



LA SEGURIDAD HUMANA Y LA GESTIÓN DEL RIESGO

DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍA DE SEGURIDAD Y DESARROLLO FRENTE A LOS DESASTRES



**IDENTIFICA
RIESGOS**



**ANTICIPA
MITIGA**



**PREPARA
INFORMA**



**AUXILIA
SÚMATE**



**RECONSTRUYE
RESILIE**

LAURA GURZA JAIDAR

PRÓLOGO: LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ



Universidad Nacional Autónoma de México

Dr. Enrique Graue Wiechers
Rector

Mtro. Luis Raúl González Pérez
*Coordinador del Programa Universitario
de Derechos Humanos (PUDH)*

Mtro. Ismael Eslava Pérez
Secretario Académico del PUDH

Lic. José Guillermo Silva Aguilar
Secretario Técnico del PUDH



LA SEGURIDAD HUMANA Y LA GESTIÓN DEL RIESGO DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍA DE SEGURIDAD Y DESARROLLO FRENTE A LOS DESASTRES

LAURA GURZA JAIDAR



Ciudad de México, 2023

**LA SEGURIDAD HUMANA Y LA GESTIÓN DEL RIESGO
DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍA DE SEGURIDAD
Y DESARROLLO FRENTE A LOS DESASTRES**

Primera edición: 10 julio de 2023

D.R. ©, 2023 Universidad Nacional Autónoma de México
Programa Universitario de Derechos Humanos
Av. Miguel Ángel de Quevedo 696, La Concepción,
Coyoacán, 04020, Ciudad de México, CDMX

ISBN 978-607-30-8185-6

Esta edición y sus características son propiedad
de la Universidad Nacional Autónoma de México.
Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio
sin autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Supervisión de la obra: Mtro. Ismael Eslava Pérez
Edición: Arturo Sánchez y Gándara / S y G editores
Formación: Rosa Alicia Castillo-Jaén / S y G editores

PRÓLOGO

Hablar de la Seguridad Humana es referirse a la protección de la esencia vital, el núcleo de sobrevivencia de todas las vidas humanas, frente a las múltiples amenazas graves que existen y que seguirán existiendo ya que son omnipresentes, es decir, que están latentes de manera continua en todo lugar y bajo múltiples circunstancias, y que, por tanto, son amenazas que pueden llegar a limitar el disfrute de las libertades en las personas para realizarse como seres humanos. La seguridad, además de ser ausencia de violencia física hacia las personas, implica un proceso de ampliación de las libertades, capacidades y, por consiguiente, del bienestar y desarrollo integral de los seres humanos y sus comunidades.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, esta Seguridad Humana integra cuando menos tres tipos de libertades: aquella para vivir sin miedo, la indispensable para vivir libre de necesidad o miseria, y aquella que permite vivir con la dignidad que le es inherente por el solo hecho de ser persona. Y hace sentido afirmarla como un concepto de Seguridad ya que incluso, si atendemos a su origen etimológico, la palabra viene del latín *sine cura* que significa sin cuidado, sin preocupación, y ese es el sentido con el que fue empleada por la ONU.

El ejercicio de tales libertades se traduce en un ejercicio aún más complejo, ya que al contener múltiples aristas que les infieren, se traducen en conceptos holísticos que a su vez abrazan y se insertan cada una a un conjunto de derechos humanos.

Así, hablar de vivir libre de miedo, por ejemplo, implica todo aquello que le permite a la persona en sí misma vivir de tal modo, sin miedo y sintiéndose segura en su entorno y con condiciones adecuadas. Los gobiernos, por tanto, deben tener una acción pública más eficaz, que logre hacer sentir a sus gobernados protegidos de los muchos tipos de amenazas que existen contra su vida, su integridad, su salud, sus medios de vida como el empleo o el patrimonio, o bien, contra las muchas formas de violencia que infunden aún más condiciones de miedo, circunstancia que se vive desde hace décadas en nuestro país, lamentablemente de una manera generalizada en las calles, en las escuelas, e incluso, de la forma más cruda se vive hasta en la intimidad del hogar, ese espacio que debiera ser cuando menos el punto de mayor tranquilidad y seguridad para cualquier persona, y especialmente para mujeres, niños y niñas, o para las personas mayores o con alguna discapacidad y que, sin embargo, viven en medio de un ambiente de violencia doméstica.

Para erradicar el miedo a la violencia, que no es otra cosa que el uso de la fuerza por alguien para dominar o imponer algo a otra persona, implica por tanto proteger —por el Estado— a las personas de otras personas, cambiando esas condiciones a efecto de que puedan sentirse seguras.

Cuando se habla de que las personas vivan libres de necesidad y con dignidad, esto implica múltiples acciones indispensables y eficaces para garantizar que todas y todos

puedan satisfacer sus necesidades básicas de una forma digna, es decir, que todos los aspectos económicos, sociales, ambientales y culturales, que están relacionados con su vida y desarrollo, estén a su alcance y con la protección necesaria en un entorno seguro y saludable, vivir libres de exclusiones, sin discriminación por cualquier motivo de raza, sexo, género, edad, etc., y por supuesto, reducir la posibilidad de violaciones a sus derechos humanos a cargo de quienes debieran protegerles, las autoridades.

Este conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, llamadas derechos humanos, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de las personas, incluyen no sólo el derecho a la vida y a la libertad, también considera disponer de certeza jurídica, de acceso al trabajo bien remunerado, a la protección de la salud, a la educación, a la alimentación suficiente y saludable, a la vivienda digna, a un medio ambiente sano, entre muchos otros derechos que nos corresponden y que deben ser progresivos y sin discriminación alguna.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 estableció en nuestro país de una manera mucho más puntual, el que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución Política como en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, además de establecer la obligación para todas las autoridades a efecto de que, en el ámbito de sus respectivas competencias, promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos consignados en favor de las personas. La protección de los derechos humanos a la que se encuentran obligadas las autoridades, debe regirse por los principios constitucionales de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

La universalidad implica que los derechos humanos corresponden a todas las personas por igual, sin distinción alguna, en tanto la interdependencia y la indivisibilidad implican que están ligados entre sí todos los derechos, así que reconocer uno no puede exceptuar el cumplimiento de otro, como tampoco pueden ejercerse de manera aislada, pues todos los derechos se encuentran unidos. Por tanto, en el conjunto de derechos humanos no existen niveles ni jerarquías, todos ellos encuentran como principio y fin alcanzar la dignidad humana y por ello, deben ser tratados con la misma importancia y dándoles el mismo peso.

Pero para propósitos de este trabajo, parece que el principio de progresividad dispone de especial relevancia, ya que se constituye en una obligación del Estado para asegurar el progreso en el desarrollo constructivo de los derechos humanos, al tiempo que implica una prohibición para el mismo Estado respecto a cualquier retroceso de éstos.

Y si esto es ordinariamente complejo dadas las condiciones que imperan en nuestro país de pobreza y desigualdad, de inequidad y discriminación, de inseguridad, violencia, corrupción e impunidad, podemos imaginar lo complejo que se torna garantizar la Seguridad Humana en condiciones de emergencia y/o desastre en cualquiera de sus modalidades.

La investigación aquí contenida, busca explicar el concepto tan amplio de la Seguridad Humana y los diversos elementos que le componen, así como de la Gestión Integral de los Riesgos de Desastres cuyo modelo de intervención busca garantizar que,

justamente y frente a las diversas amenazas de origen natural o antropogénico, la seguridad y los derechos humanos se mantengan vigentes.

El estudio aborda diversas previsiones de orden internacional, que fueron dando un encuadre evolucionado de las mayores aspiraciones por colocar una agenda que visualizara de manera integral y no fraccionada, a la seguridad de las personas, poniendo a éstas en el centro de todas las políticas públicas y la acción gubernamental e institucional. Esto incluye, además, las previsiones necesarias en el marco constitucional y legal, a efecto de hacer lo propio en el marco jurídico nacional y dar pie a mejoras normativas necesarias para su consecución, sin soslayar la importancia de observar los estándares internacionales.

Se debe insistir en que la tarea no es fácil, pues la forma en como el respeto y protección de los derechos humanos se ven comprometidos frente a las diversas amenazas y peligros que ofrece la naturaleza y su interacción con la actividad humana, amerita sin duda alguna la construcción de un marco jurídico más adecuado, que brinde las mayores garantías y sienta las bases para que el Estado y las autoridades que le representan en todo el país, es decir, de los tres órdenes de gobierno, puedan actuar en beneficio de las personas al gestionar sus riesgos, anticipándose e impidiendo que se produzcan las pérdidas y los daños no deseados que tanto vulneran los derechos de las personas, logrando así encaminar la transformación de una sociedad, aún reactiva pese a su larga historia y experiencia al respecto, a otra más resiliente, más preventiva, con un sentido mayor de comunidad y con posibilidades de garantizar su desarrollo de manera sostenible.

Además, como lo señala la autora, es indispensable reconocer que existen factores que generan mayores condiciones de desigualdad en aquellas personas que presentan más condiciones de marginación y vulnerabilidad, es decir, que sí hay diferencias *de facto* en la eficacia de los derechos humanos entre los diversos miembros de una sociedad, cuando se enfrentan a amenazas y peligros de origen natural o humano, para lo cual resulta indispensable la acción del Estado para hacer efectivo el acceso de los mismos de manera igualitaria.

Debe existir en la acción pública medios compensatorios reales que les permita a las personas mejorar su condición de desventaja, sin olvidar que debe hacerse con pleno respeto a la dignidad de las personas y, por ende, a ser partícipes en las decisiones y acciones que les involucra, toda vez que una buena gobernanza implica la participación de los gobernados, ya que más allá de la promesa de un mejor futuro, se pone en juego su propia vida o integridad. Es por ello por lo que deben ser actores principales de su propio desarrollo y no tratados como entes pasivos.

La desigualdad, la impunidad y la corrupción, son de las principales causas de la pobreza, de la inequidad y de las violaciones a los derechos humanos en México, y también lo son para el incremento de daños y costos de los desastres. Lamentablemente se han presentado retrocesos importantes al cambiar el diseño de políticas y programas, o al eliminar acciones e instrumentos institucionales que se habían creado para vigilarlos, controlarlos y combatir estos problemas de raíz.

Hoy prevalecen programas asistencialistas que han demostrado a lo largo de la

historia que no necesariamente combaten las causas estructurales de la pobreza, además de que éstos tampoco encuentran correlación alguna con los indicadores de pobreza de los estados y municipios según lo afirma Saúl Arellano en su artículo sobre pandemia, pobreza y municipios, y que no colaboran a reducir los riesgos de desastres, ni a incrementar los índices de seguridad humana en el país.

No es un secreto que la pobreza, en términos de Seguridad Humana, nulifica el derecho a vivir libre de necesidad, ya que tiene como consecuencia el escaso acceso de bienes y servicios a los que corresponden múltiples derechos.

En la salud, por ejemplo, nuestro sistema de salud ha mostrado fragilidad al ser deconstruido y reconstruido en varias ocasiones, en lugar de avanzar de manera consistente hacia una cobertura amplia particularmente de los sectores de población más pobres y en situación de mayor vulnerabilidad, se convierten en instrumentos subjetivos que van sumando deficiencias en la prestación del servicio.

En la educación, ya se vivían desafíos enormes para transformar el sector educativo hacia uno de mayor calidad, y se discutía si se daba reversa o no a las reformas que se habían logrado con enorme dificultad. No obstante, con la pandemia se vio significativamente afectada, al hacerse necesario potenciar la educación a distancia, y con una multitud de tareas necesarias para hacerla posible, empezando por los servicios de internet para los que muchas familias no tendrían acceso a la señal ni al servicio gratuito, así como a contar con los equipos de comunicación como tabletas, computadoras o teléfonos móviles, para lograr el acceso a las transmisiones del contenido educativo. Un problema adicional, lo es la falta de espacios adecuados y necesarios que fueron disputados entre padres trabajando e hijos estudiando, lo que obligó al abandono de la ruta educativa para muchos niños y jóvenes que ya disponían del problema de hacinamiento en la vivienda.

En materia económica, la generación de empleo formal acumuló a junio 2022 8.6% de caída en empleos con salario formal y acceso a la seguridad social con respecto al mismo periodo del año previo, de acuerdo a cifras comunicadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social.¹ La inflación es cuando menos uno a tres con respecto al producto interno bruto y las tasas de interés han observado un incremento de 75 puntos base, de acuerdo al análisis del Banco de México respecto de la encuesta sobre las expectativas de los especialistas de la economía del sector privado de julio 2022.² Por otra parte, los resultados de una encuesta publicada por Coparmex y Mexicanos contra la Corrupción y la impunidad en julio de 2022, revelan que el 44% de los empresarios de su gremio ha sido víctima de algún delito, y 43.2 % ha experimentado algún acto de corrupción en el último año.³

Además, la disminución de la producción de diversos suministros en el mundo entero muestra la necesidad de reorientar inversiones hacia un nuevo mercado para el que nuestro país no estaba preparado, así que la demanda de recursos públicos -pese a la baja recaudación para atender los programas básicos de salud y subsidiarios- se incrementa con urgencia y la adopción de medidas desesperadas que eliminan programas, fondos y fideicomisos, se llevan a cabo sin un análisis sólido al respecto.

Un buen ejemplo de estas crisis, nos lo da el problema del agua que hoy vive el país

pese a estar en plena temporada de lluvias y ciclones tropicales, y que mantiene en grave situación a varias entidades de la República, y con ello cómo se comprometen las medidas de salud, saneamiento y acceso al agua potable, que aún demandan los saldos de la pandemia, además de afectar gravemente y entre muchos más, a los sistemas de producción agrícola y ganadera, incluidas las parcelas de alimentos de autoconsumo.

En suma, los retos que trae la presencia de fenómenos como las lluvias y vientos extremos por ciclones tropicales, cuya temporada cada año es tan activamente peligrosa al tiempo que es benéfica en nuestro país; o como los impredecibles sismos que se encuentran siempre amenazado todo el territorio nacional, o bien los efectos económicos y sociales de la pandemia del SARS-CoV-2, que han complicado las acciones públicas del combate a la pobreza en un país cuya economía ya decrecía antes de la pandemia, pero también que ha sido difícil para frenar la violencia y la inseguridad, que no se ha limitado en ningún modo su ascenso sistémico y que ya alcanza una cifra que de acuerdo con los datos oficiales del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública para julio del 2022⁴ suma poco más de 130 mil los homicidios dolosos de mujeres y hombres, niñas y niños en todo el territorio, sin contar a las personas desaparecidas cuya cifra también resulta muy dolorosa.

Todos estas pérdidas alargan el camino de retos por enfrentar y demandan actuar en varios frentes reorientándose las estrategias, particularmente aquellas que están encaminadas a apoyar la inversión y la producción en el país, ya que resulta urgente la generación de empleos bien remunerados, las prestaciones sociales con servicios adecuados y, por supuesto, que traigan la correspondiente mejora en la recaudación de impuestos, a efecto de impedir por un lado la sobrecarga a quienes sí producen y pagan, frente a la ausencia de ese flujo por cierre de negocios y empresas. Un adecuado y justo sistema tributario y del gasto público, provoca y motiva desde diversas vías, incluida la colaboración de la propia sociedad organizada, para participar y apoyar al sector más pobre de la población en sus necesidades más básicas, sin frenar las vías sostenibles del desarrollo.

A lo largo de los años, los derechos humanos han sido un tema fundamental en nuestro país y en el mundo, pero sin lugar a duda en la actualidad han adquirido mayor vigencia y relevancia justamente debido a los altos índices de violencia, inseguridad e impunidad que generan expresiones sociales de inconformidad, pero también cuando la presencia de fenómenos como los hidrometeorológicos se incrementan por efectos del cambio climático.

El respeto, cumplimiento y garantía de los derechos de las personas, y particularmente de las nuevas generaciones de niñas, niños y adolescentes en un entorno no muy alentador, requiere de un trabajo permanente, comprometido, especializado y transversal para lograr que las medidas adoptadas mejoren de manera real sus condiciones de vida. Debe partirse de principios insoslayables como el enfoque de derechos humanos, igualdad y no discriminación, perspectiva de género y atención diferenciada a los grupos en condiciones de vulnerabilidad.

No se omite mencionar otro sector de la población como lo es el de las personas mayores, quienes no son excepción para la inobservancia de sus derechos, ya que con

frecuencia sufren diversas formas de discriminación y se vulneran sus derechos.

Asimismo, la desigualdad patente y reprochable entre géneros que constituye una problemática que incide en la Seguridad Humana en cuanto al ejercicio de derechos.

En materia de riesgos de desastres nuestro país tiene una larga historia en la forma en cómo había de enfrentarlos, y la autora nos da un breve recorrido en ello, aunque ciertamente para efectos de política pública el momento que nos reafirmamos como nación al mostrar la unión y solidaridad de la población con motivo de los sismos de septiembre de 1985. Los efectos que éstos produjeron fueron muy grandes y dolorosos para todas las personas, ya que no estábamos preparados para ello.

Derivado de lo anterior se desencadenó la solidaridad y organización de las y los mexicanos, al mismo tiempo que se fortaleció la institucionalidad y mecanismos de atención ante tales eventualidades al crearse la Comisión Nacional de Reconstrucción, la que luego se transformó en un Comité de Prevención de Seguridad Civil, y fue éste quien generó las Bases de Organización que dieron sustento al actual Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) con el que el país está organizado para enfrentar los embates de los desastres a la fecha.

Dichas bases se mantuvieron vigentes 14 años, hasta mayo del 2000, cuando fue publicada la primera Ley General de Protección Civil en nuestro país, la que prácticamente permaneció intocada otros doce años cuando surge una nueva Ley General de Protección Civil en junio de 2012 y con ella un nuevo enfoque transformador: el de la Gestión Integral de los Riesgos de Desastres, buscando prevenir la ocurrencia de estos fenómenos y, en su caso, disminuir sus efectos.

La transformación de las Bases referidas que, aunque de excelente contenido, no dejaron de ser normas administrativas y por ende insuficientes, dio pauta a un marco legal más sólido a través de su transformación en una Ley General, era indispensable para darle sustento e impulso real a las políticas públicas relacionadas con el riesgo de desastres y la protección de las personas.

Este nuevo enfoque fortalece el hecho de que la seguridad humana, a través de la Gestión de los Riesgos y de la Protección Civil, se construya desde una política pública más preventiva y menos reactiva, es decir, que se constituya en un modelo establecido desde la Constitución, que promueva que la probabilidad de ocurrencia de un desastre se disminuya de manera real, al igual que la probabilidad de que una amenaza - cualquiera que ésta sea- cobre vidas, y por ende, que los efectos dañinos para la comunidad sean eliminados o reducidos *ex ante*.

Este esfuerzo ofrecería una esperanza real de un futuro más seguro para todas las personas además de una perspectiva más amplia de una seguridad que involucra diversos enfoques dando así observancia a la interdependencia de los derechos humanos.

Agradezco por ello a la autora su colaboración con el Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México, en un esfuerzo por innovar y entretelar la vinculación y alineación de temas tan importantes como la Seguridad Humana y la Gestión Integral de los Riesgos de Desastres en el marco de la observancia a los Derechos Humanos y de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, y

con la finalidad de construir y mejorar un marco legal que responda a las necesidades de las personas y ayude a vivir *libres de temor y de necesidad*.

Luis Raúl González Pérez

1

ANTECEDENTES

**La realidad no existe, se construye
paso a paso y día con día.**

Las teorías más innovadoras en materia de desastres de origen natural sostienen que éstos no ocurren, suceden como consecuencia de las decisiones históricas adoptadas. Es decir, son resultado de una construcción social y por ende gestionar la reducción o eliminación de los desastres es tarea del Estado, el cual tiene la responsabilidad de garantizar, en primer lugar, la vida e integridad de las personas y su seguridad, y en segundo, la de gestionar el adecuado uso del suelo, la regulación de los asentamientos humanos, de los sistemas de producción, garantizar la seguridad alimentaria y, en general, las pautas para el desarrollo sostenible de la nación y de las personas que en el país habitan.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), prevé de manera expresa sobre la Protección Civil (PC) solamente la atribución del Congreso de la Unión (artículo 73 fracción XXIX-1), para establecer las bases de coordinación en la materia entre los tres órdenes de gobierno. Dispone además de otra previsión para aplicar excepciones durante los procesos electorales. Pero sustantivamente, el fundamento Constitucional de la Protección Civil en México y, por ende, de la Gestión del Riesgo de desastres, pende de esta muy apenas bosquejada atribución del Congreso de la Unión para legislar al respecto.

En el uso de sus facultades el Congreso de la Unión emitió una Ley General de Protección Civil (LGPC) en el año 2000 y una nueva en el 2012, en la que se previó la **Gestión Integral de Riesgos** (GIR) en su artículo 2º fracción XXVIII, como:

*“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 políticas 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 y/o su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción; ...**”.*⁵

Tuve el honor de impulsar y coordinar los esfuerzos que se hicieron en todo el país, con representantes de gobiernos estatales y municipales, de sectores productivos y sociales, sindicatos, asociaciones civiles, cámaras de representación comercial,

industrial y empresarial, y con legisladores de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, para sacar adelante —tras cinco años de definiciones y consensos— la reforma a la Ley General de Protección Civil (LGPC) en el año 2012; y algo que no se debería perder de vista es que esta Ley parte de una comprensión indispensable, de que el riesgo no es uno, único y homogéneo para todas las personas, o para todos los estados, ciudades y comunidades, sino que parte de reconocer que hay factores que incrementan la posibilidad de que una comunidad determinada sea candidata para padecer desastres, y con la presencia de esos factores, se condena a las personas a ser víctimas, a comprometer primeramente su vida, su salud, su integridad, su patrimonio, su oportunidad para el desarrollo futuro y su sustentabilidad, y es este el enfoque que sin duda detonó grandes cambios, si bien no de manera homogénea, en el país.

Por otra parte, tras la caída del muro de Berlín, que marcó el fin de la denominada Guerra Fría en 1989, y con ello una aparente desaceleración en la fabricación de armas, el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) colocó en el marco del Consejo de Seguridad de la ONU —siempre preocupado por terrorismo, guerras y protección de las fronteras y soberanías de los Estados miembros— un nuevo enfoque para la seguridad, más centrado en el desarrollo económico, en el comercio entre las naciones y con ello, la posibilidad de reducir en algo las dolientes desigualdades, y por ende, una nueva tarea para la Organización de las Naciones Unidas (ONU): la “Seguridad Humana” como un objetivo frente a múltiples amenazas —naturales y antropogénicas— pues después de todo ¿qué importa un “Estado” *per se* si su pueblo no está a salvo?

Este concepto que pareciera integrador de diversos derechos de protección y seguridad frente a múltiples amenazas, entre ellas las ambientales que producen desastres y con ello retrocesos, consigna como principales objetivos de este estudio la necesidad de definir si la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (GIRD) es sólo una obligación legal de todos los actores, y que debe quedar en ese ámbito, o si se constituye por sí o como parte de la Seguridad Humana en un conjunto de derechos humanos ya reconocidos como derechos fundamentales tales como la vida, la salud, la seguridad personal, la vivienda digna, y otros más de los que hablaremos más adelante. Por ello se pretenden como objetivos de este análisis los siguientes:

Objetivo 1. Determinar si la Seguridad Humana debe considerarse un derecho humano expreso en la Constitución o si se agota en otros derechos ya reconocidos en la carta magna; y

Objetivo 2. Analizar si en todas sus etapas, la Gestión Integral de los Riesgos de Desastres (GIRD) que amenazan la vida, la seguridad de las personas, su patrimonio personal y colectivo ¿debe ser considerado un **Derecho Humano** fundamental, del que gocen todas las personas en pro de la protección de su vida, salud, seguridad, patrimonio y desarrollo sostenible?, ¿o es que debe asumirse como una **Garantía Constitucional** como un mecanismo protector que asegure la actuación correcta del Estado en escenarios de desastres?, ¿o es acaso que se constituye en un **Principio Rector** para los gobiernos del país y sus sociedades en conjunto?

Lo anterior, junto a otros dilemas jurídicos que motivan la discusión actual en el sector de la GIRD y en las propias Cámaras de Diputados y de Senadores en México, propone continuar en un ulterior momento esta investigación, pues aun habrían otras muchas preguntas por ampliar sus respuestas, como por ejemplo, si ¿existe un derecho humano a una vida libre de los eventos catastróficos previsibles?; ¿un derecho humano a la resiliencia?; ¿a la participación informada en la GIRD?; ¿existe un derecho humano a la información sobre los peligros y las amenazas que nos rodean?; ¿el derecho humano a un desarrollo continuo y sin desastres, o al menos sin que éstos nos roben la esperanza de un mejor futuro?; buscaremos respuestas o al menos un bosquejo de ellas en este trabajo, aunque se debe advertir que es muy posible que en vez de satisfacer las dudas se abra en realidad un espacio a muchas más.

Empezaré confirmando algo que he venido afirmando desde hace más de una década: *los desastres no son ninguna causa, son consecuencia; por ello, aun cuando aparentemente pudiera producir algunos la propia naturaleza, no son naturales.*

Un desastre no es tan repentino e inesperado como parece, lo hemos ido construyendo conscientes o no de ello, paso a paso en el tiempo y en cada uno de sus detalles. Por tanto, si socialmente lo hemos construido y alimentado, socialmente podemos deconstruirlo e impedir que suceda. El fenómeno natural que le da origen es el natural, el desastre no, es social.



PUNTO DE PARTIDA:

Los desastres no son causa, son EFECTO, consecuencias de muchas decisiones.

Un desastre no es tan repentino e inesperado como parece, lo hemos ido construyendo a conciencia, paso a paso en el tiempo y en cada uno de sus detalles.

L. Gurza

El fenómeno natural que le da origen a un desastre es el natural, el desastre no lo es, fue la sociedad quien se expuso y se hizo vulnerable frente al fenómeno:



Por ello, gestionar el riesgo de desastres colabora a la reducción o eliminación del desastre probable.



Fuente: L. Gurza. Elaboración propia

.

EL CONCEPTO DE LA SEGURIDAD HUMANA

**La búsqueda de seguridad humana
debe efectuarse a través del desarrollo
y no mediante las armas.**

PNUD-ONU

Según se señala en la resolución 66/290 de la Asamblea General de la ONU adoptada el 10 de septiembre y publicada el 25 de octubre del 2012, y que fue en seguimiento del párrafo 143, relativo a la Seguridad Humana, del documento final de la Cumbre Mundial, reunión plenaria de alto nivel, celebrada en 2005, refiere: *“La seguridad humana es un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos”*. En dicha resolución se exigen para todos los países miembros *“... respuestas centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención que refuercen la protección y el empoderamiento de todas las personas”*.⁶

Además, se establecen en su numeral IV algunas ideas en un intento por determinar los alcances del concepto de la Seguridad Humana, y que resultan muy importantes de tomar en cuenta para su mayor comprensión:⁷ En primer lugar, se afirma que el concepto parte de la Carta de las Naciones Unidas,⁸ pero sin pretender ser injerencista y lo afirma así: *“... 22. El concepto de seguridad humana no implica la amenaza ni el uso de la fuerza y se aplica con pleno respeto de los propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, a saber, el pleno respeto de la soberanía de los Estados, la integridad territorial y la no interferencia en asuntos que son esencialmente de competencia interna de los Estados”*. Parece ser que esto es un reflejo altamente “temeroso” o al menos precavido, por abordar un concepto relacionado con la seguridad pero desde una perspectiva diferente a la tradicional entendida entre los países, es decir, la relacionada con sus fronteras y su soberanía, lo que produjo que la ONU se viera en la necesidad de “vacunar” a los países miembros con una afirmación muy clara sobre que no se buscaría violentar las reglas del juego ya preestablecidas bajo ninguna forma, menos aún en los temas relativos a la seguridad tradicionalmente entendida.

Luego, reconoce en tal documento que es a través de la Seguridad Humana como puede constituirse una respuesta integral **a las inseguridades multidimensionales que**

afrontan las personas y reúne los tres pilares del sistema de las Naciones Unidas, a saber: a) la paz y la seguridad; b) el desarrollo y c) los derechos humanos.

Al igual que en la política de la GIRD, el concepto de la Seguridad Humana reconoce que **las amenazas son transversales y afectan múltiples esferas de la vida de las personas, poniendo en peligro tanto su supervivencia como sus medios de vida y su dignidad**, y que dichas amenazas son de mayor riesgo tratándose de personas que por diversas condiciones viven inmersas en un mayor grado de vulnerabilidad; por supuesto la ONU reconoce que estas amenazas vulneran derechos fundamentales y trastocan la libertad de vivir sin temor, sin miseria y con una vida digna.

Barry Buzan (2008) refiere que, para el caso de la seguridad, la discusión se centra en liberarse de la amenaza, ya que se refiere “... a la habilidad de los estados y de las sociedades para mantener tanto su identidad independiente como su integridad funcional. En su búsqueda de seguridad, los estados y la sociedad se encuentran a veces en armonía y a veces en contradicción”. Y afirma que: “... lo imprescindible sería la supervivencia, aunque razonablemente también incluye una escala de preocupaciones sustanciales por las condiciones de existencia.” Sin embargo, él está hablando de la supervivencia colectiva como nación, ya que asegura que “... a [la] seguridad concierne principalmente al destino de las colectividades humanas, y sólo en segundo lugar a la seguridad personal de los seres humanos individuales”.²

Es por esta visión, que quizá, tras la dificultad de “permear” en las políticas internas de los países bajo la denominación de “seguridad”, una política que podría entenderse como “injerencista”, y siendo éste, el de la Seguridad Humana, un concepto tan amplio y complejo de explicar para su socialización entre los tomadores de decisiones de las naciones, es posible que la ONU migrara de algún modo sus contenidos hacia el habitual concepto del **Desarrollo**, cuyas líneas de trabajo así como sus objetivos, han sido más aceptados y quizá un poco más fácil de desglosar en una agenda de trabajo a la hora de expresar las aspiraciones, metas y el seguimiento a dar a los compromisos que en ella se establecen.

2.1. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD HUMANA EN EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

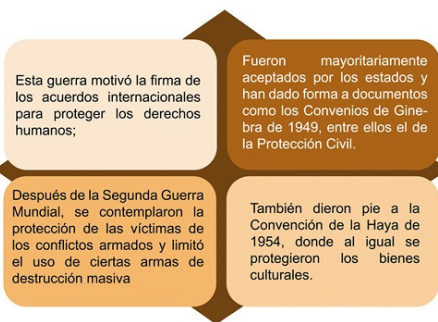
El 12 de julio de 1927, un tratado fue acordado por 19 países -16 de ellos en el marco de la ONU- y fue para implementar la **Unión Internacional de Socorros**, estableciendo así las bases de una asistencia común entre los países firmantes y que supuso la primera organización internacional dedicada específicamente a la asistencia en caso de catástrofes.

Sin embargo, en 1932 esta disposición caducó debido a que -sin que hubiese alcanzado a madurar algo- a pocos años se detonó la Segunda Guerra Mundial.

Esta Guerra sacudió como ninguna al mundo y detonó un sinfín de procesos de diálogo y negociación posterior, buscando asegurar el acuerdo de reglas mínimas y mecanismos para asegurar su cumplimiento y cuyo principal propósito fue

salvaguardar la vida y la seguridad humanas.

LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL (1939 -1945)



Al final de la Segunda Guerra Mundial, el resultado trajo los acuerdos de paz necesarios, pero dejó por saldo entre muchos otros, la polarización del mundo en dos grandes bloques liderados, por un lado, Estados Unidos de Norteamérica (USA – capitalismo) y por el otro, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS – socialismo), con un proceso largo de conflictos “pacíficos” al que se le llamo “la Guerra Fría”.

La Segunda Guerra Mundial dejó más de 14 millones de combatientes muertos en el campo de batalla.

Nos mostró la capacidad destructiva de las guerras:

- en las personas (sin importar la naturaleza del su intervención),
- en la infraestructura,
- en el patrimonio cultural,
- en el medio ambiente,
- en la planta productiva.

Se vio el daño que pueden producir armas como las bombas nucleares (Japón 1945)

La amenaza de extinción de la propia humanidad

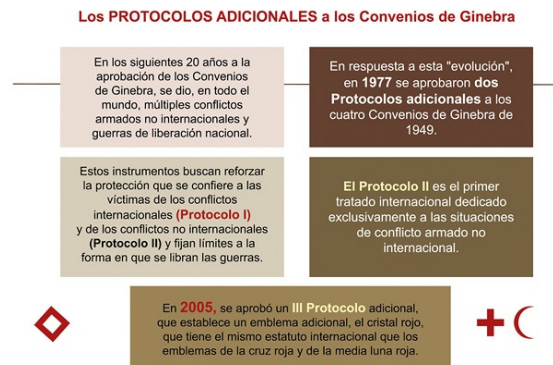
Durante la Guerra Fría, diversas organizaciones enfocaron sus esfuerzos en la atención a las víctimas y el socorro de personas en los conflictos al seno de las Naciones Unidas, lográndose así construir y acordar los llamados Convenios de Ginebra de 1949 y de sus protocolos adicionales a lo largo de varias décadas después, con el propósito prioritario de proteger a las personas que no participan en las hostilidades —como los son los civiles, el personal sanitario, los miembros de organizaciones humanitarias, periodistas, observadores internacionales, etc.— así como a las personas que ya no pueden seguir participando en los combates por ser heridos, enfermos, náufragos o prisioneros de guerra.

Los convenios de Ginebra son la piedra angular del Derecho Internacional Humanitario, es decir, constituyen el conjunto de normas jurídicas que regulan las formas en que se pueden librar los conflictos armados y que intentan limitar los efectos de éstos.

El Primer Convenio de Ginebra buscó proteger *grosso modo* durante procesos de guerra, a los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña;¹⁰

el Segundo Convenio de Ginebra en iguales condiciones a los heridos y enfermos, pero también a los náufragos, esta vez de las fuerzas armadas en el mar;¹¹ y con el Tercer Convenio de Ginebra se buscó proteger principalmente a los prisioneros de guerra.¹²

Finalmente, fue con el Cuarto Convenio de Ginebra, con el que se acordó la protección a las personas civiles, incluso en los territorios ocupados.¹³



El 12 de agosto de 1949, en el Protocolo 2 adicional al Tratado de Ginebra “Protección a las víctimas de los conflictos armados internacionales” -siendo una de las disposiciones otorgadas para facilitar el trabajo de la Cruz Roja- refiere: “... *se entiende por Protección Civil al cumplimiento de algunas o todas las tareas humanitarias destinadas a proteger a la población contra los peligros de las hostilidades y catástrofes, ayudarla a recuperarse de sus efectos inmediatos, así como a facilitar las condiciones necesarias para su supervivencia*”, siendo este el fundamento que da origen a las fuerzas de tarea de la Protección Civil a nivel mundial.

Y no obstante que el concepto de Seguridad Humana encuentra referencias desde el siglo XIX, con manifestaciones respecto de los altos costos de las guerras sobre las personas, que incluso motivaron la posterior creación de la Cruz Roja Internacional¹⁴ para la protección de la población civil en situaciones de guerra, el antecedente más amplio sobre la Seguridad Humana surgió cuando tras la caída del muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética en la década de los años noventa se detectó la necesidad - y la oportunidad también- de replantear la agenda internacional; esa es justamente la razón por la cual surgieron múltiples cumbres mundiales con el propósito de llenar el “vacío” que dejaba supuestamente el final de los conflictos entre los dos bloques.



En esas cumbres trascendieron aquellos aspectos relativos a los temas del Desarrollo, dada la oportunidad de que el desarrollo económico, con las relaciones de comercio

internacional que se abrían camino, llevarían a mejores oportunidades del desarrollo social y, por ende, fueron mayormente relevantes las que promovió el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-ONU).

Una investigación del Centro de Estudios Sociales de la Cámara de Diputados en México, refiere que este concepto de la Seguridad Humana surge en los países del “tercer mundo” -ahora llamados en *vías de desarrollo*-¹⁵ los cuales centraban su preocupación en los temas justamente del desarrollo y, particularmente, en la pobreza y su impacto en la salud; asimismo, se afirma que fue en 1983 cuando un autor llamado Barry Buzan escribió *Pueblos, Estados y Miedo: la Seguridad Nacional en la Relaciones Internacionales* (Buzan, 1983),¹⁶ cuyo texto tuvo repercusiones sustanciales en el estudio de la seguridad al proponer nuevos enfoques. “En sí, proponía cinco ámbitos de la seguridad: militar, político, económico, social y ambiental...” (Núñez, 2014: 23).¹⁷ Y es muy importante de destacar, ya que se afirma que éste fue al menos el primer académico que incluyó el tema del medio ambiente como una preocupación real por el riesgo que podría representar para la supervivencia del Estado y el sistema internacional.

Lo cierto es que la ONU por medio del PNUD afirmó que la Seguridad Humana es “*el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de pobreza y la desesperación... a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar su potencial humano...*”. Este concepto del PNUD fue articulado por primera vez en el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994,¹⁸ y en él define la Seguridad Humana como una combinación de la “libertad de temores” con la “libertad de necesidades”, y podría afirmar que prácticamente es el mismo fundamento con el que se ha venido sustentando en los diversos informes específicos, así como en la Cumbre Mundial que fue celebrada en 2005.

EL CONCEPTO DE LAS NACIONES UNIDAS* (PNUD) SOBRE SEGURIDAD HUMANA = UNA COMBINACIÓN DE LIBERTADES:



*articulado por primera vez en Informe sobre Desarrollo Humano de 1994 L. Gurza, elaboración propia con basea PNUD

Efectivamente, la Asamblea General celebrada el 16 de septiembre de 2005, produjo bajo el número 60/1, el documento final de la Cumbre Mundial 2005 (ONU, 2005b)¹⁹ por el cual aprobó diversos puntos muy relevantes para la agenda de la Seguridad Humana, particularmente el numeral 16 que dispone:

“16. Por consiguiente, resolvemos crear un mundo más pacífico, próspero y democrático y adoptar medidas concretas para seguir encontrando modos de aplicar los resultados de la Cumbre del Milenio y de otras grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas a fin de aportar soluciones multilaterales a los problemas de las cuatro esferas siguientes:

- *Desarrollo*
- *Paz y seguridad colectiva*
- *Derechos humanos e imperio de la ley*
- *Fortalecimiento de las Naciones Unidas.*”

Enseguida determina en el numeral IV. Bajo el título de “*Derechos humanos e imperio de la ley*”, que los países renuevan *el compromiso de proteger y promover activamente todos los derechos humanos, el imperio de la ley y la democracia*, y reconoce que son aspectos vinculados, que se refuerzan mutuamente y que se encuentran entre los valores y principios fundamentales (*Ibidem*).²⁰

En esta Cumbre Mundial la ONU reafirma el compromiso de los países miembros por los derechos humanos, reconociendo los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad que habrían de reconocerse más tarde, en 2011, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cumplimiento al compromiso asumido y a la convicción nacional del momento.

Es preciso comentar que en tal cumbre se reconoce la responsabilidad común de los Estados de respetar los derechos humanos sin discriminación de ningún tipo, y de reforzar el mecanismo que da seguimiento a los derechos humanos de las Naciones Unidas “... *a fin de asegurar el disfrute efectivo por todas las personas de cada uno de los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo.*” (*Ibidem*)²¹

Por supuesto, se reconoció especial énfasis en las tareas dedicadas a grupos en situación de mayor vulnerabilidad como lo son los pueblos indígenas, las mujeres y los niños, las personas con discapacidad, así como la necesidad de mayor promoción y protección de los derechos de las personas que pertenecen a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, pero es preciso destacar que en esta Cumbre Mundial se aborda ligado al de los derechos humanos, el concepto de la Seguridad Humana.

Efectivamente, es en el numeral 143 que el documento nuevamente reconoce “*el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación*”. Asimismo, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y para desarrollar plenamente su potencial humano. Y se asume el compromiso de “*examinar y definir el concepto de seguridad humana en la Asamblea General.*”

Cinco años más tarde, fue publicada el 27 de julio de 2010, la resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de julio de 2010 bajo el número 64/291 (ONU, 2010),²² que en seguimiento del párrafo 143 antes referido, la Asamblea General tomó nota del primer debate oficial sobre el concepto de Seguridad Humana, organizado por su Presidente los días 20 y 21 de mayo de 2010, en el que los Estados Miembros presentaron sus diferentes opiniones al respecto, así como sobre el informe del Secretario General; sin embargo, se reconoce la *necesidad de proseguir con el debate a efecto de alcanzar acuerdos* sobre la definición de este concepto por lo que se solicita al Secretario General que recabe la opinión de los Estados Miembros sobre el concepto de Seguridad Humana, incluida una posible definición, y que presente un informe en su

sexagésimo sexto periodo de sesiones.

Así, en seguimiento de la resolución 64/291 (ONU, 2012a)²³ de la Asamblea General sobre Seguridad Humana, el Secretario General rindió un informe que fue publicado el 5 de abril del 2012 y, por el cual, se da cuenta de un conjunto de reuniones, debates, acuerdos y consensos con los que finalmente se entra de lleno en el tema para su análisis y se dota al mundo de un mayor contenido para la comprensión del concepto de la Seguridad Humana que busca impulsar la organización mundial.

Se destacan por su importancia algunas ideas, primeramente, porque se da el reconocimiento sobre la responsabilidad de los gobiernos para **asegurar la supervivencia y los medios de vida, con dignidad de sus ciudadanos**, y se hace en los siguientes términos:

“3. ... Se trata de un instrumento inestimable para ayudar a los gobiernos a determinar cuáles son los factores generalizados, relativos a distintas esferas de la vida, que representan una amenaza para la prosperidad de sus pueblos y la estabilidad de su soberanía.”

Y en el mismo numeral se afirma que es a través de la Seguridad Humana como se pretende *promover políticas y programas que contrarrestan y hagan frente a las diversas amenazas*, además de reconocer el amplio consenso sobre la necesidad de generar una nueva cultura de las relaciones internacionales con estrategias más amplias, *integradas y centradas en las personas*, a efecto de hacer frente a las amenazas actuales y nuevas y a limitar resurgimientos más complejos de resolver.

Es así como la ONU, reconoce en la Seguridad Humana la oportunidad para que las Naciones elaboren respuestas más armonizadas y eficientes.

En esa reunión plenaria, los Estados Miembros subrayaron los aspectos multidimensionales de las amenazas que enfrenta la humanidad, además de reconocer que **se fortalece la soberanía nacional cuando se proporciona a los gobiernos instrumentos eficaces para examinar las causas de esas amenazas** y promoviendo respuestas fundadas en las capacidades de las instituciones locales y nacionales, sin que se adicionen elementos nuevos a la labor de la ONU, sino más bien, complementando sus actividades de una manera más eficaz y eficiente pero, sobre todo, que sea **orientada a la prevención**.

El informe referido da cuenta del segundo debate temático oficioso sobre Seguridad Humana, que se celebró el 14 de abril de 2011, y en él, las contribuciones de los Estados participantes confirmaron que se había generado ya un nivel de consenso aceptable sobre el concepto de la Seguridad Humana y que reunía las características siguientes: a) es centrado en las personas, b) específico para cada contexto, c) orientado a la prevención, y d) **provocando que se abordara de mejor forma la interrelación existente entre la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos en sus actividades**.

Por demás relevante para el propósito de este trabajo de investigación, se destaca la identificada interrelación del último punto, ya que como se menciona más adelante, la GIRD compromete sin duda la observancia plena de los 3 conceptos: seguridad,

desarrollo y derechos humanos.

Es así como en octubre de 2012, emite la resolución 66/290 (ONU, 2012b)²⁴ por la cual reconocen que el desarrollo, los derechos humanos, así como la paz y la seguridad, que son los tres pilares de las Naciones Unidas, están interrelacionados y se refuerzan recíprocamente; se toma nota del Informe del Secretariado General sobre el seguimiento a la resolución 64/291 de la Asamblea General relativa a Seguridad Humana, y refiere nuevamente bajo el numeral 3 que el entendimiento común con respecto al concepto de Seguridad Humana engloba en términos generales lo siguiente:

- a) el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación;
- b) exige respuestas centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención que refuercen la protección y el empoderamiento de todas las personas y todas las comunidades;
- c) reconoce la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos, y tiene en cuenta igualmente los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales;
- d) que su concepto es distinto de la responsabilidad de proteger y su aplicación;
- e) que no entraña la amenaza o el uso de la fuerza ni medidas coercitivas y que no sustituye a la seguridad del Estado;
- f) que se basa en el grado de implicación nacional, puesto que las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales varían entre países y dentro de ellos, por tanto, compatible con la realidad local;
- g) se insiste en el reconocimiento de que la función de la comunidad internacional consiste en complementar la labor de los gobiernos cuando lo solicitan, a fin de fortalecer su capacidad para responder a las amenazas.
- h) además se insiste en que la Seguridad Humana exige una mayor colaboración y asociación entre los gobiernos, las organizaciones internacionales y regionales y por supuesto, la sociedad civil (gobernanza);
- i) y finalmente, no podía faltar la aclaración de que la Seguridad Humana se debe hacer efectiva respetando plenamente los propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, incluidos el pleno respeto de la soberanía de los Estados, la integridad territorial, la no injerencia en asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados y que la seguridad humana **no entraña nuevas obligaciones jurídicas para los Estados**.

Hay que añadir que bajo el número 25 en la referida resolución, se establece que mejorar las capacidades de los gobiernos y de los pueblos para responder a las amenazas que afectan distintas esferas de la vida de las personas, “... *no solo ayuda a mitigar los efectos de esas amenazas, sino que reduce la posibilidad de que se agraven y desemboquen en crisis más amplias y difíciles de resolver. Asimismo, la seguridad humana implica el reconocimiento de que algunas amenazas están fuera del control*

*de los gobiernos y los pueblos y exigen la adopción de sistemas inclusivos de gobernanza mundial que reúnen esfuerzos y promueven una mayor colaboración internacional” (Ibidem).*²⁵ Lo que no precisa es cuáles serían esas amenazas que podrían encontrarse fuera del control de un país.

Por otra parte, igualmente importante es destacar que se establece en el numeral 26 la universalidad de **un conjunto de derechos fundamentales para la vida humana, que engloba el concepto de la Seguridad Humana**, la que “... **no hace distinciones entre los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y por ende aborda las amenazas a la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de las personas de manera multidimensional y amplia**” y, por tanto, “... **exige la adopción de un enfoque amplio en que se tenga en cuenta las interrelaciones y la relación triangular existente entre la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos**”.

Finalmente, en el numeral 27 se afirma que **la Seguridad Humana exige soluciones contextualizadas, que respondan a las situaciones concretas que pretenden resolver**, y que, en algunos casos, las amenazas adquieren dimensiones transnacionales, por lo que requieren respuestas coordinadas.²⁶

2.2. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD HUMANA EN MÉXICO

En nuestro país, el concepto de Seguridad Humana como tal, no ha obtenido un lugar preponderante en el accionar del Estado, menos aún como una perspectiva integralmente y así concebida.

El país fue sede para la celebración el 27 y 28 de octubre de 2003 de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de los Estados Americanos (OEA), de la cual resultó el Informe del Relator de la Conferencia Especial sobre Seguridad para ser presentado al Consejo Permanente de la OEA, el día 3 de diciembre de 2003 (OEA, 2003).²⁷

En dicho informe el concepto de Seguridad Humana ya era abordado en los mismos términos que el señalado por el PNUD en 1994:

“4... e - En nuestro hemisferio, en nuestra condición de Estados democráticos comprometidos con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la OEA, reafirmamos que el fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana. La seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre.”

Formalmente, en México, se inscriben las líneas de cómo se impulsaría el desarrollo del país a través de un **Plan Nacional del Desarrollo (PND)**. En el correspondiente para la administración pública de los años **2001-2006** (DOF, 2023),²⁸ se estableció que el mismo se funda en principios de humanismo, equidad y cambio, y con criterios

centrales del desarrollo basados en políticas de inclusión y sustentabilidad, competitividad y desarrollo regional, no obstante, no hace una mención expresa sobre la Seguridad Humana.

Sin embargo y en cuanto a la GIRD, hace mención a los desastres al referir que *“El Ejecutivo Federal aumentará la capacidad preventiva del Sistema Nacional de Protección Civil y mitigará los efectos de los desastres, a partir de una mayor coordinación de esfuerzos intergubernamentales y de la promoción de la corresponsabilidad ciudadana”*. (Ibidem. p. 45)²⁹

Asimismo, enuncia alrededor de la acción de participación en foros multilaterales que:

“... para México, estos son espacios importantes para fijar posiciones acordes con las transformaciones internas, construir consensos en torno a temas de interés común, con base en el principio de corresponsabilidad entre las naciones, a fin de instrumentar acciones para hacer frente a los grandes temas de la agenda internacional como la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el combate al crimen organizado transnacional, el terrorismo, el cuidado del medio ambiente, la prevención ante los desastres naturales y, de manera especial, la cooperación internacional para el desarrollo... Es en este contexto y con base en estos objetivos que México buscará su ingreso al Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas para el periodo 2002-2003. Asimismo, México será sede de la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo en 2002; de la Cumbre de Mecanismos de Cooperación Económica Asia-Pacífico en 2002; de la Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe en 2004, y de la Cumbre de las Américas en 2005”. (Ibidem. p. 47).³⁰

Lo anterior deja claro que, aunque el concepto no había permeado, se tenía intención de participar en la construcción de políticas internacionales encaminadas a ello.

La definición del enfoque humanista con el que se gobernaría definió en mucho lo afirmado:

“Cada persona es un ser único; por ello, debe ser apoyada para que pueda lograr su más amplio desenvolvimiento material y espiritual. Ése es precisamente el fin primordial de las acciones del Estado: lograr el desarrollo integral del ser humano y de sus comunidades.

Los seres humanos se expresan plenamente cuando descubren y ejercitan sus potencialidades tanto intelectuales como físicas. Es obligación de las autoridades propiciarlas, respetando las distintas formas de ser de las personas y de las familias integrantes de la comunidad y, de esta manera, hacer posible el mejoramiento de la vida humana, afirmar su valor y darle seguridad.

Este gobierno tiene como tarea primordial crear las condiciones económicas, sociales y políticas para apoyar el desenvolvimiento armónico de las facultades del ser humano, su inteligencia y su voluntad libre, tanto en el ámbito individual como en el social, alentando una conciencia cívica que permita tener mejores ciudadanos”. (...)

“La dignidad de la persona exige que el Estado respete estrictamente los derechos humanos, que las instituciones se orienten y fundamenten en principios de solidaridad y de justicia, y que el principio de subsidiariedad enmarque los espacios de acción del Estado.”

Por su parte, el **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**, tampoco mencionó expresamente a la Seguridad Humana, no obstante, se sustentó en cinco ejes rectores que se le relacionan: estado de derecho y seguridad; economía competitiva y generadora de empleos; igualdad de oportunidades; sustentabilidad ambiental, y democracia efectiva y política exterior responsable.

La política de desarrollo se encontró ampliamente referida, a partir del reconocimiento de que el *Desarrollo Humano Sustentable* parte del principio de que el bien común es producto del esfuerzo solidario de los integrantes de la sociedad y del apoyo del Estado, siempre que el objeto de la acción pública sea propiciar el perfeccionamiento de las capacidades humanas, así como su realización libre y responsable. (DOF, 2023: p. 6)³¹

Vale precisar que dicho plan contiene la **Estrategia 3.3 denominada “Prevenir y atender los riesgos naturales”** y en ella la primera mención histórica sobre la GIRD en los siguientes términos:

“Esta estrategia pretende sensibilizar a las autoridades y a la población de la existencia de riesgos y la necesidad de incorporar criterios para la prevención de desastres en los planes de desarrollo urbano y en el marco normativo de los municipios. Se orienta a hacer de la prevención de desastres y la gestión del riesgo una política de desarrollo sustentable, a través de la promoción de un mayor financiamiento entre los sectores público, social y privado; y a fortalecer prácticas de cooperación entre la Federación, estados y sociedad civil, que permitan atender con mayor oportunidad a la población afectada por fenómenos naturales. Implica diseñar e implementar nuevos programas estratégicos, dirigidos a mitigar la exposición de la población frente a amenazas de origen natural, fortalecer los instrumentos jurídicos para dotar de mayores atribuciones a las autoridades de los tres órdenes de gobierno, a fin de evitar la concentración y proliferación de asentamientos humanos en zonas de riesgo; y reducir los efectos del calentamiento global con políticas públicas transversales que permitan, en el corto plazo, reducir el riesgo de la población más vulnerable”.

Es importante mencionar que fue al amparo de esta estrategia que se desarrolló el concepto de la GIRD en nuestro país y se institucionalizó al traducirse en contenido y enfoque de una nueva Ley General de Protección Civil (LGPC) publicada el 6 de junio de 2012.

Por otra parte, en el **Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018**, se marcaron cinco metas: México en paz, incluyente, con educación de calidad, próspero y con responsabilidad global.

Este plan ya sólo tuvo una única referencia explícita de Seguridad Humana vinculada

a la política de migración, sin embargo, acorde a la tendencia del momento, ya que la entonces Coordinación General de Protección Civil, hoy Coordinación Nacional por disposición de la referida LGPC, se habría reconocido como instancia de seguridad nacional por el Consejo de Seguridad Nacional y cuyo acuerdo se publicó en enero del 2009 (SEGOB, 2009),³² por lo que en el PND subsecuente se previó en materia de seguridad nacional lo siguiente:

*“... Una política integral de Seguridad Nacional del Estado Mexicano, en su aspiración por tutelar e impulsar los intereses estratégicos nacionales, deberá atender **todos aquellos factores que puedan vulnerar el elemento humano** del Estado. En este sentido, es **fundamental analizar y prever las condiciones globales, sociales, ambientales, económicas, políticas, de salud y tecnológicas que lo afectan, a fin de reducir sus efectos negativos, revertirlos gradualmente** y establecer los mecanismos de corto y largo plazos que generen inercias favorables que se arraiguen, permanezcan y se consoliden en la sociedad. ... Al ampliar el concepto de Seguridad Nacional en el diseño de las políticas públicas de nuestro país, se podrán atender problemáticas de naturaleza diversa a las estrictamente relacionadas con actos violentos que vulneran los derechos fundamentales de la población mexicana” (DOF, 2023; p. 14).*³³

Finalmente, el **Plan Nacional de Desarrollo para 2019-2024**, siendo poco ortodoxo, al no cumplir con ninguno de los requisitos que establece la Constitución en materia de planeación del desarrollo y de la propia Ley de Planeación, y al no tener una metodología única u homogénea, es omiso sobre múltiples temas relevantes para el desarrollo del país, por lo cual la GIRD y la Seguridad Humana no fueron excepción; el documento que parece ser un conjunto de ideas un tanto desarticuladas, sueltas o sin mucho orden ni estructura, y que incluso motivó la renuncia del entonces Secretario de Hacienda, no obstante menciona lo siguiente:

“Cambio de paradigma en seguridad ...

ii. Garantizar empleo, educación, salud y bienestar

iii. Pleno respeto a los derechos humanos ...

vi. Empezar la construcción de la paz ...

viii. Articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz

ix. Repensar la seguridad nacional y reorientar las Fuerzas Armadas...”

Vale señalar que es en este último numeral (*Repensar la seguridad nacional y reorientar las Fuerzas Armadas*) que se encuentra dentro del apartado de Política y Gobierno, se establecen objetivos que se consideran dentro de la **Estrategia Nacional de Seguridad Pública**, en cual se consideró el Objetivo 9. Que en sus términos establece: “El Ejército Mexicano y la Armada de México conservarán sus tareas constitucionales en la preservación de la seguridad nacional y la integridad territorial del país, la defensa de la soberanía nacional y la **asistencia a la población en casos de desastre**”.

Esta es la única mención expresada sobre los desastres en el PND en cuestión, sin que su contenido pueda ser considerado como una orientación legal de la política de la GIRD, pues se refiere más bien a un enfoque netamente reactivo y vinculado exclusivamente al trabajo de las fuerzas armadas, cuyos actores no agotan -de ninguna manera- la intervención en la atención de los desastres, mucho menos en la reducción de los riesgos, y si bien las tareas de auxilio son indispensables para atender a la población afectada y las que realizan las Fuerzas Armadas juegan un papel muy importante con la aplicación de los Planes DN-III-E y MARINA, con los que se define la participación de estas fuerzas en el marco del SINAPROC, definitivamente son limitadas.

Lamentablemente el contenido resulta una definición pobre y muy limitada y a una sola de las varias etapas que involucra una Política Integral de Gestión de Riesgos en los términos que define la propia Ley General de Protección Civil, la que queda en muchos aspectos en el limbo ya que contiene múltiples condicionantes para su conducción al contenido del Plan Nacional de Desarrollo.

Y así es como llegamos al retroceso en la planeación nacional o cuando menos una eventual suspensión en los avances del diseño estructural de las políticas de Seguridad Humana y de GIRD, sin mencionar que el contenido de la Ley General de Protección Civil está siendo nulificado en buena medida. Y no solo lo es en las intenciones, pues recientemente se han eliminado otros avances significativos como lo fue la estrategia integral de financiamiento frente a desastres, con más de 20 años de construcción y maduración en al menos cuatro administraciones, integrada por un conjunto de programas y fideicomisos -incluidos los preventivos- de atención de desastres en diversos sectores, así como de mecanismos de ahorro y transferencia de riesgos, que se constituyen en un eje estratégico de continuidad del desarrollo y en la principal estrategia financiera del gasto.

Lo anterior en sentido opuesto a lo que se pensó en algún momento en la Cámara de Diputados cuando se afirmó que *“... en especial, el concepto de seguridad humana captura la idea de que tanto los Estados-Nación como los organismos internacionales deberían ampliar su percepción de la seguridad nacional más allá de la defensa de los intereses nacionales, ya sea en el propio territorio o en conflictos extraterritoriales, e involucrar como centro de las políticas a las personas y su desarrollo.”* (Núñez, 2014)³⁴

No se debe pasar por alto que la omisión de temas tan relevantes en la agenda del desarrollo no sólo implica una falta grave al mandato constitucional en materia de planeación nacional, sino que también se traduce en una contravención al principio de progresividad, que en materia de derechos humanos ordena nuestra Carta Magna en su artículo inicial.

Las condiciones de la Seguridad Humana en el país mejorarán cuando logremos un pleno respeto de la dignidad de la persona humana y, por ende, la tan anhelada instauración como base de todas las políticas en el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Debemos pugnar por la erradicación de la pobreza, el hambre, la marginación y las enfermedades, promoviendo la educación de calidad y desarrollo social y económico efectivamente incluyente y que gestione integralmente nuestros riesgos y nuestros

recursos naturales.

Hoy por hoy, México se encuentra inmerso en un agudo problema de seguridad nacional, debido, en gran medida, a una estrategia fallida contra el crimen organizado que se ha mantenido sin cambios sustantivos las tres últimas administraciones federales.

Además, han ocurrido múltiples eventos violentos que han indignado profundamente a la ciudadanía, en los que incluso, se ha comprobado la participación de las fuerzas armadas en la comisión de ejecuciones y desapariciones forzadas; se han producido grandes desplazamientos de población, se han perdido múltiples vidas, patrimonios y desintegrado familias, y con el miedo y la incertidumbre avanzando se minan las libertades básicas de los ciudadanos y se cuestiona incluso la propia legitimidad del Estado.

A ello habrá que sumar los alarmantes índices de pobreza, enfrentada con medidas emergentes y ordinarias que no anuncian un mejor futuro, dado el cero crecimiento económico desde el año 2019, la disminución de la tasa en el empleo formal, la violencia normalizada que se vive en todo el país y, por si fuera poco, los efectos producidos por el virus SARS-CoV-2, que ha provocado más muertes y pobreza. Además, hay que sumar los efectos que produce el cambio climático y que trae problemas considerados de los más urgentes en la agenda global, ya que es cada vez más fuerte y frecuente la evidencia que revela sus graves efectos, los que definitivamente no son neutrales, empezando porque las mujeres y los hombres experimentan el cambio climático de una manera diferente y también con diferentes capacidades para enfrentarlo, y así sucede en lo general con todos los grupos que se encuentran en mayor condición de vulnerabilidad social.

Múltiples estudios, datos y estadísticas constatan que a pesar de contar con referentes normativos y políticas públicas que promueven la igualdad de género, en la práctica, las mujeres continúan en condiciones de desventaja respecto al uso, acceso, manejo, control y disfrute de los beneficios que derivan de la actividad económica, ya que en términos generales y particularmente ambientales, las mujeres mexicanas siguen viviendo fuertes limitaciones y aspectos críticos, especialmente en lo que se refiere a pobreza, migración, empleo, educación, a la tenencia de la tierra, la participación política, la toma de decisiones y la salvaguarda de su vida y su seguridad.

Dichas desigualdades tienden a ser mayores para las mujeres de las poblaciones indígenas. Dado que la igualdad de género no es, desafortunadamente, una realidad en México, por lo que cualquier iniciativa relacionada al cambio climático debería convertirse en una estrategia de desarrollo que proponga acciones para prevenir y reducir el incremento de las brechas de género, disminuir las desigualdades y promover la igualdad de género para empoderar a las mujeres.

2.3. LOS ELEMENTOS QUE CONFORMAN LA SEGURIDAD HUMANA ¿SON DERECHOS HUMANOS?

Construir el consenso mundial ha sido complejo, justo por tratarse de un concepto que

considera múltiples elementos para garantizar la Seguridad Humana en un marco de derechos que debe asumirse irreductible y progresivo, de ahí la importancia de establecer los valores fundamentales de la Seguridad Humana y las razones que sustentan su mayor importancia.

La ONU, en seguimiento de la resolución 64/291 de la Asamblea General sobre Seguridad Humana (ONU, 2012a),³⁵ adoptó la resolución A/66/763 en el año 2012 en la cual refiere que el acuerdo internacional sobre la Seguridad Humana (Cumbre, párrafo 143) presupone “... *disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano...*” (numeral 16), y eso no resulta una tarea simple ni fácil de lograr por todos los países miembros.

Es por ello, por lo que se ha construido una convergencia de opiniones sobre diversos aspectos que se encuentran englobados en el concepto de la Seguridad Humana, a efecto de construir los acuerdos internacionales necesarios, inspiradores y alcanzables.

Como quedó referido, el concepto de la Seguridad Humana apunta en primer lugar a la **supervivencia**, así como a los **medios de vida** y a la **dignidad de las personas** frente a las múltiples amenazas actuales y futuras, las que significan un desafío importante y permanente para todos los gobiernos del mundo, así como para las personas.

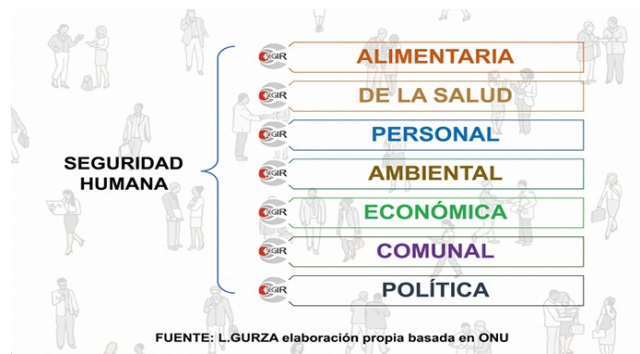
Asimismo, el numeral 18 de la citada resolución A/66/763, afirma que el concepto de Seguridad Humana “... *pone de relieve la universalidad y la interdependencia de un conjunto de derechos que son fundamentales ... para la vida humana: el derecho a una vida libre del temor y la miseria y el derecho a una vida digna ...*”.

Es particularmente relevante que dicha resolución pone énfasis en la interrelación existente entre la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos y se considera que éstos son la base de la seguridad humana y, por lo tanto, de la seguridad nacional (*Ibidem*).³⁶

Es así como se da una mejor comprensión en el sentido de que la seguridad de toda Nación no debe concebirse sólo frente a las amenazas políticas y/o territoriales que representan otros países frente a su soberanía, sino comprender que esa seguridad se da desde dentro y hacia afuera, inicia con su pueblo, con el bienestar y la seguridad de su gente, con las condiciones en que ésta se enfrenta a la vida cotidiana día con día, para sobrevivir, para desarrollarse y hacerlo con las condiciones mínimas a que tiene derecho sólo por existir, con la dignidad de todo ser humano.

Es de esta forma como mundialmente el consenso creado sobre el concepto de la Seguridad Humana ha avanzado, y por lo que se puede afirmar que se encuentra compuesta por siete tipos de seguridades o dimensiones que se constituyen en sus elementos indispensables:

El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, 2014)³⁷ también hace referencia a las dimensiones de la Seguridad Humana, solo que las aborda por supuesto desde una perspectiva enfocada al Cambio Climático (CC), el que recordemos produce graves desastres con todos sus efectos, y lo aborda como un proceso



orientativo para la intervención institucional en las acciones de adaptación al CC; vale precisar que dichas dimensiones fueron agrupadas de la siguiente manera:

I. Dimensiones económicas y de medios de vida o subsistencia de la seguridad humana y riesgo por cambio climático. Para la Organización, estas dimensiones se priorizan desde dos aspectos principalmente:

- a. Respecto de los impactos del cambio climático sobre los medios de vida, y la seguridad en su acceso que incluye: alimentos, vivienda, agua limpia y saneamiento, el empleo y elementos básicos de la salud; destacándose que los riesgos directos contra la vida y los medios de sobrevivencia son diferenciados por diversos factores sociodemográficos como la edad y el género entre otros;
- b. Las estrategias y sus acciones para la adaptación contribuyen a reducir la vulnerabilidad y con ello avanzar en la seguridad humana; no obstante, si se reconoce que algunas estrategias de adaptación podrían aumentar aspectos de vulnerabilidad.

II. Dimensiones culturales de la seguridad humana. En este apartado, el Panel considera diversos factores:

- a. El primero es a partir de reconocer qué es la cultura (que le brida identidad a las comunidades) la que interactúa con los diversos impactos de origen climático, así como de las formas de adaptación; reconocen que la cultura se expresa de muchas formas (como son los conocimientos, creencias, normas y leyes, así como diversas cosmovisiones, valores y las formas en que se dan las relaciones sociales), esto incluye las relaciones que se sostienen entre una sociedad y el medio ambiente, así como las formas en que se dan las respuestas frente a los riesgos; asimismo, se reconoce que la forma en cómo se percibe, acepta y enfrenta el CC es variable según la cultura de la sociedad, y de ello dependerá el grado de seguridad humana que se construye.
- b. Reconoce que ciertos grupos como los indígenas, viven bajo

condiciones de pobreza política, social y económica, y eso incrementa su vulnerabilidad afectando negativamente su seguridad humana.

- c. Formula la afirmación de que cuando el conocimiento local y sus tradiciones interactúan para construir propuestas de intervención y solución, junto a la ciencia y sus representantes, se logra incrementar la capacidad local de adaptación y, por ende, se reduce la vulnerabilidad social.

III. Migración y/o desplazamiento y seguridad humana. El tercer bloque de dimensiones aborda diversos aspectos:

- a. Analiza el fenómeno que produce el desplazamiento de poblaciones por cuestiones climáticas adversas, y se exponen sus desafíos de gobernanza; asimismo, define la migración en función de sus características de tiempo y espacio (ya sean permanentes o semipermanentes; inmigración (interna) o emigración (externa), se reconoce un fenómeno de más de 60 años en México que es la migración rural a las urbes, siendo ésta la más relevante.
- b. Refieren que los eventos calificados de extremos como son los huracanes, los cambios de clima severos como las olas de calor, las sequías, las heladas, etc., incrementan los impactos en la migración; y expresan que, dada su intensidad, cada vez mayor cambio climático producirá mayores desplazamientos.
- c. Se reconoce que son las diversas formas y estructuras económicas en las que se causa la vulnerabilidad social, por lo que podrían ser determinantes para que los desplazamientos temporales se transformen en un fenómeno de migración permanente; el desplazamiento afecta la seguridad humana y, en consecuencia, a todos sus elementos (como la vivienda, la economía, la salud, etc.) dando lugar a que los impactos iniciales se conviertan en permanentes y se agraven.
- d. El cambio climático a mediano y largo plazos, implican cambios en los niveles del mar, pero también en el clima en los ecosistemas, en la erosión costera y en pérdidas de producción agrícola; y esto también afecta los flujos migratorios internos y externos.
- e. Refiere el Panel que la migración también se usa como estrategia para la adaptación de comunidades enteras, como por ejemplo las reubicaciones que se promueven para reducir los riesgos de zonas altamente vulnerables, sin embargo, este tipo de medidas también pueden tener graves fallas con *déficit* en el respeto y observancia a los derechos humanos de las personas desplazadas para su

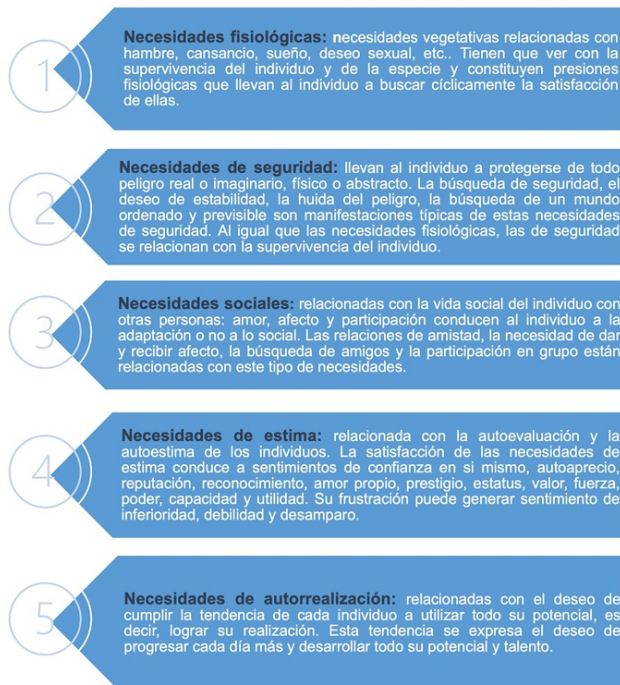
reubicación.

- IV. **Cambio climático y conflictos armados.** *En cuanto a los conflictos armados se exponen sobre la seguridad humana que el cambio climático puede ser causa de conflictos y producir nuevos por la forma en cómo se atiende el CC, también sobre cómo los conflictos incrementan las vulnerabilidades y enuncia actividades necesarias para construir la paz y promover la adaptación. Finalmente, considera aspectos relacionados con la:*
- V. **Integridad del Estado y rivalidades geopolíticas.** *Ente las que se considera el desarrollo y sostenibilidad de infraestructura estratégica y crítica, así como la capacidad que tendrán los Estados para su sustento, especialmente tratándose de la relativa al agua, al saneamiento, a la energía y al transporte, incrementado con ello los múltiples riesgos asociados a fenómenos de origen natural que son agudizados por el cambio climático. Además, debe reconocerse que los países donde la población en pobreza sostiene fuerte dependencia de actividades que son altamente sensibles al clima, como la agricultura de autoconsumo, es de esperarse que los efectos agravaran significativamente sus medios de vida y su seguridad humana.*

Hablar de encontrarse libres de “**necesidad**” y libres de “**temor**”, demanda redondear al menos la idea sobre a qué se refieren ambos conceptos.

Respecto a qué contenido tiene el concepto “Necesidad”, existen múltiples filósofos y pensadores que han discutido sobre éste, determinando cuál es su objeto.

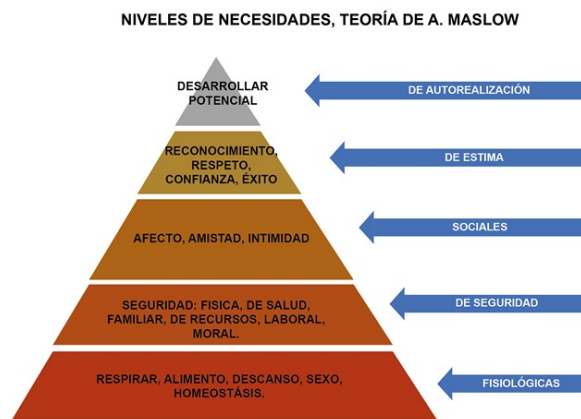
Coincido por ejemplo con Isaac Payá, quien analiza y cita a Agnes Heller,³⁸ cuando refiere que los procesos de satisfacción de las necesidades están continuamente abiertos, y siempre tienen una connotación subjetiva que viene marcada por la permanente emergencia de valores culturales que existen en cada contexto y estadio de la evolución social, de tal modo que la satisfacción de una necesidad se viene a considerar como un punto de partida de nuevas necesidades. Y afirma: “*Las necesidades se pueden definir como una categoría particular de objetivos que se consideran universalizables, que hacen al conjunto de la humanidad más allá y más acá de diferencias culturales, económicas, políticas.*” (Payá, s/f).³⁹



Fuente: L. Gurza. Elaboración propia basada en la Teoría de la Motivación de A. Maslow.

Lo cierto es que la mayoría de los filósofos o pensadores que han atendido el tema, refieren o no, coincidencias que las necesidades se centran en **cosas**, otros en **valores** y otros más en **actividades o acciones humanas**, como objeto de esa necesidad.

Tomando en cuenta lo anterior, habría que destacar la pirámide de Abraham Maslow, líder de la escuela humanista, ya que con ella se atiende la clasificación de las necesidades humanas, al referir las siguientes:



Fuente: L. GURZA, Elaboración propia basada en A. Maslow y su Teoría de la Motivación

De acuerdo con Maslow las necesidades asumen formas que varían de una persona a otra (Campos y Díaz, 2003)⁴⁰ y —diríamos— de una familia, de una cultura, de una región, de una condición a otra, etc.

En el siguiente apartado, se abordarán las dimensiones o seguridades previstas con mayor consenso como integradoras de la Seguridad Humana, particularmente desde el enfoque de la Gestión Integral de los Riesgos de Desastres (GIRD), no sin antes precisar que semánticamente hablar de Seguridad, cuya palabra es de origen latino *securitas* que deriva *de sine cura*, es hablar de vivir sin problemas, sin preocupaciones, sin amenazas, y por tanto, es sentirse a salvo de cualesquier daño que pudiera causarle otro u otros y eso implica también identificar cuáles son los riesgos y amenazas a que se ha expuesto, así como las vulnerabilidades que enfrentan las personas y las formas en cómo ha de preverse, prevenirse, mitigarse o contenerse el problema para enfrentarlo y solucionarlo. De ahí, que el PNUD sintetice como “libre de temor y de necesidad”.

Podríamos decir entonces que, seguridad también es la capacidad de dar respuesta efectiva a riesgos, amenazas o vulnerabilidades y estar preparados para prevenirlos, contenerlos y enfrentarlos.

2.3.1. SEGURIDAD ALIMENTICIA

Es simple, los seres humanos requieren como requisito indispensable alimento y agua para sobrevivir.

El artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “... *Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.*” (DOF, 2011).⁴¹

Por tanto, el asunto no sólo es, en primer término, la **disponibilidad** del alimento, ni de cualquier tipo de alimento ya que debe ser de la **calidad** necesaria para nutrirle a la persona y con ello brindarle vida y salud, sino que también lo es la **suficiencia** de éste.

La producción de alimentos se encuentra en riesgo para muchos países del mundo, conforme los recursos naturales se ven comprometidos por la presencia de fenómenos naturales cada vez más extremos, en primer lugar, por el desgaste humano que hemos hecho de nuestros recursos deforestando, sobre explotando o erosionando los suelos, creando desequilibrios permanentes en los ecosistemas, contaminando todo cuanto tocamos, etc., y además, la presencia irrefutable del cambio climático que produce alteraciones serias a los sistemas de producción de alimentos y compromete la Seguridad Alimentaria de personas y animales en general.

Todo esto va restando o eliminando la autonomía alimentaria de las diversas regiones y países, fomentando con ello la interdependencia comercial, el sobreprecio de la canasta básica y la generación de una amenaza que es mundial y que afecta particularmente a las personas más pobres: el hambre.

Según la Secretaría de Agricultura de nuestro país, la seguridad alimentaria dispone de cuando menos cuatro dimensiones que se hacen consistir en:

Es evidente que, para brindar seguridad alimentaria a una comunidad, efectivamente no basta la disponibilidad física, nutritiva y de calidad de los alimentos, también se requiere que se encuentre accesible y que dicha accesibilidad implique

Dimensiones de la seguridad alimentaria



que sea asequible para la población, es decir, que se pueda comprar y pagar por ello, y que resulte en un proceso permanente y estable.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), desde que se celebró la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) en el año de 1996, “... la Seguridad Alimentaria a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana”. (FAO-ONU, 2002)⁴²

Es así como el concepto de Seguridad Alimentaria que surgió en la década de los 70's, basado en la **producción y disponibilidad** alimentaria a nivel global y nacional, evolucionó en los años 80, cuando se añadió la idea del **acceso**, tanto **económico como físico**. Y una vez más en la década del 90, cuando se llegó al concepto actual que incorpora la **inocuidad** y las **preferencias culturales**, y se **reafirma la Seguridad Alimentaria como un derecho humano** (*Ibidem*).⁴³

Desde la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, se proclamó en su artículo 25 que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación...” (ONU, 1948).⁴⁴

Por otra parte, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 1966, consideró en su artículo 11 que: “Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, **incluso alimentación**, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia...” (ONU, 1966).⁴⁵

Además de especificar en el numeral 2 del mismo artículo que:

“Los Estados Parte en el presente Pacto, reconociendo **el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre**, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios

sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.”

Por otra parte, debemos tomar en cuenta que existen otras condicionantes para hacer posible la disponibilidad del alimento, una de ellas es el clima, el que resulta fundamental, ya que sin las condiciones climáticas adecuadas y necesarias para la agricultura, ganadería, pesca, etc., resultaría imposible la producción local de alimentos.

La distribución aproximada del clima en nuestro país para el año 2005 según el INEGI se observa conforme al mapa de la siguiente página.⁴⁶

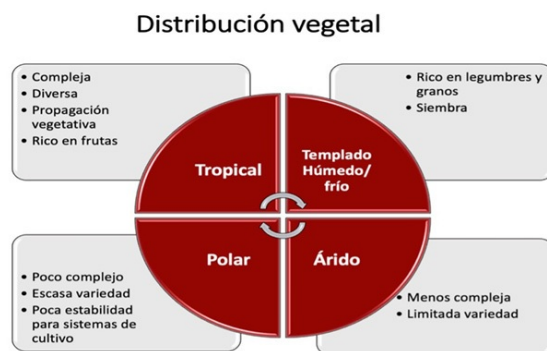


Puede apreciarse que nuestro territorio posee una gran variedad de climas que le brindan una gran riqueza y variedad en los sistemas de producción de alimentos, quizá de ahí la riqueza culinaria que nuestra cultura mexicana posee, sin embargo, de unos años a la fecha ha habido cambios significativos de temperatura.

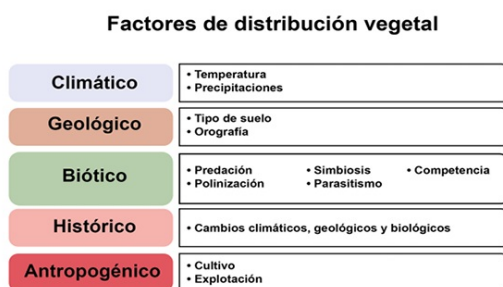
En una proyección elaborada por el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) sobre el cambio promedio de la temperatura para los próximos años, y que fue publicado en el Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018 (DOF, 2014a)⁴⁷ se muestra el preocupante incremento, el que definitivamente necesitará de la acción coordinada de todos para frenarlo y revertirlo, no obstante que existe un Sistema Nacional para el Cambio Climático y una Comisión Intersecretarial, al menos vigente hasta enero del 2018, según la página oficial del gobierno de México, no se localizó información que actualice las acciones que el país lleva a cabo o de la disposición de un plan específico para lograrlo.

Estos cambios son importantes ya que, según la climatología, las diversas regiones tendrán una diversidad vegetal, cuya distribución se da de acuerdo con el tipo de clima del que se dispone en cada una de las zonas o regiones, a saber, la distribución vegetal también responde a diversos factores como el clima, el suelo, la biótica y el uso humano

que hacemos de ésta, entre otros, y que le proporcionan



características específicas, como son el tipo de suelo o la temperatura como lo muestra el siguiente cuadro:



Las comunidades forman hábitos de producción generalmente adecuados a estos factores presentes en los territorios que ocupan y donde viven, y en buena medida de eso depende su tipo de alimentación, la que forma parte integral de su cultura.

Con lo anterior se pretende señalar lo que parece obvio, pero que suele olvidarse o ignorarse, las personas comen generalmente lo que les resulta **accesible y asequible** para sus capacidades económicas y/o productivas, sus sistemas tradicionales de producción, incluidos los productos de autoconsumo y las condiciones de sus suelos y climas, y todo esto tendrán que modificarlo conforme el cambio del clima y las condiciones de los suelos varíen en sus regiones y, por supuesto, de las pérdidas de cosechas y de animales de consumo que los fenómenos naturales y antropogénicos les traen y continuarán trayendo en tanto no se haga una adecuada **Reducción del Riesgo de Desastres (RRD)** y las medidas necesarias de **Adaptación**.

Es decir, que cuando menos por cuanto hace a la Seguridad Alimentaria, se verá cada vez mayormente comprometida en sus cuatro dimensiones (disponibilidad física, acceso, utilización y estabilidad) si no se adoptan todas las medidas necesarias y de la mayor eficacia posible, en materia de planeación de los sistemas de producción local, regional y nacional, así como de las adecuaciones culturales y de habilidades comerciales necesarias y con una capacidad de cambio rápido, para que se logre garantizar el Derecho Humano y Constitucional de la Seguridad Alimentaria en nuestro país.

2.3.2. SEGURIDAD DE LA SALUD

Esta seguridad se encuentra vinculada de manera general a la atención inmediata de cualquier enfermedad que sea de alta diseminación en la población, y el derecho que todas las personas tienen para acceder a las instituciones de salud pública, derecho que se torna cada vez más complejo de garantizar para los gobiernos, justo ahora, en virtud de la presencia del virus SARS-CoV-2 y todas sus mutaciones, que ha traído el riesgo de contraer la enfermedad COVID-19, y provocado millones de muertes en el mundo, y que viene aparejada a la presencia de todas las enfermedades “ordinarias” con las que ya lidiaba la humanidad antes de esta pandemia, tales como el cáncer, la diabetes mellitus, el VIH-SIDA, el Alzheimer y varias más enfermedades de demencia, y muchas otras que responden a deficiencias cardiovasculares, renales, hepáticas, pulmonares, metabólicas, inmunológicas, etc.

El artículo 4 de la CPEUM establece que “... *Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución*” (DOF, 1983).⁴⁸

Es, por tanto, que la salud se prevé como una seguridad de acceso a las medidas y servicios de salud frente a las amenazas que representan los accidentes y las enfermedades, que muchas veces merman hasta eliminar la vida y la seguridad patrimonial de las familias.

Existen además múltiples factores que se encuentran presentes y agudizados en la población de nuestro país como lo es la obesidad, junto a los múltiples tipos de desórdenes alimenticios, incluidos lo que producen la desnutrición, el alcoholismo y la drogadicción, aparejados a la pobreza extrema, que marcan una grave desventaja en nuestro país para mantener a una población sana.

Además, a ello hay que sumar la nula o muy baja cultura de prevención -que carecemos en general y en casi todos los temas- pero que en materia de salud es evidente, y que resultaría de altísimo impacto y muy beneficioso para todas las personas y sus economías mejorando además su calidad de vida.

La **Comisión Económica para América Latina y el Caribe** (CEPAL) expuso por medio de su Secretaría Ejecutiva en un seminario previo para la celebración de la 20ª del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe, que las enfermedades no transmisibles (ENT) son responsables de la mayoría de las principales causas de muerte (6 de 10) y que imponen un gran costo económico para los gobiernos, por el alto gasto en materia de salud, así como para las personas. Además, afirmó que estas enfermedades impactan desproporcionadamente a las personas en situación de pobreza, por lo que su abordaje constituye un gran desafío de desarrollo para el Caribe —y para todo el continente— al igual que fenómenos como el cambio climático, y afirma: “*Las enfermedades no transmisibles están en nuestro control, son prevenibles*”, por tanto, resulta claro que “... *las actuales políticas no están siendo efectivas porque no están enfocadas suficientemente en la prevención ni están teniendo enfoques*

multisectoriales y coordinados” (CEPAL, 2021).⁴⁹

La **Declaración Universal de Derechos Humanos**, adoptada y proclamada por la Asamblea General de la ONU en 1948, refiere en el párrafo primero, del artículo 25, que: “... *toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, (...) la salud y, en especial, (...) la asistencia médica y los servicios sociales necesarios ...*” (ONU, 1948).⁵⁰

También desde 1948, el artículo XI de la **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá, Colombia, estableció que “*Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad*” (OEA, 1948).⁵¹

A su vez, el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, adoptado por resolución de la Asamblea General en el año de 1966 y que entró en vigor una década después, en su artículo 12 refiere: “... 1. *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de **salud física y mental**.*”, y añade en su numeral dos que figurarán como medidas las necesarias para: “... a) *La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad*” (ONU, 1966).⁵²

El párrafo primero de la **Observación General 14, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, aprobada el 11 de mayo de 2000, definió: “*La salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente. La efectividad de la salud se puede alcanzar mediante numerosos procedimientos complementarios, como la formulación de políticas en materia de salud, la aplicación de los programas de salud elaborados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la adopción de instrumentos jurídicos concretos (...)*” (ONU, 2000).⁵³

En los artículos: 10.1, así como en los incisos a) y d) del artículo 10.2, del **Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (“Protocolo de San Salvador”), se reconoce que “... *todas las personas tienen derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social, por lo que el Estado debe adoptar medidas para garantizar dicho derecho*”.

Cabe citar lo enunciado por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su Recomendación General 15/2009** (CNDH, 2009)⁵⁴ en la que ya hacía notar la grave deficiencia de los servicios de salud en nuestro país:

“La reiteración de quejas presentadas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como ante los Organismos Públicos de los estados de la República, permiten

observar el incumplimiento de las obligaciones básicas en el ámbito de la prestación de los servicios de salud, ya que no siempre se garantizan la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la calidad.

Los problemas más graves que enfrentan las instituciones encargadas de prestar el servicio de salud es el relativo a la falta de médicos, especialistas y personal de enfermería necesarios para cubrir la demanda; la falta de capacitación para elaborar diagnósticos eficientes y otorgar tratamientos adecuados a las enfermedades, y la insuficiente supervisión de residentes o pasantes por el personal de salud.

La falta de infraestructura hospitalaria y de recursos materiales también se presenta como un obstáculo para garantizar de manera efectiva la protección del derecho a la salud, ya que en muchas ocasiones en las quejas se hace referencia a la insuficiencia de camas; de medicamentos; de infraestructura hospitalaria, sobre todo en las zonas rurales; de instrumental médico o equipo indispensable para atender a los enfermos o realizar las intervenciones quirúrgicas necesarias; de equipo y materiales adecuados para la elaboración de estudios y análisis clínicos; de material instrumental o de reactivos para realizar los estudios de laboratorio, y de instrumental médico para llevar a cabo las cirugías o la rehabilitación; asimismo, en las quejas se menciona dilación en la práctica de estudios clínicos y retardo en los diagnósticos, lo que propicia una deficiente atención.”

La misma CNDH, publicó en 2019 diversos estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos emitidos por la CNDH durante el periodo 2001-2017, que en su tomo X abordó el derecho a la protección de la salud, y que versa sobre los siguientes instrumentos de posicionamiento:

- Recomendación general 15/2009. Sobre el derecho a la protección de la salud.
- Recomendación general 29/2017. Sobre el expediente clínico como parte del derecho a la información en servicios de salud.
- Recomendación general 31/2017. Sobre violencia obstétrica en el Sistema Nacional de Salud.
- Informe especial sobre los hospitales psiquiátricos que dependen del Gobierno Federal y Estados de la República Mexicana de 2013.
- Estudio sobre el derecho a la protección de la salud de las mujeres indígenas en México de 2017 (CNDH, 2017).⁵⁵

Además de emitir otros Informes Especiales publicados durante 2018 y 2019 en los que se abordan las problemáticas vividas y las constantes violaciones a los derechos — incluido el derecho a la salud— de personas pertenecientes a diversos grupos en especial situación de vulnerabilidad, como lo son la personas mayores, los niños, las niñas y adolescentes, las mujeres, las personas indígenas y las personas con discapacidad, entre otros. En todos estos estudios, la CNDH señaló incesantemente y con especial

preocupación, en el contexto del Estado de Derecho, la vulneración de la salud de personas en el país, al no tener el acceso a los servicios de salud adecuados —con o sin seguridad social— a medicamentos, tratamientos y a otros materiales necesarios, y se formulan múltiples llamados y propuestas a las autoridades de los tres órdenes de gobierno para solventar las deficiencias en ellos señalados.

Lamentablemente, esta situación, no ha mejorado, por el contrario, podría afirmarse que la muy controvertida desaparición del Seguro Popular, aunado a la grave pérdida de personal médico, cuyo saldo ha sido dolorosamente colocado en nuestro país en los primeros lugares del mundo por bajas médicas en atención a la pandemia del COVID-19, el déficit de medicamentos para atención al cáncer infantil, o de las pruebas de prevención de padecimientos neonatales, entre muchos otros, no anuncia aparentemente mejoras en el sector de la salud y en brindar la seguridad que en los términos de nuestra Carta Magna y los Tratados Internacionales de los que nuestro país es parte, le proveen como derecho a las personas, no obstante, los retos que este sector enfrenta son mundialmente altos y exigen múltiples medidas extraordinarias para mejorar su atención.

2.3.3. SEGURIDAD PERSONAL

Esta seguridad hace referencia en términos generales a todos aquellos eventos o acciones que producen el incremento de factores de riesgo, de vulnerabilidad y de inseguridad de las personas en su conjunto, incluido por supuesto el especial impacto que éstos producen en los grupos que se encuentran en mayor condición de vulnerabilidad.

En un catálogo para la calificación de violaciones a los Derechos Humanos se afirma como: *“El derecho fundamental de todo ser humano que, en sentido positivo, entraña el goce y la preservación de sus dimensiones físicas, psíquicas y morales y, en sentido negativo, el deber de no ser objeto de maltrato, ofensa, tortura o ser tratado de manera cruel o inhumana en menoscabo de su dignidad e integridad”* (Delgado y Bernal, 2020).⁵⁶

Esta seguridad es sin duda una de las más robustas en el texto constitucional, quizá como resultado de los abusos históricos que las personas en este país han sufrido en manos de autoridades de todos los niveles y tipos. Debe señalarse que el conjunto de la seguridad de las personas es definido como seguridad ciudadana o bien como seguridad pública, y por ende, es un derecho de incidencia colectiva.

La CPEUM prevé su mayor protección en los artículos 1, 5, 16 y 20 apartado B, fracción II, es por ello por lo que esta dimensión de Seguridad Humana incluye la integridad personal, el derecho contra la desaparición forzada, el uso excesivo de la fuerza pública y, en general, todas las amenazas que producen las muchas formas de violencia que imperan en México y el mundo entero.

El artículo 3 de la **Declaración Universal de Derechos Humanos** contempla que: *“Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona...”* (ONU, 1948).⁵⁷

Asimismo, está reconocida en el Artículo 9, numeral 1 del **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**: *“Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta”* (ONU, 1956).⁵⁸

Así pues, la seguridad es un derecho humano y resulta en una condición indispensable para el funcionamiento de cualquier sociedad, además, es uno de los elementos esenciales para poder asegurar la calidad de vida de las personas y, por supuesto, de la responsabilidad que produce a nuestro país y sus autoridades cuando han violado algún derecho en los mencionados instrumentos internacionales que podría traer consecuencias en materia de responsabilidades frente a la comunidad internacional.

La maestra Ilda Cartagena refiere que las amenazas a la seguridad son multidimensionales y que afectan a diversas áreas de la vida: la económica, la social, la medioambiental, la militar, la ética y derechos humanos. Y cita: *“Todos sabemos que desde los inicios de la aparición del hombre sobre la faz de la tierra ya buscaba el grupo, la reunión, para poder preservarse de los elementos naturales, de las fieras, aún en las cavernas, en los clanes ya buscaba la seguridad como medio fundamental para su supervivencia. De esta manera ya se fueron visualizando las primeras bases de los liderazgos, ya empezaba a nacer el sentido del orden, de reconocimiento y de la convivencia integral. Empezábamos a notar como humanos en ese tiempo, que la seguridad era sinónimo de organización, de responsabilidad, de solidaridad, que generalmente los grupos humanos fuimos desarrollando”* (Cartagena, 2000).⁵⁹

Es preciso destacar que la especialista afirma que: *“Muchas veces las inseguridades las vamos generando nosotros mismos con nuestras conductas y negligencias, por desatinos, falta de consideración y aceptación mutua a la interrelación personal por algunas imponderaciones propias de la personalidad del hombre”* (Ibidem. p. 12).⁶⁰

Lo anterior resulta relevante a efecto de precisar que las conductas que afectan el ámbito de la seguridad personal, no se agotan con acciones criminales o delincuenciales, ya que existen otras muchas formas de afectarla como por ejemplo, las condiciones de seguridad e higiene en materia laboral, y que son objeto principalmente de las políticas de salud y del trabajo, o aquellas prácticas que ponen en riesgo a las personas en ámbitos privados por instalaciones inadecuadas o negligencias al interior de sus viviendas, automóviles, escuelas, comercios, centros de entretenimiento, etc., y que son objeto de la Protección Civil en lo general, y que frecuentemente son responsabilidad de las mismas personas afectadas por falta de medidas de autoprotección.

Este tipo de seguridades no son objeto, ni debieran serlo, de aquellas que dirigen la seguridad pública o ciudadana en su conjunto. Es decir, no debiera ser administrado por policías como se explicará más adelante, dado que la naturaleza de las acciones que ello implica es de una naturaleza funcional completamente distinta.

2.3.4. SEGURIDAD MEDIO AMBIENTAL

Esta seguridad involucra el hecho de que las personas requieren de un ambiente físico saludable que les permita así generar condiciones de desarrollo óptimos, por tanto, la Seguridad Ambiental involucra las formas de que disponen las personas para protegerse frente a las amenazas que se producen en el medio ambiente y que las coloca como dependientes de todo su entorno para poder sobrevivir.

Por tanto, el derecho de las personas a desarrollarse en un medio adecuado, que les resulte saludable y propicio para sostener la vida humana, debe darse en ciertas condiciones sobre las que no existe consenso único sobre en qué deben consistir.

El artículo 4º de la CPEUM establece “... *Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley*” (DOF, 1999).⁶¹

Y adiciona: “... *Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines*” (DOF, 2012).⁶²

De lo anterior se desprenden muchos temas, pero cuando menos tres temáticas indispensables de abordar en este análisis:

- La primera es sobre qué debemos entender por un medio ambiente sano para desarrollo y el bienestar.
- La segunda temática abordada por nuestra Carta Magna resultaría sobre la responsabilidad que se adquiere al producir daños y deterioros ambientales.
- Y la tercera temática hace referencia sobre el acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico, lo que además, debe suceder en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.

Cada una de estas regulaciones disponen de un sinfín de aristas, criterios e interpretaciones, pero hagamos un breve análisis con el propósito de bosquejar los mínimos de la seguridad medio ambiental como elemento de la Seguridad Humana.

2.3.4.1. MEDIO AMBIENTE SANO

En primer lugar, debemos comprender que nuestro planeta es como un ser vivo, con cambios constantes autoproducidos en su composición y en su movimiento, pero también con los que aportan los seres vivos, particularmente los humanos, en nuestra interacción con éste.

Nuestro planeta está organizado en diversos tipos de **ecosistemas** que dependen de múltiples condiciones cada uno de ellos, que podrían definirse como un sistema biológico de gran complejidad en el que se incluyen todas y cada una de las diferentes

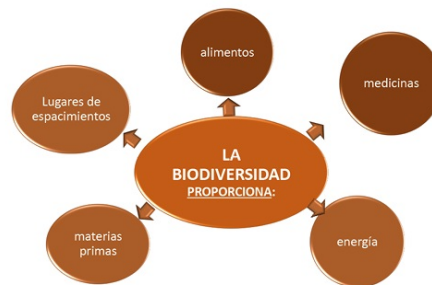
interacciones que se dan, tanto entre los propios seres vivos, como entre éstos con el entorno en que se encuentran, dentro de un área determinada y en un flujo de materia y energía que son continuos. Los hay naturales de diversos tipos, y otros artificiales, creados por los humanos:

TIPOS DE ECOSISTEMAS



Fuente: <https://www.ecologiaverde.com/tipos-de-ecosistemas-2391.html>

Los ecosistemas han desarrollado un **equilibrio** de forma natural. De este modo, aunque unos organismos se comen a otros, las poblaciones dentro de un ecosistema se mantienen más o menos con el mismo número de individuos creando así un equilibrio dinámico que nos proporciona múltiples beneficios:



Fuente: L.Gurza elaboración propia con base en información de Educa.org

Para que dispongamos de un medio ambiente sano, requerimos sostener un **equilibrio ecológico**, es decir, dentro del estado dinámico debemos mantener perfecta armonía entre los seres vivos y su medio ambiente.



Fuente: L.Gurza elaboración propia con base en información de Educa.org

La alteración total de un ecosistema, debido a supuestas “causas naturales” (como lo

son el cambio climático, el calentamiento global, el oscurecimiento global o la polución de ríos y mares que son de origen natural más no son “naturales”), o bien por causas reconocidas como antropogénicas, es decir, producidas por el propio ser humano (como son el uso irracional del agua, la sobre explotación de fuentes proveedoras de materias primas como por ejemplo, los bosques en los que se produce la deforestación para la extracción de madera, o la destrucción de la flora y la fauna o el deterioro del medio ambiente) crean **desequilibrios ecológicos**, y éstos nos reducen o eliminan la disponibilidad de un medio ambiente sano y apto para la vida ya que la biodiversidad es la responsable de regular las condiciones que son aptas para ello.

2.3.4.2. RESPONSABILIDAD POR DAÑOS Y DETERIOROS AL MEDIO AMBIENTE

Para reglamentar este mandato del artículo 4º de nuestra Carta Magna, se emitió la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA) regulando así aquella responsabilidad que nace de los daños que se ocasionen al ambiente, pero también regula aspectos relativos a la reparación y la compensación de dichos daños, cuando éstos resulten exigibles a través de procesos judiciales que son de competencia federal, así como determinar los mecanismos alternativos para dar solución a las controversias, para el establecimiento de los procedimientos administrativos y de aquellos que correspondan por la comisión de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental (artículo 1º).

La propia LFRA señala que se tienen por objeto la protección, la preservación y restauración del ambiente y el equilibrio ecológico, para garantizar los derechos humanos a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de toda persona, y a la responsabilidad generada por el daño y el deterioro ambiental.

En el artículo 2º fracción III, de la Ley citada, define qué se debe entender por **Daño al ambiente**, y lo hace en los siguientes términos: *“Pérdida, cambio, deterioro, menoscabo, afectación o modificación adversos y mensurables de los hábitats, de los ecosistemas, de los elementos y recursos naturales, de sus condiciones químicas, físicas o biológicas, de las relaciones de interacción que se dan entre éstos, así como de los servicios ambientales que proporcionan. Para esta definición se estará a lo dispuesto por el artículo 6º. de esta Ley; ...”*.⁶³

Por otra parte, es el artículo 10 de la referida LFRA, el que determina la responsabilidad ambiental al señalar que: *“Toda persona física o moral que con su acción u omisión ocasione directa o indirectamente un daño al ambiente, será responsable y estará obligada a la reparación de los daños, o bien, cuando la reparación no sea posible a la compensación ambiental que proceda en los términos de la presente Ley. De la misma forma estará obligada a realizar las acciones necesarias para evitar que se incremente el daño ocasionado al ambiente.”*⁶⁴

La ley refiere dos tipos de responsabilidades, la subjetiva y la objetiva:

*“Artículo 11.- La responsabilidad por daños ocasionados al ambiente será **subjetiva**, y nacerá de actos u omisiones ilícitos con las excepciones y supuestos previstos en este Título.*

En adición al cumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo anterior, cuando el daño sea ocasionado por un acto u omisión ilícitos dolosos, la persona responsable estará obligada a pagar una sanción económica.

Para los efectos de esta Ley, se entenderá que obra ilícitamente el que realiza una conducta activa u omisiva en contravención a las disposiciones legales, reglamentarias, a las normas oficiales mexicanas, o a las autorizaciones, licencias, permisos o concesiones expedidas por la Secretaría u otras autoridades.

*Artículo 12.- Será **objetiva** la responsabilidad ambiental, cuando los daños ocasionados al ambiente devengan directa o indirectamente de:*

- I. Cualquier acción u omisión relacionada con materiales o residuos peligrosos;*
- II. El uso u operación de embarcaciones en arrecifes de coral;*
- III. La realización de las actividades consideradas como Altamente Riesgosas, y*
- IV. Aquellos supuestos y conductas previstos por el artículo 1913 del Código Civil Federal.⁶⁵*

Es tan importante para sostener las condiciones ambientales que nos dan vida y salud, que el poder legislativo reconoció en múltiples actores y dentro de la LFRA el derecho e interés legítimos para ejercer acción y demandar judicialmente la responsabilidad ambiental, así como la reparación y la compensación de los daños ocasionados al ambiente, incluidos el pago de una sanción económica y las prestaciones a que hace referencia, y expresamente facultó a:

- I. Las personas físicas que habitan alguna comunidad adyacente al daño ocasionado al ambiente;*
- II. Las personas morales privadas, nacionales, sin fines de lucro y cuyo objeto social sea la protección al ambiente en general, o bien de alguno de sus elementos, cuando actúen en representación de algún habitante de las comunidades previstas en la fracción I;*
- III. La propia Federación a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA);*
- IV. Las Procuradurías o instituciones equivalentes que ejerzan funciones de protección ambiental de las entidades federativas y de la Ciudad de México, dentro de su competencia territorial y en conjunto con la procuraduría; y además señala que:*
- V. Toda persona que tenga conocimiento de la comisión de un delito contra el ambiente podrá denunciarlo directamente ante el Ministerio Público.*
Y reconoce que toda persona tiene además el derecho de resolver las controversias de carácter jurídico y social que se ocasionen por la producción de daños al ambiente, a través de vías colaborativas en las que se privilegie el diálogo.⁶⁶

En resumen, como puede apreciarse, los daños al ambiente resultan de un entramado complejo de acciones u omisiones que le impactan al producir servicios ambientales con el aprovechamiento de las tierras, tales como por ejemplo, llevar a cabo la agricultura y la ganadería para la producción de alimentos, o bien para la obtención de combustibles y energías, o para la obtención y uso del agua, entre muchos otros, y al hacerlo de manera irracional y producir daños, resulta indispensable buscar la restitución inmediata para mantener el equilibrio ecológico, la biodiversidad y con ello la salud y la sustentabilidad de la vida humana.

2.3.4.3. ACCESO, DISPOSICIÓN Y SANEAMIENTO DE AGUA

En cuanto a la tercera temática referida con antelación es menester señalar que todos tenemos derecho al agua, éste es un derecho que reconoce nuestra Carta Magna como también lo hacen diversos instrumentos internacionales, ya que es evidente que los seres vivos requerimos del vital líquido para sobrevivir, por lo cual no sería necesario explicar demasiado al respecto, sin embargo, sí resulta indispensable hacer algunas precisiones.

Lo primero es que bajo las premisas jurídicas que le regulan, debemos comprender que tenemos derecho a contar, en primer lugar, con agua **suficiente** y que ésta sea **salubre**, es decir, debe ser aceptable en su calidad para el consumo humano; asimismo, debe ser físicamente **accesible** y **asequible**, es decir, que sí se pueda obtener y que pueda ser comprada y pagada por todas las personas, tanto para uso personal como para uso doméstico.

Cuando las personas no disponen del vital líquido en calidad y cantidad, pueden morir por deshidratación y contraer enfermedades relacionadas con aguas contaminadas, además de perder la posibilidad de llevar a cabo medidas de higiene que son necesarias para mantener la salud de las personas.

El derecho al agua es un derecho humano de supervivencia que es interdependiente e inseparable de los otros derechos humanos, incluidos el derecho a la salud, a la alimentación y a una vivienda digna.

Resulta a tal grado exigible que incluso en tiempos de guerra o conflicto armado, se encuentra prohibido atacar, destruir, trasladar o inutilizar instalaciones de agua de consumo o de riego como parte de las reglas pactadas a nivel internacional (ONU, 1949).⁶⁷

En cuanto al saneamiento y de acuerdo con el Programa Conjunto de Monitoreo para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), se entiende como la tecnología de más bajo costo que permite eliminar higiénicamente las excretas y aguas residuales y tener un medio ambiente limpio y sano, tanto en la vivienda como en las proximidades de los usuarios. El acceso al saneamiento básico comprende también seguridad y privacidad en el uso de estos servicios.⁶⁸

Es importante mencionar que, conforme al artículo 115, fracción III, inciso a, de nuestra Constitución Política, son los municipios quienes tendrán a su cargo, entre

otras funciones y servicios que les son de su competencia, aquellos relativos al agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento, así como para la disposición de sus aguas residuales (DOF, 2016).⁶⁹

2.3.5. SEGURIDAD ECONÓMICA

Debe considerarse como una parte fundamental de la Seguridad Humana, ya que busca, en principio, garantizar a las personas frente a la amenaza de la pobreza y las consecuencias que ésta produce; sin duda, es uno de los elementos vitales de la sobrevivencia ya que garantiza el derecho de vivir “libre de necesidad”, por ello, debe entenderse con al menos la existencia de suficientes **fuentes de empleo con ingresos legítimos**, que garanticen una **fuerza segura de ingresos suficientes para todas las personas**.

La seguridad económica también lleva implícito el **poder adquisitivo**, que se refiere genéricamente a la cantidad de bienes o servicios que se pueden obtener por las personas con una contraprestación económica determinada, según el nivel de precios que existen en el mercado local, nacional o internacional.

Es decir, se trata de la relación que existe entre el precio que se paga por los productos y servicios frente al nivel de recursos que ingresa o posee la persona para hacer uso de ellos. Si los precios suben y los ingresos bajan, el poder adquisitivo disminuirá y con el ello la calidad de vida de las personas se verá mermada.

Cuando los precios por diferentes productos que son similares varían de un país a otro, o de una región a otra, se comparan midiendo el poder adquisitivo de sus habitantes y se hace a través de la llamada paridad del poder adquisitivo, así podemos identificar aquellas naciones, comunidades, familias o personas cuyo poder adquisitivo es bajo o nulo.

Asimismo, hablar de garantizar la seguridad económica como parte de la Seguridad Humana, conlleva acciones necesarias para lograr una **“justa distribución de la riqueza”** tema con una naturaleza antigua y ampliamente discutida en la que evidentemente no existe consenso sobre el modo en que ha de lograrse de una forma “justa”, empezando por definir qué es justo; y cuando se habla de riqueza, determinar cuáles son las condicionantes que resultan “justas” para su distribución así como el objeto de la misma, es decir, cómo se han de distribuir los bienes, servicios, propiedades, ingresos económicos, recursos naturales, educación, movilidad, créditos, deudas, etc., pero sobre todo, las oportunidades que se han de generar para crear poder adquisitivo y respeto a la dignidad de todas las personas, eliminando las disparidades y las brechas salariales, y garantizando que el gasto público brinde los bienes y servicios necesarios y de calidad para todas ellas.

La CPEUM prevé que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. Y refiere en su artículo 25 que:

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo...” (DOF, 2013).⁷⁰

Por otra parte, en el mismo artículo, la CPEUM establece la obligación del Estado de velar por la **estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero** para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico, además de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica, con regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la propia Constitución.

Es preciso señalar la **corresponsabilidad social** que determina de manera concurrente en el desarrollo económico nacional, a los sectores público, social y privado.

Independientemente de la discusión eterna entre izquierdas y derechas de los regímenes políticos que imperan en el mundo, sobre las formas en cómo ha de garantizarse la sobrevivencia de las personas y llegarse a la construcción de un sistema justo para todos en el que haya suelo parejo en materia de oportunidades y acceso a los recursos para procurarse la satisfacción de sus necesidades básicas y hacerlo de manera sostenible y con dignidad, así como para garantizar la oportunidad del desarrollo de todas las personas, es evidente que se constituye en el mayor anhelo y reto a fin de que no exista pobreza porque las personas ya se encuentran libres de necesidad.

2.3.6. SEGURIDAD COMUNAL

Antes de abordar el tema de la seguridad comunal, resulta indispensable precisar que los derechos humanos se encuentran ligados entre sí, es decir, que se rigen bajo varios principios que les son comunes, entre ellos el **principio de la interdependencia** (artículo 1º de la CPEUM), y de igual forma ocurre con las amenazas a la seguridad humana.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) refiere que la seguridad humana enfatiza la interconexión de las amenazas y las respuestas a las mismas en dos sentidos:

1. El que las amenazas están interconectadas entre sí, es decir, que una amenaza puede alimentar o provocar otra (por ejemplo, el que los conflictos violentos pueden derivar en privaciones y pobreza, la que a su vez puede llevar al agotamiento de los recursos, a enfermedades infecciosas, a provocar bajos o nulos niveles educativos, entre otros). Y,

2. El que las amenazas en un país o área determinada pueden ampliarse y provocar secuencias negativas para la seguridad regional o internacional.

Lo anterior resulta relevante ya que las principales amenazas a la seguridad comunal lo son —según el propio Instituto— las tensiones inter-étnicas, religiosas y otras similares (IIDH, s/f).²¹

Así, referirse a la Seguridad Comunal hace sentido al hablar de prevenir riesgos e impedir que sucedan actos que involucren discriminación, violencia, conflictos y segregación que, debido a la pertenencia a un grupo social, étnico, religioso o cultural, o que, por razones de sexo, género, edad, etc., se limitan las libertades de las personas para vivir con dignidad, sin miedo y sin necesidad.

Esta es una de las seguridades más complejas de obtener dado que los seres humanos hemos históricamente demostrado que nos gusta ejercer el poder y el control sobre los demás. Siempre han existido los conflictos entre pueblos y comunidades, y en todos los conflictos siempre prevalece la ley del vencedor, de hecho esa será la historia contada, la del ganador y posiblemente la cultura que prevalezca; pero resulta también aplicable para círculos y relaciones interpersonales más estrechas, la autoridad exacerbada en muchos casos de los padres sobre los hijos, del marido sobre la esposa, del hombre sobre la mujer en materia de sexualidad, por ejemplo, la del adulto sobre el infante en lo general, o bien la del más fuerte sobre el más débil independientemente del tipo de relación, sexo o edad.

El ejercicio del poder a través del control, e incluso de la violencia, siempre ha estado presente, aun cuando las tradiciones más democráticas, liberales y libertarias han impulsado continuamente limitar el poder del Estado para permitir multiplicar los poderes que ejercen los ciudadanos, no obstante, pareciera que las tendencias hoy son regresivas, y que los gobiernos dictatoriales se imponen cada vez más bajo una bandera simulada de protección a los más pobres, necesitados, o vulnerables, en gobiernos populistas.

José Luis Tejeda, en un artículo sobre el poder y otros temas relacionados con su ejercicio, refiere que éste presenta puntos de continuidad a lo largo de la historia, más allá de las condiciones específicas como realidad y relación sustancial, y afirma:

“... En las formas modernas, republicanas y democráticas, el poder sigue siendo un afán por imponer a los demás un punto de vista o una realidad determinada, aunque está obligado a generarse y reproducirse en condiciones que requieren legitimidad y consenso. De ahí que el poder tome dimensiones múltiples y variadas, y se tenga que enfrentar a un mundo interconectado, comunicado y complejo. La relación básica del mando y la obediencia, en otro tiempo tan simple, se enfrenta ahora a una sociedad diversa y plural, atravesada por nexos de poder, minúsculos y múltiples que le influyen en todo momento. El reflexionar sobre las condiciones, las situaciones y las relaciones de poder, se hace más necesario que nunca.”

Y añade lo siguiente:

“La condición puramente biológica natural es superada por la cultura, por la política, por la orientación normativa, por la búsqueda de la justicia. En la biopolítica tan de moda, se subraya el hombre despojado de su condición social y política, el regreso al estado natural, pre civilizado y pre político. La violencia regresa con toda su fuerza y su relevancia, a través de la degradación y el debilitamiento de los derechos humanos, del ataque sistemático a las libertades individuales y civiles, en el repliegue de la libertad, la república y la democracia. La vieja disputa de la facticidad y la legalidad, del imperio del más fuerte y del triunfo de la justicia reaparece en toda su crudeza, en su violencia propia y constitutiva del ser, reducido a la bestialidad y la animalidad. Lo que en los animales es normal y natural, una lucha incesante por la supervivencia y la sobrevivencia había sido superado por el hombre, en los estadios diferentes de la civilización. Una civilización que se precie de serlo tendría que resolver, sustancialmente, la cuestión de la mera supervivencia para añadir algo más, un agregado cultural.” (Tejeda, 2021)⁷²

Ahora bien, sobre esta importante seguridad cultural, el artículo 1º de la CPEUM dispone: *“... Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”* (DOF, 2006, 2011)⁷³

Y en el artículo 2º prevé -además- un amplio texto de protección a nuestros pueblos originarios, e incluye a otros grupos étnicos:

“La Nación Mexicana ... tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. ... La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. ... Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”.

Preciso señalar que el texto constitucional prevé el derecho de los pueblos indígenas a la **libre determinación** y, en consecuencia, a la **autonomía**, para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; también para elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno; preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad; a conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras; los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura, además de establecer medidas para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y

comunidades indígenas y el derecho a ser consultados en la elaboración del PND y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Por otra parte, el artículo 4º de la CPEUM también establece respecto de la **cultura** que “... *Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural*”.

En cuanto a la **no discriminación por cuestiones de género**, de manera específica la CPEUM amplía su protección disponiendo en el artículo 41 diversas medidas para garantizar la participación paritaria de género en nombramientos políticos, así como en las candidaturas para puestos de elección popular.

Y también en el artículo 29 de la CPEUM, el constituyente permanente amplió su protección en estos términos al mandar que: “... *En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.*”

Así, que visto desde los diversos enfoques en los que pudiera comprenderse la seguridad comunal, y la seguridad cultural, podemos afirmar que nuestra Carta Magna, sí dispone al menos del marco jurídico base que brinda protección y cobertura legal.

2.3.7. SEGURIDAD POLÍTICA

Estrechamente relacionada con la Seguridad Comunal, se encuentra la Seguridad Política, en la que debe de garantizarse el respeto al libre ejercicio de los derechos políticos de las personas, sin que existan conflictos que las vulneren en sus derechos humanos o que les ponga en riesgo, derivado de transiciones políticas o de actos relacionados con el libre ejercicio de elección política ya que, finalmente, la seguridad política se prevé frente a las amenazas que producen los actos de represión, y todas aquellas conductas que pretendan eliminar el libre ejercicio democrático y que amenazan la estabilidad y la libertad de un país y de su pueblo.

México posee un muy acabado sistema de garantías constitucionales para el sostenimiento de su sistema político; no es gratuito, nuestra historia se ha tejido en sangre y a base de desconfianza multidireccional, para construir un amplio contenido de protección del sistema democrático, principalmente establecido en el Título

Segundo, Capítulo I, “De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno” de nuestra Constitución Política.

En este capítulo se prevé, entre otros, en el artículo 39 que: *“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”* (DOF, 1917).⁷⁴

Asimismo, se establece (artículo 40) que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal y que ejerce tal soberanía por medio los Poderes de la Unión (artículo 41); asimismo, establece que la ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en el servicio público y en la integración de los organismos autónomos y, enseguida, el Constituyente estableció un conjunto de bases para llevar a cabo la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo a través de elecciones libres, auténticas y periódicas.

Como quedó expuesto en el apartado de antecedentes, el concepto dominante de seguridad hasta la década de los 90’s estaba específicamente centrado en garantizar la sobrevivencia del “Estado” y proteger los principios de la soberanía estatal. Por tanto, los temas de seguridad que se abordaban en el marco del Consejo de Seguridad de la ONU giraban exclusivamente en torno a la integridad territorial y a la estabilidad política, así como a los arreglos militares y de defensa y sus costos, dado que cada Estado monopolizaba los derechos y los medios para proteger a sus pueblos, y mantener el orden y la paz en sus territorios. Las personas no eran el centro de cuidado del referido Consejo, pese a que la justificación de la existencia del “Estado” lo era en torno al bienestar y la conservación de las personas y sus derechos propios.

Si bien el enfoque ha cambiado, a decir verdad, todo pende siempre de un hilo y los diálogos internacionales y nacionales siempre enfrentan la amenaza de romper con el interés de centrarse en la dignidad de las personas y su bienestar, para construir en cambio políticas y medidas que les conserven en el poder o que garanticen su soberanía frente a otras naciones o intereses ajenos.

No puedo omitir señalar como claro ejemplo de tal fragilidad, la amenaza política que ha generado la presencia de la pandemia por el virus SARS-CoV-2, y los procedimientos impuestos para la administración de la emergencia, respecto de diversas medidas por adoptar, particularmente sobre las llamadas vacunas y los pasaportes o certificados de vacunación obligatorios en muchos países, lo que ha abierto una fuerte discusión e incluso movilización de protesta en todo el mundo, motivada principalmente para determinar si es o no una amenaza real a la salud pública el hecho de la no inoculación de estos medicamentos versus la amenaza a la democracia, al ejercicio del libre albedrío, la libertad de movilidad y tránsito, entre otros, a través de la imposición argumentada bajo el beneficio de la salud pública, no obstante a que estos medicamentos no proveen certidumbre plena de su eficacia, con permisos sanitarios emergentes para su fabricación y aplicación, sin generar responsiva alguna por parte de las farmacéuticas fabricantes y los gobiernos que las aplican, respecto de los efectos que produce y con un amplio desconocimiento y

desinformación -dada la falta de controles efectivos y de seguimientos reales sobre los efectos que dichas “vacunas” producen o producirán en el futuro- además habría que sumar la justificación para su obligatoriedad, ya que a decir verdad, hoy por hoy para estas “vacunas” está ampliamente reconocido que no son eficaces para impedir contraer la enfermedad como tampoco para impedir su transmisión, lo que parece borrar toda justificación legítima al respecto para imponerla, no obstante, a que los estudios de las farmacéuticas refieren que sí disminuye el riesgo de gravedad y por ende de mortalidad, lo que lo torna en un asunto más de responsabilidad personal que de control sanitario.

En el marco de esta discusión, la ONU no se ha pronunciado, al menos no através de documentos que impulsen acuerdos internacionales al respecto; sin embargo, la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, sí hizo declaraciones afirmando que **por ningún motivo se debe administrar la vacuna por la fuerza**, haciendo referencia a la decisión de algunos Estados de hacer obligatoria la vacunación contra el COVID-19, y afirmó . *“Los derechos humanos no prohíben los mandatos de vacunas, pero imponen límites sustanciales sobre cuándo y cómo se aplican... en ninguna circunstancia se debe administrar una vacuna a las personas por la fuerza”*.

Además, agregó que cuando se impongan sanciones a las personas por negarse a cumplir con un mandato de vacunación, **éstas deben ser proporcionales** y estar sujetas a revisión de las autoridades judiciales: *“Los mandatos de las vacunas deben cumplir con los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Deben estar previstos por la ley, con las garantías procesales adecuadas, incluido el derecho a solicitar una exención y el derecho a apelar cualquier forma de sanción ante una autoridad imparcial e independiente...”*.

Asimismo, afirmó que este tipo de políticas deben aplicarse sólo cuando sean **absolutamente necesarias en términos de salud pública**, y los mandatos deben considerarse únicamente cuando las **medidas menos intrusivas no hayan podido satisfacer las necesidades de salud pública**.⁷⁵

Sin embargo, el discurso no basta, habrá que esperar a que los gobiernos así lo comprendan y se construyan los marcos jurídicos adecuados y muy necesarios para ello, ya que en tanto no ocurra, imperará la ignorancia e incluso el abuso en ambas posturas, pero sobre todo, se estarán violando derechos para quienes eligen no ser inoculados.

Lo anterior resulta relevante en el libre ejercicio de algunos derechos como el de la libertad de tránsito, de reunión y asociación, la libertad de elección sobre mi cuerpo y mi salud, la certidumbre que se debe tener sobre la eficacia de las medidas públicas salvaguardando todos mis derechos, entre otros que se restringen o contraponen frente al interés de la buscada salud pública.

Finalmente, para cerrar este apartado sobre las diversas seguridades que contiene la Seguridad Humana, podemos advertir que, si bien no existe un derecho humano expresamente denominado “Seguridad Humana”, ésta involucra un conjunto de derechos fundamentales que se encuentran reconocidos en la Carta Magna. De forma

que, tal como lo señala la ONU al abordar el enfoque de la seguridad humana (ONU, 2012)⁷⁶ **ésta constituye un marco de políticas dinámico y práctico para abordar las amenazas generalizadas que afrontan los gobiernos y los pueblos, que afectan distintas esferas de la vida de las personas;** y “... su aplicación deriva gran parte de su fuerza de un marco normativo doble basado en los pilares de la protección y el empoderamiento, que se refuerzan mutuamente. La aplicación de este marco ofrece un enfoque amplio que combina normas, procesos e instituciones descendentes, como el establecimiento de mecanismos de alerta temprana, la buena gobernanza e instrumentos de protección social, con un enfoque ascendente, en el que los procesos participativos apoyan la importante función que desempeñan las personas como agentes en la definición y el ejercicio de sus derechos fundamentales”.

Además, la Seguridad Humana promueve el desarrollo de mecanismos de alerta que ayudan a mitigar los efectos de las amenazas actuales y, de ser posible, a evitar que se produzcan amenazas en el futuro (ONU, 2014).⁷⁷

ANTECEDENTES Y CONCEPTOS DE LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO DE DESASTRES

**Cada comunidad ofrece sus propias características,
las que le dan identidad y su proporción de riesgo.**

L. Gurza

En 1990 las Naciones Unidas declaró esa década como el *Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales*; dos años más tarde, una de las primeras iniciativas en la que participaron diversos actores internacionales con el propósito de impulsar la integración de la gestión de riesgos de desastres fue la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, documento que en 1992 reconoce la importancia de que se adoptaran medidas para estabilizar la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera, a efecto de que la producción alimentaria no se viera amenazada y se pudiera lograr un desarrollo económico sostenible (GIR, 2017).⁷⁸

Por otra parte, en el marco del “Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales” se llevó a cabo la **Primera Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres**, la que fue celebrada del 23 al 27 de mayo de 1994 en Yokohama, Japón, y en ella se acordó la “**Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro**” en la cual los 155 países y territorios que participaron en la Conferencia Mundial, entre ellos México, acordaron directrices para la prevención de los “desastres naturales”, así como para la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos (ONU, 1994).⁷⁹

En dicha conferencia se afirmó, entre otros compromisos, el contenido en el numeral 7:

“... A. Afirmarán que cada país tiene la responsabilidad soberana de proteger a sus ciudadanos de los desastres naturales;

B. Prestarán atención prioritaria a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los países sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo;

C. Desarrollarán y fortalecerán la capacidad y los recursos nacionales y, cuando proceda, la legislación nacional para la prevención de desastres naturales o de otro tipo, la mitigación de sus efectos y la preparación para esos casos, incluida la movilización de organizaciones no gubernamentales y la participación de las comunidades locales;

D. Promoverán y afianzarán la cooperación subregional, regional e internacional en las actividades encaminadas a prevenir, reducir y mitigar los desastres naturales y de otro

tipo, haciendo especial hincapié en:

- *La creación y el fortalecimiento de la capacidad humana e institucional;*
- *La transferencia de tecnología y la reunión, difusión y utilización de la información;*
- *La movilización de recursos.”*

Vale precisar que como resultado de esta Primer Conferencia, y la sensibilización que produjo, dada la preocupación expuesta por la incidencia que los desastres producían en todo el mundo, la Asamblea General de la ONU estableció en diciembre de 1999, la **Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD)**, introduciendo con ello un cambio conceptual, determinando objetivos precisos respecto de reducir la vulnerabilidad, al comprender ésta como un elemento vital que traen aparejadas las amenazas de origen natural en los sistemas expuestos.

En seguimiento a esta conferencia se celebró la **Segunda Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres** esta vez en Kobe, Hyogo, Japón, en enero de 2005, y se aprobó el llamado **Marco de Acción de Hyogo 2005-2015** (MAH, 2005),⁸⁰ con el siguiente objetivo general: aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres al lograr, para el año 2015, una reducción considerable de las pérdidas que ocasionan los desastres, tanto en términos de vidas humanas como en cuanto a los bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países. Esta vez, el documento fue signado por parte de 168 Estados participantes, incluyendo a México.

Este marco de acción contó con tres objetivos estratégicos y cinco áreas prioritarias para la toma de acciones, al igual que principios rectores y medios prácticos para aumentar la resiliencia de las comunidades vulnerables a los desastres, en el contexto del desarrollo sostenible.

A decir de la propia ONU, y con el aval de los países miembros, desde la adopción del Marco de Acción de Hyogo en 2005, los países y otros actores lograron avances, aunque no todos en igual medida, en la reducción del riesgo de desastres a nivel local, nacional, regional y mundial, lo que contribuyó a la disminución de la mortalidad en el caso de algunas amenazas.

En general, podemos decir que el MAH fue un instrumento muy importante para la sensibilización de personas e instituciones en general, y para crear compromisos políticos, así como para centrar e impulsar medidas por parte de una amplia gama de actores a todos los niveles.

Sin embargo, diez años después de la adopción del Marco de Acción de Hyogo, se constató que los desastres continuaron menoscabando los esfuerzos para lograr el desarrollo sostenible, ya que siguieron cobrando un alto precio y, en consecuencia, afectando el bienestar y la seguridad de personas, comunidades y países enteros, dado múltiples causas, entre ellas:

- Primero, porque se vio exacerbada la presencia de fenómenos perturbadores

dada la presencia del cambio climático, los que fueron -y así continúan- en aumento de frecuencia e intensidad;

- Segundo, porque el grado de exposición de las personas y los bienes siguió aumentado aun con más rapidez de lo que se disminuye la vulnerabilidad; y
- Tercero, porque los desastres recurrentes de menor o de pequeña escala y los que tienen una evolución lenta, inciden particular y mayormente en las comunidades, en las familias y en las pequeñas y medianas empresas, y constituyen un muy alto porcentaje de todas las pérdidas producidas por presencia de fenómenos perturbadores en el mundo, las que además prácticamente no se contabilizan.

No obstante, en general, el MAH proporcionó directrices fundamentales para reducir el riesgo de desastres, ayudando a progresar en el logro de los **Objetivos de Desarrollo del Milenio**. Asimismo, su aplicación puso de manifiesto varias carencias en el tratamiento de los factores de riesgo subyacentes, en la formulación de los objetivos y en las prioridades de acción por parte de los diversos actores, así como en la necesidad de promover la resiliencia a los desastres a todos los niveles además de buscar asegurar que se cuente con los medios de aplicación adecuados.

Por otra parte, cabe recordar que, en el documento final de la **Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible**, celebrada en Río de Janeiro Brasil, 2012, titulado “*El futuro que queremos*”, se pedía al mundo que la reducción del riesgo de desastres y la creación de resiliencia se abordaran con un renovado sentido de urgencia en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza y, según procediera, se integrara a todos los niveles. Vale decir que la referida Conferencia reafirmó todos los principios de la **Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo** de 1992, misma que a la vez también refirmó la **Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano**, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972 (ONU, 1992),⁸¹ por lo que resulta obvio que cuarenta años después la ONU insistiera sobre la urgencia de adoptar medidas de reducción del riesgo de desastres.

Y así llegamos al **Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030**, el que fue aprobado en la **Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres**, celebrada del 14 al 18 de marzo de 2015 en Sendai, Miyagi, Japón (ONU, 2015).⁸²

Al igual que en Hyogo y en Río de Janeiro, en Sendai los Estados participantes de la Tercera Conferencia reiteraron su compromiso de abordar la reducción del riesgo de desastres y el aumento de la resiliencia frente a ellos con un renovado sentido de urgencia en el contexto del desarrollo sostenible, a través de políticas, planes, programas y presupuestos a todos los niveles.

Para alcanzar el resultado previsto, se marcó como objetivo, prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional que prevengan y reduzcan el

grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y la recuperación y refuercen de ese modo la resiliencia.

El nuevo Marco de Acción de Sendai, expresa con mayor énfasis los vínculos entre los desastres y el desarrollo de los países, que suelen ser diversos y muy complejos.

Este nuevo marco de acción Sendai determinó cuatro prioridades de acción y siete objetivos, los que a continuación se enuncian comparándolos frente a los acordados en el previo Marco de Acción de Hyogo:

PRIORIDADES DE LOS MARCOS DE ACCIÓN	
HYOGO 2005-2015	SENDAI 2015-2030
2) Identificar, evaluar y vigilar el riesgo de desastres y potenciar la alerta temprana;	1) Comprender el riesgo de desastres.
1) Velar por que la <i>reducción del riesgo</i> de desastres constituya una prioridad nacional y local dotada de una <i>sólida base institucional de aplicación</i> ;	2) Fortalecer la <i>gobernanza del riesgo</i> de desastres para gestionar dicho riesgo .
4) Reducir los factores de riesgo subyacentes;	3) <i>Invertir en la reducción del riesgo</i> de desastres para la resiliencia .
5) Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar una <i>respuesta eficaz</i> a todo nivel.	4) Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una <i>respuesta eficaz</i> y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.
3) Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel;	

Las tareas de identificar, evaluar y vigilar los riesgos que contenía el Marco de Acción de Hyogo se redujeron a la base del primero, comprender los riesgos, según la nueva línea del Marco de Acción de Sendai, el que en su numeral 23 refiere que esa comprensión debe ser en todas las dimensiones (vulnerabilidad, capacidad, exposición, características de las amenazas y el entorno) y marca su utilidad para:

- La evaluación previa a los desastres, lo que pareciera enfocarse a una tarea de tipo preparatoria, es decir, correctiva y no prospectiva, lo que permitiría eliminar el riesgo.

- Para la prevención y mitigación; que, así vinculada la prevención a la mitigación, pareciera igualmente de tipo correctivo;
- Para la elaboración y aplicación de medidas adecuadas de preparación y respuesta eficaz, lo que nuevamente es una tarea preparatoria.

Lo anterior se destaca, pues pareciera que el Marco de Sendai intentara ser más pragmático para responder de mejor manera a los desastres por encima de conocer los riesgos para eliminarlos, aunque sí comprendiéndolos.



Lo anterior resulta un tanto comprensible, dado que el MAH, habría resultado ser un instrumento de enormes retos que contenía una gran pedagogía de largo plazo sobre la ruta a seguir en una multiplicidad de aspectos relacionados con el riesgo de desastres, y que claro, ponía sobre la mesa las bases para ello, pero que para muchos países resultaban retos muy lejanos de alcanzar, dado que ni siquiera tendrían establecidos los mecanismos más inmediatos para garantizar salvaguardar a sus poblaciones frente a las inminentes amenazas y desastres ocurridos, mucho menos para comprender cómo reducir el riesgo.

Por otra parte, en el Marco de Sendai aparece un nuevo concepto de altísima relevancia, el de la **Gobernanza del Riesgo**, como un vehículo de la GIRD, para lograr el involucramiento de todos los actores para reducir el riesgo de desastres en el mundo y con ello garantizar el respeto a los derechos humanos.

De acuerdo con la Real Academia Española de la Lengua, hablar de **Gobernanza** hace alusión a un arte, es una forma de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico y social que promueve de manera institucional un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

Dicho de otra manera, es una forma de gobierno basada en la interrelación equilibrada del Estado, con su sociedad civil y el mercado, para lograr un desarrollo económico, social e institucional de una manera estable.

Por tanto, podría considerarse que la primera premisa para hablar de gobernanza es reconocer que ese equilibrio entre el Estado y su sociedad se da en **democracia**, ya que sin democracia no hay participación social.

Asimismo, aunque los tratados de derechos humanos no hacen referencia específica a la **Reducción del Riesgo de Desastres** (RRD), como un derecho puntual a vivir en un entorno seguro y sano -que es uno de los resultados previstos de la reducción del riesgo

de desastres- y a ser parte de una sociedad resiliente, es decir, con capacidad de recuperarse frente a las situaciones más complicadas para seguir avanzando en su desarrollo futuro, ciertamente todos los órganos derivados de tratados



- Hablar de Gobernanza en materia de Gestión de Riesgos, demanda **COMPRENDER QUÉ ES EL RIESGO** (la primera prioridad del marco de SENDAI para la Reducción del Riesgo de Desastres)
- Y conocer el riesgo implica entender los elementos que lo constituyen (peligros y/o amenazas, exposiciones, pero, sobre todo, vulnerabilidades)
- Pero también cómo se gestiona y de qué herramientas se dispone para establecer esos mecanismos de Gobernanza en los que la sociedad se hace partícipe y **CONSTRUYE RESILIENCIA**

Fuente: L. Gurza, elaboración propia, 2021

de derechos humanos de las Naciones Unidas reconocen el nexo intrínseco entre un vivir en medio ambiente sano y el ejercicio de una serie de derechos humanos, como el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, al agua y a la vivienda (A/HRC/10/61) y, por ende, que la reducción del riesgo de desastres puede contribuir considerablemente a promover y proteger esos derechos humanos (ONU, 2009).⁸³

Pero el punto es que la RRD requiere de Gobernanza del Riesgo; ya que como lo afirma la propia ONU: “... la reducción del riesgo de desastres es el concepto y la práctica de reducir el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a los peligros, la disminución de la vulnerabilidad de la población y los bienes, una gestión sensata de las tierras y del medio ambiente y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos”.⁸⁴



Fuente: L. Gurza. Elaboración propia.

Así, la RRD busca construir **resiliencia social** frente a la amenaza de desastres y para ello requiere de fortalecer la gobernanza del riesgo; la gobernanza se da en democracia y la democracia se construye con la participación social; la participación social



Fuente: L. Gurza. Elaboración propia.

es indispensable para lograr la resiliencia -principal objetivo de la RRD- que permitiría el respeto a los derechos humanos; y los derechos humanos generan las condiciones esenciales para el desarrollo sostenible de las personas.

Además, al respecto, un estudio de la ONU relativo a la Reducción de Riesgo de Desastres en las comunidades indígenas frente al cambio climático hace referencia puntual sobre cómo las amenazas de los fenómenos producen repercusiones en los **derechos humanos**, y la obligada política de reducción de riesgos de desastres para su garantía, y afirma:

*“... 8. Las repercusiones de los desastres en los derechos humanos pueden ser de carácter directo, como la amenaza que los fenómenos meteorológicos extremos pueden suponer para el derecho a la vida. Pero a menudo el efecto en los derechos humanos es indirecto y progresivo, como el aumento de la presión sobre los sistemas de salud y de las vulnerabilidades relacionadas con la migración inducida por el cambio climático (A/HRC/10/61, párr. 92). Lo mismo se aplica a prácticamente todos los tipos de peligros naturales. **La reducción del riesgo de desastres contribuye a proteger los derechos humanos al reducir la probabilidad de que los peligros naturales tengan un efecto negativo en las viviendas, la salud, los derechos sobre la tierra y el acceso a los alimentos, por citar sólo algunos ejemplos.** La reducción del riesgo de desastres proporciona un entorno propicio a la promoción y protección de los derechos humanos, sobre todo en el caso de los pueblos indígenas, que por su estrecha relación con el medio ambiente natural son particularmente vulnerables al riesgo de desastres.*

9. Para ser eficaces, las estrategias de reducción del riesgo de desastres requieren la colaboración y aportaciones técnicas de una amplia gama de actores, y deben incluir la perspectiva de los pueblos indígenas cuyos derechos humanos y cuya vida pretenden

proteger. Ningún organismo o sector puede esperar lograr por sí solo un cambio significativo; por lo tanto, el proceso mismo de elaboración de estrategias de reducción del riesgo, a través de asociaciones en que colaboran organismos de derechos humanos, expertos en reducción del riesgo de desastres y representantes de comunidades indígenas, ofrece una excelente oportunidad de mejorar la participación de los pueblos indígenas en los procesos de adopción de decisiones”. (ONU, 2014)⁸⁵ (énfasis añadido).

Finalmente, resta en este apartado retomar algunos conceptos que en obvio de repeticiones sólo enunciaré de manera genérica, pues son retomados ampliamente en diversos apartados de este documento.

Podemos señalar en principio que la propia Ley General de Protección Civil enuncia: “Artículo 2, Fracción LVIII. **Riesgo:** Daños o pérdidas probables sobre un agente afectable, resultado de la interacción entre su vulnerabilidad y la presencia de un agente perturbador.”

Es así como un sistema expuesto -cualquiera que éste sea- a un peligro o a una amenaza determinada, resulta vulnerable de algún modo al mismo, por lo cual puede analizarse, medirse y tomar acciones anticipadas para reducir o eliminar el grado de probabilidad de daño que pudiera sufrir.

En el siguiente apartado se abordará ampliamente la GIRD, así como el modelo de intervención en el país.

Finalmente, hemos hablado mucho sobre resiliencia como base fundamental de la Política de GIRD y de RRD por lo que hemos de destacar que la **Resiliencia** es un objeto de la mente ideal, que crea la capacidad de la persona, sistema, comunidad o sociedad, potencialmente expuesta a un peligro o amenaza, o después de haber estado expuesta a él, para resistir, asimilar, adaptarse y recuperarse de sus efectos



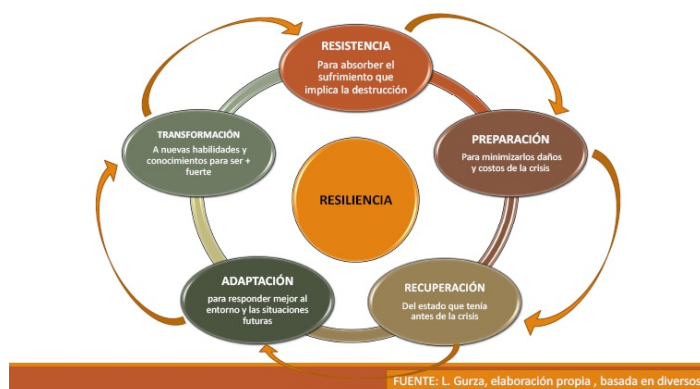
Fuente: L. Gurza. Elaboración propia

en un corto plazo y de manera eficiente, a través de la preservación y restauración de

sus estructuras básicas y funcionales, logrando una mejor protección futura y mejorando las medidas de reducción de riesgos. Construir resiliencia es un proceso cíclico que involucra el trabajo y fortalecimiento de diversas tareas.



Fuente: L. Gurza. Elaboración propia



Cuando una sociedad se convierta en resiliente frente a los desastres, no sólo los costos y pérdidas serán menores, también mejorará sus condiciones y posibilidades de continuar con su desarrollo sin retrocesos. Este concepto por ser fundamental para la GIRD será abordado de una forma más profunda más adelante.

3.1. LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO DE DESASTRES EN MÉXICO

El propósito de una política pública es construir soluciones a problemas o situaciones que se han identificado como necesarias de abordar, administrar y solucionar desde lo público; nadie remedia lo que no conoce, para ello debemos partir de conocer nuestra realidad.

L. Gurza

Como quedó señalado, cada comunidad ofrece sus propias características, que

generalmente responden al tipo de clima, el suelo y su diseño, la alimentación que producen, sus creencias, etc., dando todo ello una identidad cultural que le permite enfrentar, de diversas formas, los riesgos de desastres que les ofrece su entorno.

En nuestro país, esta forma de gestión ha pasado por diversas etapas, la mayoría de ellas bajo un enfoque eminentemente reactivo, es decir, buscando las formas de responder en las tareas de auxilio a la población, o incluso, de tipo preparatorio, pero para tal tarea de salvaguardarles frente a las amenazas, más no para impedir que éstas sucedan.

No se pretende un apartado histórico amplio de esto, pero sí un muy breve relato de algunos sucesos o cuestiones a resaltar en nuestra historia para comprender de mejor forma lo que somos hoy y en dónde nos encontramos dentro de las aspiraciones de la GIRD y la Seguridad Humana.

Recordemos que la GIRD es parte de las tareas que impulsa la Protección Civil, como política pública precedente y aún vigente en nuestro país. La mayoría de las personas creen que la Protección Civil nació en nuestro país tras la ocurrencia del gran sismo y su réplica, ocurridos el 19 de septiembre de 1985, que motivó la creación del Sistema Nacional de Protección Civil. Sin embargo, es menester reconocer que hubo diversos esfuerzos a lo largo de la historia, para comprender los fenómenos que motivaron desastres y emergencias, correspondientes quizá al desarrollo del momento y sus circunstancias propias.

Por ejemplo, tendría que decir que, en la época prehispánica de nuestro país, la naturaleza y el cosmos no representaban en los términos humanos bondad o maldad, sino más bien un entramado de fuerzas, a veces en equilibrio y a veces en pugna, a veces muy benéficas y otras tantas muy desastrosas para las personas, los animales y las plantas.

La cosmovisión Maya se encuentra llena de representaciones y deidades que refieren la forma de cómo visualizaban este su planeta vivo, ofreciéndoles riesgos continuos de destrucción y muerte, pero también de vida y de sus elementos vitales.

La palabra huracán de hecho tiene su origen en un término ancestral que designaba a una deidad (García, 2018).⁸⁶ En el *Popol Vuh* (del k'iche', *popol wuj*: “libro del consejo” o “libro de la comunidad”) se encuentra este nombre específicamente enunciado como Hunrakan.

CÓDICE DE DRESDE - MAYA
Destrucción del Mundo Maya por el
Agua, Pág. 74

Representa el fin del mundo por diluvio. Las interpretaciones arqueológicas refieren que los Mayas de la Península de Yucatán creían en la existencia de 3 mundos antes del actual, y que este cuarto mundo sería destruido con el tiempo por un 4º diluvio para comenzar un nuevo período evolutivo en la organización del mundo.



Y aunque no hay antecedentes exactos de cómo protegían a las personas de manera

institucionalizada por sus autoridades civiles, militares o religiosas, sí hay hipótesis como las que ofrece Herman Konrad, quien refiere que la adaptación efectiva a los efectos ecológicos de los huracanes repercutió en el éxito o en el fracaso de las estrategias de subsistencia de la península de Yucatán (Herman, 1996)⁸⁷ con la adopción de diversas medidas:



Fuente: L. Gurza, elaboración propia basada en la teoría de H. Konrad

No obstante, la adjudicación de la presencia de fenómenos era atribuidos a deidades, concepto que para muchos en el mundo entero sigue estando vigente y, por ende, los desastres “resultan inevitables” dado que son vistos como “castigos o pruebas” divinas.

Sin embargo, como muchos pueblos de América, los habitantes de Mesoamérica igualmente creían que antes de la era actual habían ocurrido varias épocas que terminaron en cataclismos. A diferencia del Génesis de la Biblia Cristiana, en la cual el cosmos fue creado por Dios, y es inmutable, la cosmología náhuatl, por ejemplo, presenta una concepción cíclica:



Fuente: L. Gurza, elaboración propia basada en teoría de H. Konrad

La historia mitológica del mundo náhuatl también está sacudida por destrucciones catastróficas que corresponden a una determinada visión del mundo como la Maya.

El dios Tláloc, si bien era considerado dador de vida, de providencia y un benefactor en general, también mostraba una faceta muy destructiva.

Así descendía desde el cielo para fecundar la tierra y sus cultivos y para germinar las semillas que darían frutos; pero también enviaría “los relámpagos y rayos, las tempestades del agua y los peligros de los ríos y del mar” dicho en palabras del fraile de Sahagún.⁸⁸

México Tenochtitlán



Historia de la Inundaciones en México

Los asentamientos humanos del pasado siempre buscaron dos cosas fundamentales:
el acceso al vital líquido, el agua, indispensable para sobrevivir y desarrollarse
Ubicación estratégica que les proteja de enemigos bélicos

Por tanto, Tláloc dominaba también las fuerzas destructoras y si así era su voluntad, podía enviar granizos, grandes inundaciones, sequías, heladas, rayos, etc. Y con ellos dar vida y muerte.

Para diversas culturas en México, no sólo existían como amenaza los fenómenos hidrometeorológicos, también múltiples riesgos de origen geológico como los sismos o las erupciones volcánicas.

Las erupciones del volcán Xitle (3100 msnm), alrededor de 1700 años, son la última actividad registrada del campo volcánico *Chichinautzin*, el cual divide la Cuenca de México de los valles de Cuautla y Cuernavaca al sur, y se extiende hasta las laderas del Popocatepetl por el oriente y a las inmediaciones del Nevado de Toluca por el poniente. La velocidad de avance de la lava no fue muy alta en su última erupción por lo que la mayoría de las personas y fauna mayor pudieron escapar de la calcinación, pero desapareció Cuicuilco, una de las ciudades prehispánicas más importantes.

Vale decir que el Xitle no es un volcán aislado, sino que forma parte de un conjunto de más de 200 pequeños volcanes que conforman el Campo Volcánico de la Sierra *Chichinautzin* y que tal abundancia que forma parte del Cinturón Volcánico Mexicano, debe considerarse como una región volcánica potencialmente activa.

En esta época, las diversas culturas dejaron constancia a través de *glifos*, dibujos que intentaban explicar o registrar los diferentes sucesos como el que aquí podemos apreciar.

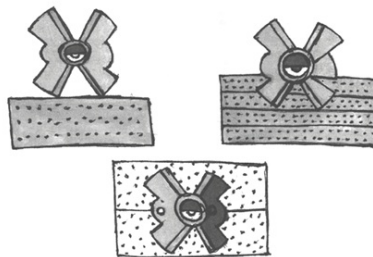


El Glifo describe que, en el año de dos casas (equivalente al 1533) hubo un temblor de tierra al tiempo que apareció un cometa

FUENTE: L. Gurza. Elaboración propia con base en <http://www.gaceta.unam.mx/reinterpretan-documentos-antiguos-sobre-temblores/>

Según la interpretación de Rojas Aceval (1991) y Virginia García Acosta (2001), el número de capas de tierra (*tlalli*) en los glifos que se muestran a continuación, podría significar una forma indígena de evaluar la magnitud sísmica (Audefroy, 2021).⁸⁹

No se sabe si las capas de tierra están representadas en corte o en plano como si fueran unos sillones de cultivo de maíz. En los códices existen elementos en plano y otros en cortes.



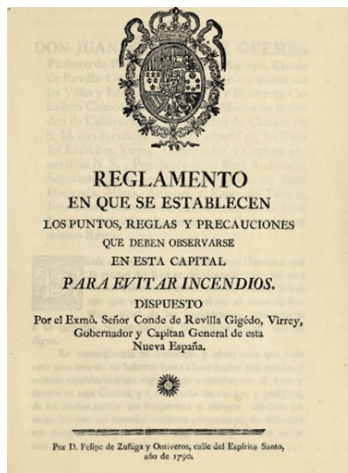
Lo interesante también es observar la posición de *ollí n* respecto a las capas de tierra (*tlalli*), como lo muestra la Figura, dando así una idea de la profundidad percibida del origen del sismo.

Por otra parte, en la época colonial, al fundarse la Ciudad de México en 1524, se elaboraron una serie de lineamientos administrativos, acordes a la importancia de la Nueva España, donde encontramos las primeras ordenanzas para los Bomberos en nuestro país.

Efectivamente, las fuentes documentadas parten de la llegada de los españoles. Se tiene conocimiento que poco después de la conquista, en los años 1526 y 1527, existía en la Nueva España, un grupo destinado a combatir los incendios el cual estaba integrado por los mismos indígenas, quienes acudían al lugar del siniestro, siempre bajo la guía de un soldado español.

En 1790, se emitió el Reglamento del Virrey Conde de Revillagigedo para prever y proteger de los incendios, para que: “Esta nobilísima Ciudad, y a libertarla de riesgos y peligros de los cuales suelen ser frecuentes y siempre terribles los incendios por sus funestas resultas.”

Es hasta 1907 que México se adhiere a la Convención de Ginebra de 1864 para el mejoramiento de la suerte de los heridos y enfermos de los ejércitos en campaña, por decreto del Presidente Porfirio Díaz, y el 5 de junio de 1909 se definió la primera mesa directiva provisional de la Cruz Roja Mexicana (Flores, 2016).⁹⁰



En 1930, se creó el “Sindicato Revolucionario de Veladores y Sociedad de Vigilantes Nocturnos y Cuidadores de Automóviles” con el objeto de rescatar la labor de mantener la seguridad y custodiar el orden por las noches. Dicha función ya no era propiamente de los “serenos”, sino que fue modificada para atender labores del ámbito de la seguridad pública. Es importante aclarar en palabras del maestro José Luis Flores, mejor conocido como @Metaemergencia en el medio de la Protección Civil, que la idea de policía que se tenía en aquel entonces obedecía al concepto de la “ciencia de la policía” desarrollado por Von Justí, que significaba la función de administración y bienestar para la ciudadanía, con el fin de hacer más cómoda y confortable la convivencia entre la población, mediante la expedición de reglamentos, en donde con el paso del tiempo el concepto de policía fue deteriorándose al agregarles funciones de índole represiva para entenderla como una labor inquisitorial, que hoy en día es precisamente como la concebimos en la actualidad.

Preciso aclararlo, porque existe una gravísima confusión que ha provocado que las autoridades de Protección Civil y sus tareas de Gestión del Riesgo de Desastres, que se encuentran más vinculadas al desarrollo, a la sustentabilidad humana incluso a la gobernabilidad y la gobernanza, hayan sido adscritas a las tareas de Seguridad Pública por el Ejecutivo Federal, sin comprender que la GIRD implica una diversidad de dimensiones y fases que van mucho más allá de una respuesta reactiva de auxilio.

DIMENSIONES DE LA GIRD

Comprender los riesgos conlleva analizarlos desde múltiples dimensiones, incluidas la geoespacial y la temporal:



Fuente: L. Gurza, elaboración propia

Y no es que se demerite la importancia de la respuesta eficaz frente a los desastres, pero evidentemente que una Gestión Integral está llamada a intervenir en más fases o etapas, particularmente con mayor énfasis en las previas al desastre, con el propósito de disminuir sus efectos.

Además de comprender que la mayoría de las previsiones tomadas en la época colonial resultaron mayormente aplicables a fenómenos antropogénicos, es decir, de fenómenos producidos por el ser humano, ya que los de origen natural, como lo comenté con antelación, eran mayormente atribuidos a Dios y, por ende, inevitables.

Pero retomando los antecedentes, la Segunda Guerra Mundial fue clave para la protección civil, cuando se extendió en 1939 por toda Europa, ya algo se había aprendido de los conflictos previos, y se habían puesto en marcha esfuerzos de la población civil de algunas ciudades para protegerse mejor.

El maestro César Orlando Flores Sánchez-Corsario, como se le conoce en el medio de la Protección Civil, afirma que si bien la Defensa Civil tuvo su origen y nacimiento en los escenarios de la guerra, *“... pronto se cayó en cuenta que esta poderosa y efectiva organización podría ser utilizada adecuadamente durante la paz, remediando los desastres ocasionados por agentes naturales, y que siendo casi siempre imposible de predecir, tomaban por sorpresa a la población dejando varias regiones afectadas, produciendo enormes pérdidas, no sólo en el elemento humano, sino en el campo económico, que venía a sumir en la pobreza y la desesperación a los pueblos.”*²¹ Y México no fue la excepción.

Corsario expone que con motivo de la declaración de guerra que hace México a los países del Eje (Roma-Berlín-Tokio), el 13 de agosto de 1942 se publica en el DOF un decreto del Presidente Manuel Ávila Camacho, por el cual *“... Se instituye en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos la Defensa Civil como un medio que debe poner en práctica la población misma, en cooperación con las Autoridades Civiles y Militares, contra todo acto que lesione la soberanía, la integridad, el orden y la seguridad nacionales” (Artículo 1º).*²²

Esta joya tuvo vigencia poco tiempo, y a decir verdad, es posible que no hubieran cobrado vida de manera efectiva las acciones instruidas en 27 artículos ordinarios y 3 transitorios, y quizá esa fue la razón por la que la historia le ha castigado ignorando el hecho. No obstante, el documento legal existe y, por ende, se podría

2		DIARIO OFICIAL	Zaragoza 22 de agosto de 1942.
SUMARIO			
Clausura de la Sesión I			
SECCION SEGUNDA			
PODER EJECUTIVO			
DEPARTAMENTO AGRARIO			
1	Acuerdo sobre insubordinación del Sr. de Villalobos, Huasteca, en el pueblo de San Mateo, Estado de Veracruz.	ARTICULO 4º.—La defensa pasiva, que consiste en la adopción de determinadas medidas, que tienden a impedir, neutralizar o disminuir los efectos de los ataques aéreos a los lugares habitados, sin hacer uso de medios de ataque, de fuerza o de armas, con objeto de dar seguridad y proteger a los habitantes de los centros de población, comprende en general:	— medidas preventivas;
2	Acuerdo sobre insubordinación del Sr. de Villalobos, Huasteca, en el pueblo de San Mateo, Estado de Veracruz.	ARTICULO 5º.—La defensa pasiva se organizará y practicará en todos los lugares de la República en donde exista un conglomerado de población, que así lo amerite, por su importancia o su situación particular.	— medidas de asistencia social y sanitaria;
3	Acuerdo sobre insubordinación del Sr. de Villalobos, Huasteca, en el pueblo de San Mateo, Estado de Veracruz.	ARTICULO 6º.—Las medidas preventivas son el conjunto de instrucciones, instrucciones y órdenes que se hacen para instruir, individual y colectivamente, al pueblo, de las normas que deben observarse en caso de peligro, las que serán dictadas por las Autoridades Militares, según lo que se establezca más adelante.	— el servicio de alarma;
4	Acuerdo sobre insubordinación del Sr. de Villalobos, Huasteca, en el pueblo de San Mateo, Estado de Veracruz.	ARTICULO 7º.—Las medidas generales de seguridad son aquellas que, tomando su origen en las disposiciones emanadas de la autoridad militar, dictan las Autoridades Civiles, en virtud de las atribuciones que este decreto les confiere; y comprenden:	— el servicio de alarma;
5	Acuerdo sobre insubordinación del Sr. de Villalobos, Huasteca, en el pueblo de San Mateo, Estado de Veracruz.	ARTICULO 8º.—Las medidas de asistencia social consisten en proporcionar auxilio médico y quirúrgico, lo mismo que en aliviar el peligro, parcial o totalmente, a la población civil, siendo dictadas por las Autoridades Civiles y ejecutadas por ellas mismas con la cooperación de las Secretarías y Departamentos Federales, de las Sociedades Privadas de Socorro y de los habitantes mismos. Las Autoridades Militares prestarán, siempre que la situación y empleo normal de sus elementos lo permita, el auxilio que sea posible en cada caso.	— el servicio de alarma;
6	Acuerdo sobre insubordinación del Sr. de Villalobos, Huasteca, en el pueblo de San Mateo, Estado de Veracruz.	ARTICULO 9º.—Respecto a la defensa pasiva, las Autoridades Militares están encargadas:	— de dictar las medidas preventivas;
7	Acuerdo sobre insubordinación del Sr. de Villalobos, Huasteca, en el pueblo de San Mateo, Estado de Veracruz.	ARTICULO 10º.—El Estado Mayor Presidencial publicará instrucciones para el comportamiento de la población civil, estableciendo, de acuerdo con sus facultades, el enlace entre las diversas autoridades superiores que intervienen en la defensa.	— de ordenar la acción de las Autoridades Civiles en lo referente a las medidas generales de seguridad;
8	Acuerdo sobre insubordinación del Sr. de Villalobos, Huasteca, en el pueblo de San Mateo, Estado de Veracruz.		— de cooperar con las Autoridades Civiles en la asistencia social y sanitaria y en aliviar el peligro a la población civil, fijando las condiciones de tiempo y lugar en que esta última debe efectuarse.
9	Acuerdo sobre insubordinación del Sr. de Villalobos, Huasteca, en el pueblo de San Mateo, Estado de Veracruz.		
10	Acuerdo sobre insubordinación del Sr. de Villalobos, Huasteca, en el pueblo de San Mateo, Estado de Veracruz.		
11	Acuerdo sobre insubordinación del Sr. de Villalobos, Huasteca, en el pueblo de San Mateo, Estado de Veracruz.		
12	Acuerdo sobre insubordinación del Sr. de Villalobos, Huasteca, en el pueblo de San Mateo, Estado de Veracruz.		
13	Acuerdo sobre insubordinación del Sr. de Villalobos, Huasteca, en el pueblo de San Mateo, Estado de Veracruz.		
14	Acuerdo sobre insubordinación del Sr. de Villalobos, Huasteca, en el pueblo de San Mateo, Estado de Veracruz.		
15	Acuerdo sobre insubordinación del Sr. de Villalobos, Huasteca, en el pueblo de San Mateo, Estado de Veracruz.		
16	Acuerdo sobre insubordinación del Sr. de Villalobos, Huasteca, en el pueblo de San Mateo, Estado de Veracruz.		
17	Acuerdo sobre insubordinación del Sr. de Villalobos, Huasteca, en el pueblo de San Mateo, Estado de Veracruz.		
18	Acuerdo sobre insubordinación del Sr. de Villalobos, Huasteca, en el pueblo de San Mateo, Estado de Veracruz.		
19	Acuerdo sobre insubordinación del Sr. de Villalobos, Huasteca, en el pueblo de San Mateo, Estado de Veracruz.		
20	Acuerdo sobre insubordinación del Sr. de Villalobos, Huasteca, en el pueblo de San Mateo, Estado de Veracruz.		
21	Acuerdo sobre insubordinación del Sr. de Villalobos, Huasteca, en el pueblo de San Mateo, Estado de Veracruz.		
22	Acuerdo sobre insubordinación del Sr. de Villalobos, Huasteca, en el pueblo de San Mateo, Estado de Veracruz.		
23	Acuerdo sobre insubordinación del Sr. de Villalobos, Huasteca, en el pueblo de San Mateo, Estado de Veracruz.		
24	Acuerdo sobre insubordinación del Sr. de Villalobos, Huasteca, en el pueblo de San Mateo, Estado de Veracruz.		
25	Acuerdo sobre insubordinación del Sr. de Villalobos, Huasteca, en el pueblo de San Mateo, Estado de Veracruz.		
26	Acuerdo sobre insubordinación del Sr. de Villalobos, Huasteca, en el pueblo de San Mateo, Estado de Veracruz.		
27	Acuerdo sobre insubordinación del Sr. de Villalobos, Huasteca, en el pueblo de San Mateo, Estado de Veracruz.		

considerar la creación de la primera defensa civil en el país, aunque por motivos de guerra, particularmente de ataques aéreos (DOF, 1942).²³

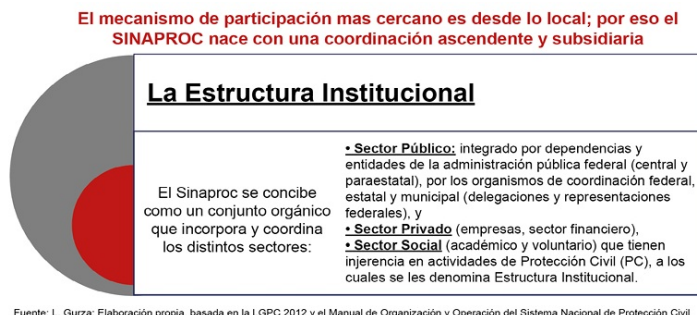
Aunque igualmente reactivos, es posible que la primera o mayor formalidad para crear mecanismos institucionalizados al respecto, fue por las Secretarías de la Defensa Nacional (SEDENA) y de la Marina Armada de México (SEMAR) quienes en 1966 crearon sus respectivos planes de auxilio a la población civil en casos de desastre, mejor conocidos ahora como PLAN-DN-III E, y PLAN MARINA, respectivamente.

Como generalmente ocurre en nuestro país, los grandes pasos en la materia se han dado tras episodios de desastre con dolor y pérdidas y en estos casos la decisión gubernamental fue justo tras el desbordamiento del río Panuco, en el estado de Veracruz; cuenca que se ha inundado al menos 14 veces desde 1955, acompañada de otras inundaciones ocurridas en la zona del bajío.

La **política preventiva** frente a los desastres surge formalmente en México en 1986, con la creación del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), ya que tras los sismos ocurridos en septiembre de 1985, se estructuró y publicó un año después un vasto documento llamado “Bases de Coordinación para la creación del Sistema Nacional de Protección Civil” (SNPC, 1986),²⁴ dotando con ello al país de una multiplicidad de definiciones de contenido organizativo, pero también muy orientador y pedagógico para todos los actores del país, con el propósito de echar a andar una política pública tan compleja. No es un documento perfecto, nada lo es, pero significó un gran avance para conceptualizar y construir el SINAPROC, el que prácticamente siguió organizado bajo las mismas bases.

Lamentablemente las Bases no evolucionaron tan rápido como se esperaba a un

marco legal más sólido, sino que permanecieron como única normatividad hasta el año 2000, en que se emitió la primera Ley General de Protección Civil.



El artículo 14 de la actual Ley General de Protección Civil -que es la Segunda Ley y fue emitida en el año 2012- define al SINAPROC prácticamente en los mismos términos en que fue creado:

“... un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, principios, instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones que establecen corresponsablemente las dependencias y entidades del sector público entre sí con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los organismos constitucionales autónomos, de las entidades federativas, de los municipios y las delegaciones, a fin de efectuar acciones coordinadas en materia de protección civil.”

Para 1988 se estableció el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) como resultado de la cooperación de JICA, la Agencia de Cooperación Internacional de Japón, sin embargo, al conectarse a la protección civil, era una política incomprendida, que se entendía preponderantemente que lo “preventivo” era más bien lo que hoy entendemos por “preparatorio”. Es decir, que se constituía en prevención aquellas medidas encaminadas a responder de mejor forma a la emergencia, pero no a la política encaminada a la reducción del riesgo.



De entonces a la fecha, se fueron dando pasos lentos pero firmes para avanzar en la construcción de un sistema más eficaz. Se crearon múltiples instrumentos financieros a través de fideicomisos, bonos, seguros, programas y sistemas, para calcular, prevenir, asegurar y transferir riesgos y responder a emergencias y desastres; sistemas de control y de información geoespacial especializados en riesgos, un vasto contenido normativo para regular y transparentar el uso de recursos, así como para operar y regular programas y actores en el cumplimiento de tareas múltiples.

Es hasta la modificación a la LGPC en una nueva Ley General publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012, cuando se logró legalizar el concepto de la Gestión Integral de Riesgos en nuestro país, la que en su artículo 2º Fracción XXVIII, la define como:



“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 políticas 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 y/o su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción.”

A partir de ahí, la política de GIRD ha permeado de manera continua en los diversos órdenes y sectores de gobierno, así como en el sector privado y social, aun cuando los retos aún están lejos de superarse para que esta política pública alcance la eficacia que se buscó al crear su incorporación en el marco legal: un modelo de intervención holístico, que sea trazable, sistémico, transversal, universal, continuo y permanente.



Los fenómenos naturales no conocen fronteras, los desastres sí, pues sucederán dependiendo, en buena medida, del grado de eficacia de su modelo de Gestión de Riesgos y del grado de desarrollo y resiliencia de su sociedad.

En México, buscamos construir un modelo de intervención, que llama a todas las personas, instituciones y gobiernos a actuar en pro de su seguridad y de la sustentabilidad de sus medios de vida y desarrollo. El camino aún es largo pero las bases están puestas.

LA GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RIESGOS DE DESASTRES (GIRD) debe ser un MODELO DE INTERVENCIÓN HOLÍSTICO Y PERMANENTE, para establecer un SISTEMA DE CONTROL que de manera INTEGRAL permita ADMINISTRAR LOS RIESGOS DE DESASTRES.



3.2. ELEMENTOS QUE CONFORMAN LA GIRD COMO UN MODELO EVOLUCIONADO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

Invertir en Reducir Riesgos de Desastres es la acción inteligente, no hacerlo sólo muestra la grave ignorancia con la que se gobierna a un pueblo.

L. Gurza

La definición antes enunciada sobre la Gestión Integral del Riesgo marca un camino a base de diversas etapas a darse en una línea del tiempo, en donde la división entre lo preventivo y lo reactivo, es marcada por la ocurrencia de una hipótesis de riesgo previsto con antelación, es decir, cuando cobra vida el fenómeno o amenaza previsto.

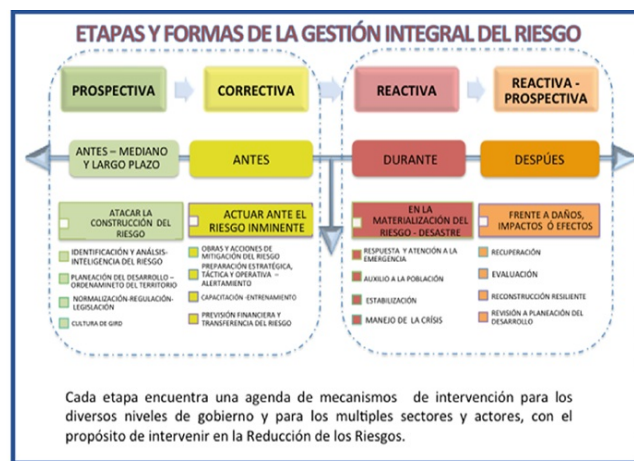
Ciertamente el modelo de Gestión del Riesgo puede aplicarse sobre los diferentes tipos de fenómenos, ya sea de origen natural o antropogénico, no obstante, se ha ocupado más esfuerzo respecto de los fenómenos de origen natural; son pocos los planes de mayor envergadura relativos a atender fenómenos originados por el propio ser humano, quizá dada la dispersión de sus riesgos, y por ende, la complejidad y dificultades de control, por lo que se ha dejado en manos de las políticas de Protección Civil, pero a través de los Programas Internos de Protección Civil, así como de la Seguridad e Higiene en el Trabajo; o bien, en materia de seguridad pública y otras amenazas en espacios públicos, en manos de las autoridades policiales.

Por ejemplo, muchas de las violaciones a los derechos humanos finalmente son fenómenos antropogénicos que pueden seguir un modelo de Gestión del Riesgo, como el que implementó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) a partir de su Plan Estratégico Institucional para la Administración 2015-2019 ([CNDH, 2016](#)).⁹⁵

El modelo que imaginamos al pensar y repensar las propuestas para los textos legales, en los que tuve la oportunidad de coordinar tareas para la construcción de la Ley General de Protección Civil aprobada y publicada en 2012, en general, parte de reconocer que existe un riesgo causal, que combina al menos tres elementos: un peligro determinado (fenómeno o amenaza, natural o antropogénico), el nivel de exposición de un sistema a dicho peligro, así como un tipo y grado de vulnerabilidad que ese sistema expuesto tiene frente al peligro, y eso debe analizarse.

El riesgo identificado o previsto puede ofrecer diversos grados de probabilidad de ocurrencia —si ya ha ocurrido, ya no es riesgo—, así como generar diversos grados de impacto (cuantificación o estimación del daño).

Asimismo, dependiendo del momento en que se interviene, se podría reducir su probabilidad de ocurrencia o de daño, ya que puede ser un riesgo aun no construido y evitar su construcción; ser un riesgo latente que puede corregirse o mitigarse; o bien, pudo haberse materializado y provocar un desastre, y al reaccionar frente a él, podemos evitar la generación de nuevos riesgos por falta de atención en las tareas de auxilio, de administración de la emergencia y de estabilización de la misma; incluso, tras la ocurrencia de un desastre, y para propósito de recuperación y reconstrucción de la infraestructura dañada, puede implementarse una gestión encaminada a reducir la construcción o reconstrucción de riesgos.



Fuente: L. Gurza. Elaboración propia basada en previo de Luis Eduardo Pérez Ortiz y Enrique Guevara Ortiz.

Todos estos tiempos de intervención conocida como GIRD -la que dispone de diversas formas y etapas para intervenir según la condición o circunstancia en que se encuentre una sociedad en un ambiente geoespacial determinado- ofrece la posibilidad de eliminar o reducir riesgos, construir resiliencia en la sociedad, prepararse y responder adecuadamente a los riesgos residuales y dar pie a la continuidad del desarrollo de un pueblo.

En la fase preventiva concurren: la **etapa prospectiva** con un “antes” de largo y mediano plazos para actuar; así como la **etapa correctiva** con un “antes” de que ocurra el peligro, puede ser largo, mediano, corto o muy corto plazos para actuar, pero el riesgo está latente.

En la fase reactiva concurren: una **etapa reactiva**, como aquella en la que la hipótesis del riesgo cobró vida y se materializó, por lo cual se tornó en una emergencia o desastre, por lo que es el “durante” para actuar en las tareas de auxilio a la población y buscar estabilizar la situación de emergencia restaurando, entre otros, los servicios

básicos que resulte posible.

Por otra parte, la **etapa reactiva prospectiva**, surge en el “después” de la ocurrencia de la emergencia o el desastre, en esta etapa se da la fase de recuperación y reconstrucción, en la cual se supone se debió aprender de los errores del pasado para no repetirlos, por ende, se busca evitar construir o reconstruir nuevos riesgos por lo que resulta una tarea indispensable.

Todas estas etapas, se debe insistir, están previstas para reducir el riesgo de desastres (RRD), y por ende, para evitar mayores daños y pérdidas que no sólo cuestan más, sino que marcan retrocesos en el desarrollo de las comunidades; no son caprichosas ni irracionales; no son medidas burocráticas innecesarias que resulten cancelables a capricho de un gobierno en turno; los desastres amenazan la vida y la salud de las personas, las finanzas personales, empresariales y gubernamentales; la infraestructura pública y privada de toda índole: casas, escuelas y hospitales son sólo un pequeño ejemplo; afecta también los bienes culturales como monumentos, bibliotecas y museos; y peor aún, dañan o nulifican los medios de vida y productivos como las empresas, industrias y comercios, los campos agrícolas, bosques y selvas, los animales de consumo; incluso hasta los panteones. Es decir, los desastres amenazan todo cuanto garantiza la Seguridad Humana.

A decir verdad, poco hemos aprendido, pues hay múltiples estudios que prueban sobradamente la rentabilidad de la inversión preventiva en casi cualquier campo, y los desastres no son la excepción. Sin embargo, la inversión preventiva suele ser desproporionalmente mucho más baja que la de recuperación/reconstrucción.

Para que los gobiernos pudieran tomar una decisión razonable sobre cómo distribuir la inversión entre prevención y recuperación, tendrían que ser capaces de evaluar los beneficios y costos de las opciones disponibles.

En un artículo de Mary B. Anderson, de una investigación compilada por Allan Lavel en 1994, denominado “Al Norte del Río Grande”, la autora destaca que: “... *Cuando los peligros naturales son riesgos conocidos, su probabilidad de ocurrir es esencial para el análisis. Esto presenta algunos problemas. Primero, no todos los beneficios o costos relacionados con las respuestas al desastre son cuantificables; por ejemplo, es difícil fijar precio a los costos sociales, políticos y psicológicos. Pueden estimarse ingresos futuros perdidos por causa de daño o muerte, pero no pérdidas emocionales, y cuando hay una gran actividad en la economía informal, la pérdida del ingreso es difícil de estimar. Es igualmente difícil fijar un precio a los beneficios de las respuestas al desastre...*” (Anderson, 1994: 9).²⁶

Y es que ciertamente los desastres ofrecen una multiplicidad de pérdidas que resultan incuantificables, y que quedan generalmente a cargo de las personas víctimas o damnificados del desastre, y aún así, generalmente la proporción de conveniencia en la inversión preventiva es varias veces superior que la de recuperación.

El CENAPRED llegó a estimar una proporción de 1 a 7, es decir, que por cada peso que se invierte en prevención, se ahorrarían al menos siete pesos en recuperar algo de los bienes públicos dañados en los desastres ya que nunca se cuantifican todos, ni se reconstruyen todos aunque hay organismos que calculan una cifra aún mayor.

Invertir en la reducción de riesgos y en el fomento de las capacidades de recuperación, no sólo salva más vidas y medios de subsistencia, es también un buen rendimiento de la inversión pública y privada.

La oficina para la Reducción de Riesgos de Desastres de la ONU (UNDRR), ha estimado que “por cada dólar invertido en la reducción de riesgos y la prevención se pueden ahorrar hasta 15 dólares en la recuperación después de un desastre”, y que “cada dólar invertido en la creación de infraestructuras resistentes a los desastres ahorra 4 dólares en la reconstrucción.”⁹⁷

Los desastres suelen disponer de costos directos, indirectos y secundarios, y afirma Mary B. Anderson que *“... el valor absoluto de los costos directos generalmente es superior en los países más ricos, pero los costos indirectos y secundarios de los desastres son muy superiores en los países en desarrollo que en los países más ricos. Existen cuatro razones para esto:*

- *Las pérdidas como porcentaje de la riqueza nacional son superiores en los países en desarrollo;*
- *Los desastres y la pobreza se refuerzan mutuamente;*
- *Los desastres destruyen incentivos para el desarrollo, y*
- *Los desastres perjudican especialmente el sector informal.”*⁹⁸

Así queda claro que invertir en Reducir Riesgos de Desastres es la acción pertinente e inteligente, no hacerlo sólo muestra la grave ignorancia con la que se gobierna un pueblo.

3.3. PREVISIONES LEGALES DE PROTECCIÓN CIVIL Y GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO DE DESASTRES

La llamada “Protección Civil” debía ser superada por la “Gestión de Riesgos”, para finalmente ser comprendida como una nueva y efectiva política preventiva.

L. Gurza

Cuando hablamos de riesgos y de las medidas de protección para las personas, y particularmente de aquellas encaminadas a no sufrir los daños del embate de un fenómeno perturbador, nos debemos preguntar ¿de qué estamos hechos los humanos?, ¿qué nos “forma”? y ¿qué nos “deforma”? la **Resiliencia** es justamente una de las respuestas. Estamos hechos de necesidades, debilidades, fortalezas y capacidades humanas, una de ellas es la de resurgir eficientemente de la adversidad y asimilar las experiencias negativas para salir adelante. Esto describe el concepto de resiliencia.

La LGPC, en su artículo 2, fracción XLVIII, define la resiliencia 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, logrando una mejor protección futura y mejorando las medidas de reducción de riesgos”*. Así que si reducir los riesgos es un deber de Estado, que tendría que ser cristalizado y materializado mediante la definición de políticas públicas (rationales, objetivas, trazables, planificadas, medibles, evaluables, mejorables) esto debiera ocurrir construyendo resiliencia de su sociedad.

Como se mencionó, la LGPC publicada el 6 de junio de 2012, partió de una comprensión base sobre que hay factores²⁹ que aumentan la posibilidad de que una comunidad determinada sea candidata a padecer los desastres y con ellos que las personas sean víctimas de los mismos, comprometiendo su vida en primer lugar, seguido de su salud o su integridad, de su patrimonio, de las posibilidades de desarrollo y la sustentabilidad en el mismo, la mayoría de estos factores son particulares pero crean su mayor riesgo en la suma colectiva, algunos de estos pueden, ser entre otros:



Fuente: Laura Gurza, Elaboración propia

Estos factores se encuentran mayoritariamente regulados en el marco jurídico nacional a cargo del Estado y por ende, deben ser controlados por este último, así que parte de las acciones a emprender dentro de la GIRD deben de entenderse como medidas que garanticen la observancia en su implementación.

No obstante, en materia de Gestión de Riesgos de Desastres, el texto constitucional es anticuado y dispone de un déficit de contenido que enmarque adecuadamente esta obligación del Estado para garantizar la misma y que determine la corresponsabilidad de los demás actores para la Reducción del Riesgo de Desastres y para una eficaz construcción, sostenibilidad y sustentabilidad del desarrollo del país.

El texto constitucional prevé en materia de Protección Civil, en la Sección III *De las Facultades del Congreso*, en su artículo 73 fracción XXIX-I que: “... *Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en materia de protección civil.*” (DOF, 2023)¹⁰⁰

Asimismo, el artículo 41 de nuestra Carta Magna, enuncia que durante las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la jornada electoral, se suspenderán la difusión en medios de toda propaganda gubernamental, pero marca como excepción las necesarias para la protección civil en caso de emergencia. Y en estas dos regulaciones se agota el contenido de la Protección Civil en la CPEUM sin que la GIRD sea mencionada.

Por otra parte, la CPEUM confiere en su artículo 25 la rectoría del desarrollo nacional al Estado, para que éste sea el encargado de garantizar la integralidad y la sustentabilidad de éste.

De ese modo, las definiciones básicas de la política pública de Gestión Integral de los Riesgos de Desastres lo es el Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas que de éste deriven conforme lo determinen la Ley de Planeación y las demás que resulten aplicables.

Tal es el caso de los Programas Sectoriales, que de acuerdo con el artículo 23 de la Ley de Planeación “... se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan (PND) y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las

actividades del sector administrativo de que se trate.”¹⁰¹



Asimismo, para el caso de la GIRD, dependerán también del Programa Nacional de Protección Civil que instruye su emisión la Ley General de Protección Civil, y que en su artículo 4º dispone:

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

- I. La identificación y análisis de riesgos como sustento para la implementación de medidas de prevención y mitigación;*
- II. Promoción de una cultura de responsabilidad social dirigida a la protección civil con énfasis en la prevención y autoprotección respecto de los riesgos y peligros que representan los agentes perturbadores y su vulnerabilidad;*
- III. Obligación del Estado en sus tres órdenes de gobierno, para reducir los riesgos sobre los agentes afectables y llevar a cabo las acciones necesarias para la identificación y el reconocimiento de la vulnerabilidad de las zonas bajo su jurisdicción;*
- IV. El fomento de la participación social para crear comunidades resilientes, y por ello capaces de resistir los efectos negativos de los desastres, mediante una acción solidaria, y recuperar en el menor tiempo posible sus actividades productivas, económicas y sociales;*
- V. Incorporación de la gestión integral del riesgo, como aspecto fundamental en la planeación y programación del desarrollo y ordenamiento del país para revertir el proceso de generación de riesgos;*
- VI. El establecimiento de un sistema de certificación de competencias, que garantice un perfil adecuado en el personal responsable de la protección civil en los tres órdenes de gobierno, y*

VII. El conocimiento y la adaptación al cambio climático, y en general a las consecuencias y efectos del calentamiento global provocados por el ser humano y la aplicación de las tecnologías.”

De esta forma las políticas de protección civil (y de gestión del riesgo de desastres) disponen de un marco jurídico que determina la ruta para su definición y las prioridades que dichos instrumentos deben seguir para su definición.



Fuente: L. Gurza; elaboración propia basada en la CPEUM; Ley de Planeación y LGPC

Sin embargo, como se explicó en el apartado 2.2. de este documento, el contenido en el PND vigente es prácticamente nula su previsión, y no se emitió el Programa Nacional de Protección Civil que instruye la LGPC, por lo cual, al menos para esta administración, las definiciones de ruta son exclusivamente aquellas contenidas en el Plan Sectorial (DOF, 2020).¹⁰²

La buena noticia es que el Plan Sectorial -aunque vigente a partir de julio de 2020- determina como objetivo prioritario No. 5 “**Fortalecer la Gestión Integral de Riesgos para construir un país sostenible, seguro y resiliente**”. Y determina que corresponde a éste: “... combatir las causas estructurales de los desastres y fortalecer las capacidades de resiliencia de la sociedad; conlleva un conjunto de acciones institucionales para cumplir con una de las atribuciones sustantivas conferidas a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, de acuerdo con el principio rector del PND 2019-2024: No dejar a nadie atrás y no dejar a nadie fuera.”

La justificación del Plan Sectorial de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana reconoce que “... La **limitada vinculación** entre los sectores social, académico, privado y gubernamental, aunada a la **falta de coordinación interinstitucional y armonización de políticas públicas**, con un **marco legal desactualizado y heterogéneo, insuficientes mecanismos y fondos preventivos, una prevalecte visión reactiva** ante el riesgo de desastres, así como una **degradación ambiental creciente, no permiten que el país sea resiliente**, en temas relacionados con la seguridad y bienestar de la población y el eficiente manejo del entorno físico, sustentado en criterios de ordenamiento territorial y la inclusión social.” (énfasis añadido).

Y agrega: “La **presencia de peligros en el territorio**, aunada a las condiciones de **exposición y vulnerabilidad creadas por la actividad humana**, dan como resultado un incremento en los escenarios de riesgo, que de materializarse comprometen el desarrollo del país y acentúan las asimetrías en el bienestar social”. (énfasis añadido).

Es decir, el Plan Sectorial reconoce como **factores principales sobre la falta de resiliencia** lo siguiente:

- La limitada vinculación entre los sectores social, académico, privado y gubernamental;
- La falta de coordinación interinstitucional;
- La falta de armonización de políticas públicas;
- Un marco legal desactualizado y heterogéneo;
- Insuficientes mecanismos y fondos preventivos;
- Prevaliente visión reactiva ante el riesgo de desastres;
- Degradación ambiental creciente;
- Presencia de peligros en el territorio;
- Condiciones de exposición y vulnerabilidad creadas por la actividad humana;
- Falta de Atlas de Riesgos Municipales;
- La información del Atlas Nacional de Riesgos y los demás existentes, no es utilizada para la toma de decisiones en la planeación del desarrollo, el ordenamiento territorial, la implementación de medidas para la reducción del riesgo, la atención de emergencias o la reconstrucción;
- Escasa planeación y articulación de programas de desarrollo urbano de ordenamiento territorial;
- Debilidades en el marco normativo de ordenamiento y desarrollo urbano incrementan vulnerabilidades;
- Conocimiento social sobre protección civil sin lograr el impacto deseado, y
- Ausencia de un Sistema de Alerta Temprana con enfoque de peligros múltiples.

Y por ello, **reconoce que es necesario fortalecer:**

- La prevención con un enfoque estratégico de la GIR;
- Las capacidades institucionales y de cooperación internacional;
- Los instrumentos financieros;
- El marco jurídico, y
- La promoción del desarrollo de una sociedad resiliente.

Igualmente reconoce que la **movilización de inversiones debe orientarse hacia:**

- El impedimento de nuevos riesgos;
- La resiliencia de la infraestructura sanitaria, del patrimonio cultural y de los lugares de trabajo;
- El fortalecimiento de la cooperación internacional, y

- La elaboración de políticas de los donantes y programas que tengan en cuenta los riesgos, incluidos los préstamos y el apoyo financiero brindados por las instituciones financieras internacionales.

Asimismo, refiere que se alinea con **seis de los Objetivos del Desarrollo Sustentable (ODS) de la Agenda 2030** que son:

1. el fin de la pobreza;
2. igualdad de género, diferenciada e intercultural;
3. industria, innovación e infraestructura;
4. reducción de las desigualdades;
5. ciudades y comunidades sostenibles, y
6. acción por el clima.

Y finalmente, pero no menos importante, reconoce que “... *La coordinación resulta un instrumento fundamental para la implementación de este Programa, en virtud de que las acciones que en el mismo se prevén, deben ir alineadas a las diversas disposiciones que se vinculan con la Seguridad Pública, Seguridad Nacional, Derechos Humanos, Protección Civil, Responsabilidad Hacendaria, Sistema de Justicia Penal, Instrumentos Internacionales y todas aquellas relativas a las atribuciones de la Administración Pública Federal.*”

Dado que el sustento de ruta a seguir para lograr una Gestión de Riesgos eficaz tal como lo mandata la LGPC, y que para el periodo 2018-2024 de la actual administración no lo fue el PND, que se traduce en Ley y que para este sector es inexistente, como igualmente inexistente es el Programa Nacional de Protección Civil, resulta fundamental el contenido del Plan Sectorial enunciado como carta ruta de la política pública en cuestión.

Hay que señalar que, para lograr el objetivo planteado, el Plan Sectorial determinó 4 líneas estratégicas (llamadas estrategias prioritarias) las que a su vez se desdoblan en 17 líneas de acción (llamadas acciones puntuales), y que se vuelven fundamentales, siendo éstas las siguientes:

ESTRATEGIA PRIORITARIA 5.1. Prevenir riesgos y desastres por fenómenos perturbadores, mejorar su conocimiento y establecer acciones que promuevan el acceso igualitario a la protección civil y la resiliencia en la sociedad.

Acción puntual
5.1.1 Promover la investigación científica y tecnológica para la generación de conocimiento sobre el riesgo de desastres y sus factores causales, con perspectiva de género, diferenciado e intercultural.
5.1.2 Promover el diseño de políticas públicas para la gestión integral del riesgo de desastres y la acción participativa de todos los sectores de la sociedad, con énfasis en la reducción de riesgos, la prevención y autoprotección a grupos en situación de

vulnerabilidad: niñas y niños, jóvenes y adolescentes, personas con discapacidad, mujeres, personas adultas mayores, personas indígenas, personas afroamericanas, personas en condiciones de pobreza extrema y personas de la diversidad sexual.
5.1.3 Evaluar el impacto de los desastres y avances en la gestión integral de riesgos a través de metodologías de verificación de logros e impacto.
5.1.4 Consolidar un Sistema Nacional de Alertas, a través de la ampliación de la cobertura, disponibilidad y acceso a las personas expuestas a amenazas múltiples.
5.1.5 Capacitar y profesionalizar a los integrantes del SINAPROC en materia de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de manera incluyente, a través de la ENAPROC.
5.1.6 Promover estrategias de difusión en materia de Gestión Integral de Riesgo a nivel Nacional con énfasis en la prevención y autoprotección a grupos en situación de vulnerabilidad: niñas y niños, jóvenes y adolescentes, personas con discapacidad, mujeres, personas adultas mayores, personas indígenas, personas afroamericanas, personas en condiciones de pobreza extrema y personas de la diversidad sexual, dirigidas al sector público, privado y social para incidir de manera oportuna en su identificación, prevención, reducción y control.
5.1.7 Sistematizar e integrar la información del riesgo de desastres, a través de los atlas de riesgos, para la toma de decisiones en la gestión integral de riesgos.

ESTRATEGIA PRIORITARIA 5.2. Coordinar la respuesta y atención, de manera efectiva e incluyente a emergencias y desastres provocados por fenómenos perturbadores, para disminuir su impacto.

Acción puntual
5.2.1 Fortalecer las capacidades del personal de Protección Civil para la coordinación ante emergencias y desastres, incorporando la participación del sector público, privado y social, para una oportuna respuesta y auxilio a la población.
5.2.2 Implementar políticas y estrategias de coordinación incluyente y con enfoque a derechos humanos, con perspectiva de género, diferenciado e intercultural, mediante los programas de Protección Civil.
5.2.3 Impulsar la participación social en labores de Protección Civil para fortalecer la actuación de coordinación del SINAPROC.

ESTRATEGIA PRIORITARIA 5.3. Instaurar mecanismos de protección financiera para la transferencia del riesgo por fenómenos naturales perturbadores, que permitan generar condiciones de reconstrucción sustentable, con pertinencia cultural y resiliente.

Acción puntual

5.3.1 Coordinar la operación y actualización de instrumentos financieros de la Gestión Integral de Riesgos mediante procesos ágiles.
5.3.2 Asesorar a las entidades federativas y dependencias y entidades de la Administración Pública Federal durante las solicitudes de declaratoria de desastre y de emergencia, para facilitar la disponibilidad de recursos.
5.3.3 Promover acciones y programas en los tres órdenes de gobierno para fortalecer los instrumentos financieros en la Gestión Integral de Riesgos ocasionados por fenómenos naturales perturbadores.

ESTRATEGIA PRIORITARIA 5.4. Fortalecer la gestión integral de riesgos a través del marco legal y políticas públicas transversales, con la participación del sector público, privado y social, para prevenir, reducir y controlar el riesgo de desastres.

Acción puntual
5.4.1 Promover la creación de ordenamientos jurídicos, para fortalecer el marco normativo en materia de Protección Civil.
5.4.2 Crear planes y programas de protección civil, para fortalecer el conocimiento en la materia entre los tres órdenes de gobierno en coordinación con el sector público, privado y social.
5.4.3 Desarrollar e implementar estrategias de vinculación en materia de Gestión Integral de Riesgos, que fortalezcan la participación de los sectores público, privado y social con el propósito de crear entornos seguros y resilientes.
5.4.4 Desarrollar acciones de innovación para el diseño de planes de continuidad de operaciones y respuesta ante emergencias en los sectores público, privado y social.

Surgen muchas dudas sobre si un Programa Sectorial resulta el instrumento adecuado para disponer del único contenido de ruta sobre la construcción de la política pública de la GIRD, ya que se entiende le es aplicable “al sector administrativo que corresponda” por lo que su aplicación transversal y obligatoria para el resto de los sectores, dependencias y órdenes de gobierno sería limitado o nulo, a diferencia de un Programa Nacional, que es mandatado por la Ley General de Protección Civil, y que de conformidad con limitado contenido Constitucional, al menos esta es la Ley facultada para establecer las bases de coordinación de todos los actores y gobiernos. Sin embargo, eso es lo que hay.

4

LA GIRD COMO ELEMENTO DE LA SEGURIDAD HUMANA

Al enfrentarse los riesgos atendiendo sus causas estructurales, se incrementará la Seguridad Humana.

L. Gurza

Como ya se dijo, son diversos los elementos de seguridad que componen la Seguridad Humana. Resultaría difícil “desarticular” todas esas seguridades cuando además estamos llamados a lo contrario, a ver el cumplimiento en el respeto y la observancia plena de los derechos desde una perspectiva interdependiente, universal y progresiva, y garantizando actuar frente a las amenazas que les son inherentes y que se encuentran interrelacionadas la mayoría de las veces, ya que una crisis particular suele detonar a su vez una multiplicidad de amenazas interconectadas si no se atiende adecuadamente.

En un intento bastante genérico por sintetizar este entramado de derechos y amenazas en cada una de las seguridades que integran la Seguridad Humana, podemos ver el siguiente cuadro:

TIPO DE SEGURIDAD	DERECHO QUE RECONOCE	PRINCIPALES AMENAZAS
SEGURIDAD ALIMENTARIA	Ser nutritiva, disponible, accesible, asequible, suficiente, de calidad, utilización y estabilidad.	Hambre, hambruna y desnutrición.
SEGURIDAD SANITARIA	Protección a la salud y contra accidentes; acceso a los servicios sanitarios y medicamentos.	Enfermedades infecciosas mortales; alimentos, agua y ambientes contaminados o no seguros, falta de servicios o acceso a cuidados sanitarios básicos y medicamentos.
SEGURIDAD PERSONAL	Todo lo que entraña el goce y preservación de las dimensiones físicas, psíquicas y morales de la persona, incluida su integridad	Multidimensionales. maltrato, ofensa, tortura o ser tratado de manera cruel o inhumana en menoscabo de la dignidad e integridad de la persona. Violencia física o psíquica; delitos,

	personal, vivir con dignidad, sin miedo y sin necesidad.	terrorismo, desaparición forzada, violencia doméstica, mano de obra infantil.
SEGURIDAD MEDIO AMBIENTAL	Ambiente físico saludable para su sobrevivencia, desarrollo y bienestar. Acceso, disposición y saneamiento de agua, para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.	Degradación medioambiental; agotamiento de recursos naturales; contaminación; desastres de origen natural; cambio y variabilidad climática.
SEGURIDAD ECONÓMICA	Fuente segura de ingresos legítimos y suficientes para todas las personas; poder adquisitivo; estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero.	Pobreza y todas sus consecuencias; desempleo.
SEGURIDAD COMUNAL O COMUNITARIA	Vivir libre de violencia y discriminación. Acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales y a la libre determinación.	Discriminación, violencia, conflictos y segregación que, debido a la pertenencia a un grupo social, étnico, religioso o cultural, o que, por razones de sexo, género, edad, etc., se limitan las libertades
SEGURIDAD POLÍTICA	Libre ejercicio de los derechos políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales.	Represión policial e institucional, conflictos políticos que vulneren derechos; abuso de autoridad y en la restricción de derechos humanos y libertades.

Recordemos que un desastre, generalmente traerá a colación múltiples amenazas a los diversos tipos de seguridades y dimensiones que integran la Seguridad Humana, no obstante, en algún lugar se deberían colocar dado que generalmente los desastres se han atribuido principalmente a las amenazas de origen natural, como los huracanes, volcanes o sismos, por ende, el impulso de políticas internacionales de RRD se han centrado mayormente en amenazas medio ambientales, en donde suele colocarse también la política de la GIRD como parte de dicha dimensión.

Sin embargo, a estas amenazas ambientales de origen natural podemos sumar muchas otras más, pero de origen antropogénico, que a su vez resultan de grave afectación ambiental como los incendios forestales, los derrames químicos y las emergencias radiológicas. Asimismo, existen otros fenómenos antropogénicos no ambientales sino de tipo socio-organizativo, como son los eventos de movilización masiva, los desplazamientos forzados, los actos de terrorismo, los movimientos

armados y otros constitutivos de violaciones a los derechos humanos que pueden producir también “desastres” y que la ley define como “antropogénicos” pero que no son de origen ambiental. El Artículo 2º de la LGPC en su fracción XX define: “*Fenómeno antropogénico: Agente perturbador producido por la actividad humana; ...*” (DOF, 2000).¹⁰³

Asimismo, el artículo 15 de la referida ley, establece que el objetivo general del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) “... *es el de proteger a la persona y a la sociedad y su entorno ante la eventualidad de los riesgos y peligros que representan los agentes perturbadores y la vulnerabilidad en el corto, mediano o largo plazo, provocada por fenómenos naturales o antropogénicos, a través de la gestión integral de riesgos y el fomento de la capacidad de adaptación, auxilio y restablecimiento en la población.*” (énfasis añadido).

Y el artículo 25 añade: “*Las autoridades correspondientes en su ámbito de competencia llevarán a cabo proyectos, estudios e inversiones necesarias para ampliar y modernizar la cobertura de los sistemas de medición de los distintos fenómenos perturbadores naturales y antropogénicos, encaminados a prevenir riesgos que pongan en peligro la vida y que puedan provocar daños a la población*”.

Es decir, que la referida Ley da igual responsabilidad a los miembros del SINAPROC para la atención de los diferentes tipos de fenómenos, **sin restar importancia alguna sobre su origen**, ya sea natural o provocado por el ser humano.

No obstante, en la discusión que se produjo para la generación de esta Ley, de la que tuve la responsabilidad de coordinar en su definición y aprobación, se pudo constatar que las argumentaciones alrededor de los fenómenos antropogénicos resultaron de lo más complejas. De tal discusión se generó el contenido del artículo 65, particularmente para definir quién debía responder financieramente a tales desastres antropogénicos, resultando en los siguientes términos:

*“Artículo 65. Los fenómenos antropogénicos, son en esencia provocados por la actividad humana y no por un fenómeno natural. **Generan un marco de responsabilidad civil, por lo que no son competencia de los Instrumentos Financieros de Gestión de Riesgos previstos en esta Ley.***

Dichos fenómenos encuentran responsabilidad en su atención, regulación y supervisión en el marco de las competencias establecidas por las Leyes locales a las entidades federativas, municipios, demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y en el ámbito federal, a través de las instancias públicas federales, según correspondan. (Párrafo reformado DOF 19-01-2018)

*La Coordinación Nacional y las Unidades de Protección Civil de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, **promoverán con las diversas instancias del Sistema Nacional, para que desarrollen programas especiales destinados a reducir o mitigar los riesgos antropogénicos, así como de atención a la población en caso de contingencias derivadas de tales fenómenos.***”

Por tanto, debe comprenderse que el enfoque de la GIRD, para propósitos de la Protección Civil, no se agota en la seguridad ambiental, sino que, por el contrario, es un modelo de intervención que busca garantizar transversalmente una multiplicidad de derechos cuyas amenazas derivan de múltiples orígenes, y cuyo punto en común para atender por esta política de GIRD y PC, sería el riesgo de desastres que amenaza la vida, la integridad y la salud de la población, así como sus bienes, la infraestructura, la planta productiva y, por supuesto, el medio ambiente. En los términos de como la propia LGPC, que en su artículo 2 define:

“XLIII. 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 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; ...” (*Ibidem*)¹⁰⁴

Como vimos en el apartado anterior, en el artículo 73 el Constituyente dejó en manos del legislador determinar cómo ha de producirse la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, y ello es por el grado de complejidad que representa esta política pública en un país que agota todo el catálogo de peligros naturales y antropogénicos que existen en el mundo entero y que se encuentra en un cambio constante dada la interacción de las personas con su entorno según su propia identidad cultural, así como los cambios globales que produce por un lado el cambio climático, las acciones que produce la evolución del desarrollo tecnológico, científico, económico, etc.

Por otra parte, debemos reconocer que la GIRD aparece enunciada en la CPEUM, aunque no de modo explícito ni ideal, sino a través de su inclusión en el contexto de los derechos humanos. La **reforma constitucional de 2011** estableció en el artículo 1º que: “*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos*”.

Esta reforma puso en el centro de la intervención del Estado a la persona, su dignidad y sus derechos. La que sumada a la LGPC que le da por obligación al Ejecutivo Federal en materia de PC de “asegurar el correcto funcionamiento del Sistema Nacional y dictar los lineamientos generales para coordinar las labores de protección civil en beneficio de la población, sus bienes y entorno, induciendo y conduciendo la participación de los diferentes sectores y grupos de la sociedad en el marco de la Gestión Integral de Riesgos; ...” (Artículo 7. Fr. I.). Es por lo tanto que, si la acción del SINAPROC es planificada, racional, legal, inspirada en principios de orden público, de interés social, y es prioridad en la protección a la vida, la salud y a la integridad de las personas, sus bienes, infraestructura estratégica, planta productiva y el medio ambiente, con inmediatez, equidad, profesionalismo, eficacia y eficiencia en la

prestación del auxilio y en entrega de recursos a la población, con subsidiariedad, complementariedad, transversalidad, proporcionalidad, publicidad, participación social, legalidad, control, racionalidad, transparencia, rendición de cuentas, honradez y respeto a los derechos humanos, tal como lo dispone su Ley General, entonces se debe atender esencialmente el marco de los derechos humanos, y por tanto, existe el deber del Estado de:

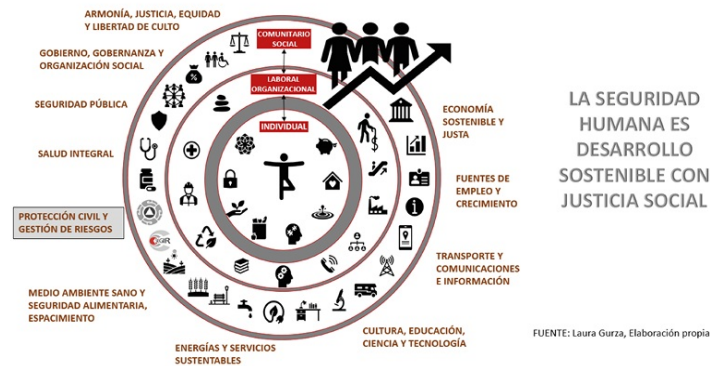
- Poner en marcha la GIRD;
- Articular las políticas con base en el PND (y sus mecanismos);
- Desarrollar un Programa Nacional basado en la coordinación intersectorial e interdisciplinaria, y
- Actuar conjunta y ordenadamente en beneficio del derecho a la vida, la seguridad y la integridad de todas y cada una de las personas.

Como se aprecia, la resiliencia no implica solamente desarrollar la GIRD con un enfoque de derechos humanos, con énfasis en la **Seguridad Humana**, sino que ésta se convierte en un vehículo adecuado incluida la gestión respecto del riesgo de violación a los derechos humanos en el contexto de la protección civil.

Todas y todos, desde cada trinchera, estamos impelidos a la acción liberal y positiva de garantizar y ensanchar las libertades democráticas, lograr el imperio de la Ley y el bienestar sin retrocesos. La Constitución no sólo es un reflejo de lo que somos todos en esencia, sino que además es la única vía para conducirnos.

De hecho, según el artículo 10 de la LGPC la resiliencia forma parte de la GIRD, y según la Constitución, la GIRD, en tanto política pública, es una forma de respetar, garantizar, promover y hacer efectiva la vigencia de los derechos humanos.

Por ello, se trata de crear sistemas políticos, económicos, sociales, medioambientales, militares, de GIRD y culturales, que en su conjunto brinden al ser humano las piedras angulares de su núcleo vital. Para lo que **la definición oficial de la ONU respecto de las Seguridades que integran la Seguridad Humana resulta incompleta**, al ignorar los fenómenos a los que nos hemos referido, que producen desastres, y que son objeto de atención de la Política Pública de Protección Civil y de Gestión Integral de Riesgo de Desastres, pero que no son de origen natural, no obstante que sólo se consideró éstos como amenazas a la seguridad medio ambiental como parte de la Seguridad Humana.



Vale añadir que el conjunto de “Seguridades” o “dimensiones” que abraza el concepto de la Seguridad Humana sí resulta integral, ya que en éste se reúnen un conjunto de derechos y libertades que se encuentran alineados a los objetivos de la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible.



La Seguridad Humana y el conjunto de derechos humanos que ésta involucra, está llamada al igual que la Gestión de Riesgos, a articular acciones obligadas para prever, prevenir, proteger y provocar resiliencia y empoderamiento en las personas y sociedades.



Fuente: Laura Gurza, Elaboración propia

Asimismo, no debemos perder de vista que los derechos humanos son interdependientes, esto se traduce en que todos los **derechos humanos** se encuentran

vinculados entre sí y con el mismo valor. Es de esta forma como confirmamos, que al igual que la GIRD corresponde al Estado organizar la observancia integral de los derechos humanos que garantizan la Seguridad Humana y que la GIRD encuentra tarea puntal cuando menos en cuatro de las metas de la Agenda 2030:



4.1. LA SEGURIDAD HUMANA Y LA PROTECCIÓN CIVIL COMO CONCEPTOS DE SEGURIDAD NACIONAL

Sólo cuando coloquemos a la GIRD en el centro de interés y coordinación de la Seguridad Nacional, lograremos que los nuevos propósitos legales resulten una prioridad.

L. Gurza, 2008

El maestro César Orlando Flores, lo explica muy bien: “*Ante un panorama que muestra un incremento paralelo entre la incidencia de fenómenos perturbadores y el costo que genera su impacto en la sociedad, sumado al aumento de la vulnerabilidad y de los agentes afectables expuestos, se hizo necesario incorporar el tema de Protección Civil en los esquemas de Seguridad Nacional, que permita la adecuación de una mejor estructura del manejo y atención de emergencias, pero sobre todo de la educación, prevención, mitigación y transferencia de los riesgos, mediante un sector estratégico, coordinado y profesional, de forma tal que se incentive la coordinación de estos actores para atender estas contingencias como una prioridad nacional ...*” (Flores, 2016).¹⁰⁵

Este fue el espíritu con el que se acudió a cada disertación en el entonces Centro de Inteligencia para la Seguridad Nacional (CISEN), y ante la oficina donde se coordinaban las tareas del Secretariado Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional, para dar sustento a las argumentaciones que demandaban esta incorporación de la protección civil a los asuntos de la Seguridad Nacional y, por ende, la declaración de su coordinación nacional como instancia de la misma, lo que finalmente se logró en 2009.

El Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional publicó, el 23 de enero de 2009 en el Diario Oficial de la Federación, un **Acuerdo por el que se da a conocer la declaración de la Coordinación General de Protección Civil como Instancia de Seguridad Nacional** (DOF, 209).¹⁰⁶

Esta declaración hace que la protección civil se vincule al concepto legal de la **Seguridad Nacional**, que la propia Ley de Seguridad Nacional define como “... *las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:*

ACUERDO POR EL QUE SE DA A CONOCER LA DECLARACION DE LA COORDINACION GENERAL DE PROTECCION CIVIL COMO INSTANCIA DE SEGURIDAD NACIONAL

ARTICULO PRIMERO.- Se da a conocer la determinación adoptada en el seno del Consejo de Seguridad Nacional para declarar como instancia de seguridad nacional a la Coordinación General de Protección Civil, incluyendo a sus áreas adscritas.

ARTICULO SEGUNDO.- Las bases de datos y sistemas de información de la Coordinación General de Protección Civil y de sus áreas adscritas, que se encuentren bajo su administración, deberán integrarse a la Red Nacional de Información prevista en la Ley de Seguridad Nacional.

ARTICULO TERCERO.- La Coordinación General de Protección Civil, en el ámbito de sus atribuciones, deberá:

I. Colaborar en la determinación y ejecución de las políticas nacionales, acciones y programas operativos de seguridad para la atención de emergencias en materia de Seguridad Nacional;

II. Coadyuvar en la formulación del Programa para la Seguridad Nacional y la definición de la Agenda Nacional de Riesgos;

III. Proporcionar la información que posea y apoyar el desarrollo de las actividades de inteligencia y contrainteligencia que las Instancias integrantes del Consejo de Seguridad Nacional realicen para investigar las amenazas contenidas en el artículo 5o. de la Ley de Seguridad Nacional;

IV. Apoyar con información y, cuando así se le requiera, participar en la ejecución de acciones y medidas de prevención, disuasión y, en su caso, de contención de amenazas concretas a la Seguridad Nacional que acuerde el Consejo de Seguridad Nacional, o bien, aquellas que determine el Presidente de la República;

1. *La protección de la nación mexicana frente a las **AMENAZAS Y RIESGOS QUE ENFRENTA NUESTRO PAÍS**;*
2. *La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;*
3. ***El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;***
4. *El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
5. *La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y*
6. ***La preservación de la democracia, FUNDADA EN EL DESARROLLO económico social y político del país y sus habitantes.***” (énfasis agregado)¹⁰⁷

Asimismo, el artículo 4º determina que: “La Seguridad Nacional se rige por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad,

lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación.”

En el Plan Nacional de Desarrollo vigente para 2013-2018, posterior al acuerdo mencionado, se planteó que: “... el gobierno ha realizado extensas acciones enfocadas a la atención y recuperación ante los desastres, a través de la actuación del Sistema Nacional de Protección Civil [...], se requiere fortalecer las acciones de prevención para reducir los riesgos y mitigar las consecuencias adversas que ocasionan”. Y esto lo hizo **incluyendo el tema de la GIRD en la Agenda de Riesgos de Seguridad Nacional:**

*“...Los riesgos se refieren a la probabilidad de que en un lapso determinado **se produzcan daños a los intereses nacionales debido a la interacción de fenómenos políticos, económicos y sociales con la intervención de agentes no estatales o desastres de origen natural o antropogénico**. Se trata de una condición que pone a prueba la capacidad de respuesta de la nación y que puede ser potenciada por sus vulnerabilidades”. (DOF, 2014b).¹⁰⁸*

También es incluida —sin citarla expresamente como Protección civil o como GIRD, pero sí por los desastres— en el correspondiente *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018* y que fue llamado: *Una política multidimensional para México en el siglo XXI, y lo hizo en los siguientes términos:*

“... En virtud de su ubicación geográfica, sus condiciones geológicas y el impacto de fenómenos globales, México es un país susceptible a la ocurrencia de desastres de origen natural vinculados con las condiciones de sismicidad del país, la actividad volcánica y los fenómenos hidrometeorológicos, especialmente aquellos derivados del cambio climático. Al mismo tiempo, es un país expuesto a escenarios de riesgo de carácter antropogénico, como los incendios forestales, los derrames químicos y las emergencias radiológicas. Todas estas circunstancias pueden tener un impacto directo sobre la seguridad de nuestras instalaciones estratégicas, la cohesión social de nuestras comunidades y la integridad física, el bienestar y el patrimonio de la ciudadanía”.¹⁰⁹

Es en este punto donde comenzó a notarse en los documentos oficiales de política pública del Estado Mexicano que lo que se ha de resguardar en el fondo, mediante la PC-GIRD, y con el aumento de la resiliencia social, es la Seguridad Humana.

Debe decirse , que la incorporación de los temas relacionados con la Gestión de Riesgos de Desastres en materia de Seguridad Nacional abriría además un espacio de oportunidad único para lograr una coordinación más eficaz en materia de fenómenos antropogénicos.

Por ejemplo, en 2004, el Consejo de Seguridad de la ONU **determinó a través de la resolución 1540** (ONU, 2004).¹¹⁰ que todos los Estados deben adoptar y aplicar leyes apropiadas y eficaces a fin de prevenir la fabricación, transferencia, adquisición, posesión, desarrollo y transporte de armas de destrucción masiva, bienes de uso dual, software y tecnología.

En ese sentido, México refrendó su apoyo a los acuerdos y emitió la Ley Federal de Armas Químicas de Destrucción Masiva, con el propósito de prevenir actos terroristas,

y determinó que el CISEN coordinaría las tareas relacionadas con dichas sustancias químicas. Quizá como resultado de un absurdo desesperado, nadie más que dicho Centro había impulsado el tema de tales controles, pese a que la SEDENA llevaba algunos de ellos, y “en tierra de ciegos el tuerto es rey”, así que se los asignaron al Centro, pero definitivamente no está en la naturaleza de éste llevar a cabo tareas operativas de control y supervisión de sustancias químicas, tales como vigilar y controlar el ingreso, transporte, depósito, resguardo, y uso final de sustancias. Sin embargo, sólo serían viables como resultado de una estrecha y generosa colaboración entre diversas autoridades aduanales, de las fuerzas de Seguridad y Ambientales, así como de Protección Civil y de Seguridad en el trabajo, entre otras, y en donde la experiencia de coordinación de las áreas de protección civil era fundamental pese a su nula experiencia en armas, sí era un sector con mayor experiencia en administración de emergencias por sustancias químicas.

Pero continuando con el tema de la GIRD como parte de la Seguridad Humana, y ésta como una tarea obligada de la Seguridad nacional, la ONU enfatizó esto, al menos a partir de 2012 cuando dice: *“La seguridad humana, tal como la he presentado en el informe que figura en el documento A/64/701, parte del entendimiento fundamental de que los gobiernos retienen la función primordial de asegurar la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de sus ciudadanos. Se trata de un instrumento inestimable para ayudar a los gobiernos a determinar cuáles son los factores generalizados, relativos a distintas esferas de la vida, que representan una amenaza para la prosperidad de sus pueblos y la estabilidad de su soberanía. La seguridad humana promueve políticas y programas que contrarrestan y hacen frente a las amenazas actuales y nuevas en un modo que es pertinente a cada contexto, para lo cual se establecen prioridades, lo que ayuda a los gobiernos y la comunidad internacional a utilizar mejor sus recursos y elaborar estrategias que fortalezcan el marco de protección y empoderamiento necesario para garantizar la seguridad humana y la promoción de la paz y la estabilidad en todos los niveles: local, nacional, regional e internacional”.*¹¹¹

Sin embargo, en la actual administración hubo cambios en muchas áreas de la administración pública, y esta muy importante política nacional no fue la excepción. Debe decirse que tampoco se emitió un Programa de Seguridad Nacional, y por obvias razones se desconoce el contenido de la Agenda Nacional de Riesgos que debe emitirse bajo la coordinación del ahora llamado Centro Nacional de Inteligencia (antes CISEN) cada año aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional según lo dispone la Ley. Al respecto, el sitio oficial del gobierno refiere sobre esta agenda que *“... Es un producto de inteligencia y un instrumento prospectivo que identifica riesgos y amenazas a la seguridad nacional, la probabilidad de su ocurrencia, las vulnerabilidades del Estado frente a fenómenos diversos y las posibles manifestaciones de los mismos. Asimismo, permite orientar las labores de inteligencia, así como las acciones, los mecanismos de coordinación y las políticas en materia de seguridad nacional encaminadas a dar continuidad al proyecto de Nación en el corto, mediano y largo plazo.”* Y añade que para su integración se toma en consideración tanto el entorno nacional como internacional, **“así como las aportaciones de las Instancias de Seguridad Nacional,**

con base en los lineamientos establecidos por el CNI y lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa para la Seguridad Nacional.”(GdM, s/f).¹¹² Sin embargo, ni el PND lo menciona, ni existe el Programa Especial, ni hay constancia alguna de que la titularidad de la hoy Coordinación Nacional de Protección Civil participe en el Consejo, o al menos en la elaboración de la Agenda de Riesgos y en las tareas de Coordinación. Saber si se consideran o no los temas relativos a la GIRD, es prácticamente imposible, aunque no ha habido pronunciamiento público alguno al respecto, en ninguno de los momentos críticos que ha vivido el país en tiempos recientes, hablando de Seguridad Nacional.

La Seguridad Nacional en nuestro país requiere de una amplia cooperación para captar información fidedigna sobre el estado que guarda nuestro país, pero también para procesar y, particularmente, para detectar y analizar, el posible impacto de fenómenos y hechos que en múltiples temas y regiones amenazan continuamente a nuestro país; y lo requiere para estar en posibilidades de proporcionar a los usuarios, es decir, a los hacedores de las políticas públicas, y hacerlo de la manera más eficaz y oportuna posible, de los elementos necesarios para la toma de decisiones y para el actuar público en consecuencia, en la preservación de los objetivos de la Seguridad Nacional. La falta de rumbo y coordinación al respecto, evidentemente nulifica o al menos merma el resultado deseado.

4.2. LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES: ¿DEBE CONSIDERARSE UN DERECHO, UNA GARANTÍA DEL ESTADO O UN PRINCIPIO CONSTITUCIONAL?

**Unir las piezas para comprender y satisfacer
integralmente las cambiantes necesidades humanas
y sus derechos, para solucionar los problemas
que enfrentan las personas con las herramientas
de que disponen, siempre ha sido muy difícil;
se requiere primeramente entendimiento
y conocimientos base que la mayoría no posee.**

L. Gurza

Al inicio nos planteamos como parte del objetivo de este trabajo analizar si en todas sus etapas, la Gestión Integral de los Riesgos de Desastres (GIRD) que amenazan la vida, la seguridad de las personas, su patrimonio personal y colectivo y, por ende, la continuidad en su desarrollo sin retrocesos, debe ser considerado un Derecho Humano fundamental, del que gocen todas las personas en pro de la protección de su vida, salud, seguridad, patrimonio y desarrollo sostenible, o es que debe asumirse como una Garantía Constitucional respecto de la correcta actuación del Estado en escenarios de desastres; o bien, si es que se constituye en un Principio Rector para todos, gobiernos y sociedad en conjunto.

En junio de 2011, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sufrió la más importante reforma en materia de Derechos Humanos de nuestro país; entre los cambios, se modificó la denominación del capítulo I del título primero y reformó diversos artículos sustituyendo, en términos generales, la expresión “garantías individuales” por la de “derechos humanos”.

El párrafo primero del artículo 1º de la Constitución quedó así: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los **derechos humanos** reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las **garantías para su protección**, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.”¹¹³

En este párrafo se distingue, por primera vez en nuestra Constitución, entre los Derechos Humanos y las Garantías para su protección. Así que empecemos por diferenciar entre **Principio, Derecho y Garantía**.

El concepto de **Derechos Humanos** tiene un carácter fundamentalmente sustantivo y comprende todos los diversos derechos que la propia Constitución Política, así como los tratados internacionales de los que México es parte, le reconocen a todas las personas, en cuanto a que le son inherentes a su dignidad humana; por ejemplo: el derecho a la vida, a la libertad, a la integridad personal.

Originalmente la corriente iusnaturalista y de la ilustración los consideraban derechos naturales, inalienables e imprescriptibles y así se tomaron en la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789.¹¹⁴

Por otra parte, el concepto de **Garantías Constitucionales** es básicamente de carácter procesal; son los mecanismos que la propia Constitución Política de un país otorga a todas las personas para proteger el ejercicio y la defensa de sus derechos. Por ejemplo, el llamado juicio de amparo contra actos ilegales e inconstitucionales de la autoridad.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia sostuvo que “las garantías de protección de los derechos humanos son técnicas y medios que permiten lograr la eficacia de los mismos; en su ausencia, el goce de los derechos que reconoce nuestro orden constitucional no puede materializarse en las personas”.¹¹⁵

Finalmente, en cuanto a los **principios constitucionales**, éstos se refieren a los valores éticos, sociales, legales e ideológicos que son consagrados en nuestra Constitución; es a partir de ellos que se deriva todo el ordenamiento jurídico, dado que funcionan como directrices esenciales y tienen fuerza vinculante. Las normas, reglamentos y leyes que producen deben contenerlos y respetarlos. Los principios constitucionales inciden en la determinación de las libertades individuales y colectivas, en la regulación de la participación social y en los límites de actuación de los entes de gobierno. El contenido del artículo 1º de nuestra Carta Magna es en sí mismo un ejemplo de principios constitucionales, como lo es también la división de poderes o la seguridad jurídica.



Precisados los conceptos antes enunciados, debemos recordar que a lo largo de este documento hemos insistido sobre que hay múltiples factores que aumentan la posibilidad de que una comunidad determinada sea candidata para padecer los desastres y que las personas sean víctimas de éstos, comprometiendo su vida, su salud o su integridad, además de su patrimonio y de las posibilidades del desarrollo. Igualmente, explicamos como la GIRD, es parte de las Seguridades que constituyen la Seguridad Humana, de una forma transversal, y que responde a la salvaguarda de un conjunto de derechos que la conforman.

La CPEUM cuenta con nueve Títulos que contienen 136 artículos y un número importante de artículos transitorios que se adicionan de manera temporal para la ejecución de mandatos en el texto principal (no obstante que se han utilizado para regular más allá de ese propósito).

Desde sus primeros estudios se ha afirmado que el texto contenido en ella cuenta con una parte dogmática y otra orgánica. La primera se hizo consistir de 29 artículos - originalmente llamadas garantías- y luego de 39 artículos tras la reforma de 2011 - aunque a decir verdad, debe considerarse todo aquel derecho que la Constitución reconozca más allá del documento en donde esté ubicado el texto- pero de manera general, se puede decir que la parte dogmática abarca los primeros 39 artículos y establece derechos y obligaciones, en tanto la parte orgánica, contenida en los siguientes 97 artículos a través de los cuales se define la organización de los poderes públicos en el país.

I	CUATRO CAPÍTULOS - DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS (1-29) DE LOS MEXICANOS (30-32) DE LOS EXTRANJEROS (33) Y DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS (34-38)
II	DOS CAPÍTULOS - DE LA SOBERANÍA NACIONAL Y DE LA FORMA DE GOBIERNO (39-41) DE LAS PARTES INTEGRANTES DE LA FEDERACIÓN Y DEL TERRITORIO NACIONAL (42- 48)
III	CUATRO CAPÍTULOS - DE LA DIVISIÓN DE PODERES (49); DEL PODER LEGISLATIVO(50) CON CINCO SECCIONES (51-79); DEL PODER EJECUTIVO (80- 93); DEL PODER JUDICIAL (94- 107)
IV	DE LAS RESPONSABILIDADES DE AUTORIDADES Y PARTICULARES (108-114)
V	DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN Y LA CDMX (115-122)
VI	DEL TRABAJO Y LA PREVISIÓN SOCIAL (123)
VII	PREVENCIONES GENERALES (124-134)
VIII	DE LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN (135)
IX	DE LA INVOLABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN (136)

Fuente: L. Gurza. Elaboración propia con base en la CPEUM

De ese modo en su primera parte, contiene derechos y garantías para hacerlos efectivos. Y en su parte orgánica, contiene principios rectores para la función administrativa y organizativa de los Poderes de la Unión, encaminados a orientar, condicionar o dirigir la actuación cotidiana en el quehacer público de las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

La CPEUM contiene múltiples principios tales como la **Eficacia**, en el que se supone que la administración debe estar organizada de modo tal que garantice el cumplimiento de los objetivos planteados en la planeación nacional, para el logro de las metas propuestas; o la **Prevalencia del derecho**, que consagra que en la actuación de las autoridades de administración de justicia prevalezca el derecho sustancial, es decir, que las formalidades del procedimiento no impidan se logren los objetivos planteados en el derecho sustancial en litigio; un tercer tipo es el de la **Supletoriedad** por la que se busca, a través de una ley secundaria, se determine cuando será necesario suplir una omisión de la ley, o interpretar en favor de un sector en condición de mayor vulnerabilidad; o bien, la **retroactividad**, que se encuentra prohibida a efecto de no llevar el contenido de una ley hacia atrás en el tiempo; también está el de la **transparencia y la rendición de cuentas** que son principios que deben observar todas las autoridades.

Fue a partir del 2011, con la reforma constitucional mencionada, que se incorporaron otros principios constitucionales rectores en materia de derechos humanos: en ellos encontramos el de **universalidad** reconociendo que los derechos son para todas las personas sin distinción alguna; el de **indivisibilidad**, que mandata que los derechos no puedan fraccionarse cualquiera que sea su naturaleza ya que la suma todos produce la protección a la dignidad de las personas; asimismo se encuentra el principio de **interdependencia**, que explica justamente cómo se encuentran ligados los derechos entre sí, de modo que la violación a uno de los derechos impacta en otros más, afectándolos.

Un principio muy difícil en su verificación es el de la **progresividad**, por el cual se establece un camino en el que se vaya progresando y no retrocediendo, para dar mayor protección y mejores garantías, no obstante, se requieren acciones especiales para demandar que una ley o una reforma a ésta ha producido retrocesos.

Además, existen otros principios como el que se denomina **principio de interpretación Conforme**, que a partir de la reforma cobra vital importancia ya que establece con igual marco de protección constitucional, el contenido en los tratados internacionales de los que México es parte, como una función subsidiaria para su interpretación y protección legal. Y el principio **Pro-Persona**, que atiende la obligación de las autoridades de interpretar y aplicar aquella norma que más le favorezca a la persona, en el reconocimiento o en la restricción de sus derechos, y esto incluye el contenido normativo de tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.

Por otro lado, tras la reforma constitucional del 2011, el capítulo I, título primero,

que era el apartado “de las garantías individuales” se transformó en “de los derechos humanos y sus garantías”, esto con el propósito de que, aun en estado de excepción, se respeten los derechos humanos elementales, aun reconociendo las garantías para su debida protección.

Debemos precisar que la CPEUM estableció una carta de ruta diferente al transformar su marco de protección, porque en principio, debemos entender que los derechos suponen atribuciones de las personas que los poseen y que la Constitución simplemente las reconoce, en tanto que una garantía da los medios o herramientas que brinda del Estado para que se puedan hacer efectivos esos derechos.

Partir de derechos y no de garantías, supone reconocer y no otorgar como sucedía en el pasado. De esta forma podemos distinguir que la Carta Magna **reconoce derechos que le pertenecen a las personas, establece garantías para su protección y ejercicio, y principios rectores para orientar a las autoridades en su actuar.**

El enfoque cambió con el mundo, el Estado, que era el omnipotente centro de atención para la protección mundial, es superado por la dignidad y la seguridad de las personas que le componen y que sin ellas no importaría pues no tendría valor alguno.

Como vimos en apartados anteriores, la Seguridad Humana supone diversos elementos que le constituyen, y cada uno de ellos encuentran protección a través del reconocimiento de éstos como derechos humanos de las personas. Sin embargo, la Gestión Integral del Riesgo supone su consecución al ponerse en marcha y operarse en directo para la protección de esos mismos derechos, a efecto de garantizar que las personas vean integralmente protegida su vida, su salud, su integridad, su patrimonio, sus medios de vida y sistemas de producción, el patrimonio cultural, y otros elementos indispensables para mantener a salvo su núcleo vital, es decir, sobrevivir con dignidad y continuar su proceso de desarrollo frente a los embates de la naturaleza o a los peligros antropogénicos.

Por lo cual, se puede considerar que la GIRD es una Garantía. Sin embargo, dicha garantía no se encuentra reconocida expresamente en el contenido constitucional, tampoco lo es como un derecho de las personas o bien como un principio rector de las autoridades en su contraparte, aun cuando se reconoce la necesidad de establecer las bases de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno en materia de protección civil.

De un estudio realizado por el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y que fue denominado “Promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas en las iniciativas de reducción del riesgo de desastres y de prevención y preparación a ese respecto”,¹¹⁶ podemos traer a colación algunas afirmaciones que resultan pertinentes para extrapolar de una manera más generalizada a todas las personas, ya que se afirma que:

“... 9. Para ser eficaces, las estrategias de reducción del riesgo de desastres requieren la colaboración y aportaciones técnicas de una amplia gama de actores... . Ningún organismo o sector puede esperar lograr por sí solo un cambio significativo; por lo tanto, el proceso mismo de elaboración de estrategias de reducción del riesgo, a través de asociaciones en que colaboran organismos de derechos humanos, expertos en reducción del riesgo de

desastres y representantes de (diversos actores) [comunidades indígenas, ofrece una excelente oportunidad de mejorar la participación de (todos los sectores involucrados) [los pueblos indígenas] en los procesos de adopción de decisiones.

10. Todos los Estados tienen la obligación de proteger los derechos humanos. Un peligro natural no es, en sí mismo, un desastre. El hecho de que se convierta o no en un desastre depende de la exposición de la comunidad, de su vulnerabilidad y de su resiliencia...”

De esta forma, y respondiendo al objetivo marcado para esta investigación se puede afirmar que **la GIRD debe adoptarse, en el contenido constitucional, como una garantía del Estado mexicano a toda la población en su territorio, respecto de la Seguridad Humana frente a los riesgos de desastre sin importar origen o condición alguna.**

Es decir, que los derechos son la vida, la integridad, la salud, el patrimonio, el medio ambiente sano, etc., y la GIRD debe ser una Garantía para el respeto universal, interdependiente, indivisible y progresivo de tales derechos frente a las amenazas y riesgos que producen los diversos fenómenos naturales o antropogénicos.

Asimismo, debe valorarse el incluir tal consideración en repetición hacia particulares responsables de la acción de reparación del daño efectuada, en fenómenos antropogénicos a que ya se refiere la Ley General de Protección Civil de manera genérica, brindando las garantías para que ello suceda.

Que los responsables asuman el costo de su actuar y el Estado se asegure de ello. Solo de esa forma, las personas, las autoridades, los diferentes sectores, etc., serán conscientes de que las decisiones adoptadas, por acción o por omisión, tienen efectos y que éstos, cuando son negligentes, cobran vidas y cuestan. El Estado debe asegurar la funcionalidad de mecanismos de control que así lo garanticen.

El Estado debe garantizar que se eviten los desastres, de origen natural o antropogénico y si éstos sobrevienen, que se atienda a la población de manera adecuada, así como también debe garantizar que se restituyan los bienes afectados y se combata de lleno y de manera real la negligencia, la incompetencia, la ignorancia, la corrupción y la impunidad, o cualquiera que sea la causa que en su caso permitiera la generación de las condiciones que produjeron los desastres.

4.3. DERECHOS AFECTADOS EN UN ESTADO DE EXCEPCIÓN EN CASOS DE DESASTRES O CATÁSTROFES

No podemos depositar la garantía directa de los derechos, dentro de nuestro sistema constitucional, en órganos o estructuras militares.

Los escenarios de desastre o emergencia producen una afectación genéricamente transversal, es decir, que afecta generalmente todos o la mayoría de los servicios, procesos de producción y comercialización, así como los medios de vida y protección en una zona determinada.

Evidentemente que las acciones que se emprenden por el Estado para la protección de las personas y sus intereses deben encontrarse alineadas a la protección en el ejercicio pleno de los derechos previstos para garantizar la Seguridad Humana.

Sin embargo, no podemos concluir este breve análisis sin antes detenernos un momento a dar un vistazo a las excepciones que permite nuestra Constitución para suspender o restringir algunas garantías y derechos, para que el Ejecutivo pueda hacer frente a la situación de emergencia.

Empezaré por reiterar que el primer párrafo del artículo 1º de la CPEUM determina que las garantías no pueden ser restringidas ni suspendidas; excepto en aquellos casos en que la propia Constitución lo permite. Y que la excepción principal que lo permite se encuentra contenida en el artículo 29, que a la letra reza:

*“Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, **podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificarse en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde** (DOF, 2014).¹¹⁷*

*En los decretos que se expidan, **no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.***

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad,

proclamación, publicidad y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.” (DOF, 2011)¹¹⁸

A decir verdad, este artículo 29 constitucional ha jugado un papel modesto hasta ahora, aunque de peligro latente. Entiendo que sólo se ha hecho efectivo una vez bajo el mando del Presidente Manuel Ávila Camacho en 1932, y fue para facilitar la respuesta frente a la agresión del bloque de Alemania, Italia y Japón, países que hundieron dos barcos mexicanos en el marco de la Segunda Guerra Mundial, aunque según refieren no alteró prácticamente en nada la vida de los ciudadanos.

La Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados aprobó en diciembre del 2016 el proyecto de Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional, según un comunicado de prensa de la propia Cámara,¹¹⁹ para regular el procedimiento que decreta esta restricción o suspensión de los derechos y garantías, además de establecer las autorizaciones necesarias para que el Ejecutivo le haga frente a la situación de emergencia a que se refiere el artículo 29.

Sin embargo, el proceso no ha dado fin y el proyecto sigue como proyecto. Así que sin Ley Reglamentaria y de acuerdo con el texto constitucional, las condiciones de excepción podrían darse por:

1. Casos de invasión;
2. Perturbación grave de la paz pública; o
3. De cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto,

El proyecto de Ley Reglamentaria, según el comunicado mencionado, considera a la **invasión** como la entrada de fuerzas armadas, sin la autorización correspondiente, pertenecientes a otro Estado, a cualquier parte del territorio nacional. Asimismo, hace referencia a que la **perturbación grave de la paz pública** se refiere a situaciones de violencia que alteren la estabilidad social y pongan en riesgo la integridad, seguridad o libertad de la población o una parte de ella, y que represente una amenaza a la capacidad de las instituciones del Estado para enfrentar dichas afectaciones. Y finalmente, respecto del **conflicto o grave peligro**, el boletín lo refiere como “*circunstancias excepcionales que generen afectaciones a la población por factores de orden sanitario, ambiental, climático, químico o físico, o bien, por acciones que expongan a emergencias o desastres, sean de origen natural o antropogénico (efectos, procesos o*

materiales resultado de actividades humanas).¹²⁰

Sin embargo, no se encontraron tales definiciones en el proyecto de dictamen,¹²¹ el que sólo se localizó en poder de una organización civil y que refiere:

“Artículo 11. Para efectos de esta ley se considerará n como situaciones que pongan a la sociedad en grave peligro o conflicto, las siguientes:

- I. Las situaciones económicas que por su gravedad e impacto social generen alteraciones del orden público. No obstante, las dificultades económicas por sí solas no justificará n las medidas autorizadas en esta ley.*
- II. Las situaciones derivadas de calamidades o catástrofes públicas originadas por fenómenos naturales o casos fortuitos tales como terremotos, inundaciones, ciclones, incendios, accidentes nucleares o bacteriológicos, o riesgos sanitarios que afecten o puedan inminentemente afectar la salud de la población.”*

Asimismo, el proyecto adiciona en el artículo 13 que las medidas adoptadas durante un estado de excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Igualmente establece que “... las medidas adoptadas *deberán de ser proporcionales al peligro a que hacen frente, racionales, públicas, y coherentes con los principios y valores constitucionales* y que, para adoptar proporcionalmente la medida de excepción, *“deberá ponderarse objetiva y razonablemente el carácter, intensidad, profundidad y particular contexto de las situaciones que puedan generar un grave peligro o conflicto para la sociedad, así como a la integridad de sus miembros.”*¹²²

El dictamen precisa que la restricción o suspensión tendrá como único fin “restablecer la normalidad y garantizar el goce de los derechos humanos”, y sólo podrá decretarse por la única razón de que los derechos y garantías restringidos o suspendidos fuesen un obstáculo para hacer frente de manera diligente a la situación excepcional, siempre y cuando sea por el menor tiempo posible”.

Adicionalmente, el proyecto establece el procedimiento para su emisión y aprobación, revocación y fin de la medida de suspensión, así como de controles del Poder Legislativo y del Poder Judicial al respecto. Y si bien no es propósito de este trabajo abordar de lleno el método de suspensión de derechos y garantías, sí es pertinente confirmar que un escenario de desastre sí podría calificar en las excepciones señaladas en el texto constitucional, por poner en grave peligro a la sociedad, particularmente cuando se requiere adoptar medidas que salvaguarden a las personas, incluso contra su voluntad, cuando resulta, por ejemplo, necesario llevar a cabo tareas

de evacuación de zonas de alto riesgo y existe resistencia, y a su vez les permita a las autoridades tomar control de la situación de peligro.

Pero ciertamente hay de desastres a desastres, la experiencia indica que gran parte de ellos, incluso en desastres de gran impacto, serán estabilizados si se toman las medidas adecuadas, si se actúa correctamente y con el liderazgo de las autoridades, la población debe percibir que las autoridades hacen el correcto esfuerzo y saben lo que están haciendo. El problema es cuando no se actúa o no se hace correctamente.

Además, aunque desastres, los hay más o menos graves, de mayor impacto y riesgo para la población, mejor o peor administrados, con más o menos recursos disponibles y de toda índole (humanos, materiales, financieros); con poblaciones menos o más resilientes, solidarias, preparadas, informadas y participativas o no; con un mayor o menor número de damnificados atendidos o no, pero exacerbados en la desesperación; y evidentemente que no todos, por ser un desastre, justificarían un estado de excepción.

Quizá es por ello por lo que el dictamen refiere en el artículo 11 las “situaciones de calamidades o catástrofes” y no utiliza el de desastres, además de que se destaca el hecho que utiliza “Casos fortuitos” en los siguientes términos:

*“Las situaciones derivadas de **calamidades o catástrofes públicas** originadas por fenómenos naturales o casos fortuitos tales como terremotos, inundaciones, ciclones, incendios, accidentes nucleares o bacteriológicos, o riesgos sanitarios que afecten o puedan inminentemente afectar la salud de la población.”*

Extrañamente, cita diversos tipos de fenómenos naturales como terremotos, inundaciones y ciclones, pero precisa otros que pueden y suelen ser llamados de origen antropogénico como los incendios, accidentes nucleares, bacteriológicos o riesgos sanitarios, pero sin llamarlos así. Pareciera ser que a estos antropogénicos (ya que no son fenómenos naturales) el legislativo les considera “casos fortuitos”, muy desafortunado adjetivo.

Empecemos por entender que significa cada concepto. La Real Academia Española define:

- a. **Calamidad**, del lat. *calamitas*, -ātis 1. f. Desgracia o infortunio que alcanza a muchas personas. Y, 2. f. Persona incapaz, inútil o molesta.
- b. **Catástrofe**, del lat. Tardío *cataströphe*, y éste del gr. καταστροφή *katastrophḗ*, derivado de καταστρέφειν *katastréphein* ‘abatir, destruir’; 1. f. Suceso que produce gran destrucción o daño. 2. f. Persona o cosa que defrauda absolutamente las expectativas que suscitaba. *El estreno fue una catástrofe*. 3. f. Mat. Cambio brusco de estado de un sistema dinámico, provocado por una mínima alteración de uno de sus parámetros. 4. f. T. lit. De-senlace de una obra dramática, al que preceden la epítasis y la prótasis.
- c. **Fortuito**, **ta**, Del lat. *fortuītus*. 1. adj. Que sucede inopinada y casualmente.

Recordemos que la GIRD prevé diversas etapas con el propósito justamente de evitar la “casualidad” y atender la “causalidad”, y considera la previsión y la prevención para

analizar y opinar los riesgos y, por supuesto, para la reducción o eliminación de éstos.

Por lo cual, resultan inapropiados en extremo el uso de términos como caso fortuito o calamidad, que sugieren que los desastres son por falta de fortuna, gracia, o suerte; que ocurrieron así, repentina e imprevista y, por ende, inevitablemente, todo lo contrario al contenido legal de la GIRD que parte de la noción de que los desastres son socialmente contruidos dada la exposición y la vulnerabilidad a los fenómenos, que si dependen de múltiples decisiones netamente humanas y, por ende, corregibles.

Por lo cual, resultaría recomendable al legislador, reconsiderar el texto legal y consultar a especialistas en la materia para evitar el uso de lenguaje que ahí resultaría muy desafortunado y confuso.

Finalmente, de adoptarse la GIRD en el texto constitucional y asumirse como Garantía del Estado, la norma reglamentaria del 29 Constitucional, que como se dijo aún no se emite pese a un plazo determinado y por mucho superado, deberá utilizar también no sólo un lenguaje más apropiado, debiera contener reglas y obligaciones de las autoridades en caso de suspensión por este tipo de escenarios de desastres, que debieran ser sobradamente justificados como graves, y tomando en cuenta su naturaleza, tal como lo refiere Gustavo Silva en los siguientes términos:

*“Como hemos indicado, las garantías individuales a que se refieren los artículos 1º y 29 constitucionales son, en primer término, normas constitucionales en virtud de su pertenencia a la norma suprema. Sin embargo, se diferencian de otras normas del mismo rango en virtud de ser consideradas como: a) derechos públicos subjetivos, en la medida en que son otorgados a la persona en su calidad de gobernado y oponibles al Estado; o, b) disposiciones que determinan los contenidos necesarios, excluidos o potestativos de las normas jurídicas secundarias. En este segundo caso, más que derechos del gobernado **serán normas que contienen obligaciones dirigidas a los órganos del Estado.**” (De Silva, 2008)¹²³*

Asimismo, y en palabras del doctor Diego Valadés, es preciso considerar que “... los estados de excepción son mecanismos adecuados a la defensa del Estado, y que el Estado suele ser entendido en su acepción más restringida. Por otro lado, se sabe que los detentadores del poder suelen identificar su propio destino con el de las instituciones cuya titularidad ejercen, de manera que también aplican para su afirmación personal las defensas que fueron ideadas para las instituciones.” (Fix-Zamudio, 2004).¹²⁴ Por lo cual es preciso considerar, como lo afirmó el maestro Luis Raúl González Pérez, en su calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que la garantía de derechos -y por supuesto con mayor énfasis en los estados de excepción- no puede ser deposita en las estructuras militares (González, 2019),¹²⁵ lo que se destaca dado el papel preponderante con el que estas estructuras o sus representantes intervienen en el auxilio de la población, así como en la administración y atención de los desastres.

CONCLUSIONES

Nos planteamos al inicio de esta investigación dos objetivos centrales: determinar si la Seguridad Humana debe considerarse un derecho humano expresamente reconocido en la Constitución o si se agota con el reconocimiento de otros derechos ya reconocidos en la norma constitucional, y analizar si en todas sus etapas, la Gestión Integral de los Riesgos de Desastres, los que amenazan la vida, la seguridad de las personas, su patrimonio personal y colectivo, debe ser considerado un derecho humano fundamental, del que gocen todas las personas en favor de la protección de su vida, salud, seguridad, patrimonio y desarrollo sostenible, o si se debe asumir como una garantía constitucional cuyo mecanismo protector asegure la actuación correcta del Estado en escenarios de desastres, o se debe constituir en un principio rector para los gobiernos del país y sus sociedades en conjunto, a efecto de ser tomado como referencia en el diseño de las políticas públicas de la seguridad humana y el desarrollo nacional.

Para tal propósito, se abundó particularmente en la exposición sobre el origen, usos, alcances y repercusiones de los conceptos de Seguridad Humana y de Gestión Integral del Riesgo de Desastres (GIRD) en el contexto de los Derechos Humanos y, particularmente -para el caso mexicano-, su inclusión en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los procesos de planeación nacional. Por lo cual resulta conveniente retomar a modo de conclusiones algunas ideas centrales:

PRIMERA. El riesgo entendido como los daños o pérdidas probables sobre un agente afectable, resultado de la interacción entre su vulnerabilidad y la presencia de un agente perturbador, no es uno, único y homogéneo para todas las personas, o para todos los estados, ciudades y comunidades, sino que hay múltiples factores en permanente construcción, que incrementan la posibilidad de que una comunidad determinada sea candidata a padecer desastres, así que la presencia de esos factores no gestionados adecuadamente condena a las personas a ser víctimas de los desastres, comprometiendo su vida, su salud, su integridad, su patrimonio y su oportunidad para el desarrollo futuro de manera sostenible y sustentable.

SEGUNDA. Los desastres no son causa sino efecto, es decir, son consecuencia de un conjunto de decisiones, conscientes o no, y por ello, aun cuando pudiera producir algunos la propia naturaleza, no son naturales; se han ido construyendo paso a paso en el tiempo y en cada uno de sus detalles al ignorar su posibilidad y probabilidad. Por tanto, si socialmente se ha construido y alimentado el riesgo de desastres, socialmente se puede deconstruirlos e impedir que sucedan, al menos en su mayoría y con el menor daño posible.

TERCERA. La Seguridad Humana es el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de pobreza y de desesperación, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar plenamente y en igualdad de todos sus derechos, así como

a desarrollar su potencial humano.

CUARTA. Es responsabilidad de los gobiernos asegurar la supervivencia y los medios de vida con respeto a la dignidad de las personas, y que, reconociendo que las amenazas y riesgos son holísticamente transversales y, por tanto, afectan múltiples esferas de la vida de las personas, poniendo en peligro justamente su supervivencia así como sus medios de vida, es a través de la Seguridad Humana como puede constituirse una respuesta integral a las inseguridades multidimensionales que afrontan las personas, cuyo concepto reúne además los tres pilares del Sistema de las Naciones Unidas, es decir, 1. La paz y la seguridad, 2. El desarrollo y 3. Los derechos humanos.

QUINTA. La Gestión Integral de los Riesgos de Desastres compromete, sin duda, la observancia plena de los tres pilares antes enunciados, al hacerse consistir en un conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos en sus diversas etapas, considerándolos por su origen multifactorial y en un proceso permanente de construcción, que involucra a todos los niveles de gobierno y sectores de la sociedad, para realizar acciones dirigidas a crear e implementar políticas públicas, estrategias y procedimientos que den pautas al desarrollo sostenible al combatir las causas estructurales de los desastres y fortalezcan las capacidades de resiliencia de la sociedad.

SEXTA. La GIRD busca de manera central Reducir el Riesgo de Desastres (RRD) a través de la construcción de la Resiliencia Social, vista como la capacidad de recuperarse frente a las situaciones más complicadas para seguir avanzando en su desarrollo futuro. Por tanto, la RRD debe ser una práctica de esfuerzos constantes y sistemáticos, dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causantes de los desastres, y esto incluye reducir el grado de exposición a peligros y amenazas, de la disminución de vulnerabilidades en la población y sus bienes, así como de una adecuada gestión de los recursos naturales y el medio ambiente.

SÉPTIMA. La RRD al buscar construir Resiliencia Social frente a la amenaza de desastres, requiere fortalecer la Gobernanza del Riesgo construyendo un círculo virtuoso: la gobernanza se da en democracia, la que se construye con la participación social y ésta a su vez es indispensable para lograr la resiliencia social -principal objetivo de la RRD-, la que permite el respeto a los derechos humanos frente al riesgo de desastres y con ello generar las condiciones esenciales para el desarrollo sostenible de las personas y sus comunidades.

OCTAVA. La ONU ha reconocido que el concepto de Seguridad Humana pone de relieve los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad en un conjunto de derechos que son fundamentales para la vida humana y que existe una interrelación entre la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos, por lo que se considera que éstos son la base de la Seguridad Humana y, por lo tanto, de la Seguridad Nacional de los países.

NOVENA. Hablar de Seguridad es hacer referencia a la capacidad de dar respuesta efectiva a riesgos y amenazas, con sus exposiciones y vulnerabilidades y a estar preparados para prevenirlos, reducirlos o eliminarlos, a contenerlos y enfrentarlos, y que esa visión de seguridad va mucho más allá de las tareas de seguridad pública.

DÉCIMA. El concepto de Seguridad Humana ha sido propuesto como un concepto integral que centra el enfoque de las políticas públicas en las personas, sus necesidades, sus contextos y sus libertades y que debe ser abordado como un todo sistémico que integra diversas seguridades tales como la seguridad alimenticia, la personal, la seguridad de la salud, la económica, la ambiental, la política y la comunal.

DÉCIMA PRIMERA. Todos esos aspectos enunciados de la Seguridad Humana están previstos como Derechos Humanos específicos en nuestra Carta Magna, no obstante, que sí hace falta darle un mayor peso, significación y relevancia en términos constitucionales, para hacer de este concepto un pilar de la planeación nacional y del actuar institucional, que le brinde la relevancia y prioridad que en realidad posee.

DÉCIMA SEGUNDA. Todas las seguridades previstas en el concepto de la Seguridad Humana (alimenticia, personal, de la salud, económica, ambiental, política y comunal), son igualmente protegidas en el marco de la política de Gestión de Riesgos en escenarios de desastre, más no las agota de ningún modo, dado que se constriñe exclusivamente para administrar los riesgos y amenazas que ofrecen los diversos fenómenos perturbadores, de origen natural y humano, y lo hace colaborando así con la sustentabilidad y sostenibilidad del desarrollo en todos sus niveles.

DÉCIMA TERCERA. Los fenómenos perturbadores se clasifican por su origen en naturales y antropogénicos (generados por el ser humano), siendo el caso que estos últimos pueden ser: fenómenos socio organizativos (movilizaciones, desplazamientos, guerras, etc.); fenómenos sanitario-ecológicos (contaminación de agua o aire, epidemias, etc.) o químico-tecnológicos (incendios, fugas, explosiones, etc.). Centrar las acciones, planes, programas y fondos de atención frente a los riesgos generados exclusivamente por aquellos fenómenos de origen natural, es una visión incompleta.

DÉCIMA CUARTA. Para garantizar la vida, en general, se requiere de un medio ambiente sano y sostener un equilibrio ecológico, es decir, se debe mantener perfecta armonía entre los seres vivos y su medio ambiente. Sin embargo, se han creado amenazas reales alterando ecosistemas, debido a supuestas “causas naturales”, como por ejemplo, el cambio climático o el calentamiento global, o la polución de ríos y mares, que son producidos por el ser humano y, por tanto, no son “naturales”, así como por causas sí reconocidas como antropogénicas, como son el uso irracional del agua, o la deforestación, que a su vez reduce la absorción de agua al subsuelo por la sobre explotación de los bosques, la destrucción de la flora y la fauna y el deterioro generalizado del medio ambiente.

DÉCIMA QUINTA. La ONU encuadra la temática relativa a los desastres y la gestión de éstos, en la Seguridad Medio Ambiental al hablar de la Seguridad Humana, sin embargo, esto excluye el riesgo de desastres no ambientales y los de origen antropogénico, que sí se abordan en la política de Gestión Integral del Riesgo de Desastres. Por tanto, la Seguridad Medio Ambiental no agota la GIRD, aunque la GIRD sí considera la Seguridad Medio Ambiental.

DÉCIMA SEXTA. La Seguridad Personal no es abordada en la Constitución General de la República de manera integral y frente a cualquier tipo de amenaza o riesgo a la persona, en virtud de que tiene un eminente enfoque de seguridad pública (es decir, de

amenazas antropogénicas como conflictos, inseguridad, abuso o violencia, entre otros), ya que el enfoque de derechos humanos es visto desde el quebranto de derechos por parte de las autoridades y no de las garantías de protección al conjunto de derechos que son abordados por el concepto de la Seguridad Humana. Por tanto, podríamos decir que Seguridad, en su acepción más amplia, también es la capacidad de dar respuesta efectiva a los riesgos, amenazas o vulnerabilidades de diversa índole y a estar preparados para prevenirlos, contenerlos y enfrentarlos, y que las políticas de Seguridad Pública son limitadas en tal propósito.

DÉCIMA SÉPTIMA. La Seguridad Alimentaria se ve comprometida con los efectos del Cambio Climático (CC) en tanto no se hace una adecuada Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) y se adopten medidas reales y necesarias de adaptación al CC, que proteja a las comunidades frente a las pérdidas de cosechas y animales de consumo que los fenómenos naturales y antropogénicos les traen continuamente.

DÉCIMA OCTAVA. Independientemente de la discusión sobre las formas en cómo ha de garantizarse la sobrevivencia de las personas y llegar a la construcción de un sistema en el que haya igualdad de oportunidades y acceso a los recursos para procurarse la satisfacción de las necesidades básicas de manera sostenible y con dignidad, así como garantizar la oportunidad del desarrollo de todas las personas, es evidente que este propósito se constituye en el mayor reto a fin de que no exista pobreza porque las personas ya se encuentren libres de necesidad.

DÉCIMA NOVENA. Las diversas etapas de la Gestión de Riesgos permiten un modelo de intervención integral que, dependiendo del momento en que se interviene, se podría reducir su probabilidad de ocurrencia o de daño, ya que puede ser un riesgo aun no producido y evitar su generación; ser un riesgo latente que puede corregirse o mitigarse, o bien, de haberse materializado, para hacerle frente adecuadamente y evitar la generación de nuevos riesgos por la falta de atención en las tareas de auxilio, administración de la emergencia y estabilización de la misma. También es eficaz para propósito de recuperación y reconstrucción de la infraestructura dañada al implementarse una gestión encaminada a reducir la construcción de nuevos riesgos o reconstrucción de viejos riesgos.

VIGÉSIMA. La GIRD requiere de la gobernanza como vía para lograr el involucramiento de todos los actores que construyen riesgos cotidianamente y, por ende, deben participar en la reducción del riesgo de desastres y garantizar el respeto a los derechos humanos y el desarrollo sostenible.

VIGÉSIMO PRIMERA. La GIRD presenta déficit de contenido constitucional que enmarque adecuadamente la obligación del Estado de garantizar la Gestión del Riesgo de Desastres y hacerlo de manera integral y eficaz, enunciando la obligación y la corresponsabilidad de los diversos actores para la reducción del riesgo de desastres, en beneficio de la seguridad de las personas, de su salud, de la salvaguarda de sus medios de vida y su patrimonio, así como para la eficaz construcción, sostenibilidad y sustentabilidad del desarrollo del país.

VIGÉSIMA SEGUNDA. En la Constitución General de la República la GIRD no ha sido regulada en cuanto a su magnitud y vinculación con un ciclo integrado de tareas, que

debieran ser incluidas en el desarrollo de todas las políticas públicas para reducir los riesgos, y que al haber evolucionado desde una visión limitada y asistencialista de la protección civil a un concepto hoy en la Ley, que implica sobre todo planeación de políticas públicas centradas en la resiliencia, las personas y la reducción sistémica de los riesgos, la Constitución se ha quedado rezagada en el viejo concepto, no obstante que, en tanto política pública, la GIRD deba considerarse como una forma de respetar, garantizar, promover y hacer efectiva la vigencia de los derechos humanos.

VIGÉSIMA SEGUNDA. En el marco legal de la Protección Civil y la Gestión de Riesgos de Desastres, así como de la Planeación Nacional, se hace exigible la definición de una ruta clara para lograr sus objetivos y prioridades, y a través de la definición base en el Plan Nacional de Desarrollo, así como de su diseño de Política Nacional en un Programa Nacional específico de la protección civil y la gestión de los riesgos de desastres, para todos órdenes y sectores, ya que resulta limitativo su consideración exclusiva en un plan sectorial.

VIGÉSIMA TERCERA. La Seguridad Humana es un concepto adecuado para enriquecer la calidad de las acciones de prevención y protección de los derechos humanos reconocidos en nuestra Carta Magna, y para ello el Poder Legislativo debiera adoptar, en primera instancia, el concepto de la GIRD como una herramienta analítica y habilitadora, que funja como principio rector de toda política pública y se establezca como garantía constitucional de “buen proceder” en el compromiso de construir en las personas y sus entornos, sociedades más seguras y más humanas.

VIGÉSIMA CUARTA. Las condiciones de la Seguridad Humana en el país mejorarán cuando logremos el pleno respeto a la dignidad de la persona y a los derechos humanos, incluidos aquellos que le permitan a la persona vivir libre de temor y libre de necesidad y miseria; por tanto, debemos pugnar por la erradicación de la pobreza, el hambre, la marginación y las enfermedades, promoviendo la educación de calidad, el desarrollo social y económico efectivamente incluyente, entre otros, pero debemos de manera urgente agudizar nuestras políticas y acciones para gestionar adecuada e integralmente nuestros riesgos frente a los desastres, así como del uso correcto y la conservación de nuestros recursos, a efecto de darle la sustentabilidad y la sostenibilidad a nuestros muy marginales logros en el desarrollo y hacerlo con justicia social.

VIGÉSIMA QUINTA. Todas y todos estamos impelidos, sin retrocesos, a llevar a cabo una acción liberal y positiva de garantizar y ensanchar las libertades democráticas que nos corresponden, a lograr el imperio de la Ley y el bienestar de las personas. La Constitución no sólo es un reflejo de lo que somos, es y debe ser la única vía que debemos seguir para conducirnos.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, Mary B., autora; Lavel, Allan, compilador (1994). "Al Norte de Río Grande, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Disponible en: https://www.desenredando.org/public/libros/1994/anrg/anrg_cap01-QCM_oct-8-2002.pdf
- Audefroy, Joel F.; (2021). "Los Mitos Prehispánicos y los Fenómenos Naturales en Mesoamérica"; *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres*, REDER. Disponible en: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjJ-KerqK_1AhV3J0QIHZunBKAQFnoECAIQAO&url=http%3A%2F%2Fwww.revistareder.com%2Fojsc
- Buzan, Barry (1983). *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations* (Gente, Estados y Miedo: el problema de la Seguridad Nacional en las Relaciones Internacionales). Disponible en extracto traducido al español en: https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/678260/RI_9_7.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Buzan, Barry (2008). *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*, en *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, Núm. 9 octubre, UAM-GERI, consultable en: https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/678260/RI_9_7.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Cámara de Diputados (2016). Comunicado de prensa No. 2783; Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2016/Diciembre/13/2783-Se-aprueba-Ley-Reglamentaria-del-articulo-29-constitucional>
- Cámara de Diputados (2016). Proyecto de Dictamen de Ley Reglamentaria del Artículo 29 Constitucional. Disponible en: <http://situam.org.mx/wp-content/uploads/2016/06/Dictamen-Ley-Reglamentaria-29-constitucional.pdf>. Nota: el sitio de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados no lo consideró en su página web.
- Cámara de Diputados, Gacetas Parlamentarias. Disponibles en: http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Dictamenes/63/gp63_a2primero.html
- Campos Doria C.A., Díaz-Ramírez O. (2003). "Motivación Humana". Citando la teoría de la motivación desarrollada por Abraham Maslow líder de la escuela humanista; Disponible en: <http://paginas.facmed.unam.mx/deptos/psi/wp-content/uploads/2021/05/Unidad2.2.pdf>
- Cartagena Santos, Ilda Lilian (2000). Seguridad ciudadana un derecho humano; *Revista Regional de Derechos Humanos*; disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r26029.pdf>
- CEPAL (2021). Nota: Alta prevalencia de enfermedades no transmisibles en el Caribe está exacerbado. 4 de noviembre de 2021; Disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-alta-prevalencia-enfermedades-transmisibles-caribe-esta-exacerbando-impacto-la>
- CPEUM (2023). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- CNDH (2009). Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recomendación General 15, emitida a los responsables de proveer servicios de salud conforme a sus competencias. 23 de abril de 2009. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/Generales/RecGral_015.pdf
- CNDH (2016). Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Bases para el establecimiento del Plan Estratégico Institucional, mayo. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Transparencia/17/bases_PEI.pdf
- CNDH(2017). Informe El derecho a la protección de la salud en las mujeres indígenas en México. Análisis nacional y de casos desde una perspectiva de Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/documento/informe-el-derecho-la-proteccion-de-la-salud-en-las-mujeres->

indigenas-en-mexico-analisis

De Silva Gutiérrez, Gustavo (2008). Suspensión de garantías. Análisis del artículo 29 constitucional; artículo; Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932008000200003

Delgado Sandoval, Baruch F., Bernal Ballesteros, María José (2020). Catálogo para la Calificación de Violaciones a Derechos Humanos, 2ª edición; Colección CODHEM. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. www.juridicas.unam.mx; <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>;

<https://drive.google.com/file/d/1UwtaB3Ud0bfSbP2pRiTMtNKnP0MDoeXf/view?usp=sharing>

DOF (2023). Planes Nacionales de Desarrollo, México (s/f). Todos disponibles en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

DOF (2014a). Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018, México. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342492&fecha=28/04/2014

DOF (2014b). Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, México. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014

DOF (2020). Plan Sectorial de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana 2020-2024, México. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596028&fecha=02/07/2020.

EIRD (1999). Informe sobre Desarrollo Humano, Impacto humano de un huracán. Capítulo 3 La seguridad humana en riesgo. Honduras. Disponible en: <https://www.eird.org/esp/cdcapra/pdf/spa/doc14666/doc14666-3a.pdf>

FAO-ONU (2002). Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2002. Disponible en: <https://www.fao.org/3/at772s/at772s.pdf>

Fix-Zamudio, Héctor (2004). “Los estados de excepción y la defensa de la Constitución”; Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332004000300002

Flores Sánchez, César Orlando (2016). “Protección Civil: indispensable para la Seguridad Nacional” ALADIPROC.

García Esperón, María (2018). Diccionario de mitos de América. 1ª edición, El Naranjo, CDMX.

GIR, Apuntes (2017). Carrera Técnica en Gestión Integral del Riesgo de Desastres, ENAPROC, CENAPRED. México.

GdM. Gobierno de México (1942). Decreto Defensa Civil, DOF; 13 de agosto de 1942; Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=193478&pagina=3&seccion=1

GdM. Gobierno de México (s/f). Sitio Oficial Sobre la Agenda Nacional de Riesgos; disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/535128/Agenda_Nacional_Riesgos.pdf

González Pérez, Luis Raúl (2019). Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Palabras en la audiencia pública relativa a la reforma constitucional en materia de guardia nacional, celebrada el 10 de enero del 2019. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-01/20190110.pdf>

Herman, Konrad (1996). “Caribbean tropical storms. Ecological implications for pre-Hispanic and contemporary Maya subsistence practices on the Yucatán peninsula”, *Revista Mexicana del Caribe*, núm. 1, pp. 89-129. Y la Revista de edición especial “Impacto del Huracán Isidore”, de la Universidad de Yucatán, Universidad Autónoma de Yucatán, volumen 17, número 223, dic 2002. Disponible en: https://www.desenredando.org/public/articulos/2003/hydy/hydy_sep-18-2003.pdf

IIDH. (s/f). Instituto Interamericano de Derechos Humanos “Seguridad Humana en América Latina”. Disponible en: https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenido=82796aa5-db81-45f2-a31e-f55e5e60d9a1&Portal=IIDHSeguridad

IPCC (2014). Intergovernmental Panel on Climate Change (Capítulo 13. Seguridad Humana, 5º Informe de Evaluación (AR5). Síntesis y traducción propia con base al original disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIAR5-Chap12_FINAL.pdf

Ley de Planeación. Congreso de la Unión, México (5 de enero de 1983). Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf

Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, México (7 de junio de 2013). Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRA_200521.pdf

Ley General de Protección Civil, México (12 de mayo de 2000). Abrogada. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lGPC/LGPC_abro.doc

Ley General de Protección Civil, México (6 de junio de 2012). Vigente. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_190118.pdf

Ley de Planeación, Congreso de la Unión. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf

Ley de Seguridad Nacional, México (31 de enero de 2005). Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/mov/Ley_de_Seguridad_Nacional.pdf

Núñez Mendoza, Pedro (coord.) (2014). La Seguridad Humana como Pilar del Desarrollo Social. Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, Cámara de Diputados. Disponible en: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cesop/lxii/segghum_pildes_socme.pdf

OEA (1948). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

OEA (2003). Conferencia Especial sobre Seguridad (28 de octubre de 2003). Ciudad de México. Disponible en: http://www.oas.org/36AG/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf

OMS/OPS (2014). Recomendaciones para la participación de poblaciones indígenas en la reducción del riesgo de desastres. Enfoques y estrategias para reducir el riesgo de desastres y superar los retos para su aplicación. Disponible en: https://www.paho.org/disasters/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=recommendations-for-engaging-indigenous-populations-annexes&alias=2420-recomendaciones-de-la-consulta-hemisferica-sobre-poblaciones-indigenas-y-desastres&Itemid=1179&lang=en

OMS (1 de julio de 2021). Comunicado. “Miles de millones de personas se quedarán sin acceso a servicios de agua potable, saneamiento e higiene antes de 2030 ...”. Disponible en: <https://www.who.int/es/news/item/01-07-2021-billions-of-people-will-lack-access-to-safe-water-sanitation-and-hygiene-in-2030-unless-progress-quadruples-warn-who-unicef>

ONU (1945). Carta de las Naciones Unidas. 26 de junio de 1945. Disponible en: <https://www.un.org/es/charter-united-nations/>

ONU (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Disponible en: https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/spn.pdf

ONU (1949). I. Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/treaty/treaty-gc-1-5tdkna.htm>

ONU (1949). II. Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/treaty/treaty-gc-2-5tdkwc.htm>

ONU (1949). III. Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/treaty/treaty-gc-3-5tdkwx.htm>

ONU (1949) IV. Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/treaty/treaty-gc-4-5tdkyk.htm>

ONU (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Declaración Universal de Derechos Humanos. Disponible en: https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/spn.pdf

ONU (1977). Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/protocolo-ii.htm>

ONU (1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro; Brasil; División de Desarrollo Sostenible, junio de 1992. Disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

ONU (1994). Plan de Acción de Yokohama. Disponible en: <https://eird.org/fulltext/Yokohama->

[strategy/YokohamaEspa%F1ol.pdf](#)

ONU (2000). Consejo Económico y Social E/C.12/2000/4, Observación General 14, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 12 de agosto del 2000. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/publisher/CESCR/GENERAL/47ebcc492.0.html>

ONU (2004). Resolución S/RES/1540 del Consejo de Seguridad Sobre Armas de Destrucción Masiva; 5 de noviembre de 2004. Disponible en: [https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1540%20\(2004\)&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1540%20(2004)&Lang=S)

ONU (2005a). Marco de Acción de Hyogo, Japón. Disponible en: https://www.preventionweb.net/files/1217_HFABrochureSpanish.pdf

ONU (2005b). Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU A/RES/60/1; Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005; 16 de septiembre de 2005; Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/60/1>

ONU (2009). A/HRC/10/61 Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General; Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/103/47/PDF/G0910347.pdf?OpenElement>

ONU (2010). Resolución A/RES/64/291 de Seguimiento a la resolución 64/291 de la Asamblea General sobre Seguridad Humana, ONU, 27 julio 2010. Disponible en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/64/291>

ONU (2012a). Resolución A/66/763 de Seguimiento a la resolución 64/291 de la Asamblea General sobre Seguridad Humana, ONU, 5 abril 2012. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/66/763>

ONU (2012b). Resolución 66/290 de la Asamblea General de la ONU, 10 de septiembre aprobada, y 25 de octubre de 2012 publicada. Disponible en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/66/290>

ONU (2014). Resolución A/HRC/EMRIP/2014/2; Promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas en las iniciativas de reducción del riesgo de desastres y de prevención y preparación a ese respecto; Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/Session7/A-HRC-EMRIP-2014-2_sp.pdf

ONU (2015). Marco de Sendai, Japón, UNISDR. Disponible en: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

OACDH-ONU (2021). Notas seminario sobre acceso a medicamentos y vacunas de la propia ONU, el 8 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2021/12/1501132>

ONU-UNDRR (s/f). Página Financiamiento. Disponible en: <https://www.undrr.org/es/sobre-undrr/financiamiento>

Payá Martínez, Isaac (s/f). Las necesidades como análisis económico en Agnes Heller. Disponible en: <https://digitum.um.es/digitum/bitstream/10201/95243/1/Las%20necesidades%20como%20an%C3%A1lisis%20econ%C3%B3mico.pdf>

PNUD (1994). Informe sobre desarrollo humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-ONU; Fondo de Cultura Económica, México. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf

SEGOB (2015). Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI. Disponible en http://dof.gob.mx/DOFmobile/nota_detalle_popup.php?codigo=5342824

SEGOB (s/f). Amenazas y riesgos de la seguridad nacional. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/443056/amenazas_y_riesgos_a_la_seguridad_nacional.pdf

SEGOB (2009). Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional que declara Instancia de Seguridad Nacional a la Coordinación General de protección Civil de la SEGOB; Disponible en: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwid1IXd9tn0AhUwl2oFHVLPDJEQFnoECSCJN>

SCJN. Tesis aislada 1ª CCLXXXVI/2014 (10ª), “Derechos Humanos. Naturaleza del concepto ‘Garantías de Protección’, incorporado al artículo 1º De la Constitución Federal, vigente desde el 11 de junio de 2011”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro 9, agosto de 2014, t. I, p. 529, reg. 2,007,057. <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?>

[id=42941&Clase=VotosDetalleBL](#)

SNPC (1986). Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, México. Disponible en:

<http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/6/1/images/besnpc.pdf>

Tejeda González, José Luis. (2021). "Poder, autoridad y dominio", Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México. Disponible en:

<https://www.redalyc.org/journal/4769/476964840015/html/>

W. Neil Adger (UK), Juan M. Pulhin (Philippines) (coord); Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2014). Capítulo 13. Seguridad Humana, 5º Informe de Evaluación (AR5). Síntesis y traducción propia con base al original disponible en:

https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-Chap12_FINAL.pdf

¹¹ Disponible en: <https://marcomares.com.mx/economia/se-crean-60221-empleos-formales-en-junio-imss/>

² Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/encuestas-sobre-las-expectativas-de-los-especialis/%7BC1A6A37D-704A-AD07-7757-8F6391F85D75%7D.pdf>

³ Disponible en: https://coparmex.org.mx/downloads/ENVIOS/CP_4_DE_CADA_10_EMPRESARIOS_CONSULTADOS_POR_CO

⁴ Disponible en: <http://www.informeseguridad.cns.gob.mx>

⁵ Ley General de Protección Civil, México, 6 de junio de 2012. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_190118.pdf

⁶ A/66/763 Seguimiento de la resolución 64/291 de la Asamblea General sobre Seguridad Humana, ONU. 5 de abril de 2012. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/66/763>

⁷ *Ibidem*.

⁸ Disponible en: <https://www.un.org/es/charter-united-nations/>

⁹ Buzan, Barry (2008). *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*; pág. 19. Disponible en: https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/678260/RI_9_7.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁰ Disponible en: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/treaty/treaty-gc-1-5tdkna.htm>

¹¹ Disponible en: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/treaty/treaty-gc-2-5tdkwc.htm>

¹² Disponible en: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/treaty/treaty-gc-3-5tdkwx.htm>

¹³ Disponible en: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/treaty/treaty-gc-4-5tdkyk.htm>

¹⁴ La CIRT fue creada el 22 de agosto de 1864 con un auténtico Primer Convenio de Ginebra, mismo que abrió paso a los 4 convenios y sus protocolos adicionales referidos como posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Es decir, que el conocido Primer Convenio es en realidad la versión actualizada del Convenio de Ginebra sobre los combatientes heridos y enfermos, ya que fue posterior a los textos adoptados en 1864, 1906 y 1929.

¹⁵ Véase en: <https://www.eird.org/esp/cdcapra/pdf/spa/doc14666/doc14666-3a.pdf>

¹⁶ Buzan, Barry (1983). *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations* (Gente, Estados y Miedo: el problema de la Seguridad Nacional en las Relaciones Internacionales), obra citada, disponible en extracto traducido al español en: https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/678260/RI_9_7.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁷ La Seguridad Humana como Pilar del Desarrollo Social. Pedro Núñez Mendoza, Coordinador. Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, Cámara de Diputados, 2014, pág. 23. Disponible en: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cesop/lxii/seghum_pildes_socme.pdf

- ¹⁸ Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf
- ¹⁹ Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/60/1>
- ²⁰ Resolución 217 A (III). Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/60/1>
- ²¹ Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/60/1>
- ²² Disponible en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/64/291>
- ²³ Disponible en: <https://undocs.org/es/A/66/763>.
- ²⁴ Resolución 66/290 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptada el 10 de septiembre y publicada el 25 de octubre de 2012. Disponible en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/66/290>
- ²⁵ Resolución 66/290/ONU
- ²⁶ Resolución 66/290/ONU
- ²⁷ Disponible en: http://www.oas.org/36AG/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf
- ²⁸ Todos los Planes Nacionales de Desarrollo se encuentran publicados en el Diario Oficial de la Federación y están disponibles en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- ²⁹ DOF, 20223. PND 2001-2006 pág. 45.
- ³⁰ DOF, 2023. PND 2001-2006, pág. 47.
- ³¹ DOF, 2023. PND 2007-2012, pág. 6.
- ³² Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional que declara Instancia de Seguridad Nacional a la Coordinación General de protección Civil de la SEGOB; Disponible en: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwid1IXd9tn0AhUwl2oFHVLPDJEQFnoECAQ>
- ³³ DOF, 2023. PND 2013-2018, pág. 14 disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- ³⁴ Núñez Mendoza, Pedro, *La Seguridad Humana como Pilar del Desarrollo Social*. Coordinador. Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, Cámara de Diputados, 2014, pág. 14. Disponible en: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cesop/lxii/seghum_pildes_socme.pdf
- ³⁵ Disponible en: <https://undocs.org/es/A/66/763>
- ³⁶ *Ibidem*.
- ³⁷ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2014). Capítulo 13. Seguridad Humana, 5º Informe de Evaluación (AR5). Síntesis y traducción propia con base al original disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-Chap12_FINAL.pdf
- ³⁸ Heller fue una filósofa, socióloga, profesora y autora húngara. Una prominente pensadora marxista en un primer momento, quién más tarde se plegó a una posición socialdemócrata. Quien estudio la teoría de las necesidades de Marx y la amplió.
- ³⁹ Payá, Isaac. “Las necesidades como análisis económico en Agnes Heller”. Doc. Mx.
- ⁴⁰ Campos Doria C.A. y Díaz-Ramírez O. (2003). *Motivación Humana*. Citando la teoría de la motivación desarrollada por Abraham Maslow, líder de la escuela humanista. Disponible en: <http://paginas.facmed.unam.mx/deptos/psi/wp-content/uploads/2021/05/Unidad2.2.pdf>
- ⁴¹ Párrafo adicionado DOF, 13-10-2011.
- ⁴² Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2002, FAO-ONU. Disponible en: <https://www.fao.org/3/at772s/at772s.pdf>
- ⁴³ *Ibidem*.
- ⁴⁴ Declaración Universal de Derechos Humanos. Disponible en:

https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/spn.pdf

⁴⁵ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

⁴⁶ Disponible en: <https://respuestas.tips/cual-es-el-clima-de-mexico/>

⁴⁷ Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018; Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342492&fecha=28/04/2014

⁴⁸ Párrafo adicionado DOF 03-02-1983. La referida fracción establece la facultad del poder legislativo para: XVI. - Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

⁴⁹ Disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-alta-prevalencia-enfermedades-transmisibles-caribe-esta-exacerbando-impacto-la>

⁵⁰ Disponible en: https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/spn.pdf

⁵¹ Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

⁵² Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

⁵³ Observación General 14, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/publisher,CESCR,GENERAL,,47ebcc492,0.html>

⁵⁴ Que sobre el derecho a la protección de la salud se emitió el 23 de abril de 2009, y dirigida a los Secretarios de Salud, Defensa y Marina, Gobernadores de las entidades federativas y de la ciudad capital, así como a los Directores Generales del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de Petróleos Mexicanos, responsables todos de proveer servicios de salud conforme a sus competencias. Misma que se encuentra disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/Generales/RecGral_015.pdf

⁵⁵ Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/documento/informe-el-derecho-la-proteccion-de-la-salud-en-las-mujeres-indigenas-en-mexico-analisis>

⁵⁶ Delgado Sandoval, Baruch F., Bernal Ballesteros, María José. *Catálogo para la Calificación de Violaciones a Derechos Humanos*, 2ª edición; Colección CODHEM; Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; www.juridicas.unam.mx; <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>

⁵⁷ Declaración Universal de los Derechos Humanos, pág. 2. Disponible en: https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/spn.pdf

⁵⁸ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

⁵⁹ Cartagena Santos, Ilda Lilian. “Seguridad ciudadana un derecho humano”, *Revista Regional de Derechos Humanos*, pag 5; disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r26029.pdf>

⁶⁰ *Ibidem*, p. 12.

⁶¹ Párrafo adicionado DOF 28-06-1999. Reformado DOF 08-02-2012.

⁶² Párrafo adicionado DOF 08-02-2012.

⁶³ Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRA_200521.pdf

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ *Ibidem*. Realce añadido.

⁶⁶ *Op. cit.* Ley Federal de Responsabilidad Ambiental. Artículos 27, 28, 47 y 54.

⁶⁷ Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los

conflictos armados sin carácter internacional, 1977. Artículo 14. Protección de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil. Queda prohibido, como método de combate, hacer padecer hambre a las personas civiles. En consecuencia, se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar con ese fin los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/protocolo-ii.htm>

⁶⁸ Disponible en: <https://www.who.int/es/news/item/01-07-2021-billions-of-people-will-lack-access-to-safe-water-sanitation-and-hygiene-in-2030-unless-progress-quadruples-warn-who-unicef>

⁶⁹ *Op. cit.* DOF. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/115.pdf>

⁷⁰ Párrafo reformado DOF 28-06-1999, 05-06-2013. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

⁷¹ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, “Seguridad Humana en América Latina”. Disponible en: https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=82796aa5-db81-45f2-a31e-f55e5e60d9a1&Portal=IIDHSeguridad

⁷² Tejeda González, José Luis. “Poder, autoridad y dominio”, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México, 2021. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/4769/476964840015/html/>

⁷³ Párrafo reformado DOF 04-12-2006 y 10-06-2011. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>;

⁷⁴ CPEUM; artículo original DOF 05-02-1917. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>;

⁷⁵ Afirmado en un seminario sobre acceso a medicamentos y vacunas de la propia ONU, el 8 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2021/12/1501132>

⁷⁶ Seguimiento de la resolución 64/291 de la Asamblea General sobre seguridad humana, ONU, abril 2012; págs. 7 y 8; Disponible en: <https://undocs.org/es/A/66/763>

⁷⁷ Protección de derechos pueblos indígenas y RRD; ONU; pág. 6; disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/Session7/A-HRC-EMRIP-2014-2_sp.pdf

⁷⁸ GIR, Apuntes; Carrera Técnica en Gestión Integral del Riesgo de Desastres, ENAPROC, CENAPRED. México, 2017.

⁷⁹ El referido Plan de Acción de Yokohama se encuentra disponible en: <https://eird.org/fulltext/Yokohama-strategy/YokohamaEspa%F1ol.pdf>

⁸⁰ MAH, Japón, 2005. Disponible en: https://www.preventionweb.net/files/1217_HFABrochureSpanish.pdf

⁸¹ Celebrada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992, y disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

⁸² Marco de Sendai, ONU, Japón, 2015; Disponible en: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

⁸³ ONU. Disponible en: http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/biblioteca/cendoc/doc_view/201-report-of-the-indigenous-peoples-global-summit-on-climate-change-2009-anchorage.raw?tmpl=component

⁸⁴ *Ibidem.*

⁸⁵ *Op. Cit.* Protección derechos de los pueblos indígenas y RRD. ONU, pág. 4. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/Session7/A-HRC-EMRIP-2014-2_sp.pdf

⁸⁶ García Esperón, María, en el “Diccionario de mitos de América”, 1ª edición, refiere que en maya:

huracán ‘una [sola] pierna’ (hun, uno; racan, pierna’) fue el dios del fuego, del viento y de las tormentas. También es llamado como corazón del cielo y es representado como un ser con cola de serpiente y también de aspecto reptiloide, porta un objeto humeante (posiblemente una antorcha) y una gran corona. Con su única pierna, recorría distancias enormes en poco tiempo. También es descrito caminando de cabeza, con sus manos. De su nombre proviene la palabra huracán que designa al fenómeno meteorológico.

⁸⁷ Herman, Konrad, “Caribbean tropical storms. Ecological implications for pre-Hispanic and contemporary Maya subsistence practices on the Yucatán peninsula”, *Revista Mexicana del Caribe*, núm. 1, 1996, pp. 89-129. Y la Revista de edición especial “Impacto del Huracán Isidore”, de la Universidad de Yucatán, Universidad Autónoma de Yucatán, volumen 17, numero 223, dic. 2002. Disponible en: https://www.desenredando.org/public/articulos/2003/hydy/hydy_sep-18-2003.pdf

⁸⁸ Disponible en: <https://es.wikipedia.org/wiki/Tlálóc>

⁸⁹ Joel F. Audefroy, “Los Mitos Prehispánicos y los Fenómenos Naturales en Mesoamérica”; *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres*, REDER, 2021. Disponible en: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjJKerqK_1AhV3J0QIHZunBKAQFnoECAIQAAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.revistareder.com%2F0js%21

⁹⁰ Flores Sánchez, César Orlando, “Protección Civil: indispensable para la Seguridad Nacional” ALADIPROC, 2016, pág. 4.

⁹¹ *Op. cit.* pág. 9.

⁹² *Ibidem.* pág. 29.

⁹³ DOF, 13 de agosto de 1942. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=193478&pagina=3&seccion=1

⁹⁴ Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil. Disponible en: <http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/6/1/images/besnpc.pdf>

⁹⁵ Cuyas Bases para el establecimiento del PEI se encuentran disponibles, a modo de resumen, en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Transparencia/17/bases_PEI.pdf

⁹⁶ Mary B. Anderson, autora; Lavel, Allan; compilador. “Al Norte de Río Grande, Red de Estudios Sociales: en Prevención de Desastres en América Latina, 1994, pág. 9; Disponible en: https://www.desenredando.org/public/libros/1994/anrg/anrg_cap01-QCM_oct-8-2002.pdf

⁹⁷ Página UNDRR, “Financiamiento”, disponible en: <https://www.undrr.org/es/sobre-undrr/financiamiento>

⁹⁸ *Ibidem.* pág. 11.

⁹⁹ Estos factores, regular y controlar, generalmente se encuentran bajo responsabilidad del Estado.

¹⁰⁰ DOF. *Op.cit.* Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

¹⁰¹ Ley de Planeación, Congreso de la Unión. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf

¹⁰² Plan Sectorial de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana 2020-2024. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596028&fecha=02/07/2020. Énfasis añadidos.

¹⁰³ DOF. Congreso de la Unión. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_200521.pdf

¹⁰⁴ DOF. LGPC, Congreso de la Unión, México. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lGPC.htm>

¹⁰⁵ Flores Sánchez, César Orlando, “Protección Civil: indispensable para la Seguridad Nacional” ALADIPROC, 2016; pág. 37.

- ¹⁰⁶ DOF. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5275699&fecha=29/10/2012
- ¹⁰⁷ Ley de Seguridad Nacional, Artículo 3, Congreso de la Unión, México. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac_200521.pdf
- ¹⁰⁸ Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, México. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014
- ¹⁰⁹ *Ibidem*.
- ¹¹⁰ Disponible en: [https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1540%20\(2004\)&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1540%20(2004)&Lang=S)
- ¹¹¹ Dispñible en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/66/763>
- ¹¹² Sobre la Agenda Nacional de Riesgos, en sitio oficial: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/535128/Agenda_Nacional_Riesgos.pdf
- ¹¹³ CPEUM. *Op. cit.*
- ¹¹⁴ Disponible en español en: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espanol/es_ddhc.pdf
- ¹¹⁵ Tesis aislada 1a. CCLXXXVI/2014 (10a.), “DERECHOS HUMANOS. NATURALEZA DEL CONCEPTO ‘GARANTÍAS DE PROTECCIÓN’, INCORPORADO AL ARTÍCULO 10. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, VIGENTE desde el 11 de junio de 2011”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro 9, agosto de 2014, t. I, p. 529, reg. 2,007,057. <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=42941&Clase=VotosDetalleBL>
- ¹¹⁶ Este Mecanismo de expertos pertenece al Consejo de Derechos Humanos de la ONU, y el documento esta disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/Session7/A-HRC-EMRIP-2014-2_sp.pdf
- ¹¹⁷ CPEUM. Párrafo reformado DOF 10-02-2014
- ¹¹⁸ CPEUM. Artículo reformado DOF 21-04-1981, 02-08-2007, 10- 06-2011
- ¹¹⁹ Comunicado de prensa, boletín 2783, Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2016/Diciembre/13/2783-Se-aprueba-Ley-Reglamentaria-del-articulo-29-constitucional>
- ¹²⁰ Comunicado de prensa, Boletín 2783, Cámara de Diputados, *Op. Cit.*
- ¹²¹ Proyecto de Dictamen de Ley Reglamentaria artículo 29 Constitucional. Disponible en: <http://situam.org.mx/wp-content/uploads/2016/06/Dictamen-Ley-Reglamentaria-29-constitucional.pdf>. Nota: el sitio de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados no lo considera en su página web para el periodo correspondiente a la fecha que enuncia el comunicado de prensa, es decir, diciembre 2016. Puede verificarse en: http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Dictamenes/63/gp63_a2primero.html
- ¹²² *Ibidem*. Disponible en: <http://situam.org.mx/wp-content/uploads/2016/06/Dictamen-Ley-Reglamentaria-29-constitucional.pdf>
- ¹²³ De Silva Gutiérrez, Gustavo. Suspensión de garantías. Análisis del artículo 29 constitucional; artículo; Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932008000200003
- ¹²⁴ Citado por Héctor Fix-Zamudio, “Los estados de excepción y la defensa de la Constitución”; Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332004000300002
- ¹²⁵ Palabras del maestro Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la audiencia pública relativa a la reforma constitucional en materia de guardia nacional, celebrada el 10 de enero del 2019; disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-01/20190110.pdf>

El Programa de Desarrollo de la ONU abordó hace más de tres décadas la máxima aspiración humana: que todas las personas vivan libres del miedo, la necesidad y la miseria. Lo bautizó como **Seguridad Humana**. Hablar de ella es hablar de proteger la esencia vital, el núcleo de sobrevivencia frente a las muchas amenazas graves que existen de todo tipo y en todo lugar, entre ellas las que producen la presencia de los fenómenos de origen natural y antropogénico.

Sin embargo, que se dispongan de tales libertades es un asunto aún más complejo, ya que están compuestas de múltiples variables de naturaleza diversa, que a su vez contienen un conjunto de derechos humanos que buscan garantizar dicha sobrevivencia.

Para lograrlo se suman múltiples retos que requieren el mejor esfuerzo coordinado y la mayor voluntad de todos los actores de una sociedad, pero también requiere de método y de marcos de actuación; la Gestión Integral de los Riesgos de Desastres es uno de ellos. Sin embargo, dinámico como la propia vida humana, enfrenta siempre el reto de mejoras normativas necesarias para su consecución, aquí algo de todo ello.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



Índice

PRÓLOGO	6
ANTECEDENTES	13
EL CONCEPTO DE LA SEGURIDAD HUMANA	17
2.1. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD HUMANA EN EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO	18
2.2. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD HUMANA EN MÉXICO	25
2.3. LOS ELEMENTOS QUE CONFORMAN LA SEGURIDAD HUMANA ¿SON DERECHOS HUMANOS?	30
2.3.1. SEGURIDAD ALIMENTICIA	36
2.3.2. SEGURIDAD DE LA SALUD	40
2.3.3. SEGURIDAD PERSONAL	43
2.3.4. SEGURIDAD MEDIO AMBIENTAL	44
2.3.5. SEGURIDAD ECONÓMICA	50
2.3.6. SEGURIDAD COMUNAL	51
2.3.7. SEGURIDAD POLÍTICA	54
ANTECEDENTES Y CONCEPTOS DE LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO DE DESASTRES	58
3.1. LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO DE DESASTRES	66
3.2. ELEMENTOS QUE CONFORMAN LA GIRD COMO UN MODELO EVOLUCIONADO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO	76
3.3. PREVISIONES LEGALES DE PROTECCIÓN CIVIL Y GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO DE DESASTRES	81
LA GIRD COMO ELEMENTO DE LA SEGURIDAD HUMANA	89
4.1. LA SEGURIDAD HUMANA Y LA PROTECCIÓN CIVIL COMO CONCEPTOS DE SEGURIDAD NACIONAL	95
4.2. LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES: ¿DEBE CONSIDERARSE UN DERECHO, UNA GARANTÍA DEL ESTADO O UN PRINCIPIO CONSTITUCIONAL?	99

4.3. DERECHOS AFECTADOS EN UN ESTADO DE EXCEPCIÓN EN CASOS DE DESASTRES O CATÁSTROFES	104
CONCLUSIONES	110
BIBLIOGRAFÍA	115