La protección civil y los derechos humanos

Jesús Gabriel Flores Tapia*

Resumen

El poder de la naturaleza y la fragilidad somática de las personas han demostrado la necesidad de establecer y operar sistemas eficientes que permitan su protección, así como la de sus bienes y la del medio ambiente.

El Derecho Internacional Humanitario (DIH), sustentado en los convenios de Ginebra y enfocado en la protección de heridos y civiles, no consideró el poder de la naturaleza, manifestado en los efectos de los diferentes fenómenos perturbadores.

El incremento de los fenómenos perturbadores de origen natural motivaron a que la comunidad internacional, en las últimas décadas del siglo XX, mostrara la inminente necesidad de establecer acciones encaminadas a la reducción de los desastres, no obstante, los esfuerzos no han sido suficientes ya que cada día los efectos destructivos han sido más severos.

Resulta indispensable que las Naciones Unidas resalten que la protección civil protege derechos humanos, considerando que algunos de los bienes jurídicos tutelados por ésta son: la vida, la integridad física, el patrimonio y el medio ambiente.

Palabras clave: desastre, guerra, derechos humanos, Derecho Internacional Humanitario, protección civil.

Abstract

Natures´s power and the somatic fragility of human beings have demonstrated the need to establish and operate efficient systems that allow their protection, as well as their goods and the environment.

* Maestro en derecho y diplomado en el procedimiento penal acusatorio por la Universidad Autónoma del Estado de México; docente de la misma institución. Diplomado en Protección Civil y Prevención de Desastres; así como en derecho penal y aplicación de sanciones por la Universidad Iberoamericana. Director jurídico consultivo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Correo-e: xeɪza@hotmail.com

The International Human Right (IHR), sustained at Geneva agreements, and focused in the protection of hurts and civil, did not consider the power of nature, manifested in the effects of the deferents disturbing phenomenas.

The increase of natural disturbing phenomenas motivated the international community, in the latest decades of the twentieth century, showed the immediate necessity to establish actions directed to reduce the disasters, in spite of efforts, those have been insufficient due to the destructive effects have been more severe.

It results indispensable that United Nations highlight civil protection as a human right, considering that the legally protected goods for this are: the life, the physical integrity, the heritage and the environment.

Keywords: *disaster, war, human rights, International Human Right, civil protection.*

Introducción

Los derechos humanos son y deben ser la base del derecho que regule las relaciones entre las personas y entre los estados, bajo un contexto de sana convivencia y respeto mutuo; las normas internacionales y nacionales están obligadas a garantizar la protección de los individuos ante la presencia de fenómenos perturbadores, ya sean de origen natural o causados por el hombre.

Hoy, resulta indispensable que la comunidad internacional desarrolle estrategias para minimizar los efectos destructivos, en atención a que éstos no respetan fronteras, convirtiéndose la naturaleza en un enemigo común.

El objeto de estudio de esta investigación versa sobre la necesidad de resaltar que la protección civil salvaguarda las prerrogativas fundamentales reconocidas por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) al considerar como bien jurídico protegido, la vida de las personas, aunado a su integridad física, sus bienes y el medio ambiente. El análisis de la protección civil como un derecho humano se sustenta en la teoría de la protección de los civiles, ya sea ante la guerra entre naciones o pueblos y ante los fenómenos perturbadores.

En el presente artículo se muestra una breve reseña histórica sobre la protección civil, así como los conceptos utilizados para la comprensión del tema; se menciona el objetivo de ésta, que contiene en sí mismo los bienes jurídicos tutelados; se analiza el Derecho

Internacional Humanitario (DIH), como base de la defensa civil ante las hostilidades y su evolución hacia la atención de emergencias originadas por fenómenos perturbadores. Del estudio realizado en esta investigación se desprende que la protección civil salvaguarda los derechos humanos, y que la comunidad internacional y el Estado mexicano afrontan nuevos retos para garantizar la seguridad de las personas ante el inminente incremento de los desastres.

La protección civil

Desde tiempos inmemoriales, las personas se resguardaban en cuevas para protegerse de los embates de la naturaleza, así como del ataque de animales feroces. De tal manera que el poder de la naturaleza y la fragilidad somática de las personas han demostrado la necesidad de establecer y operar sistemas eficientes que permitan su protección, la de sus bienes y la del medio ambiente.

Los acontecimientos narrados en la *Biblia* al referirse al diluvio, (Génesis: 7, 1-24), el incendio de la biblioteca de Alejandría,[1] la destrucción de la ciudad de Pompeya, la erupción del volcán Vesubio en Italia,[2] los daños que causaron la Primera y Segunda Guerra Mundial,[3] son algunos ejemplos que han afectado y sensibilizado a la humanidad.

Nuestro país, a lo largo de la historia, también ha resentido los embates de los agentes perturbadores. En la época prehispánica:

[1] La biblioteca de Alejandría se fundó en 280 por Tolomeo Sotero, llegó a tener 700,000 volúmenes (Enciclopedia Salvat, tomo 1: 93).

[2] En el 79 d. de C., el volcán Vesubio, localizado en la campiña italiana, ocasionó que la ciudad de Pompeya quedara sepultada bajo las cenizas; en este acontecimiento murieron aproximadamente 30,000 personas. En el siglo XVIII, se realizaron excavaciones y se encontraron las ruinas de la ciudad aún conservada; en las calles se observan escritos en las paredes y las pinturas de los interiores de las casas demuestran cómo vivían y se comportaban estas personas; encima de las mesas se hallaron restos de comida y un sinnúmero de osamentas petrificadas (Wellman, 1971: 30-34 y Enciclopedia Salvat, tomo 10: 2689).

[3] La Primera Guerra Mundial inició en 1914 y concluyó en 1918; la Segunda Guerra Mundial inició en 1939 y concluyó en 1945 (Enciclopedia Salvat, tomo 6: 1614-1619).

> para la cultura *náhuatl*, los temblores eran signos o avisos que podían anunciar el fin del mundo, como lo indica la glosa del Códice Telleriano-Remensis: 'Año de siete navajas y de 1460 según la (cuenta) nuestra, hubo un temblor de tierra y es de saber que como ellos (los indios) temían que se había de perder el mundo otra vez por temblores de tierra, iban pintando todos los años los agüeros que acaecían'. La cosmología *náhuatl*, postulaba que habían existido diversas eras o soles, separados los unos de los otros por grandes catástrofes y que habían acabado con los moradores de cada uno de ellos. Los Anales de Cuautitlán describen las características de este sol de la siguiente manera: 'Diz que este 13 acatl nació el sol que hoy va creciendo: que entonces amaneció y apareció el sol de movimiento, que hoy va creciendo, signo de 4 ollin (movimiento). Este sol que está, es el quinto, en el que habrá terremotos y hambre general (Rojas, 1987: 20-21).

Durante la época colonial, en contraposición con la cultura náhuatl, la Iglesia católica tenía una concepción distinta en relación con el origen de los temblores, desde su perspectiva, los sismos son manifestaciones de la ira divina y una advertencia para la humanidad. Cuando se producían los sismos, las personas salían de sus casas rezando o pidiendo a Dios misericordia, congregándose en las plazas para protegerse de posibles derrumbes. La influencia de la Iglesia era tal que: "hasta la duración de los sismos se medía por la cantidad de credos duró uno o dos credos, rezados con devoción" (García, 1994: 32).

El 28 de marzo de 1787, se presentó un sismo en la Ciudad de México, muchas personas durmieron en la Alameda y pidieron piedad a la virgen de Guadalupe. A consecuencia de este fenómeno natural, se manifestaron grandes actos públicos de fe, en los que intervenían autoridades religiosas y civiles, motivándose la solidaridad que posteriormente se hizo presente en los sismos de 1985.

Los primeros orígenes de la protección civil en México se plasmaron en 1800, cuando la autoridad civil se preocupó, por primera vez, por la seguridad de las personas y de sus bienes, tomando medidas para hacer frente a los efectos de los temblores, entre éstas, se pedía a la gente que huía al campo que mantuviese la calma y regresase a sus hogares; apostar, en algunas ocasiones, al Ejército, para evitar

robos en las zonas abandonadas por sus moradores; prohibir, o por lo menos, limitar la circulación de vehículos para que sus movimientos no produjesen nuevos derrumbes, y se nombraron comisiones integradas con los arquitectos de mayor renombre, para inspeccionar los edificios dañados y evaluar el monto de su reparación.

En 1858, otro sismo de gran magnitud afectó la Ciudad de México, denotando el cambio ocurrido a lo largo del siglo XIX, en las relaciones entre la Iglesia y el Estado. En el que las autoridades civiles intervinieron de manera directa en el manejo de la emergencia, y en relación con el origen del sismo, se dejó atrás la creencia de la intervención de la voluntad divina. Las acciones del gobierno se manifestaron en diversas iniciativas y bandos que dieron origen a la organización de colectas, a la apertura de albergues, la evaluación técnica de los daños y la difusión de las interpretaciones científicas sobre el posible origen de los sismos.[4]

Para el siglo XX, bajo el régimen de Porfirio Díaz, el gobierno mexicano reconoció el Convenio de Ginebra para la protección de los soldados heridos, y el 5 de julio de 1909 se organizó la primera mesa directiva provisional de la Cruz Roja Mexicana,[5] y mediante el decreto 401 del 21 de febrero de 1910, se reconoció la personalidad jurídica a la Asociación Mexicana de la Cruz Roja.[6]

A partir de esa fecha, el gobierno se despreocupó de la atención de las emergencias ocasionadas por los desastres, y no se ocupó en crear instituciones públicas y normas jurídicas que establecieran las bases mínimas para la protección de las personas, sus bienes y el entorno.

[4] Para mayor información consultar a García (1994: 45-52).

[5] En 1909, la Cruz Roja Mexicana prestó su primer servicio en el desastre acontecido en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, a causa de una tromba.

[6] En 1967, la Asociación Mexicana de la Cruz Roja cambio su nombre por el de Cruz Roja Mexicana y actualmente está regulada por la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal, así como por la Ley General de Salud y por Normas Oficiales Mexicanas sobre la prestación de servicios médicos (Cervantes, 1997: 35). El 20 de julio de 2001, el Estado mexicano firmó un acuerdo con el Comité Internacional de la Cruz Roja relativo al establecimiento en México de una Delegación Regional del Comité.

En 1961, se creó, por decreto presidencial, el Consejo Nacional de Prevención de Accidentes (CNPA), que estaba encomendado a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, hoy Secretaría de Salud, y que sólo funcionó dos años, sin generar resultados.

Hasta 1966, a consecuencia del desbordamiento del río Pánuco que afectó a los estados de Veracruz y Tamaulipas, y ante la evidente falta de un organismo específico que acudiera de inmediato al auxilio de los habitantes, provocó que el gobierno federal instruyera a la Secretaría de la Defensa Nacional, para que elaborara un programa, a fin de garantizar la oportuna asistencia a la población, surgiendo el Plan DN-III-E, Auxilio a la Población Civil en casos de Desastre[7] y años después, se estableció el Plan Marina, con el fin de auxiliar a la población civil en casos de desastre, en los litorales y costas de la república mexicana.

En las últimas tres décadas del siglo XX, se registraron diversos acontecimientos destructivos, entre éstos: el incendio del pozo Ixtoc I; la erupción del volcán Chichonal; la explosión ocurrida en San Juan Ixhuatepec; los sismos de 1985; los incendios forestales de 1989; la erupción del volcán de Colima; la explosión de 1992 en Guadalajara; el huracán Gest; la actividad del volcán Popocatépetl; las inundaciones en las cuencas de los ríos Pánuco y Grijalva; y diversos ciclones tropicales.

Los hechos que motivaron la creación del Sistema Nacional de Protección Civil (Sinaproc), fueron la explosión de los contenedores de combustible y de gas licuado de petróleo, ocurrida el 19 de noviembre de 1984 en San Juan Ixhuatepec, Estado de México, en la que murieron 560 personas, resultaron lesionadas 1300, se registraron

[7] El Plan DN-III-E se elaboró en 1966, y fue revisado y modificado en 1992, con el fin de adecuarlo al Sistema Nacional de Protección Civil; los propósitos de éste son: *a)* establecer los lineamientos para la actuación de las tropas del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos en el auxilio a la población, en caso de desastre; durante las fases de prevención, auxilio y apoyo, contempladas en el Sinaproc, *b)* mantener la confianza en la capacidad de respuesta de las instituciones nacionales ante una emergencia, y *c)* optimizar los recursos de la Secretaría de la Defensa Nacional para hacer frente a todo tipo de desastres.

daños materiales a viviendas y otras propiedades[8] y exactamente diez meses después de San Juanico, los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985. La Secretaría de la Defensa Nacional activó el Plan DN-III-E con el fin de minimizar los efectos ocasionados por el desastre.

Estos eventos, originados por la actividad humana y por la naturaleza, dejaron de manifiesto la falta de prevención y la desorganización de las instituciones de auxilio, públicas y privadas, lo que originó que la sociedad por sí misma se organizara y empezara a realizar acciones de rescate como atender lesionados, instalar albergues y proporcionar alimento a los damnificados y brigadistas, surgiendo así la solidaridad nacional. Los ciudadanos colaboraron con ropa, frazadas, alimentos, agua y con trabajo personal voluntario para mitigar el sufrimiento. La ayuda humanitaria internacional llegó: los gobiernos de Japón y Francia enviaron equipos de rescate, integrados por personal experto y unidades caninas, así como maquinaria y herramienta de la más alta tecnología.

El ejecutivo federal convocó a un grupo de ciudadanos para que formaran parte de la Comisión Nacional de Reconstrucción, que desarrolló los trabajos del Comité de Prevención de Seguridad Civil, del que se generó el decreto por el cual se aprobaron las bases para el establecimiento del Sinaproc, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) del 6 de mayo de 1986.

Se crearon diversas instituciones como el Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred), el Consejo Nacional de Protección Civil, y se publicó el Atlas Nacional de Riesgos, que contiene los datos técnicos sobre los agentes perturbadores que inciden en la república mexicana.

En 2001 se publicó la primera Ley General de Protección Civil (LGPC) que estableció las bases de coordinación entre los sectores, público, privado y social, en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, teniendo como objetivo, la prevención, el auxilio y la recuperación, ante la presencia de fenómenos perturbadores.

[8] El prontuario de contingencias en el siglo XX mexicano, publicado por la Secretaría de Gobernación (1994), contiene en la página 115, la siguiente nota: "21 Nov. San Juanico 410 muertos, saldo de las gigantescas explosiones".

Posteriormente, en 2012 se publicó en el DOF la nueva LGPC, la cual considera la prevención como la parte fundamental de la protección de las personas, sus bienes y el medio ambiente, esta norma jurídica contiene, entre otras disposiciones: las acciones a cargo del Estado para minimizar o prevenir los efectos destructivos originados por los agentes perturbadores; la integración y operación de los sistemas de protección civil, a través de los consejos y unidades de protección civil, a quienes les corresponde elaborar y actualizar el Atlas de Riesgos; fomentar la cultura de protección civil y la participación activa de todas las personas; así como determinar que la primera instancia de actuación es la unidad interna de protección civil que se circunscribe a cada organización, industria, comercio, centro educativo, por lo que existe la obligación de conformar esta unidad, así como desarrollar y aplicar el programa de protección civil. También busca que los titulares de las unidades de protección civil se encuentren certificados por la Escuela Nacional de Protección Civil dependiente del Cenapred, y se establece el servicio civil de carrera. Otra disposición versa sobre la autorización a la construcción en zonas de riesgo y determina que esto constituye un delito grave, sin establecer pena alguna.

Para mayor comprensión y atendiendo a la definición del Comité de Redacción de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas (2009), un desastre es: "Un evento o serie de eventos calamitosos que ocasionan numerosas víctimas, grave infortunio y grandes sufrimientos humanos o daños materiales o ambientales o a gran escala, con la consiguiente perturbación grave del funcionamiento de la sociedad".

Los desastres, por su origen, se clasifican en: naturales, y humanos o antropogénicos, los primeros son los geológicos (sismos, erupciones volcánicas, tsunamis, inestabilidad de laderas, flujos, caídas o derrumbes, hundimientos, subsidencia y agrietamientos; hidrometeorológicos (ciclones tropicales; lluvias extremas; inundaciones pluviales, fluviales, costeras y lacustres; tormentas de nieve, granizo, polvo y electricidad; heladas; sequías; ondas cálidas y gélidas; y tornados) y los recientemente adoptados por la LGPC (2012), los astronómicos (even-

tos, procesos o propiedades a los que están sometidos los objetos del espacio exterior incluidos estrellas, planetas, cometas y meteoros).

Dentro de los segundos se encuentran, los químico-tecnológicos (incendios de todo tipo, explosiones, fugas tóxicas, radiaciones y derrames); sanitario-ecológicos (acción patógena de agentes biológicos que afectan a la población, a los animales y a las cosechas; epidemias o plagas; contaminación del aire, agua, suelo y alimentos) y socio-organizativos (agente perturbador que se genera con motivo de errores humanos o por acciones premeditadas, que se dan en el marco de grandes concentraciones o movimientos masivos de población, tales como concentración masiva de población, demostraciones de inconformidad social, terrorismo, guerra, sabotaje, vandalismo, accidentes aéreos, marítimos o terrestres, e interrupción o afectación de los servicios básicos o de infraestructura estratégica).

De lo anterior, se desprende que los agentes perturbadores son los eventos que afectan a las personas, los bienes y el medio ambiente, incluyendo los servicios e infraestructura básica, siendo éstos los denominados agentes afectables, y el agente regulador se conforma por las acciones, planes y programas encaminados a la prevención, auxilio y recuperación, misión a cargo del Estado y de cada persona.

Según lo establece la fracción XLIII del artículo 2 de la LGPC, la protección civil es:

> la acción solidaria y participativa, que en consideración tanto de los riesgos de origen natural o antrópico como de los efectos adversos de los 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 manera corresponsable, y privilegiando la Gestión Integral de Riesgos[9] y la Continuidad de

[9] La Gestión Integral de Riesgos es el conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, considerándolos por su origen multifactorial y en un proceso permanente de construcción, que involucra a los tres niveles de gobierno, así como a los sectores de la sociedad, lo que facilita la realización de acciones dirigidas a la creación e implementación de políti-

> Operaciones,[10] 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.

Por lo tanto, la protección civil es una tarea a cargo del Estado, el cual debe indicar las directrices de organización y normativas, pero también es de cada persona; ambos encaminados a salvaguardar la vida e integridad física de los individuos, así como sus bienes y el medio ambiente, ante la presencia de los fenómenos perturbadores.

El bien jurídico tutelado por la protección civil

El bien jurídico es "el interés vital para el desarrollo de los individuos de una sociedad determinada que adquiere reconocimiento jurídico" (Von Liszt, 1999: 6). En otras palabras, es el valor que protege una determinada norma o la razón de la existencia de ésta, por ejemplo, la vida, la dignidad, la integridad física, la legalidad y la seguridad jurídica. El bien jurídico nace de una necesidad de protección a ciertos y cambiantes bienes inmanentes a las personas.[11]

La protección civil tiene como punto de partida los derechos fundamentales establecidos en la DUDH, que salvaguardan los siguientes bienes jurídicos tutelados:

cas públicas, estrategias y procedimientos integrados al logro de pautas de desarrollo sostenible, que combatan las causas estructurales de los desastres y fortalezcan las capacidades de resiliencia o resistencia de la sociedad. Involucra las etapas de identificación de los riesgos o su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción (artículo 2, fracción XXVIII, LGPC).

[10] Continuidad de operaciones: es el proceso de planeación, documentación y actuación que garantiza que las actividades sustantivas de las instituciones públicas, privadas y sociales, afectadas por un agente perturbador, puedan recuperarse y regresar a la normalidad en un tiempo mínimo. Esta planeación deberá estar contenida en un documento o serie de documentos cuyo contenido se dirija hacia la prevención, respuesta inmediata, recuperación y restauración (artículo 2, fracción XII, LGPC).

[11] El objeto del bien jurídico tiene su origen en el interés supremo que es la vida, pero éste no se convierte en bien jurídico hasta que es protegido por el derecho.

a) La vida, que se puede definir desde diversos enfoques. La biología sostiene que es la capacidad de nacer, crecer, reproducirse y morir. Para la medicina, es el funcionamiento de los órganos, aparatos y sistemas del cuerpo humano; otros consideran que la razón (capacidad de pensamiento) es un requisito indispensable, hasta el cese irreversible de la actividad cerebral. Otros conceptos establecen que es un espacio de tiempo que transcurre desde el momento de la concepción hasta la muerte, duración de las cosas o su proceso de evolución. La vida de las personas se encuentra reconocida como un derecho fundamental, el artículo 3 de la DUDH establece que: "Todo individuo tiene derecho a la vida [...]".

b) La integridad física contiene diversos aspectos como no ser objeto de daños en el cuerpo de la persona, en su psique o moral, en otras palabras, la integridad significa permanecer intacto, entero, no tocado o no alcanzado por un mal, no ser vulnerado o lesionado. Las lesiones consisten en la alteración que cause daños en la salud, producidos por una causa externa, ya sea que pongan o no en peligro la vida, produzcan una enfermedad incurable, enajenación mental, debilitamiento, disminución o perturbación de las funciones o pérdida definitiva de órganos o miembros, y con motivo de ello, la persona quede incapacitada para desarrollar la profesión, arte u oficio que constituía su modo de vivir. Este bien jurídico es reconocido por la DUDH, al establecer en el artículo 3 "Todo individuo tiene derecho a la [...] seguridad de su persona".[12]

[12] La Organización Mundial de la Salud (OMS) se constituyó en Nueva York, el 22 de julio de 1946, estableciendo los principios básicos para la felicidad, las relaciones armoniosas y la seguridad de todos los pueblos y dentro de sus fines se encuentran: proporcionar ayuda técnica adecuada y, en casos de emergencia, prestar a los gobiernos la cooperación necesaria que soliciten o acepten, así como estimular y adelantar las labores destinadas a suprimir enfermedades epidémicas, endémicas y otras. Y define a la salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.

c) El patrimonio. Las personas tienen derecho a contar con un patrimonio, por lo tanto, es un derecho fundamental que se reconoce en el artículo 17 de la DUDH y consiste en el conjunto de bienes y derechos, cargas y obligaciones, pertenecientes a una persona física o jurídica, cuyo fin es el de satisfacción de una necesidad determinada. Los bienes son las cosas que pueden ser objeto de apropiación y que no estén excluidas del comercio, pueden ser inmuebles o muebles.[13]

La vivienda forma parte del patrimonio de las personas y consiste en una edificación cuya principal función es ofrecer refugio y habitación a las personas, protegiéndolas de las inclemencias climáticas y de otras amenazas, y es un derecho reconocido por la DUDH, en el artículo 25.1, que dispone: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar [...] y especial [...] la vivienda [...]".[14]

Los servicios públicos también forman parte del patrimonio, no directamente de las personas, pero al ser públicos se entiende que son de todos los habitantes de una comunidad. Son las actividades de las entidades u órganos públicos o privados (concesionados) creadas por la ley, para dar satisfacción en forma regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general y favorece la realización efectiva de la igualdad y del bienestar social, por ejemplo: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales,

[13] Son bienes inmuebles: el suelo y las construcciones adheridas, casa habitación, equipamiento y accesorios plantas y árboles, es decir, todo lo que esté unido a un inmueble de una manera fija, de modo que no pueda separarse sin deterioro de éste o del objeto a él adherido; son bienes muebles por su naturaleza, los que pueden trasladarse de un lugar a otro. También los bienes pueden ser del dominio del poder público, que son los que pertenecen a la federación, a los estados o a los municipios; y los bienes propiedad de los particulares, que son los que les pertenecen legalmente y no puede aprovecharse ninguno sin su consentimiento o autorización de la ley.

[14] Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su Observación General N.º 4, la vivienda digna es aquella vivienda donde los ciudadanos o familias pueden vivir con seguridad, paz y dignidad.

alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados, centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques, jardines, áreas recreativas y su equipamiento; y la seguridad pública y tránsito.[15]

d) El medio ambiente es el espacio en el que se desarrolla la vida de las personas y la de otros seres vivos e inanimados que permite la interacción con el conjunto de componentes físicos, químicos, biológicos que influyen en la vida del ser humano y en las generaciones futuras, es decir, no se trata sólo del espacio en el que se desarrolla la vida, sino también comprende seres vivos, objetos, agua, suelo, aire y las relaciones entre éstos, así como elementos tan intangibles como la cultura. El derecho de toda persona a disfrutar de un medio ambiente saludable es un bien jurídico protegido por los artículos 1 y 25 de la DUDH.

e) La educación es el proceso que mediante la narración, la discusión, la enseñanza, la formación o la investigación, permite la trasferencia y aprendizaje de conocimientos, habilidades, valores, creencias, hábitos y experiencias, tendentes a modificar la conducta de las personas. El artículo 26 de la DUDH establece:

> Toda persona tiene derecho a la educación [...] La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

La educación constituye parte fundamental del desarrollo de las personas, y en materia de protección civil resulta imperativo,

[15] Fracción, III del artículo 115 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos.

que el Estado informe a la sociedad sobre los riesgos a los que está expuesta y que brinde asesoría y capacitación para que las personas conozcan qué hacer antes, durante y después ante un fenómeno perturbador, e incrementar y fortalecer la resiliencia, entendida ésta como la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuesta a un peligro para resistir, asimilar, adaptarse y recuperarse de sus efectos en un corto plazo y de manera eficiente, a través de la preservación y restauración de sus estructuras básicas y funcionales (LGPC, artículo 2, fracción XLVIII).

f) El bienestar y desarrollo integral, bien jurídico que deriva de la paz, entendida como el derecho que garantiza a todo ser humano una vida libre de violencia, cuyos principios rectores sean la justicia, la solidaridad, la libertad y el bien común; con el objetivo de conservar su vida y fomentar el progreso de su bienestar individual y social. El Estado debe garantizar un entorno pacífico justo y solidario, asegurando su dignidad e integridad, mediante el establecimiento de condiciones que propicien su bienestar y desarrollo individual y colectivo (Delgado y Bernal, 2015: 239). Este bien jurídico se encuentra contenido en los artículos 3, 12 y 29 de la DUDH.

g) El futuro desarrollo personal y profesional es otro bien jurídico consagrado en el artículo 3 de la DUDH, entendido éste como el derecho de todo ser humano a que se le proteja de cualquier acto que le impida realizarse de conformidad con su proyecto personal y profesional, atendiendo a su vocación, interés y libertad.

h) La igualdad entre individuos, que implica el derecho a no ser discriminado, consistente en que todo ser humano debe ser tratado en condiciones de igualdad, es decir, sin exclusión, restricción o preferencia motivada por origen étnico o nacional, género, edad, religión, opinión política, posición económica o cualquier otra preferencia o condición que atente contra la

dignidad humana, así como los derechos y libertades fundamentales (Delgado y Bernal, 2015: 53). Derecho contenido en los artículos 1, 2.1, 2.2 y 7 de la DUDH.

Es importante resaltar que en materia de protección civil, todos los bienes jurídicos se encuentran entrelazados, y por lo mismo, no se pueden separar o entender uno sin el otro.

El derecho humanitario

A lo largo de la historia de la humanidad, la envidia, el odio y otros factores discriminantes han propiciado que las personas de grupos minoritarios o débiles sean consideradas como objetos, por lo que, la esclavitud y otras formas denigrantes conquistan, mediante el uso de la fuerza, el poder para imponer la voluntad.

Las guerras ocurridas entre grupos diversos o naciones son prueba y antecedente de la falta de reconocimiento de los derechos humanos, pese a que se comenzó a hablar de ésta desde la época de Ciro, "el Grande", el primer rey de Persia (539 a. de C.) quien declaró que todas las personas tenían el derecho a escoger su propia religión, y estableció la igualdad racial; estos principios se difundieron en India, Grecia y Roma, donde se utilizó el concepto de ley natural.

Un acontecimiento importante ocurrió durante la Batalla de Solferino, en Italia (1809) donde miles de combatientes heridos perdieron la vida y sufrieron sin que alguien los ayudara, fue cuando Jean Henri Dunant (1828-1910), considerado el fundador de la Cruz Roja (1863), al percatarse de esta situación, narró los acontecimientos. Él fue pieza fundamental para lo que hoy se conoce como el Comité Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja (CICR) quien participó en la primera convención, que tenía como objetivo aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, esto dio origen al Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949.

Durante la Primera Guerra Mundial, en los conflictos armados, las naciones involucradas buscaron mecanismos de protección para

sus habitantes. En los países de Europa, surgió la Defensa Civil,[16] ante la necesidad de los gobiernos por salvaguardar la vida y la integridad física de su población por la amenaza de la guerra, según lo describe Erick Auf Heride (1989: 38), en *Disaster Response: Principles of Preparation and Coordination:*

> En Alemania. I Guerra Mundial. El gobierno tuvo que abandonar los ataques, para prevenir a las familias de que no trajeran a sus hijos de regreso a las ciudades, las cuales eran blanco de los ataques de los bombarderos aliados.
>
> Y en Inglaterra. I y II Guerra Mundial. El gobierno británico en ambas guerras mundiales trato de evitar el uso de las estaciones del Subway que durante las noches eran usadas como escudo ante las bombas [...].[17]

La segunda convención de Ginebra tuvo lugar en 1906, la tercera convención en 1929 y la cuarta convención se efectuó al finalizar la Segunda Guerra Mundial[18] en 1949, derivado de estas catástrofes y de otras guerras, se suscribió un protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, denominado Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de

[16] La Defensa Civil surgió en Europa durante la Primera Guerra Mundial y se consolidó en la Segunda Guerra Mundial, estableciendo los procedimientos necesarios para la protección de la población civil, mediante los sistemas de alerta (como el uso de sirenas), la creación de refugios antibombas y diversas estrategias como apagar las luces de las ciudades y comunidades, con el fin de evitar que el enemigo localizara sus objetivos.

[17] El texto original escrito en el idioma inglés es el siguiente: Germany, World War II. The government had to abadon attempts to prevent families from bringing their children back to the cities which were tergets of allied bombing attacks. Britain, World War I and II. The british government in both world wars tried to ban the use of subway satations as overnight bomb shelters. Both times, however, people continued to sleep in the subway stations, and regulations against this activity had to be canceled.

[18] Con motivo de la Segunda Guerra Mundial, en San Francisco en 1945, cincuenta naciones, entre ellas México se reunieron y fundaron la ONU, con el fin de promover la paz y evitar guerras futuras.

las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) adoptado por México en 1977.[19]

El DIH surge de los Convenios de Ginebra, de sus protocolos y de otras tradiciones castrenses, es el conjunto de normas de origen convencional como consuetudinario aplicable en conflictos armados que están destinadas a proteger a las víctimas de los conflictos, aliviar el sufrimiento, proteger específicamente determinadas categorías de personas, respetar la dignidad de los prisioneros, atender adecuadamente los heridos, enfermos y limitar la libertad de los contendientes para elegir sus métodos y medios de guerra.

Los principios básicos del DIH son el de *distinción*, que establece que solamente los que participan en las hostilidades y los objetivos militares podrán ser objeto de ataques, (El *objetivo militar* significa que sólo se podrá atacar bienes que por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización contribuyan eficazmente a la acción militar y cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrezcan una ventaja militar definida) y el de *humanidad*, que consiste en respetar y tratar a todas las personas con humanidad, tanto a los combatientes, como a los no combatientes. Mientras el principio de distinción separa a los que combaten de los que no, el principio de humanidad los une en una misma protección. Cuando se atacan objetivos militares debe respetarse el principio de *proporcionalidad*, el principio de *necesidad militar*, y el de prohibición de causar daños superfluos o sufrimientos innecesarios, como lo establece el artículo 35.2 del Protocolo Adicional I.

Un tema importante de analizar tiene que ver con el DIH y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) que constituyen dos ramas del principio de humanidad, sustentado en la protección de la dignidad humana.

Las principales similitudes entre el DIDH y el DIH, son las normativas del DIDH que es el punto de partida para el DIH, ya que del

[19] Los Convenios de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales prohíben los ataques contra las personas civiles y las que no participan en los combates, buscando que sean respetadas y protegidas.

primero se desprenden las normas del núcleo sustancial, que no se pueden suspender ni siquiera en situaciones de conflicto armado. El DIH, sólo se aplica en estricto sentido en tiempos de guerra, pero algunas disposiciones requieren difusión e implementación en tiempos de paz. Las normas del DIH son más detalladas y precisas, se han generado y se aplican para regular las hostilidades y protección y auxilio de las personas civiles y de los heridos, cuentan con un órgano de control denominado Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta, mecanismo instaurado por el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional (CPI) para sancionar, entre otras cosas, a los individuos que cometan crímenes de guerra.

Las principales diferencias son el DIDH ha tenido un desarrollo universal y regional debido a los órganos de aplicación con que cuenta y recibe el respaldo de las Naciones Unidas, el DIH es apoyado y promovido fundamentalmente por el CICR; el DIDH garantiza a la persona, la posibilidad de desarrollarse para realizar sus objetivos sociales, políticos, económicos y personales. En cambio, el DIH es una normativa de protección que posibilita que un ser humano se ampare contra las violaciones o graves amenazas derivadas del conflicto armado, por lo que se trata de un derecho de excepción. El DIDH admite restricciones, mientras que el DIH no (IIDH, 1995: 177-178).

La DUDH dejó de lado la protección de los derechos humanos en situaciones de conflicto armado; mientras que los Convenios de Ginebra tampoco abordaron derechos humanos. Del 22 de abril al 13 de mayo de 1968, en Teherán se celebró la primera Conferencia Mundial de Derechos Humanos o Conferencia Internacional de Derechos Humanos, a veinte años de la aprobación del DUDH, para examinar los progresos logrados en la aplicación de ésta y preparar un programa de futuro. En ésta se proclamó la indivisibilidad de los derechos humanos, y se afirmó que sin la realización plena de los derechos civiles y políticos sería imposible el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales también se estableció un punto de la resolución sobre derechos humanos en los conflictos armados.

En los últimos tres lustros del siglo XX, la comunidad internacional consideró que la protección de las personas[20] (defensa civil),

no debería ser sólo para los conflictos armados, ya que se comenzaba a deslumbrar que la naturaleza, cada día se convertía en el enemigo que ninguna nación por sí sola podría enfrentar.

Un sinnúmero de desastres se han originado por todo el planeta, terremotos, inundaciones, deslizamientos de tierra, sequías, incendios forestales, ciclones tropicales y las oleadas de tormentas relacionadas con éstos; tsunamis y erupciones volcánicas han causado una gran cantidad de pérdidas, tanto en términos de vidas humanas como en la destrucción de la infraestructura económica y social, así como el impacto en los ecosistemas. Entre 1960 y 2000, se incrementó la ocurrencia, severidad e intensidad de los desastres, especialmente durante la década de los noventa.

Esta tendencia representó una importante amenaza al desarrollo sostenible por lo que, la comunidad internacional debía hacerle frente de inmediato.

La ONU estableció la urgente necesidad de salvaguardar la vida, integridad física de las personas, así como sus bienes y el medio ambiente, ante el incremento de los desastres y las catástrofes naturales que se relacionan con los problemas del medio ambiente y que tienen su origen en un modelo productivo que requiere de combustibles fósiles, aunado al consumismo y la explotación excesiva de los recursos no renovables, la deforestación, la desertización y las emisiones de gases tóxicos provocan la modificación de la biosfera (el cambio climático) y con ello, la generación de fenómenos perturbadores de origen natural cada vez más violentos.

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó la resolución (A/RES/46/182), Fortalecimiento de la Coordinación de la Asistencia Humanitaria de Emergencia de las Naciones Unidas (19 de diciembre de 1991). Con el objetivo de intensificar los esfuerzos colectivos de la comunidad internacional, sobre todo los del sistema de las Naciones Unidas, y mejorar la eficacia de las intervenciones, creando la Oficina de Coordinación de

[20] La protección de la población civil comprende a toda persona que no sea miembro de las fuerzas armadas o grupos armados.

Asuntos Humanitarios (OCHA) dependiente de la Secretaría de las Naciones Unidas que se encarga de movilizar y coordinar una asistencia humanitaria eficaz, basada en una serie de principios y de colaboración con los agentes reguladores nacionales e internacionales para disminuir el sufrimiento humano en caso de catástrofe o emergencia; defender los derechos de las personas necesitadas; promover tanto la preparación como la prevención; y facilitar las soluciones duraderas.[21]

La ONU a través de la Oficina de las Naciones Unidas para la reducción de los riesgos de desastre, estableció la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), iniciando con los trabajos para la declaración del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales (DIRDN, 1990-1999). La adopción de la Estrategia y el Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro (Estrategia de Yokohama) durante la Conferencia Mundial sobre Desastres Naturales celebrada en 1994, fue el inicio del examen para la reducción de desastres, haciendo énfasis en el papel esencial de las acciones humanas en la disminución de la vulnerabilidad[22] de las sociedades, ante las amenazas naturales.

[21] En la resolución 46/182 se definen los principios básicos que rigen la asistencia humanitaria: las personas afectadas por situaciones de emergencia dependen, en primera instancia, de sus respectivos Estados; los Estados que necesiten asistencia humanitaria deben facilitar el trabajo de las organizaciones participantes, y la asistencia humanitaria se asienta sobre una serie de principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad.

[22] Vulnerabilidad frente a los desastres, la cual está en función de las acciones y el comportamiento humano. Describe el grado de resistencia o susceptibilidad de un sistema socioeconómico con respecto al impacto de los peligros naturales y desastres tecnológicos y ambientales relacionados con los mismos. El grado de vulnerabilidad se determina por una combinación de factores, incluyendo la concienciación existente sobre estos peligros, las condiciones que presentan los asentamientos humanos y la infraestructura, las políticas y la administración pública, y las habilidades organizativas en todos los campos relacionados con la gestión de los desastres. La pobreza también es una de las causas principales de la vulnerabilidad presente en la mayoría de las regiones del mundo. Marco de Acción para la aplicación de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD) p. 5.

La experiencia adquirida durante el decenio impulsó la aplicación de un cambio conceptual, pasando de la respuesta ante los desastres (auxilio), a la reducción de éstos, recalcando el papel esencial que desempeña la acción humana. La Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD), sucesora de las disposiciones emanadas del DIRDN, está diseñada para responder a esta necesidad, al pasar de la protección contra los peligros, a la gestión integral del riesgo.

Al final del periodo que abarcó la Estrategia de Yokohama (Unisdr), se revisó la Estrategia y del Plan de Acción para un Mundo más Seguro, determinando una mayor comprensión oficial y pública sobre los efectos de los desastres en el tejido económico, social y político de las sociedades, pero también se señaló la necesidad de realizar un compromiso más grande, identificando nuevos retos en gobernabilidad, identificación del riesgo, evaluación, monitoreo y alerta temprana, gestión del conocimiento y la educación; reducción de los factores subyacentes del riesgo, y preparación para una respuesta y una recuperación eficaz.

Los resultados de la evaluación se presentaron durante la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres, celebrada en enero del 2005, en Kobe, Japón. La misma estableció la base para la formulación del Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las naciones y comunidades ante los desastres (MAH).

En 2005, 168 países acordaron con el (MAH) lograr, para el 2015, la reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto de vidas como de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países, mediante el fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades, basada en innovadoras formas de alianzas entre los sectores público y privado en los campos político, económico, financiero y de investigación.

Los objetivos estratégicos del MAH plantean cinco prioridades de acción: velar porque la reducción del riesgo de desastres constituya una prioridad nacional y local, dotada de una sólida base institucional para su aplicación; identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana; utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para establecer una cultura de seguridad y

de resiliencia a todo nivel; reducir los factores subyacentes del riesgo y fortalecer la preparación en casos de desastres, a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel.

Los devastadores efectos, en términos de pérdida de vidas e impacto en el tejido económico y social que generaron los sismos, inundaciones y presencias de ciclones tropicales y tifones entre 2005 y 2015 son algunos ejemplos de que los esfuerzos internacionales no fueron lo suficientemente efectivos.

Derivado de lo anterior, la protección civil a nivel internacional, tiene una doble función; la primera es salvaguardar a los heridos de guerra y a las personas no combatientes, y la segunda, proteger a las personas, sus bienes y el medio ambiente ante la presencia de fenómenos perturbadores.[23] Muestra de ello es la ayuda humanitaria que diversos países, incluyendo México, han recibido o enviado, con motivo de los desastres, ya sea personal, equipo especializado, medicina, ropa y alimento para aliviar el dolor humano y minimizar los efectos destructivos.

Esta asistencia internacional, como se ha dicho, puede ser que sea solicitada por el país en desgracia o que otro u otros países la ofrezcan; en el primer caso, el Estado afectado tiene la facultad discrecional para solicitar la asistencia, y puede rechazar todo o parte de lo ofrecido, en el segundo, el ofrecimiento de asistencia en caso de desastre, no es una obligación de los Estados, la oferta puede producirse voluntariamente, el Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil (Ginebra 22 de mayo de 2000), así lo indica el artículo 3: "La oferta de asistencia no debería considerarse como una injerencia en los asuntos internos del Estado beneficiario".

El **principio del consentimiento** del Estado para recibir asistencia, se manifiesta como la aceptación de una oferta de ayuda presentada por otro Estado, grupo de Estados u organización internacional, en respuesta a la petición del Estado afectado.

El **principio de retención del control nacional** dispone que el Estado afectado, sea el que dirige, controle, coordine y supervise la asistencia (Fernández, 2012).

[23] Tanto las guerras como los desastres motivan el desplazamiento forzado de la población, misma que vulnera los derechos humanos.

En todo caso, las acciones de ayuda humanitaria se llevarán a cabo conforme al derecho de la nación afectada y al derecho DIH, basándose en los principios de:[24]

> **humanidad,** que implica prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias, proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona. Favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos.
> **neutralidad,** significa que la asistencia humanitaria se presta absteniéndose de tomar parte en las hostilidades o controversias.
> i**mparcialidad,** implica que la asistencia humanitaria a las personas sólo debe guiarse por sus necesidades, dando prioridad a los casos más urgentes.
> **no discriminación,** significa que no hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, preferencias sexuales, condición social ni credo político.

La protección civil y los derechos humanos

Los derechos humanos son "el conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional" (Pérez Luño, 1984: 46).

Miguel Ángel Contreras Nieto, (2000: 7), en *El derecho al desarrollo como derecho humano,* define a los derechos humanos como:

> el conjunto de facultades, prerrogativas y libertades, que corresponden al ser humano por el simple hecho de su existencia; que tienen

[24] A/RES/43/131 Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares, 8 de diciembre de 1988; A/RES/45/100 Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares, 14 diciembre 1990; A/RES/46/182 Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas, 19 de diciembre de 1991.

> como finalidad salvaguardar la igualdad y la dignidad de la persona humana considerada individual o colectivamente; constituyendo un conjunto de deberes y obligaciones —tanto para el Estado como para los demás individuos— que deben ser garantizados por el orden jurídico nacional e internacional, para la conservación de la paz social y la consolidación de la democracia.

La DUDH es la base esencial de la protección civil. Las personas tienen derecho a la vida, al cuidado de su integridad física, propiedad (bienes), educación, libertad, justicia, paz, a un medio ambiente saludable que permita tener un proyecto de vida y sin ninguna clase de discriminación. Resultando esencial que estos derechos sean recogidos por la legislación convencional en materia de protección civil.

La protección de la población civil, que en principio era sólo para cuestiones de guerra, hoy ha cambiado, constituyendo una parte importante tanto del DIH como del DIDH, en pro de proteger a las personas contra los peligros que generan las hostilidades y los agentes perturbadores, causantes de las catástrofes, considerando también la ayuda para recuperarse de sus efectos inmediatos, así como para facilitar las condiciones necesarias para su supervivencia.

No obstante, la protección civil implica la participación activa de la sociedad es la base fundamental de esta materia. Al Estado le corresponde dirigir las políticas públicas encaminadas a salvaguardar la vida e integridad física de las personas, sus bienes y el medio ambiente, mediante el establecimiento de instituciones, planes y programas con un enfoque basado en la gestión integral del riesgo como: la identificación de riesgos, la capacitación de la población, las notificaciones de riesgo y los sistemas de alerta temprana, la profesionalización de los servidores públicos, el servicio civil de carrera y los protocolos de actuación en caso de emergencia, entre otros.

En estricto sentido, la protección civil no se considera un servicio público como el alumbrado público, los parques y los jardines; realmente, es un sistema orgánico y articulado, regido por el Estado,

por lo que se puede considerar como una práctica administrativa, razón por la cual resulta factible calificar como violación a los derechos humanos, la falta o incumplimiento de políticas públicas encaminadas al logro de los objetivos de la protección civil.

Para tal efecto, se define a la protección civil como el derecho de todo ser humano a que se garantice y preserve su vida, integridad física, sus bienes y medio ambiente, ante la presencia de fenómenos perturbadores.

Los bienes jurídicos tutelados, en un primer momento son: la vida, la integridad física, el patrimonio, el medio ambiente, y concatenados a los anteriores se contienen: la educación, bienestar y desarrollo integral, el futuro desarrollo personal y la igualdad. De los bienes jurídicos tutelados, en materia de protección civil, se desprenden los derechos humanos reconocidos y protegidos por la normatividad internacional:

Derecho a la vida, a preservar la vida humana; a no ser víctima de genocidio.
Derecho a la libertad, a la libertad de reunión.
Derecho a la igualdad y al trato digno, a no ser discriminado; al reconocimiento de la dignidad y al proyecto de vida.
Derecho a la integridad y seguridad personal, a no ser sometido a tortura, penas, tratos crueles e inhumanos y degradantes ni al uso desproporcionado o indebido de la fuerza pública.
Derecho a la legalidad y seguridad jurídica a la oportuna y adecuada adopción de medidas preventivas; a la propiedad y a la posesión.
Derecho a la educación, a recibir educación de calidad.
Derecho de los reclusos o internos, a una estancia digna y segura en prisión; a la protección de la integridad física y moral del interno.
Derecho a la protección de la salud, que implica accesibilidad a los servicios de salud; recibir atención médica integral y libre de negligencia, así como un trato digno y respetuoso e información suficiente, clara, oportuna y veraz sobre los tratamientos

médicos o quirúrgicos; a decidir libremente sobre su atención médica; a otorgar el consentimiento válidamente informado; a la confidencialidad respecto de sus enfermedades y padecimientos; a obtener una segunda opinión médica; a la debida integración del expediente clínico; a ser atendido cuando se inconforme por la atención médica recibida; a recibir los medicamentos y tratamientos correspondientes a su padecimiento; a la inmunización universal; y a la educación para la salud, alimentación e higiene.

Derecho al acceso a la información pública y protección de datos personales, al acceso a la información pública; a buscar, recibir o difundir cualquier información pública y ser informado de los riesgos a los cuales se está expuesto.

Derecho al trabajo, al goce de condiciones de trabajo justas, equitativas y satisfactorias; a las prestaciones de seguridad social y a la seguridad e higiene en el trabajo.

Derecho a la vivienda, a instrumentos y apoyos para el acceso a una vivienda digna; a una vivienda digna, segura, decorosa y con servicios e infraestructura vitales.

Derecho al medio ambiente, a la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente; al disfrute de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado; a la indemnización por daños ocasionados por la contaminación y deterioro del medio ambiente, y al agua y saneamiento.

Derecho a las buenas prácticas de la administración pública, a obtener servicios públicos de calidad.

Derecho a la paz y al desarrollo, a políticas públicas que propicien una mejor calidad de vida; a una vida en paz.

Por lo que respecta a la violación a los derechos humanos en materia de protección civil, el sujeto activo[25] se considera a

[25] El sujeto activo es toda persona, en razón de que en materia de derechos humanos, la titularidad de éstos corresponde al ser humano individual y colectivamente considerado, y por tanto, sólo a éste corresponde su ejercicio (Von Liszt, 1999: 6).

todo ser humano, y el pasivo,[26] a las autoridades o servidores públicos cuyos actos atenten contra la vida, la integridad física, el patrimonio y el medio ambiente, y que omitan realizar la gestión integral del riesgo.

La fundamentación jurídica internacional se encuentra en:

La Declaración Universal de Derechos Humanos
La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
La Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José"
El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional
Los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales

También destacan los instrumentos jurídicos convencionales siguientes:

El Convenio de Tampere, Finlandia, sobre el suministro de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, del 18 de junio de 1998.
El Convenio marco de Asistencia en materia de Protección Civil, del 2000. Principios y reglas de operación para la asistencia internacional en caso de desastres

Dentro de los instrumentos regionales en materia de protección civil se encuentran:

El Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe

[26] El sujeto pasivo el Estado a través de sus instituciones y servidores públicos, cuya obligación en materia de derechos humanos conlleva su respeto, protección y garantía, así como la implementación de medidas oportunas para hacerlos efectivos (para mayor información, *cfr*. Planiol, 1991).

La Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre
El Acuerdo entre los Estados miembros y miembros asociados de estados del Caribe para la cooperación regional en materia de desastres naturales
El Acuerdo entre los gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre
El Acuerdo entre los Estados miembros y los miembros asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la Cooperación Regional en materia de Desastres Naturales
El Acuerdo relativo al establecimiento del Consejo de Planificación Civil y Militar en Casos de Emergencia para Europa sudoriental
El Convenio constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
El Acuerdo regional de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia

Existen diversos instrumentos internacionales no vinculantes, en materia de protección civil, entre éstos:

La Declaración de principios sobre la organización de socorro a favor de la población en caso de desastre, Resolución 26 aprobada en la 21 Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Estambul, septiembre de 1969)
La resolución 6 aprobada en la 23 Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Bucarest, 1977
El Acuerdo modelo de 1980 sobre Derecho internacional médico y humanitario de la Asociación de Derecho Internacional (Informe de la 59.ª Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional, Belgrado, 17-23 de agosto de 1980)
Las normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre
El Proyecto de directrices internacionales para operaciones de asistencia humanitaria;

La Resolución A/RES/46/182, Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas, del 19 de diciembre de 1991, principios básicos que rigen la asistencia humanitaria

Los Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja

El 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, anexo VI del informe «Principios y acción en la asistencia internacional humanitaria y en las actividades de protección», doc. 96/C. II/2./1, 26 Conferencia, Ginebra, de 3-7 de diciembre de 1995

Los Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el Socorro en casos de desastre (FICR, en Revista internacional de la Cruz Roja, n.º 310, de 29 de febrero de 1996, anexo IV)

La Carta humanitaria y las normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre del Proyecto Esfera (Ginebra, Proyecto Esfera,[27] 2000, revisadas en 2004)

El Marco de Hyogo 2005-2015 (Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres) aprobado el 22 de enero de 2005 en la Conferencia mundial sobre la reducción de los desastres (A/CONF.206/6, cap. I, res.2)

La Resolución sobre asistencia humanitaria aprobada por el Instituto de Derecho Internacional (2003), sesión de Brujas, de 2 de septiembre de 2003

La Resolución A/RES/60/1, de la Cumbre Mundial 2005, (puntos 56 g, 67, 155 d y169 Asistencia humanitaria)

[27] El Manual Esfera reconoce que los afectados por un desastre o conflicto tienen derecho a una vida digna, así como a recibir protección y asistencia, y pone estos derechos en el centro de la acción humanitaria. Promueve la participación activa de las poblaciones afectadas, así como de las autoridades locales y nacionales. Es una herramienta útil para negociar con las autoridades espacio y recursos humanitarios en la labor de preparación para desastres. Las normas mínimas abarcan los cuatro sectores primordiales de la ayuda humanitaria: el abastecimiento de agua, el saneamiento y la promoción de la higiene; la seguridad alimentaria y la nutrición; el alojamiento, los asentamientos humanos y los artículos no alimentarios; y la acción de salud.

Las Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales del Comité Permanente entre Organismos, aprobadas por el Grupo de trabajo del Comité Permanente de Naciones Unidas entre Organismos, de 9 de junio de 2006, sobre la base de una propuesta preparada por el Representante del secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos

Las Directrices de Oslo, sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil para las operaciones de socorro en casos de desastre, Conferencia Internacional celebrada en Oslo, Noruega, enero de 1994, (Revisión 1, 27 de noviembre de 2006 y Revisión 1.1, noviembre de 2007)

El Plan Regional para la Reducción de Desastres (PRRD 2006-2015), Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central, Guatemala 2006

Las Directrices de 2007 sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial (Aprobadas por la 30 Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 26-30 de noviembre de 2007)

La A/CN.4/590 Protección de las personas en casos de desastre, (2008)

El informe de la Comisión de Derecho Internacional, 66 periodo de secciones. A/69/10 Protección de las personas en casos de desastre, (2013)

La Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, A/CONF.224/PC(II)/6, Consideraciones sobre el marco para la reducción del riesgo de desastres después de 2015.

La normatividad que regula la protección civil en México se encuentra en:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 1, 73 XXIX-I.

La LGPC y su reglamento.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, artículos 41 y 151.
La Norma Oficial Mexicana: NOM-003-SEGOB-2011, (Señales y avisos para protección civil.- Colores, formas y símbolos a utilizar).
Decreto 401 del 21 de febrero de 1910 (Cruz Roja Mexicana).

En el caso particular del Estado de México, la protección civil se encuentra normada en los artículos:

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, artículos 1, párrafos primero, tercero, cuarto, sexto y séptimo; 8 y 9.
El Libro sexto y su reglamento del Código Administrativo del Estado de México.
La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, artículos: 31, XXI Ter y Quáter; 48, XII bis; 69, I a; 81; 81 bis; 81 Ter.
La Ley de Seguridad del Estado de México en el artículo 100, B IV f.

Retos de la comunidad internacional y del Estado mexicano en materia de protección civil y derechos humanos

Los efectos destructivos de los fenómenos perturbadores no distinguen límites territoriales; la tendencia en el incremento de los desastres alcanza cada vez mayores niveles catastróficos, dejando a su paso, daños materiales y pérdidas de vidas humanas, así como personas lesionadas que conllevan, en muchos casos, a sufrir discapacidad. Siendo un tema que no se puede resolver por una sola nación; resulta imperativo que la comunidad internacional reconozca desde la perspectiva de la protección civil la salvaguarda de los derechos humanos y que se diseñen estrategias y se asuman compromisos multilaterales encaminados a la gestión integral de riesgos, privilegiando la prevención sobre la reacción y la disminución de emisión de contaminantes y la realización de otras acciones orientadas al cuidado de nuestro planeta y, en lo particular, cada país deberá desarrollar y aplicar políticas públicas para salvaguardar la vida e integridad físicas de las personas, sus bienes y el medio ambiente.

Son pocos los países que tienen como base de organización la gestión integral de riesgos, como se observa en el anexo 1.

Los efectos y consecuencias de los fenómenos perturbadores que se han suscitado a lo largo de la historia de México han dejado sufrimiento y dolor en la sociedad, así como grandes daños materiales; fueron problemas desatendidos por muchos años por las autoridades, científicos, estudiosos del derecho y por los ciudadanos.

Los sismos de 1985 motivaron que la sociedad, al sentirse desprotegida buscara la mejor forma de hacer frente a los desastres, pero las diferencias sociales, económicas y el paulatino deterioro del nivel de vida, que en algunos casos amenazan los niveles mínimos de subsistencia, se aceleraron ante la presencia de fenómenos destructivos y en determinadas condiciones sociales, económicas y políticas. Los denominados riesgos podrían provocar no sólo destrucción, sino verdaderas catástrofes, sobre todo si se concatenan o asocian con epidemias o plagas.

En materia jurídica, también los sismos de 1985 dejaron ver la falta de normas para la protección de las personas. Las bases para el establecimiento del Sinaproc, la reforma constitucional del artículo 73 y la LGPC han sido claro ejemplo de la nueva actitud para hacer frente a los fenómenos perturbadores; hay que recordar que el principio de legalidad jurídica dice que: el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le faculta, mientras que el particular puede hacer todo lo que la ley no prohíbe, y considerando que el derecho siempre va un paso atrás de la realidad social, resulta imperativo, que los estudiosos del derecho consideren en sus investigaciones a la protección civil como un derecho humano.

Un gran paso se dio a partir del 10 de junio de 2011 con motivo de la reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al determinar que todas las normas jurídicas que emanan de ésta, se ajusten a los principios internacionales de protección y tutela de los derechos humanos, incluyendo el DIH, que da pie a la protección civil.

El segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone: "Las normas relativas a los derechos

humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia". De este precepto se desprenden el principio de interpretación conforme, que significa armonizar y complementar las normas inferiores con las normas constitucionales y convencionales; y el principio *pro homine*, que privilegia las interpretaciones posibles de una norma jurídica, para que siempre prevalezca la que implique una mayor protección, o en su caso, una menor restricción de sus derechos.

El tercer párrafo, establece:

> Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Esta disposición establece diversas obligaciones, a saber: promover y sensibilizar a la sociedad en materia de derechos humanos; respetar, abstenerse de realizar acciones que vulneren los derechos; proteger y asegurar que los derechos de las personas no sean vulnerados; donde garantizar, significa que el Estado debe adoptar las medidas necesarias para el goce de los derechos; prevenir, evitar o inhibir la violación de los derechos humanos; investigar, facultad del Estado, para indagar de oficio todas las situaciones de violaciones a estos derechos; sancionar y aplicar las medidas correctivas, disciplinarias y castigo a quien haya vulnerado los derechos, así como reparar y resarcir el daño sufrido por la violación a los derechos humanos.

También del estudio de esta disposición se desprenden los principios de: universalidad, relacionado con la igualdad, los derechos humanos deben responder y adecuarse a las demandas de todas las sociedades sin excepción, sin distinguir su preferencia sexual, edad, nacionalidad, grupo étnico; de interdependencia e indivisibilidad, todos los derechos humanos constituyen una sola unidad, para su

existencia, un derecho depende de la realización de otro, por lo cual no admite una categoría o jerarquía.

También del análisis de esta fracción se desprende la obligación de la autoridad para desarrollar y aplicar las políticas públicas encaminadas a garantizar la vida e integridad física de las personas, sus bienes y el medio ambiente, que son los bienes jurídicos protegidos por la protección civil.

Ejemplo de estas políticas son la elaboración y actualización del Atlas de Riesgo, que da pie a los planes de desarrollo urbano, a los reglamentos de construcción, a la restricción de construir en zonas de riesgo e informar a la población sobre los riesgos a los que está expuesta, a desarrollar programas de capacitación, y a establecer el servicio civil de carrera.

Pero la protección civil no puede estar sólo a cargo del Estado, ya que su esencia se centra en la autoprotección y solidaridad; en este sentido, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece en los artículos: XXXIII. "Toda persona tiene el deber de obedecer a la Ley y demás mandamientos legítimos de las autoridades de su país y de aquél en que se encuentre"; y XXXIV. "Toda persona hábil tiene el deber de prestar los servicios civiles y militares que la Patria requiera para su defensa y conservación, y en caso de calamidad pública, los servicios de que sea capaz". Por lo anterior, sin la participación de la sociedad el objetivo de protección civil no se puede materializar; por lo que el reto para las autoridades consiste en crear políticas públicas basadas en la gestión integral del riesgo, encaminadas a desarrollar la resiliencia.

Por otra parte, el párrafo quinto de la CPUEM, dispone: "Queda prohibida toda discriminación".

En materia de protección civil, la discriminación en ninguna de sus formas puede ser considerada; la ayuda humanitaria se presta siguiendo los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, buscando disminuir el dolor y sufrimiento ocasionado por los efectos de los agentes perturbadores. El reto para las autoridades mexicanas es garantizar la aplicación de estos principios.

Finalmente, es esencial que el Sinaproc, así como las leyes y reglamentos de los órdenes federales, estatales o municipales en la ma-

teria, sean armonizados con la reforma constitucional, considerando la protección civil como garante de los derechos humanos.

Conclusión

Las personas desde tiempos inmemorables han buscado protegerse de los embates de la naturaleza, ya fuera refugiándose en cuevas o lugares altos, También han buscado salvaguardar su vida ante los diferentes conflictos armados, pero fue hasta la Primera y Segunda Guerra Mundial, cuando se inició la organización formal a nivel internacional, mediante los Convenios de Ginebra cuyo objeto es el de proteger a los heridos y civiles no combatientes, surgiendo la defensa civil.

La comunidad internacional, durante las últimas décadas del siglo XX, y derivado del incremento de los efectos destructivos originados por los fenómenos perturbadores de origen natural, que no distinguen fronteras, determinaron establecer diferentes acciones para la reducción de los desastres, esfuerzos que no han sido suficientes, ya que las catástrofes continúan ocurriendo en todo el planeta, como por ejemplo: el sismo y tsunami de Indonesia en el 2000; y el huracán Katrina que afecto a Cuba, a las Bahamas y a Estados Unidos de América en el 2005.

Por lo que respecta a los fenómenos perturbadores de origen antrópico, tampoco se han podido evitar, por ejemplo, el accidente que provocó la fuga de radioactividad en la central nuclear de Fukushima en Japón en 2011; las inundaciones acontecidas en 2014 en Europa y los atentados terroristas en Francia del 2016.

El DIDH contiene las normas sustanciales que no pueden suspenderse y que son la base del DIH, mismo que prevé cierta protección para los civiles, pero resalta la falta de normas internacionales vinculatorias en materia de protección civil, sustentadas en la gestión integral de riesgos, por lo que resulta indispensable que las naciones unidas establezcan lineamientos obligatorios y precisos, ya que sin lugar a duda, la protección civil garantiza los derechos humanos a la vida, la integridad física, el patrimonio y el medio ambiente, bienes jurídicos tutelados por la DUDH.

Bibliografía

Auf-Heride, E. (1989), *Disaster Response: Principles of Preparation and Coordination,* USA, The CV Mosby Company.

Campos, R. (1994), *Protección civil algunos aspectos de la organización de un Plan de Protección Civil (o Defensa Civil) para casos de Desastre Natural,* México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Cervantes, J. (1997), *Naturaleza jurídica de la Cruz Roja en México,* Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México.

Contreras, M. Á. (2000), *El derecho al desarrollo como derecho humano,* México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

Delgado, B. y M. J. Bernal (coords.) (2015), *Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos,* Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

Enciclopedia Salvat (1978), tomos 1.6 y 10, México, Salvat.

Fernández Liesa, C. y D. Oliva (2012), *El derecho internacional y la cooperación frente a los desastres en materia de protección civil,* Madrid, Dirección General de Protección Civil y Emergencias.

García, V. y T. Rojas (1994), "Los sismos como fenómeno social: una visión histórica", en Rosenblueth, E. *et al., Macrosismos*, México, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social-Centro de Investigación Sísmica de la Fundación Javier Barros Sierra.

La Biblia, "Génesis: 7.1-24", España, Coimoff.

Macías, J. M. (2014), *Las organizaciones gubernamentales para enfrentar desastres: el manejo de emergencias, la defensa civil y la protección civil. ¿Gestión Integral del Riesgo de Desastres?,* México, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social.

Molina, A. (1994), "Aproximación histórica y social al estudio de los desastres naturales. Siglo XVIII Y XIX" en V. Acosta (coord.), *Estudios históricos sobre desastres naturales en México,* México, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social.

Pérez Luño, A. (1984), *Los derechos fundamentales,* Madrid, Tecnos.

Planiol, M. (1991), *Tratado elemental de derecho civil. Los bienes,* México, Cárdenas Editor.

Salmón, E. (2004), *Introducción al derecho internacional humanitario,* Instituto de Democracia y Derechos Humanos-Pontificia Universidad Católica del Perú-Comité Internacional de la Cruz Roja.

Secretaría de Gobernación (1994), *Prontuario de contingencias en el siglo XX mexicano,* México, Secretaría de Gobernación.

Von Liszt, F. (1999), *Tratado de derecho penal*, Madrid, Reus.

Wellman, A. (1971), *Terremotos y volcanes,* Madrid, Anaya.

"Y volvió a temblar: Crónica de los sismos en México" (1987), en T. Rojas Rabiela, J. M. Pérez Zevallos y V. García Acosta (coords.) *Cuadernos de la Casa Chata 135,* México, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social.

Instrumentos internacionales

Acnur (Agencia de la ONU para Refugiados), Proclamación de Teherán, Conferencia Internacional, en Teherán, 13 de mayo de 1968.

Acuerdo relativo al establecimiento del Consejo de Planificación Civil y Militar en Casos de Emergencia para Europa sudoriental, 3 de abril de 2001.

ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 26 de julio de 2005.

Acuerdo modelo de 1980 sobre Derecho internacional médico y humanitario de la Asociación de Derecho Internacional (Informe de la 59 Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional, Belgrado, 17-23 de agosto de 1980).

Asociación de Estados del Caribe, Acuerdo entre los Estados miembros y los miembros asociados de la Asociación de Estados del Caribe para

la cooperación regional en materia de desastres naturales, Cartagena de Indias, Colombia, 24 de julio de 1994.

Cepredenac (Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central), Convenio constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central, 29 de octubre de 1993.

_____ Plan Regional para la Reducción de Desastres (PRRD 2006-2015).

CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja), Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y el Comité Internacional de la Cruz Roja relativo al establecimiento en México de una Delegación Regional del Comité, Ciudad de México, 2001, publicado en el *Diario Oficial de la Federación,* 2 de mayo de 2002.

CICR-FICR (Comité Internacional de la Cruz Roja-Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja), 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, Anexo VI. "Principios y acción en la asistencia internacional humanitaria y en las actividades de protección", XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, de 3-7 de diciembre de 1995.

CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja), Declaración de principios sobre la organización de socorro a favor de la población en caso de desastre, Resolución 26 aprobada en la XXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Estambul, septiembre de 1969.

_____ (1949), Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales (I y II), última modificación 21 de octubre de 1950, Ginebra.

FICR (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja), Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, aprobadas por la 30 Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 26-30 de noviembre de 2007.

_____ (1977) Resolución 6 aprobada en la 23 Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Bucarest.

_____ Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el Socorro en casos de desastre, *Revista Internacional de la Cruz Roja,* núm. 310, FICR, de 29 de febrero de 1996, anexo IV.

Instituto de Derecho Internacional, "Resolución sobre asistencia humanitaria", sesión de Brujas, 2 de septiembre de 2003.

Instituto Max Planck de derecho público comparado y derecho internacional (1991), "Proyecto de directrices internacionales para operaciones de asistencia humanitaria", Heidelberg.

Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (1982), Normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre publicadas por UNITAR, Ginebra.

OCEMIN (Organización de Cooperación Económica del Mar Negro), "Acuerdo entre los gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre" (15 de abril de 1998), Estambul, Turquía.

OEA (Organización de los Estados Americanos), Acuerdo por el que se establece el organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en la Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastres, en el Caribe, Santiago de Chile, 6 de julio de 1991.

_____ (1991), Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastres, 7 de junio de 1991.

_____ (1969), Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José", Costa Rica.

_____ (1948), Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 2 de mayo de 1948.

ONU (Organización de las Naciones Unidas) (1948), Declaración Universal de Derechos Humanos.

_____, Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Roma, 16 de julio de 1998.

_____, Observación General No. 4 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, New York.

_____, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966.

_____ (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios), Directrices de Oslo sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil para las operaciones de socorro en casos de desastre. Rev.1, Oslo, 27 de noviembre de 2007.

_____ (2001), Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD), Informe del Secretario General A/54/497, Funciones y responsabilidades.

_____ A/CN.4/L.758, Comisión de derecho internacional, Comité de Redacción de Naciones Unidas, sobre protección de las personas en casos de desastre, 24 de julio de 2009.

_____ A/RES/43/131, Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares, New York, 8 de diciembre de 1988.

_____ A/RES/45/100, Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares, New York, 14 de diciembre de 1990.

_____ A/RES/46/182, Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas, New York, 19 de diciembre de 1991.

_____ A/CONF.206/6, Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, Kobe, Hyogo, Japón, 22 de enero de 2005.

_____ A/RES/60/1, 2005 World Summit Outcome (2005), New York, 24 de octubre de 2005.

_____ A/CN.4/590, Protección de las personas en casos de desastre, 26 de febrero de 2008.

_____ A/69/10, Protección de las personas en casos de desastre, Informe de la Comisión de Derecho Internacional, New York, 5 de mayo a 6 de junio y 7 de julio a 8 de agosto de 2014.

_____ A/CONF.224/PC(II)/6, Consideraciones sobre el marco para la reducción del riesgo de desastres después de 2015, Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, Ginebra, 24 de septiembre de 2014.

_____ Convenio de Tampere sobre el suministro de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, Finlandia, 18 de junio de 1998.

_____ Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja, reimpresos en Human Rights Quaterly, vol. 17, n.º 1, Japón, febrero de 1995.

_____ Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales del Comité Permanente entre Organismos, aprobadas por el Grupo de trabajo del Comité Permanente de Naciones Unidas entre Organismos, de 9 de junio de 2006, sobre la base de una propuesta preparada por el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, New York.

OMS (Organización Mundial de la Salud), Constitución de la Organización Mundial de la Salud: principios, New York, 22 de julio de 1946.

OIPC (Organización Internacional de Protección Civil), Convenio marco de asistencia en materia de protección civil. Principios y reglas de operación para la asistencia internacional en caso de desastres, Ginebra, 22 mayo 2000.

Proyecto Esfera (2004), "Carta humanitaria y normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre", Ginebra, Proyecto Esfera.

Legislación nacional vigente

CPEUM (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 5 de febrero de 1917, última reforma: 29 de enero de 2016.

Decreto 401, por el cual se reconoce la personalidad jurídica a la Cruz Roja Mexicana, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de febrero de 1910.

LGPC (Ley General de Protección Civil), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2012, última reforma: 3 de junio de 2014.

LGSNSP (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 2009, última reforma: 29 de octubre de 2013.

Norma Oficial Mexicana: NOM-003-SEGOB-2011, Señales y avisos para protección civil.- Colores, formas y símbolos a utilizar, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de noviembre de 2011, última reforma: 15 de julio de 2015.

Legislación estatal vigente

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, aprobada el 31 de octubre de 1917, última reforma publicada en la *Gaceta del Gobierno* el 25 de abril de 2016.

Código Administrativo del Estado de México, publicado en la *Gaceta del Gobierno* 13 de diciembre de 2002, última reforma 11 de abril de 2016.

Ley de Seguridad del Estado de México, publicada en la *Gaceta del Gobierno* el 19 de octubre de 2011, última reforma 25 de abril de 2016.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México, publicada en la *Gaceta del Gobierno* el 2 de marzo de 1993, última reforma 3 de febrero de 2016.

Reglamento del Libro Sexto del Código Administrativo del Estado de México, publicado en la *Gaceta del Gobierno* el 8 de enero de 2016.

Anexo 1

Modelos gubernamentales para prevenir y atender desastres

Modelo	*Conceptos*	*Presupuestos*	*Organización*	*Estructura*	*País*
Defensa civil	Amenaza de ataque del enemigo Amenazas naturales y antropogénicas	Administración militar o civil Respuesta defensiva. Reacción ante terrorismo y emergencias civiles, menos en desastres naturales	Reacción-respuesta Impacto-ataque Integración de las actividades defensivas	Centralización de actividades y responsabilidades	Colombia Argentina Canadá Gran Bretaña Rusia
Protección civil	Amenazas naturales y antropogénicas	Administración civil o militar Respuesta protectiva y recuperación Énfasis en emergencias civiles y desastres naturales, terrorismo	Reacción-respuesta Impacto-ataque Atención de la emergencia y recuperación	Centralización de responsabilidades y división de actividades	México*
Manejo de emergencias	El desastre como un proceso social, vinculado al desarrollo	Administración del proceso prevención-preparativos-respuesta-recuperación Énfasis en desastres naturales, terrorismo y emergencias civiles	Ciclo de manejo de emergencias en cuatro fases (mitigación, preparativos, respuesta y recuperación)	División de responsabilidades por nivel de gobierno y por actividades	EEUU Brasil Japón Sudáfrica Australia Islandia
Gestión Integral de riesgos	Origen multifactorial de los riesgos Identificación, análisis, evaluación, control y reducción	Políticas públicas, estrategias y procedimientos integrados, buscando el desarrollo sostenible, que combatan las causas estructurales de los desastres y fortalezcan las capacidades de resiliencia	Identificación de riesgos o su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción	División de responsabilidades por nivel de gobierno y por actividades	Venezuela Egipto

* México, se encuentra en una transición de un modelo de protección civil al de gestión integral de riegos.
Fuente: elaboración propia con base en (Macías, 2014: 38).