
| 7.11. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS..... | 33 |
| 7.12. CONTINUIDAD DE OPERACIONES DE LA CNDH..... | 33 |
| 8. GLOSARIO DE TÉRMINOS..... | 34 |

1. JUSTIFICACIÓN

Los sismos de gran magnitud (SGM)¹ están considerados en la categoría de crisis humanitaria. Según el *Informe sobre los progresos realizados en la preparación del informe de investigación del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las prácticas óptimas y los principales problemas encontrados en la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos*², las crisis humanitarias pueden clasificarse en las categorías siguientes:

- a) “Desastres Naturales”³ (terremotos, inundaciones, tormentas y erupciones volcánicas).
- b) Desastres provocados por el hombre (conflictos, accidentes de avión y de tren, incendios y accidentes industriales).
- c) Emergencias complejas, cuando los efectos de una serie de acontecimientos o factores impiden que una comunidad acceda a los medios de satisfacer sus necesidades básicas, como agua, alimento, cobijo, seguridad o atención de la salud. Esas emergencias pueden afectar a millones de personas en un gran número de países. Estas se caracterizan por:
 - i. Violencia generalizada y considerables pérdidas de vidas.
 - ii. Desplazamiento de población.
 - iii. Grandes daños a las sociedades y las economías.
 - iv. La necesidad de una asistencia humanitaria polifacética a gran escala.

¹ Aquellos superiores a 6.9 en una escala logarítmica predefinida, de tal forma que cada unidad de magnitud corresponde a un incremento de raíz cuadrada de 1000, o bien, de aproximadamente 32 veces la energía liberada en la unidad de magnitud anterior. Fuente: Servicios Sismológico Nacional, recuperado de: <http://bit.ly/2fo3eeV>

² “Informe sobre los progresos realizados en la preparación del informe de investigación del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las prácticas óptimas y los principales problemas encontrados en la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos”, ONU, 11 de agosto de 2014, pág. 7. <http://undocs.org/es/A/HRC/27/57> (en lo sucesivo Informe Sobre los Progresos).

³ Se entre comilla en virtud de que, en la actualidad se considera más adecuado referir Desastres de Origen Natural o bien de Origen Antropogénico (provocados por el hombre), en virtud de que los desastres no son naturales, lo son aquellos fenómenos perturbadores que les dan origen, pero ciertamente el desastre se produce en buena medida por la construcción social del riesgo.

- v. Limitaciones políticas o militares que obstaculizan o impiden la prestación de asistencia humanitaria, en particular en las situaciones posteriores.
- vi. Considerables riesgos para la seguridad de los trabajadores que prestan asistencia humanitaria en ciertas zonas.⁴

Los SGM suelen generar daños y pérdidas catastróficas,⁵ de índole y gravedad muy variadas, distribuidos en el territorio de manera desigual, muchos de ellos inmanejables para la población, superando las capacidades locales de respuesta y ocasionando diversas y complejas situaciones de crisis, emergencias y desastres.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, considera que cuando las violaciones de los derechos son una consecuencia de desastres de origen natural, la secuencia de los acontecimientos es la siguiente:

- “Desastre natural”.
- Crisis humanitaria.
- Agravación de los problemas de derechos humanos preexistentes; se producen nuevas vulneraciones de los derechos a consecuencia del desastre.
- Los derechos humanos guían la planificación y la prestación de la respuesta humanitaria.
- Incorporación de los derechos humanos en los planes de preparación para situaciones de emergencia.⁶

Para hacer frente a las consecuencias de este tipo de eventos, México cuenta con un Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) en torno del cual sucede una extensa coordinación de actividades de las dependencias y Entidades del sector público federal, estatal y municipal, así como las de los organismos privados para el auxilio de la población en las áreas en que se prevea u ocurra algún sismo de gran magnitud, con el fin de reducir la mortalidad, los daños y pérdidas (DyP), así

⁴ Pandemias, sequías, hambruna, etc.

⁵ El mecanismo internacional de Varsovia sobre pérdidas y daños asociados al cambio climático los abrevia como PyD (véase: <http://bit.ly/2wSVIE3>), en este documento, para distinguirlos de los relativos a desastres por eventos climatológicos, se abrevian como DyP.

⁶ Informe sobre los progresos, Ídem, pág. 8

como atender de forma expedita e integral a las víctimas, personas damnificadas y en general a la población afectada, paliando con ello el menoscabo al desarrollo.

La prevención de desastres debe incluir acciones destinadas a prevenir las violaciones graves de los derechos humanos y evitar la acumulación histórica de vulneraciones de los derechos económicos, sociales y culturales...⁷

La ayuda no debe estar condicionada por la raza, el credo, la nacionalidad de los beneficiarios ni ninguna otra distinción de índole adversa. El orden de prioridad de la ayuda se debe establecer únicamente en función de las necesidades de la población afectada.

Los derechos humanos son el marco de referencia de la atención que el Estado debe proporcionar ante la presencia de un desastre y éste debe actuar en el marco de la ley, protocolos y procedimientos cuya base filosófica se apoye en la gestión integral de riesgos y preventivo de toda violación a derechos humanos. En ese contexto, se debe destacar el papel de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), superando sus propias crisis y afectaciones,⁸ y poniendo en marcha un conjunto de acciones extraordinarias para constituirse en mecanismo de protección desde los primeros momentos de la emergencia.

Para lograr ese desempeño excepcional, la CNDH debe iniciar una ruta de actividades acorde a la emergencia que le permita responder de modo estratégico a favor de la población que está siendo atendida por las instituciones y autoridades del Estado Mexicano, desde un enfoque de los derechos humanos que no pierda de vista a la satisfacción de necesidades de extrema urgencia, con base en escenarios de riesgo debidamente analizados.

Dichas actividades, además de observar lo mandado a nivel nacional, deben contemplar que se proporcionen de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad, universalidad, indivisibilidad, participación y consulta,

⁷ Informe sobre los progresos, ídem, pág. 21 <http://undocs.org/es/A/HRC/27/57>

⁸ Incluidos los posibles daños y pérdidas resultantes.

no discriminación, rendición de cuentas y transparencia, señalados por las Naciones Unidas.⁹

Estas directrices pretenden exponer los aspectos esenciales de dicha ruta emergente y los escenarios de riesgo, desde un punto de vista esquemático y a modo de criterios orientadores, para facilitar la adopción de decisiones efectivas y oportunas que incidan en la solución de problemas críticos en momentos cruciales generados por los efectos de un SGM, dejándole tiempo para abocarse a las dificultades que cada cuestión amerite.

2. OBJETIVO DE LAS DIRECTRICES

Establecer las directrices generales de actuación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ante las acciones emprendidas por los tres órdenes de gobierno en respuesta a la presencia de sismos de gran magnitud en territorio nacional, desde el enfoque de protección a los derechos humanos, a fin de que se promuevan y respeten los derechos vinculados a la protección de la vida, las necesidades básicas, la salud, seguridad e integridad de las personas, la protección civil y a otras necesidades de naturaleza económica, social y cultural.

3. NORMATIVIDAD APLICABLE

3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

- Artículos 1°. Primero y Tercer párrafos, 29, 41. Apartado C, 73. Fracción XXIX-I, 102 Apartado B y 123 Apartado A, fracción XV.

⁹ Resolución A/RES/46/182. De la Asamblea General de la ONU. Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del Sistema de las Naciones Unidas. 14 de abril de 1992, Pág. 2. http://www.paho.org/per/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=resoluciones-onu-929&alias=160-resolucion-a-res-46-182-1992-0&Itemid=1031 e Informe sobre los progresos. Ídem pág. 7

3.2. LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

- Artículos 6º. Fracciones I, II inciso a) y b), VII, XI, XIV y XV, 15. Fracciones III, IV, VI y VIII, 19. Fracción I, 22. Fracciones II y III, 24. Fracciones I, II y III, 25, 28, 29, 31, 34, 36, 40, 43, 67 y 69.

3.3. REGLAMENTO INTERIOR DE LA CNDH

3.4. LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL

- Artículos 2º Fracciones II, VII, XIV, XVI, XVIII, XIX, XXXVII, XLIII, XLVII, XLIX, L, LV y LVIII, 4º Fracción VIII, 5º Fracciones I, II, VII y VIII, 7º Fracciones I y IV, 8º, 9º, 14, 15, 19. Fracción XI, 21 1er Párrafo y 6º párrafo, 29. Fracción III, 32, 34 Fracciones I, II, III, IV y V, 38, 41, 51, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 71 fracción III, 72, 73, 74 y 84.

3.5. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL

- Artículos 99 y 103

3.6. REGLAS DE OPERACIÓN Y LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS DEL FONDO DE DESASTRES NATURALES (FONDEN)

3.7. LEY GENERAL DE VÍCTIMAS

Esta ley no hace referencia a desastres de origen natural u otros agentes perturbadores (en los términos definidos por la Ley General de Protección Civil), de tal manera que resulta aplicable en estos casos, cuando al producirse esta clase de fenómenos concurren, a su vez, actos u omisiones de autoridad que constituyan violaciones a los derechos humanos. En estos casos no sólo estaríamos ante personas que fueran damnificadas por agentes perturbadores, sino que también estaríamos en presencia de víctimas de acciones u omisiones de autoridades responsables de violaciones a derechos humanos. Con referencia directa a la CNDH son los artículos 82 fracción IV, 88 Bis fracción III y penúltimo párrafo, 101 fracción II, 114 fracción VI, 163 y 167 fracción IV.

3.8. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL

- Versión electrónica disponible en: <http://bit.ly/2yGBYRo>

3.9. LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

- Artículos 19, 34, 37 y 52.

3.10. LEY DE PLANEACIÓN

- Artículo 3°.

3.11. PROGRAMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL 2014-2018

- Versión electrónica disponible en: <http://bit.ly/1o6N2LE>

3.12. SEGOB. GUÍA RÁPIDA DE PREPARACIÓN ANTE SITUACIONES DE DESASTRE: EQUIPO BÁSICO PARA MISIÓN 2016.

- Versión electrónica disponible en: <http://bit.ly/2yFCtek>

3.13. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

- Declaración Universal de Derechos Humanos.
http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/262880/CCPR_C_88_D_1325_2_004-ES.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Pacto_IDESC.pdf.
- AGENDA 2030. Objetivo 13, Meta 13.1 Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los “desastres naturales” en todos los países. Objetivo 16: Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas; Meta 16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
https://www.colmex.mx/assets/pdfs/4-CADH_51.pdf?1493133911
- Resolución A/RES/46/182. De la Asamblea General de la ONU. Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del Sistema de las Naciones Unidas.

http://www.paho.org/per/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=resoluciones-onu-929&alias=160-resolucion-a-res-46-182-1992-0&Itemid=1031

- Resolución A/HRC/27/57. De la Asamblea General de la ONU. Informe sobre los progresos realizados en la preparación del informe de investigación del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las prácticas óptimas y los principales problemas encontrados en la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos. <http://undocs.org/es/A/HRC/27/57>
- Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no Gubernamentales (ONG). <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/64zpm8.htm>
- Proyecto Esfera. <http://www.who.int/hac/techguidance/esfera.pdf>
- Manual sobre Cuestiones de Género en la Acción Humanitaria. http://toolkit.ineesite.org/toolkit/INEEcms/uploads/1113/Women_Girls_Boys_and_Men_Different_Needs_SP.pdf
- Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

4. CONTEXTO

El territorio nacional, asociado al Cinturón Circunpacífico o Cinturón de Fuego,¹⁰ franja que incluye las costas de Asia y América, se encuentra bajo la influencia continua de la movilidad de cinco placas tectónicas:¹¹ la de Norteamérica, Cocos,

¹⁰ Es una extensión geográfica de 40 mil kilómetros con forma de herradura, al norte del Océano Pacífico; concentra una gran actividad sísmica: cuatro de cada 5 sismos ocurren allí. Véase: página 21 <http://cenapred.gob.mx/es/Publicaciones/archivos/163-FASCCULOSISMOS.PDF>

¹¹ Son plataformas irregulares de roca sólida, compuestas por litosfera continental y oceánica. Véase: página 9 <http://cenapred.gob.mx/es/Publicaciones/archivos/163-FASCCULOSISMOS.PDF>

Rivera, Caribe y del Pacífico. Por ello, México es un país con alto riesgo sísmico en el que existe alta probabilidad de que ocurran sismos de gran magnitud (SGM).

En el estado actual del conocimiento, la ciencia aun no provee la posibilidad de determinar el momento o el lugar en que ocurrirá un sismo, sea en nuestro país o cualquier parte del mundo; por ello, resulta indispensable la preparación tanto de las instituciones públicas y privadas como de la población en general para enfrentar un escenario de cuantiosos daños y pérdidas (DyP) por este fenómeno impredecible, que puede comprometer la vida, la integridad, el patrimonio y la seguridad de las personas y comunidades, así como el desarrollo del país, y cuya protección recae en los tres órdenes de gobierno.

Para que los derechos de la población y en particular de las víctimas de desastres no resulten vulnerados, por la omisión o falta de respuesta adecuada, debe procurarse la coordinación entre todas las autoridades durante las distintas fases de la situación de emergencia y desastre, donde se podría limitar el ejercicio de los derechos humanos de la población, ya que, “en muchos casos, la amenaza a los derechos humanos de las personas afectadas no procede del evento natural en sí mismo sino de una inadecuada planificación y respuesta frente al desastre.”¹²

En caso de riesgo inminente, la Ley General de Protección Civil (LGPC) dispone que, sin perjuicio de la emisión de la declaratoria de emergencia y de lo que establezcan otras disposiciones legales, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal ejecutarán las medidas de seguridad que les competan, a fin de proteger la vida de la población y sus bienes, la planta productiva y el medio ambiente, para garantizar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad.¹³

En una situación de emergencia ocasionada por el acontecimiento de un SGM, el auxilio a la población constituye una función prioritaria del Estado, por lo que

¹² Terminiello, Juan Pablo. “Hacia un cambio de paradigma en el abordaje de los desastres naturales y el cambio climático como amenazas a los derechos humanos. Realidades, enfoques y desafíos”. Pág. 102. Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo Año II No. 2, Italia, noviembre 2013.

¹³ Arts. 38 y 73 a 77 de la LGPC.

todas las autoridades e instituciones gubernamentales deben actuar en forma conjunta para inducir un proceso ordenado de auxilio, recuperación y gradual estabilización de la emergencia en el menor tiempo posible.

En los términos de la misma LGPC, al ocurrir un SGM el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) activaría inmediatamente diversas instancias especializadas para la atención a la emergencia, así como los diversos planes de auxilio de los gobiernos locales, de la Ciudad de México y de las entidades federativas, a las que pertenecen las zonas de emergencia o desastre; al igual que los planes de auxilio a la población a cargo de todos los actores gubernamentales que participan en el marco del Consejo Nacional de Protección Civil (CNPC) y el Comité Nacional de Emergencias (CNE). A éstos se suman las múltiples iniciativas solidarias de la sociedad civil y del sector privado, consistentes en brindar atención inmediata a la población en relación con los escenarios de desastre por sismo y todas sus crisis asociadas desde un enfoque de Derechos Humanos.

Es así que le compete a la Federación, sin perjuicio de lo que en términos de las disposiciones locales les corresponda a las entidades federativas y municipios, realizar las acciones de emergencia para dar atención a la población, particularmente en sus derechos y necesidades básicas.¹⁴

Ante estos eventos, las víctimas pierden la vida o lo esencial para vivir, los alimentos, la ropa, los enseres, los aparatos electrónicos, los vehículos y viviendas que deben ser repuestos, se pierde la inversión personal, el patrimonio familiar y los bienes con valor sentimental o histórico, obras de arte, productos artesanales y bienes intelectuales.

También, se detiene la producción y las empresas, particularmente las microempresas sufren pérdidas en ocasiones irreparables; se pierden empleos, y en muchas ocasiones se destruyen, desaparecen o quedan inservibles las fuentes e instrumentos de trabajo, como herramientas, maquinaria, mobiliario, entre otros. Además, puede generarse un momentáneo desabasto, lo que a su vez trae

¹⁴ Artículo 7, LGPC.

aparejados abusos en el incremento de precios de muchos bienes y servicios, particularmente en comunidades más pequeñas y alejadas, afectando fuertemente a las personas más vulnerables.

5. ALGUNOS ESCENARIOS POSIBLES

Con el propósito de ofrecer un método de análisis que facilite la planeación, clarifique la sistematicidad de la respuesta ante una crisis humanitaria derivada de un SGM y se puedan construir modelos de intervención, se presentan los siguientes escenarios organizados en 3 fases:

5.1. PRIMERA FASE:

Las primeras horas de una emergencia son complejas, pero conforme el escenario de crisis va cobrando mayor claridad sobre el impacto real que el fenómeno natural ha producido -lo que se estimaría ocurre dentro de los primeros tres días del desastre-, es de esperar que el aparato gubernamental dirija coordinadamente¹⁵ a la sociedad hacia un proceso que dé certeza del control responsable de la crisis y que esto ocurra con absoluto respeto a las prioridades y la máxima consideración a las víctimas y personas damnificadas, a los que se debe identificar plenamente. Por lo que la pronta elaboración de registros y padrones con perspectiva de derechos humanos abona a la protección de las personas y el resarcimiento de sus derechos fundamentales. De ahí, que garantizar el derecho a la información se constituya como un eje clave para transparentar la acción gubernamental.

De otro modo, la desorganización y falta de controles podrían aumentar la crisis al sumar la creación de rumores, molestias y confusiones sociales, el mal uso de los recursos públicos y derivados de donaciones privadas, los abusos, los oportunismos comerciales, sociales, políticos, religiosos, entre otros, que a su vez podrían construir situaciones de confrontación y violencia, caos y reclamo social

¹⁵ Esta coordinación debe incluir a los representantes del SINAPROC, es decir miembros de los tres sectores: público, privado y social.

generalizado, dando así pie a condiciones de ingobernabilidad e inobservancia del Estado de Derecho, y por tanto, la vulneración de los derechos fundamentales.

Es de esperarse que durante las distintas etapas de los desastres, aparezcan crecientemente las denuncias sobre violaciones a los derechos humanos de toda índole, principalmente con los trabajos de búsqueda y rescate de víctimas, la no restauración de los servicios básicos y la no provisión de productos emergentes de alimentación, resguardo y abrigo.

Igualmente, las quejas podrían hacer referencia a otros servicios públicos relacionados con los trabajos de remoción de escombros, desechos y limpieza, evaluación de DyP y certidumbre de seguridad de las viviendas, dado que las edificaciones necesitan ser inspeccionadas, y los diseños deben ser debidamente supervisados. La posible corrupción y falta de supervisión, así como las diferencias en los métodos constructivos podrían dejar edificios derrumbados a escasos metros de otros que no sufrieron DyP aparentes durante el terremoto, y prolongar el riesgo en el tiempo.

Además, podrían generarse quejas por la falta de provisión en los servicios de salud, así como de recuperación, manejo digno y entrega de cadáveres o restos humanos y documentos oficiales.

Será necesario que los representantes del Poder Ejecutivo en los tres órdenes de gobierno construyan las condiciones para inducir un proceso de retorno a las actividades normales de la sociedad¹⁶ para aquellos que lo pueden hacer, de manera cuidada y sensible, a efecto de disminuir el índice de personas afectadas. Por ello se deberá brindar información fidedigna, actualizada y constante sobre la evolución y estabilización de la emergencia, la infraestructura dañada, perdida o en riesgo, la recuperación de los servicios básicos de energía eléctrica, agua potable, vías de comunicación y transporte público, recolección de basura, entre otros, y determinar el retorno a las actividades educativas una vez identificadas plenamente aquellas instalaciones que son seguras, así como a las actividades

¹⁶ Arts. 14, 15, 21 y 34, LGPC; Art. 7, fcc. I-b), 51, 59, 71, fcc.III; 76 fcc I - c); 99 y 103 del Reglamento LGPC

laborales, comerciales, industriales y financieras en igual condición, siempre y cuando, se insiste, esto pueda ocurrir en condiciones de seguridad, dado que de extenderse más de lo indispensablemente necesario, la suspensión podría incrementar la crisis dado el no ingreso económico de las familias, la negación del pago por jornadas laborales no devengadas, el despido injustificado, el desempleo, y las pérdidas comerciales entre otros.

Es una situación muy común en los desastres de nuestro país, que una porción importante de las personas damnificadas, no quieran ingresar a los albergues por el temor a que se roben lo poco que les queda tras el desastre, o bien porque han sido evacuadas por medidas de seguridad tras la inestabilidad en sus edificaciones, pero que sus bienes siguen en ellas. De no establecerse una estrategia de seguridad adecuada en las zonas con graves DyP brindando certidumbre y tranquilidad a esta población, es previsible que la presión social crezca de manera considerable al formarse asentamientos en las vías públicas, sin servicios ni condiciones de salubridad adecuadas; así como manifestaciones y protestas públicas sobre la exigencia de restitución de derechos.

Es deseable que las autoridades establezcan centros de atención a la población y lo comuniquen ampliamente. De no hacerse, se esperaría confusión y creciente molestia de la población y el aumento de las quejas. Estos centros facilitarían la orientación y los trámites formales para la reposición de documentos oficiales tales como actas de nacimiento, de matrimonio, de defunción, reposición de escrituras sobre inmuebles colapsados o desalojados, certificados educativos, etc. Así como brindar la información relativa a los programas especiales de apoyo a las personas damnificadas, de recuperación de la vivienda, a la gestión de cobros por aseguramiento y de recuperación económica en lo general.

En el sector salud, será necesario establecer medidas adicionales de control sanitario y se informe puntualmente sobre las medidas que debe observar la población en lo general, a efecto de evitar la propagación de enfermedades y epidemias, tales como el cólera, tétanos y otras enfermedades infecciosas y gastrointestinales. Además, deberá vigilar e informar que se garantiza la atención

a los heridos del sismo sin descuidar a los pacientes que ya traen padecimientos, particularmente de aquellos con tratamientos por enfermedades graves o permanentes como VIH, diabetes, hipertensión, cáncer, entre otros. Asimismo, se deberá informar en caso de pérdida de infraestructura que inhabilite o limite algunos servicios de salud, sobre cuál será la estrategia substitutiva y provisional, a efecto de garantizar que no se nieguen ni suspendan.

De ahí la gran importancia de observar la planeación financiera y las medidas extraordinarias que pudiesen llevar a cabo las autoridades del Ejecutivo y Legislativo, si los instrumentos financieros prediseñados no fueran suficientes para garantizar la atención de emergencias y reconstrucción por desastres. En ese sentido, merece la pena recordar que, en los terremotos del 19 y 20 de septiembre de 1985, debido a la falta de recursos para la reconstrucción hubo necesidad de recurrir a fondos y préstamos internacionales, lo cual puso en entredicho la protección del derecho a la vivienda, la propiedad y los medios de subsistencia, además de que estos presupuestos se vieron reflejados en el crecimiento y el desarrollo económico, así como en las tasas de cambio del peso.

5.2. SEGUNDA FASE:

En esta fase, las tareas se concentran en la evaluación del terreno y comienza la etapa de recuperación. Para este momento, las víctimas del sismo ya debieron ser plenamente identificadas e incluidas sus necesidades. Así como los representantes que designaron, deben ser incluidos en el proceso para determinar su futuro. Muchas de las personas damnificadas por un SGM, pueden convertirse en desplazadas forzadas internas. Ante una situación de esta naturaleza, las autoridades deben prestar atención particular a dos procesos: el de reconstrucción y el acompañamiento de las víctimas y personas damnificadas. En este escenario, los riesgos que corren las víctimas son:

- no ser contactado por la autoridad;
- no participar debidamente en el proceso de recuperación y
- no recibir la ayuda o atención.

Los mismos escenarios se podrían presentar a nivel colectivo, en las comunidades con graves DyP, en las cuales, de verse desatendidas pueden incrementar las tensiones sociales y la violación de derechos. En esta situación los principales factores de riesgo son la inmovilidad, la falta de colaboración y la exclusión de la sociedad civil en el proceso.

En mediano y largo plazo —después del primer mes y en adelante— deben de haber comenzado las primeras tareas de reconstrucción y los procesos participativos en la planeación de ésta. Se deberán tomar en cuenta los recursos disponibles para tal fin, los encargados de dichas tareas y los acompañantes para todo el proceso. Si las autoridades no reúnen los recursos o éstos provienen de fondos poco legítimos desde la óptica colectiva y los encargados para dichas tareas no son aceptados y legitimados por la sociedad y la comunidad se podría esperar tensiones sociales y retraso en los procesos individuales. Asimismo, las medidas tomadas deberán considerar un paso hacia el desarrollo a largo plazo, disminuyendo la probabilidad de nuevos riesgos.

Por ello, es de suma importancia que las autoridades se apeguen a protocolos y procedimientos específicos en el marco de la legalidad, transparencia y rendición de cuentas¹⁷, a efecto de asegurar que la respuesta institucional y los recursos lleguen a personas damnificadas, sin acrecentar la tensión social. La omisión de lo anterior podría generar vulneraciones a los derechos humanos que por sus atribuciones la CNDH pudiese conocer.

5.3. TERCERA FASE:

Para dar inicio a los trabajos de reconstrucción con financiamiento público, es indispensable lograr las declaratorias de Desastre¹⁸ de las entidades federativas donde los efectos del SGM superaron la capacidad de respuesta gubernamental, con el fin de que se activen los recursos del “Fondo de Desastres Naturales”

¹⁷ Artículo 2 fcc VII de la LGTAIP

¹⁸ De conformidad con los artículos 7 fcc. IV; 19 fcc. XI; y 57 a 64 de la Ley General de Protección Civil. Así como las reglas y lineamientos de operación del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) <http://www.proteccioncivil.gob.mx/es/ProteccionCivil/Normatividad1>

(FONDEN) en los términos y plazos que establecen sus reglas de operación, y de otros instrumentos o componentes financieros como son los seguros institucionales de la infraestructura pública, los fondos federales especiales para apoyo al sector agropecuario¹⁹, así como de otros tipos de seguros públicos²⁰ y privados respecto de viviendas y enseres, vehículos, inventarios comerciales e infraestructura agrícola y productiva con graves DyP, que condicionan su pago a dicha declaratoria.

Durante las 24 horas siguientes a la emisión de una declaratoria, deben instalarse los Comités de Evaluación de Daños del Fondo Fideicomiso FONDEN (uno por entidad federativa y por desastre) a efecto de cuantificar oficialmente los DyP; así como de aquellas acciones consideradas necesarias en su ejecución inmediata, a fin de lograr su pre-autorización y se permita contratar los trabajos más urgentes para las necesidades de la población.

Es previsible que el inicio formal de las tareas de evaluación de DyP, por un lado, se genere certidumbre sobre que se avanza en la estabilización de la emergencia y en la recuperación de sus efectos; aunque, por otra parte, también es posible que se exacerben los ánimos en las negociaciones respecto del uso y destino de los recursos.

Cada Comité de evaluación instalado deberá avanzar con la participación de representantes federales y locales, organizados por sector en subcomités, los que debieran obrar con alto cuidado a efecto de no omitir en la cuantificación de DyP, infraestructura esencial para la vida diaria de las comunidades, ya que al dejarse fuera dicha infraestructura no solo podría representar un retroceso del desarrollo, también podría generar movilizaciones y enfrentamientos. Así como en la constitución deficiente de los padrones de personas damnificadas por DyP de vivienda o sus contenidos, podría dejar personas damnificadas fuera de los apoyos

¹⁹ Componente Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero, <http://sagarpa.gob.mx/desarrolloRural/cadena/Paginas/default.aspx>

²⁰ Bono Catastrófico de México. http://siteresources.worldbank.org/EXTDISASTER/Resources/8308420-1357776325692/Mexico-MultiCat_22Feb2013.pdf

gubernamentales o de los modelos de financiamiento para la recuperación de los mismos.

Los atrasos en la entrega de obras de reconstrucción o cancelaciones posteriores no justificadas, representan un escenario de riesgo de violaciones a los derechos de las personas damnificadas y las comunidades afectadas, particularmente tratándose de infraestructura básica y estratégica como viviendas, hospitales y escuelas, vías de comunicación, entre otras.

Finalmente, frente a un escenario catastrófico que ponga a la población en grave peligro o conflicto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) prevé en su artículo 29 la restricción o suspensión de derechos y garantías, para administrar la situación, lo que implica el involucramiento de los Poderes de la Unión y la observancia de los derechos humanos que no pueden suspenderse bajo el citado precepto constitucional.

6. ORGANIZACIÓN DE LA CNDH

En el marco de la asistencia humanitaria el Estado tiene las mismas obligaciones con respecto a los derechos humanos que en cualquier otro contexto: protegerlos, hacer efectivo su ejercicio y respetarlos.²¹ En ese sentido, encuentran coincidencia con las fases de la ayuda humanitaria de rescate, socorro y recuperación.²²

Frente a un SGM, este Organismo Nacional requerirá emprender trabajos excepcionales que le permitan cerciorarse de que el respeto a los derechos humanos es eje prioritario en la actuación de las autoridades e instituciones gubernamentales, durante la atención a la crisis.

Para tal efecto, las unidades internas de protección civil de este Organismo Nacional procederán a la aplicación de los protocolos establecidos en sus

²¹ Página 15 de la Resolución A/HRC/27/57. De la Asamblea General de la ONU. Informe sobre los progresos realizados en la preparación del informe de investigación del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las prácticas óptimas y los principales problemas encontrados en la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos. Pág. 15. <http://undocs.org/es/A/HRC/27/57>

²² *Ibidem* p. 17.

programas internos de protección civil en todas sus instalaciones, y una vez confirmado que las instalaciones del edificio Fix Zamudio son seguras, éstas se constituirán como la sede del Grupo Estratégico para el seguimiento de las presentes directrices de actuación. En caso de que el edificio Fix no cuente con las condiciones de seguridad adecuadas, el Oficial Mayor establecerá una sede alterna segura y lo notificará al Grupo.

El Grupo Estratégico estará encabezado por el Presidente de la CNDH y compuesto por los titulares de las unidades responsables (UR). La designación de suplencias deberá considerar la disponibilidad o ausencia, y el perfil adecuado para garantizar la continuidad estratégica en la toma de decisiones.

Cada titular establecerá, conforme a los acuerdos adoptados por el Grupo Estratégico, los esquemas de organización y el personal que involucrará en las tareas que se desprenden de estas directrices, incluido el adscrito a las oficinas foráneas, sin perjuicio de aquellas facultades específicas establecidas en el marco normativo de la CNDH que le son conferidas.

Las actividades que se emprendan conforme a las directrices aquí contenidas, podrán llevarse a cabo de manera directa en sitio, sea por personal de oficinas centrales o foráneas, a través de requerimientos de información o por la emisión de solicitudes de medidas cautelares y mediante el ejercicio de todas aquellas facultades que la Ley de la CNDH le provee.

Asimismo, el Grupo adoptará las decisiones no previstas para concretar el objetivo principal de brindar la máxima protección posible de los derechos humanos en situación de emergencias y desastres por SGM.

Para favorecer lo anterior, independientemente de la capacidad operativa del Grupo, por el hecho de que las oficinas centrales sufran daños de consideración o sus capacidades operativas mermen, las oficinas foráneas inmediatamente de sucedido el desastre, y en la medida que su operación lo permita, deberán brindar el auxilio y acompañamiento que la población afectada requiera para la observancia de sus derechos humanos.

Esta estrategia de trabajo colaborativo deberá extenderse el tiempo que el Grupo Estratégico o el Presidente del Organismo Nacional así lo determinen.

7. DIRECTRICES EN LAS LÍNEAS DE TRABAJO

En los términos de la LGPC, y activadas por el SINAPROC las diversas instancias especializadas para la atención a la emergencia, como ya se señaló, le competará a la Federación, sin perjuicio de lo que en términos de las disposiciones locales les corresponda realizar a las entidades federativas y municipios, llevar a cabo las acciones de emergencia para dar atención a los derechos y necesidades prioritarias de la población, particularmente en materia de:

- Salvamento, protección a la vida y a la integridad personal;
- Salud, atención médica, saneamiento e higiene;
- Alimentación y vestido;
- Refugio y albergue temporal;
- Protección inmediata a los grupos de atención prioritaria;
- El restablecimiento de las vías de comunicación que impliquen facilitar el movimiento de personas y bienes, incluyendo limpieza inmediata y urgente de escombros y derrumbes en calles, caminos, carreteras y accesos; y
- El restablecimiento de los servicios básicos indispensables.

Lo anterior, reconociendo a las víctimas de desastres como seres humanos, así como la función capital que desempeñan las mujeres en las comunidades expuestas a desastres, misma que se apoyará de manera transversal en las directrices.

En caso de riesgo inminente, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal ejecutarán las medidas de seguridad que les competan, a fin de proteger la vida de la población y sus bienes, la planta productiva y el medio ambiente, para garantizar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad.²³

²³ Artículo 38 de la Ley General de Protección Civil.

Las siguientes directrices se constituyen como elementos orientadores para la actuación especial o focalizada de este Organismo Nacional, a fin de prevenir posibles violaciones a los derechos humanos en las diversas tareas que deben emprender las autoridades frente a un escenario de SGM, buscando así preservar en todo momento el enfoque de protección a los derechos humanos de las personas, con particular énfasis en las víctimas y personas damnificadas, así como grupos de mayor vulnerabilidad social.

Es importante que paralelamente, se promueva en el gobierno mexicano la internalización adecuada de las obligaciones y los derechos relativos a la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones de desastre, lo cual es esencial para su adecuado ejercicio.

A partir de los siguientes cuatro bloques de derechos la CNDH organiza sus directrices de actuación, mismas que después son ubicadas en 12 directrices temáticas que ayudarán a organizar la observancia de los derechos humanos:

1. Protección del derecho a la vida, la seguridad de la persona, la integridad física y la dignidad:
 - a) Evacuación, rescate, reubicación y otras medidas que salvan vidas;
 - b) Alertamiento y protección contra los efectos adversos de los peligros naturales;
 - c) Protección contra la violencia, incluyendo la violencia basada en el género
2. Acceso a bienes y servicios y acción humanitaria:
 - a) Suministro de alimentos adecuados, agua potable y saneamiento, alojamiento, y vestido.
 - b) Salud y servicios básicos
 - c) Censos y registros, en lo general de todo aquello que corresponda llevar un control en el marco del desastre y su reconstrucción.

- d) Estadísticas
3. Protección de otros derechos económicos, sociales y culturales:
- a) Educación,
 - b) Propiedad y posesiones;
 - c) Vivienda;
 - d) Subsistencia y empleo;
4. Protección de otros derechos civiles y políticos:
- a) Documentación;
 - b) Libertad de circulación y derecho de retorno;
 - c) Vida familiar y familiares desaparecidos o fallecidos;
 - d) Derecho a la Libertad de Expresión, reunión y asociación,
 - e) Derecho a la información;
 - f) Derechos electorales.

Las directrices agrupan actividades, a efecto de facilitar la organización en la observancia a la autoridad en el respeto a los derechos humanos durante la ejecución de las mismas. En este sentido, la actuación de la CNDH deberá considerar la protección a través de acciones encaminadas a cerciorarse de lo que a continuación se enumera.

7.1. SALVAMENTO, BÚSQUEDA Y RESCATE

La actuación de la CNDH en esta etapa debe considerar el resguardo principalmente de los derechos a la vida, a la seguridad, a la salud y alimentación. Las acciones de ese Organismo se realizarán a través de brigadas *in situ*, las cuales tendrán por objetivo:

- Que se privilegie la búsqueda de las personas con vida y agotar las medidas razonables antes de llevar a cabo tareas de demolición que no resulten urgentes para salvaguardar la seguridad de la población.
- Asegurar que el uso de maquinaria pesada se haga donde resulte necesario remover escombros para facilitar la búsqueda de personas.
- Que las operaciones de búsqueda y rescate se lleven a cabo hasta la recuperación total de personas vivas o fallecidas, con los instrumentos y herramientas necesarias.
- Que los servicios de salud estén activados para atender y, en su caso, trasladar a la población herida y rescatada a la infraestructura hospitalaria segura y funcional en los términos de sus programas y planes emergentes.
- Que los familiares de las víctimas tengan información constante y veraz, particularmente sobre las personas localizadas vivas o fallecidas, así como el lugar donde se encuentran; y que se brinde a la sociedad en su conjunto información consolidada y clara sobre los avances y resultados de dichos trabajos.
- Que se les provea a las personas que ejecutan las tareas de búsqueda y rescate, incluida la población civil que se ofrece como voluntaria, de las condiciones de seguridad y alimentación.
- Que se brinde trato digno a los cuerpos recuperados.

7.2. SANIDAD

- Que las autoridades sanitarias proporcionen la atención inmediata y gratuita, con prioridad a personas heridas por los efectos del sismo, personas mayores, indígenas, mujeres embarazadas, niños, niñas y adolescentes, y personas con alguna condición médica especial o con alguna discapacidad.

- Cerciorarse que la autoridad sanitaria informe sobre las condiciones en las que se encuentra la red hospitalaria del sitio en desastre a fin de que se garantice la seguridad y la continuidad de sus servicios.
- Verificar que las autoridades sanitarias mantengan actualizado el censo de las personas rescatadas, cadáveres recuperados y traslados de las mismas, lo que deberá darse con el manejo digno y respetuoso.
- Que la autoridad sanitaria emprenda las medidas de control necesarias, para evitar brotes epidemiológicos, y socialice entre la población las medidas de higiene, seguridad y salud en casos de desastre.
- Que el sector salud conserve los cadáveres no identificados a fin de agotar las medidas para su identificación²⁴.
- Cerciorarse de que se adopten las medidas necesarias para la recolección y destino de basura y otros residuos, a efecto de establecer un control sanitario y de protección al medio ambiente.

7.3. SEGURIDAD

- Que en las zonas con graves DyP, las autoridades proporcionen la seguridad de las personas, bienes muebles e inmuebles, albergues, refugios temporales, hospitales, centros de acopio, principales vías de comunicación e instalaciones estratégicas.
- Que se adopten las medidas para garantizar la seguridad de las personas en reclusión en instalaciones penitenciarias de las zonas con graves DyP.
- Que, en su caso, la autoridad competente active las alertas necesarias como de ser el caso, la alerta de tsunami y se adopten las medidas procedentes.

²⁴ El censo debe contener en la medida de lo posible los mayores detalles, tales como: un número de identificador único de referencia, sexo, edad aproximada, características particulares y un registro fotográfico, para maximizar el proceso de la pronta identificación. (véase “La gestión de cadáveres en situaciones de desastre: guía práctica para equipos de respuesta” OPS/OMS/CICR. Washington, DC. 2009 <https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc-003-0880.pdf>)

7.4. REFUGIOS Y ALBERGUES TEMPORALES

- Conocer del estado que guardan los derechos humanos en los refugios y albergues temporales, a efecto de que no se actualicen hipótesis de discriminación, violencia, abuso o maltrato, y se preserve la seguridad física, alimentaria y de salud en la población ocupante.
- Que en los casos en que se hayan inhabilitado refugios especializados a brindar atención a víctimas de trata de personas o violencia de género, se salvaguarden la integridad física, psicológica y la seguridad, a través de la canalización a otros espacios similares, ponderando el interés superior de la niñez.
- Acudir a las estaciones o estancias migratorias, así como a los albergues o centros de asistencia social en que se alojen a personas en contexto de migración, con la finalidad de conocer el estado en que se encuentran las mismas y las condiciones de seguridad y operación de las instalaciones, solicitar el censo de las personas en sitio, realizar las gestiones inmediatas ante las autoridades competentes para su debida atención, y vigilar que se les permita establecer la comunicación necesaria con sus familiares en su país de origen, así como en su caso activar el protocolo de actuación de la Federación Iberoamericana de Ombudsman.
- Realizar las acciones conducentes ante las autoridades de los tres órdenes de gobierno que correspondan, frente a casos de población desplazada a causa del desastre, con la finalidad de que se implementen los protocolos de asistencia, se brinden los espacios de alojamiento y la atención humanitaria urgente; se levante un censo de las personas desplazadas y se apliquen los principios rectores del desplazamiento forzado interno.

7.5. ACOPIO, ORGANIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE INSUMOS

- Que la autoridad diseñe y comunique a la población, la estrategia a seguir para el acopio ordenado y transparente de suministros de ayuda

humanitaria, que brinde la comunidad nacional e internacional, así como las distintas instituciones de gobierno.

- Que se distribuya oportuna y equitativamente la ayuda humanitaria disponiendo de los transportes necesarios, así como brindar la seguridad que se requiera a los mismos, y vigilar que se incluyan a las comunidades lejanas o aisladas.
- Que el suministro de alimentos y ropa se haga teniendo en cuenta las prácticas tradicionales y culturales, así como las medidas de salubridad.
- Cuidar que se abastezca de alimentos, agua, medicamentos y abrigo a las personas afectadas y los equipos participantes en las tareas de auxilio y apoyo.
- Que se adopten las medidas para garantizar el funcionamiento de la red de abasto comercial y la supervisión en el control de precios.

7.6. COMUNICACIONES

- Cerciorarse de que los sistemas de comunicaciones se reactiven lo más pronto posible, y, en caso contrario, realizar las gestiones necesarias ante las autoridades competentes con la finalidad de que éstos impulsen la reactivación de los mismos.
- Participar en el manejo de información no alarmista y socializar las acciones que la CNDH vaya implementando (boletines, redes sociales).
- Preparar cápsulas informativas sobre protección y defensa de derechos humanos ante desastres, para CNDH-TV y otros medios de comunicación.
- Cerciorarse de que las autoridades brinden información sobre las zonas de riesgo, las medidas a adoptar y la probabilidad de nuevas amenazas.
- Establecer una medida de vinculación e interlocución con la sociedad civil, sobre todo de aquel sector que participa en las acciones de atención a la población afectada en coordinación con las instancias del SINAPROC y en defensa y protección de los Derechos Humanos, a fin de recibir sus

sugerencias o quejas y poder intervenir oportunamente, así como pactar acciones de coordinación.

7.7. CENTROS DE ATENCIÓN A PROBLEMAS SOCIALES EMERGENTES

- Habilitar los espacios y disponer del personal necesario a efecto de atender a la población solicitante de los servicios de la CNDH y brindar el acompañamiento.
- Cerciorarse de que las autoridades correspondientes instalen los puntos de atención necesarios a efecto de que proporcionen orientación en lo general y jurídica específica, relacionada con la recuperación de documentos oficiales como actas de nacimiento, matrimonio y defunción, cartilla militar, cédula profesional, credencial de elector, licencia de manejo, pasaporte, escrituras públicas, así como la declaración de ausencia de persona, a efecto de facilitar los trámites jurídico-administrativos para los sobrevivientes, o cualquier otro trámite jurídico que la población requiera, y servir como enlace con las autoridades que las emiten cuando la población así lo requiera.
- Verificar que se establezcan mecanismos alternos sin costo, para la localización de registros y restitución de documentos oficiales.
- Verificar que el gobierno proporcione a las personas damnificadas la asesoría legal, laboral y contable, así como la asistencia necesaria para lograr la máxima recuperación posible.
- Cerciorarse de que las autoridades competentes, proporcionen la adecuada atención y orientación a los turistas y a las personas en condición de migración, que se encuentren eventualmente en la zona afectada.
- Observar la atención que la autoridad brinda de manera regular a los grupos de atención prioritaria, a efecto de verificar se dé continuidad de gobierno en los programas sociales.

- Establecer las alianzas y construir las redes necesarias con organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, defensores de derechos humanos y particulares para ampliar la cobertura de atención a las víctimas y personas damnificadas.
- Iniciar de oficio las quejas relacionadas con los casos de corrupción, abuso de autoridad e irregularidades graves, derivados del desastre.
- Promover la adopción de políticas de economía administrativa, que permitan dispensar trámites o requisitos no indispensables, que colaboren a la recuperación post desastre.
- Observar los casos en que entre los inmuebles con graves DyP, se localicen espacios que posiblemente hayan sido destinados a explotación o trata de personas, ya sea de orden sexual o laboral, y/o que como consecuencia del sismo se encuentre a posibles víctimas de estos delitos, para que se realicen las denuncias correspondientes garantizando a través de la solicitud de medidas cautelares, la protección y atención conducente a las víctimas, en especial su canalización a refugios especializados.

7.8. EVALUACIÓN DE DAÑOS Y PÉRDIDAS

- Que la autoridad identifique claramente e informe sobre aquellos inmuebles afectados y colapsados que representen un riesgo para la población.
- Cerciorarse de que se adopten las medidas para asegurar el perímetro de las zonas dañadas, con el propósito de evitar que se afecten otros inmuebles o personas.
- Integrar con celeridad las quejas, que pudieran presentar las personas damnificadas por omisiones en la evaluación de DyP.
- Establecer con las autoridades competentes los mecanismos de comunicación para que aquellas puedan agilizar la inspección y en su caso expedición de los dictámenes estructurales de inmuebles afectados, para

que las personas tengan la certeza de la seguridad de sus viviendas y en su caso, puedan ingresar a ellas.

- Que las autoridades incorporen en la evaluación de daños las bibliotecas y los inmuebles que se constituyen en patrimonio cultural de la nación tales como monumentos históricos, arqueológicos y artísticos.

7.9. SERVICIOS ESTRATÉGICOS

- Que la autoridad lleve a cabo las acciones necesarias para la recuperación, en el menor plazo posible, de los servicios públicos básicos y estratégicos para la población, tales como la red de agua potable, de energía eléctrica, drenaje, combustibles, servicios bancarios y financieros, transporte público, comunicación, así como de cuidado infantil y educación. Asimismo, que lleve a cabo la evaluación y las medidas de seguridad en ductos de gas y otros.
- Que se restauren los servicios educativos a la brevedad posible siempre y cuando se disponga de certeza sobre la seguridad estructural y funcional de las instalaciones y planteles educativos, mediante los dictámenes técnicos correspondientes.
- Que la apertura y reactivación de los centros de trabajo, se presente bajo condiciones de seguridad y en el marco de los derechos laborales.

7.10. ASUNTOS INTERNACIONALES

- Conocer el estado que guarda la solicitud, recepción, distribución e implementación de la ayuda humanitaria internacional y los tratados de cooperación entre países, así como de las instituciones nacionales de derechos humanos.
- Organización y dialogo de la CNDH con las Organizaciones No Gubernamentales y Organismos Internacionales para fortalecer su actuar mutuo.

7.11. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

- Que la información pública se brinde con los más altos criterios de transparencia y de rendición de cuentas sobre el estado que guardan los derechos humanos de las personas víctimas y damnificadas por la situación de desastre, así como sus familias y los defensores de sus derechos.
- En su caso, ejercer su facultad a efecto de solicitar la protección especial del derecho a la información, a la verdad, a la libertad de prensa y expresión, para que periodistas y personas defensoras de derechos humanos puedan ejercer libremente su trabajo.

7.12. CONTINUIDAD DE OPERACIONES DE LA CNDH

- La CNDH establecerá las medidas para dar continuidad a su operación ordinaria, recuperando gradualmente sus capacidades instaladas.
- Cada Visitaduría General determinará las condiciones en que se deban solicitar medidas cautelares a la autoridad a efecto de cumplir las directrices enunciadas, y establecer los mecanismos de seguimiento que habrá de implementar.
- La Comisión Nacional, a través de las acciones emprendidas, conocerá en su caso de oficio las quejas derivadas por acciones u omisiones cometidas por la autoridad o empresas relacionadas, y se procederá a su atención inmediata.

8. GLOSARIO DE TÉRMINOS

| | |
|--|---|
| Albergue temporal²⁵ | Instalación que se establece para brindar resguardo a las personas que han visto dañadas o perdidas sus viviendas por los efectos de un SGM y donde permanecen hasta la recuperación o reconstrucción de las mismas. |
| Auxilio²⁶ | Respuesta de ayuda a las personas en riesgo o las víctimas de un siniestro, emergencia o desastre, por parte de grupos especializados públicos o privados, o por las unidades internas de protección civil, así como las acciones para salvaguardar los demás agentes afectables; |
| Directrices de actuación | Conjunto mínimo de acciones institucionales a desarrollar en el periodo extraordinario en que se aplican medidas urgentes y/o remediales de una situación y que sirve de guía y orientación no limitativa para desempeñar las funciones enfocadamente. |
| Centro de acopio²⁷ | Lugar autorizado por la autoridad de protección civil competente, para recibir donaciones en especie, para apoyar a las personas damnificadas por una emergencia o desastre. |
| Continuidad de operaciones²⁸ | Proceso de planeación, documentación y actuación que garantiza que las actividades sustantivas de las instituciones públicas, privadas y sociales, afectadas por un SGM, |

²⁵ Art. 2 fcc. III, LGPC.

²⁶ Art.2 fcc. V, LGPC.

²⁷ Art. 2, fcc XVIII, LGPC refiere la autorización de centros de acopio, no lo define.

²⁸ Fart. 2, fcc. XII, LGPC.

Desastre²⁹

puedan recuperarse y regresar a la normalidad en un tiempo mínimo.

Al resultado de la ocurrencia de uno o más agentes perturbadores severos y o extremos, concatenados o no, de origen natural, de la actividad humana o aquellos provenientes del espacio exterior, que cuando acontecen en un tiempo y en una zona determinada, causan daños y que por su magnitud exceden la capacidad de respuesta de la comunidad afectada;

Persona damnificada³⁰

La que ha sufrido DyP en su integridad o sus bienes en grado tal que requiere asistencia externa para subsistir, considerándose en esta situación hasta que concluya la emergencia o se restablezca la situación de normalidad previa al desastre.

Daños y pérdidas (DyP)

Cuantificación del impacto negativo de un SGM, establecida en dólares a valor de reposición de los bienes. Esta variable depende de la profundidad y magnitud del sismo. A menor profundidad y mayor magnitud, mayor es el daño material ocasionado, ante una amenaza de sismo la cantidad de daños depende del tamaño de la población del lugar declarado el desastre.

Desplazamiento Interno

²⁹ Art. 2, fcc XVI, LGPC.

³⁰ Art. 2, fcc. XIV, LGPC.

Donación/Donativo³¹

La aportación en dinero o en especie que realizan las diversas personas físicas o morales, nacionales o internacionales, a través de los centros de acopio autorizados o en las instituciones de crédito, para ayudar a las entidades federativas, municipios o comunidades en emergencia o desastre.

Emergencia³²

Emergencia: Situación anormal que puede causar un daño a la sociedad y propiciar un riesgo excesivo para la seguridad e integridad de la población en general, generada o asociada con la inminencia, alta probabilidad o presencia de un agente perturbador.

Persona evacuada³³

La que, con carácter preventivo y provisional ante la posibilidad o certeza de una emergencia o desastre, se retira o es retirado de su lugar de alojamiento usual, para garantizar su seguridad y supervivencia.

Infraestructura estratégica³⁴

Aquella que es indispensable para la provisión de bienes y servicios públicos, y cuya destrucción o inhabilitación es una amenaza en contra de la Seguridad Nacional y ocasionaría una afectación a la población, sus bienes o entorno. La unidad mínima de dicha Infraestructura Estratégica es la Instalación vital.

³¹ Art. 2, fcc. XVII, LGPC.

³² Art. 2, fcc. XVIII, LGPC.

³³ Art. 2, fcc. XIX, LGPC.

³⁴ Art. 2, fcc. XXXII, LGPC.

Peligro³⁵

Probabilidad de ocurrencia de un agente perturbador potencialmente dañino de cierta intensidad, durante un cierto periodo y en un sitio determinado.

Plan de auxilio

Instrumento diseñado para alcanzar determinados objetivos, en el que se definen en espacio y tiempo los medios utilizables para lograrlos. En él se contemplan en forma ordenada y coherente las metas, estrategias, políticas, directrices y tácticas, así como los instrumentos y acciones que se utilizarán para llegar a los fines deseados. Un plan es un instrumento dinámico sujeto a modificaciones en sus componentes, en función de la periódica evaluación de sus resultados.

Población afectada

Segmento de la población que padece directa o indirectamente los efectos del sismo, alterando su estado de normalidad. Dentro de este grupo se encuentran a su vez las personas damnificadas y víctimas del desastre.

Protección civil³⁶

Acción solidaria y participativa, que en consideración tanto de los riesgos de origen natural o antrópico como de los efectos adversos de los agentes perturbadores, prevé la coordinación y concertación de los sectores público, privado y social en el marco del Sistema Nacional, con el fin de crear un conjunto de disposiciones, planes, programas, estrategias, mecanismos y recursos para que de

³⁵ Art. 2, fcc. XXXVII, LGPC.

³⁶ Art. 2, fcc. XLIII, LGPC.

manera corresponsable, y privilegiando la Gestión Integral de Riesgos y la Continuidad de Operaciones, se apliquen las medidas y acciones que sean necesarias para salvaguardar la vida, integridad y salud de la población, así como sus bienes; la infraestructura, la planta productiva y el medio ambiente.

Reconstrucción³⁷

Acción transitoria orientada a alcanzar el entorno de normalidad social y económica que prevalecía entre la población antes de sufrir los efectos producidos por un agente perturbador en un determinado espacio o jurisdicción. Este proceso debe buscar en la medida de lo posible la reducción de los riesgos existentes, asegurando la no generación de nuevos riesgos y mejorando para ello las condiciones preexistentes;

Recuperación³⁸

Proceso que inicia durante la emergencia, consistente en acciones encaminadas al retorno a la normalidad de la comunidad afectada.

Refugio temporal³⁹

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.

Rescate

Operación de emergencia en un punto o zona con graves DyP, que consiste en el retiro y

³⁷ Artículo 2, fcc. XLIV, LGPC.

³⁸ Artículo 2, fcc. XLV, LGPC.

³⁹ Artículo 2, fcc. XLVII, LGPC.

traslado de una víctima, bajo soporte vital básico, desde el foco de peligro hasta la unidad asistencial capaz de ofrecer atenciones y cuidados de mayor alcance.

Respuesta

Etapas del proceso de emergencia durante la cual se producen o ejecutan todas aquellas acciones destinadas a enfrentar una emergencia.

Riesgo⁴⁰

Daños o pérdidas probables sobre un agente afectable, resultado de la interacción entre su vulnerabilidad y la presencia de un agente perturbador.

Riesgo inminente⁴¹

Aquel riesgo que según la opinión de una instancia técnica especializada, debe considerar la realización de acciones inmediatas en virtud de existir condiciones o altas probabilidades de que se produzcan efectos adversos sobre las personas o sus bienes.

Sismo

Fenómeno geológico que tiene su origen en la envoltura externa del globo terrestre y se manifiesta a través de vibraciones o movimientos bruscos de corta duración e intensidad variable, los que se producen repentinamente y se propagan desde un punto original (foco o hipocentro) en todas direcciones. Según la teoría de los movimientos tectónicos, la mayoría de los sismos se explica en orden a los grandes desplazamientos de

⁴⁰ Artículo 2, fcc. XLIX, LGPC.

⁴¹ Artículo 2, fcc. L, LGPC.

placas que tienen lugar en la corteza terrestre; los restantes, se explican cómo efectos del vulcanismo, del hundimiento de cavidades subterráneas y, en algunos casos, de las explosiones nucleares subterráneas o del llenado de las grandes presas.

Sismo de gran magnitud (SGM)⁴² Aquel superior a 6.9 en una escala logarítmica predefinida, de tal forma que cada unidad de magnitud corresponde a un incremento de raíz cuadrada de 1000, o bien, de aproximadamente 32 veces la energía liberada en la unidad de magnitud anterior.

⁴² Servicio Sismológico Nacional. <http://www.ssn.unam.mx/sismicidad/reportes-especiales/otros/SSNRE-Magnitud.pdf>