

Ciudad de México, 12 de septiembre de 2018

**Contra el desamparo del Estado:
Informe ciudadano sobre las violaciones a los derechos
de las personas damnificadas por el sismo del 19S**

Resumen ejecutivo

A un año del sismo del 19 de septiembre, ninguna autoridad oficial ha producido información completa sobre los distintos tipos de daños que sufrieron las personas damnificadas, ni sobre la responsabilidad de las autoridades en su producción. El censo ordenado por la Ley de reconstrucción de la CDMX se concentró en las afectaciones a edificios e infraestructura y, más recientemente, en el perfil socioeconómico de las personas afectadas. Este examen permite vislumbrar algunas desmejoras en el patrimonio y en el acceso a servicios públicos, pero no caracteriza las afectaciones de los damnificados en términos de sus derechos y, por tanto, no permite identificar su vulneración. Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal aún no ha emitido el informe sobre derechos humanos que, a propósito del 19S, anunció que produciría.

En este contexto, el informe ciudadano que hoy presenta el proyecto Documenta desde abajo tiene el propósito de ofrecer información detallada sobre los **diversos tipos de afectaciones a derechos humanos sufridos por las personas damnificadas** por el sismo del 19S en la CDMX, enfatizando la responsabilidad de las autoridades estatales en su producción, tanto por acción como por omisión. El informe se concentra en las personas y no en los edificios. Pese a que muchos inmuebles colapsaron o sufrieron daños estructurales, es fundamental señalar que estos produjeron y siguen produciendo daños de muy diversa índole en las personas que los padecieron. Esos daños incluyen afectaciones no solo patrimoniales, sino también a los derechos a la vida, la integridad física y psicosocial, la información, la vivienda digna, el acceso a los servicios públicos, el trabajo y la estabilidad de las fuentes de ingreso, la justicia, la verdad, la reparación y la garantía de no repetición.

El informe es producto de un esfuerzo colectivo entre academia y sociedad civil para ofrecer una narración no oficial de lo ocurrido durante el sismo en la CDMX. Presenta **contribuciones importantes relacionadas con seis temas**:

El primero es de carácter **metodológico**. La experiencia de documentación del proyecto representa un ejemplo de los caminos que la sociedad civil puede emprender para registrar, denunciar e intentar así transformar situaciones de injusticia. El informe cuenta cómo se conformó una **red de brigadas** de estudiantes y profesores de diversas universidades, así como de diversos colectivos de la sociedad civil y organizaciones de derechos humanos. Al hacerlo, defiende la importancia de **recabar información de forma independiente** para visibilizar y exigir la reparación y la prevención de las violaciones de derechos producidas por actuaciones irregulares de las autoridades del Estado, como las que se presentaron tras el sismo del 19S.

Aunque el informe se concentra únicamente en las afectaciones sufridas por el sismo de 19S en la Ciudad de México, aporta herramientas metodológicas para la documentación que, con sensibilidad frente a los contextos, podrían ser replicadas en otras regiones del país- como Morelos, Puebla, Chiapas y Oaxaca - en donde las afectaciones por los sismos del 7 y el 19 de septiembre de 2017 produjeron incluso más afectaciones y menos reacción de las autoridades.

El documento es un producto colectivo derivado de la información recabada por **40 brigadas**, integradas por alrededor de 120 estudiantes universitarios de 4 instituciones y 10 programas distintos, que lograron **entrevistar a más de 200 personas damnificadas**, ubicadas en 45 lugares diferentes (principalmente campamentos y albergues) de las delegaciones Benito Juárez, Tláhuac, Xochimilco, Iztapalapa, Milpa Alta, Coyoacán, Cuauhtémoc, Magdalena Contreras y Álvaro Obregón.¹

El esfuerzo de documentación fue apoyado por varias organizaciones de derechos humanos que, desde un comienzo, retroalimentaron y dieron aval al proyecto y estuvieron abiertas a recibir y tramitar las denuncias obtenidas en campo. El esfuerzo también se articuló con personas y organizaciones de sociedad civil que nos dieron información clave para identificar y acceder a los lugares de documentación, nos permitieron canalizar las necesidades de acopio allí encontradas, y nos ayudaron a reflexionar sobre estrategias de devolución de la información.²

El segundo tema del informe se refiere a la situación de **albergues y campamentos**, los principales lugares en los que documentamos. La información recabada nos permite concluir la **ausencia de una política adecuada de vivienda temporal** con posterioridad al sismo. Desde el primer momento de la emergencia existieron más campamentos civiles que albergues oficiales; aunque ambos tipos de vivienda de emergencia disminuyeron conforme transcurrían las semanas, los albergues oficiales cerraron en mayor proporción que los campamentos civiles. De acuerdo con el directorio de albergues de la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México, a menos de un mes del sismo, el 14 de octubre de 2017, permanecían abiertos 14 albergues oficiales, frente a los 48 que abrieron inicialmente con capacidad para atender a 7309 personas. Para el 21 de noviembre, el listado de albergues oficiales indicaba que solo 6 permanecían abiertos, y a cuatro meses del sismo, en enero de 2018, sólo existían tres albergues

¹ Las brigadas se conformaron con estudiantes de las Facultades de Derecho y Ciencias Políticas y el colegio de Geografía de la UNAM; los programas de maestría y doctorado en Antropología Social del CIESAS; las Facultades de Derecho, Sociología, Ciencias Políticas y Comunicación y Cultura de la UACM; el programa de maestría del Instituto Mora y la Facultad de Derecho del ITAM. Asimismo, las organizaciones Habitat International Coalition América Latina, el Centro de Derechos Humanos Fr. Francisco de Vitoria y el colectivo ciudadano Hoy por México aportaron brigadas de documentación propias o ayudaron a coordinar las brigadas de estudiantes.

² Las organizaciones del primer tipo son: el Centro de Derechos Humanos Fr. Francisco de Vitoria, Habitat International Coalition- América Latina, SERAPAZ-Servicios y Asesoría para la Paz, IMDHD-Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, PODER-Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación y FUNDAR-Centro de Análisis e Investigación. Las personas y organizaciones del segundo tipo son: Carlos Rodrigo Mendoza Frago (creador de la cocina de la calle Necaxa), Israel Bahena, Hoy por México, Verificado 19S, Alternativas Comunitarias y la Damnificados Unidos de la CDMX.

oficiales. En contraste, identificamos 78 campamentos civiles inmediatamente después del sismo, de los cuales 64 permanecían abiertos un mes más tarde, y 26 seguían activos para enero de 2018.

La anterior situación indica que hubo un **cierre prematuro de albergues** en momentos en los que las personas seguían necesitando alojamiento de emergencia o temporal. Esta necesidad existe aún para muchas personas damnificadas y deriva de varias circunstancias, por ejemplo, la tardanza en la emisión de dictámenes sobre el estado de los inmuebles afectados y el carácter incompleto y contradictorio de muchos de los expedidos; la larga duración que implican los procesos de demolición, reforzamiento estructural y reconstrucción; la insuficiencia de los tres mil pesos mensuales que otorgó el Gobierno de la CDMX para apoyar a las personas damnificadas sin tener en cuenta que la necesidad de vivienda temporal se prolongaría, sin frenar el alza en el precio de las rentas que acaeció tras el sismo, y sin idear estrategia alguna para la habilitación o construcción de viviendas temporales distintas de albergues de emergencia.

Adicionalmente, las personas entrevistadas registraron **altos porcentajes de abusos e irregularidades** por parte de las autoridades presentes en albergues y campamentos (en más de un 60% de los casos), la ausencia de autoridades civiles (en más de un 50% de los casos) y de autoridades encargadas de la vigilancia en la protección de derechos humanos (en más de un 80% de los casos), la baja garantía de provisión de servicios públicos básicos (solo en alrededor del 30% de los casos), y la inexistencia de una política para atender a poblaciones en situaciones especiales de vulnerabilidad como niños, niñas, adolescentes, mujeres, adultos mayores y pueblos originarios y comunidades indígenas residentes.

El tercer tema sobre el cual el informe presenta aportes relevantes es el relativo a la documentación de **afectaciones individuales, familiares y colectivas producidas por el sismo**. Además de los daños a edificios y casas de habitación, las personas entrevistadas reportaron una gran variedad de afectaciones a sus derechos no patrimoniales, así como **abusos o irregularidades de parte de las autoridades estatales en las diferentes etapas de la emergencia**.

Más del 50% de las personas manifestó sufrir afectaciones psicológicas. Casi una quinta parte reportó que el **jefe de hogar perdió su empleo tras el sismo**, y la mitad que obtenían su sustento de donaciones o apoyos públicos. Además de la pérdida de empleos, lo anterior puede encontrar explicación en el aumento significativo de los gastos del hogar, derivados entre otros de las necesidades de vivienda temporal y los trámites y costos asociados a la dictaminación de inmuebles, el resguardo de bienes, y al acceso a medidas de demolición, reconstrucción, etc. Es probable que todos estos fenómenos hayan generado un **empobrecimiento de la población damnificada** y, con ello, el tránsito a (o el aumento de) una situación de vulnerabilidad socioeconómica.

También la documentación apunta a la **vulnerabilidad de las personas afectadas su relación con los inmuebles** que ocupaban y los documentos para probar tal relación. De las personas entrevistadas dos terceras partes se reconocieron como propietarias, 19% eran ocupantes que no podían acreditar la propiedad, y 15% inquilinas. Mientras que la gran mayoría de propietarias adujeron tener documentos comprobando sus derechos (aunque no es posible

saber si se trata de documentos suficientes y debidamente registrados), más de la mitad de las ocupantes dijeron no tenerlos y las demás se refirieron a documentos muy débiles para proteger sus derechos.

Respecto de las autoridades estatales, las personas afectadas se quejaron de su **ausencia o inacción en varias etapas de la emergencia**, incluyendo: las labores de búsqueda y rescate (22% de las personas encuestadas), el resguardo de objetos personales (96%), las labores de evacuación cuando el estado del inmueble la ameritaba (24%), la producción de dictámenes oportunos (27%), y el anuncio de decisiones sobre reconstrucción (85%).

Además, un 98% de las personas que respondieron las preguntas reportaron **problemas o irregularidades** por parte de las autoridades en relación con sus **obligaciones de dictaminar, demoler o reconstruir**. En buena medida, esas irregularidades tienen que ver con **la falta de información precisa, transparente y pública** acerca del estado de los inmuebles según las evaluaciones técnicas, el modo en el cual se podían recuperar los bienes atrapados en los inmuebles y las condiciones para acceder a medidas de demolición y reconstrucción de los inmuebles afectados.

Nuestros datos también sugieren la posibilidad de que haya habido tanto tardanza en algunas demoliciones, como órdenes demasiado numerosas de demolición y sin fundamento en dictámenes (por ejemplo, 75% de las personas que afirmaron que su inmueble había sido o debía ser demolido no contaban con ningún tipo de peritaje). Igualmente indican que casi la mitad de las personas que debieron salir de sus inmuebles catalogaron la experiencia como un desalojo y no como una evacuación.

Ahora bien, las ausencias e irregularidades de actuación de las autoridades estatales fueron, en buena medida, compensadas por la intervención de la sociedad civil. El cuarto tema que merece la pena resaltar del informe es la constatación de que **la sociedad civil fue activa** en las labores de búsqueda y rescate, construcción de listas de personas rescatadas y fallecidas, resguardo de objetos personales, atención a las afectaciones psicosociales, acopio y donaciones. En muchos casos, la sociedad civil fue la única que desplegó acciones de esta índole; en otros casos, actuó de manera mancomunada con las autoridades estatales. El informe ofrece estudios de caso y testimonios en los que se rescata la actuación de la sociedad civil, así como la organización colectiva de las personas damnificadas para exigir la garantía de sus derechos humanos.

El quinto tema sobre el cual llama la atención el informe es que existe una **importante desigualdad en la presencia y el actuar de las autoridades en las delegaciones más y menos pobres o periféricas**. En los albergues y campamentos de las delegaciones que tienen una mayor proporción de personas pobres (Milpa Alta, Xochimilco, Tláhuac, Iztapalapa y la Magdalena Contreras), hubo una ausencia total de autoridades delegacionales, una ausencia mayor de autoridades encargadas de la vigilancia en la protección de derechos humanos, mayores problemas con las autoridades centrales presentes por falta de apoyos, y menor provisión de servicios públicos básicos que en las delegaciones menos pobres en las cuales documentamos.

De otra parte, en las delegaciones más pobres, hubo una ausencia ligeramente mayor de las autoridades estatales en las labores de rescate, un porcentaje un poco mayor de personas que perdieron sus objetos personales definitivamente, y una parte sustancialmente menor de

personas que fueron evacuadas de inmuebles en riesgo por las autoridades. A la vez, sin embargo, hubo en las delegaciones periféricas mayores (y quizás apresuradas) demoliciones y decisiones de reconstrucción, que tal vez (aunque faltan estudios empíricos que lo comprueben) puedan explicarse por el uso de criterios políticos y no imparciales para su determinación.

Los anteriores hallazgos refuerzan la idea, presente a lo largo del informe, de que los **desastres no pueden comprenderse como fenómenos naturales sino como procesos sociales generados por las acciones y omisiones de las autoridades**. Con base en esa idea, el sexto tema que recuperamos del informe es la identificación que hacemos de las **obligaciones jurídicas internacionales y nacionales que tienen las autoridades estatales en materia de derechos humanos y desastres**, y de las medidas que deben tomarse para su cumplimiento cabal. El informe enfatiza en que la adopción de normas es condición necesaria mas no suficiente para la satisfacción de las obligaciones anteriores. Por ello, el informe hace una serie de recomendaciones concretas sobre las acciones que debe desplegar el estado para que las normas que competen a cada autoridad sean cumplidas.

En términos generales, dichas obligaciones y recomendaciones consisten en: (1) la **prevención** de las afectaciones a derechos antes de las situaciones de emergencia, que debe apuntar a la **reducción de las condiciones de vulnerabilidad y marginalidad socio-económica**, entre otras cosas a través de la evaluación transparente y periódica de riesgos, la protección de los derechos económicos y sociales y la formalización de la propiedad; (2) la **protección y garantía de derechos durante la emergencia**, que exigen la existencia de protocolos de rescate, resguardo de objetos, dictaminación y demolición de inmuebles, así como la oferta de soluciones de vivienda temporal dignas, suficientes y adecuadas y de medidas comprehensivas de atención humanitaria; (3) el **restablecimiento de derechos y la garantía de no repetición** de sus violaciones, por medio de medidas de estabilización socioeconómica y de políticas correctivas y transformadoras de reconstrucción.

Esperamos que este informe, que se nutrió de las experiencias de las personas afectadas, pueda ser ahora usado por ellas para exigir a las autoridades el cumplimiento de sus derechos.

Las obligaciones estatales que identificamos ofrecen un **fundamento sólido a las demandas de la organización de Damnificados Unidos de la CDMX** y a los acuerdos a los que, como resultado de ellas, el gobierno de la ciudad ha suscrito en relación con la asignación suficiente de recursos para la reconstrucción, la **realización inmediata de estudios de suelo para determinar la habitabilidad de zonas de gran vulnerabilidad socioeconómica como Tláhuac, Xochimilco e Iztapalapa**, y la implementación de medidas de reconstrucción que permitan a las personas afectadas recuperar sus viviendas sin demora ni endeudamiento.

Para poner fin a (en lugar de agravar) las violaciones de derechos de las personas damnificadas, **es preciso que el nuevo gobierno de la CDMX cumpla sin dilación los acuerdos alcanzados**. Más aún, para dignificar a las personas damnificadas e impedir que sus derechos vuelvan a violarse, es preciso que en el país exista y se implemente adecuadamente una política integral de prevención, atención de emergencia y restablecimiento de derechos.