



Transparencia **Intermitente**

La importancia del derecho humano a la información en contextos de desastres:

El caso del Huracán Eta en Chiapas

ARTICLE 19

Índice

| | | |
|--------------|--|-----------|
| I. | Introducción | 04 |
| II. | Análisis de estándares internacionales para la protección de las comunidades afectadas en contexto de desastres naturales | 06 |
| III. | Antecedentes y contexto del pueblo zoque en Chiapas | 12 |
| IV. | El impacto del Huracán Eta en las comunidades zoques | 17 |
| V. | Radiografía de la información solicitada a las instituciones responsables | 20 |
| VI. | Análisis de los Resultados de las solicitudes de información | 24 |
| VII. | ¿Qué sigue ahora para las comunidades zoques? | 25 |
| VIII. | Conclusiones | 28 |

I Introducción

A inicios de noviembre de 2020, el Huracán Eta impactó el territorio mexicano. En el estado de Chiapas, su paso dejó a miles de personas damnificadas y en situación de desplazamiento. Las cifras oficiales reportadas incluyen la muerte de 20 personas, 54,976 personas damnificadas, 2 mil 845 viviendas dañadas¹, 26 tramos carreteros interrumpidos por deslizamiento de ladera inestable, el desbordamiento de cinco ríos, tres comunidades incomunicadas por inundación, y muchos otros daños materiales.

El impacto social y económico fue particularmente duro para pueblos indígenas y rurales, cuyas necesidades no fueron atendidas oportunamente. La falta de información sobre las medidas de apoyo a personas damnificadas mermó radicalmente las posibilidades de la población para hacer frente a este desastre natural.

Esta carencia visibiliza la complejidad que implican estos eventos. De acuerdo con el Banco Mundial, los desastres no pueden ser percibidos como “naturales” sino como resultados de acciones humanas: “Los terremotos, las sequías y huracanes son fenómenos naturales, pero el desastre, es decir, los daños y las muertes causadas a raíz de los fenómenos no son naturales, sino el resultado de acciones humanas de omisión o comisión”.²

Ante esta situación, el Estado mexicano y sus respectivos gobiernos han creado y puesto en marcha distintas estrategias. En 1986 se creó la ley que dio forma a lo que hoy es el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC).³ El objetivo general del SINAPROC “es el de proteger a la persona, sus bienes, infraestructura estratégica, planta productiva, el patrimonio cultural y el medio ambiente, a través de la instrumentación de estrategias fundamentadas en los principios de integralidad, transversalidad, corresponsabilidad, eficiencia y equidad encaminados a revertir la construcción social del riesgo”.⁴

Sin embargo, el derecho a la información no figura en las prioridades a la hora de prevenir, atender o mitigar un desastre. Con la finalidad de conocer las consecuencias del ejercicio del derecho a la información en la atención a desastres, en este informe se analiza el caso del pueblo zoque ubicado en el norte de Chiapas, que se enfrentó al Huracán Eta con retos históricos y estructurales a cuestras tales como la discriminación, la marginación y la pobreza. Es-

1 De acuerdo con los datos recabados por el Sistema Nacional de Protección Civil, publicado en <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Tormenta-Eta-Chiapas-se-inunda-y-no-hay-manos-suficientes-denuncia-habitante-20201110-0077.html>

2 Banco Mundial y Naciones Unidas, “Natural Hazards, Unnatural Disasters: The Economics of Effective Prevention”, World Bank, Washington D.C, 2010, p.1.

3 Esta ley se promulgó el 6 de mayo de 1986 con el nombre de “Decreto por el cual se aprueban las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa de Protección Civil que las mismas contienen”. Se creó como una respuesta directa al desastre ocasionado por los sismos del 19 de septiembre de 1985 en el centro del país.

4 Artículo 21 de la iniciativa de la nueva Ley General de Gestión Integral de Riesgo y Protección Civil, 2020.

tas condiciones ponen a la comunidad zoque –y a las comunidades indígenas mexicanas en general– en una condición de extrema vulnerabilidad ante los desastres.

Para este estudio de caso, se llevaron a cabo 108 solicitudes de información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, dirigidas a sujetos obligados de los tres niveles del gobierno mexicano. También se realizaron entrevistas con personas de las comunidades zoques y se revisaron materiales periodísticos nacionales y locales, así como el material audiovisual realizado y publicado en redes sociales por el Centro de Lengua y Cultura Zoque, A.C. Por último, se hizo una revisión de legislaciones y políticas públicas nacionales e internacionales sobre desastres, mitigación de riesgos, derecho a la información y derechos de los pueblos indígenas.

El análisis efectuado nos permite concluir que el enfoque del Estado en este caso fue reactivo, es decir, se llevó a cabo después de que ocurrió el desastre. A dos años del evento, se dirigió la atención a la emergencia, dejando de lado las acciones previas destinadas a la prevención, mitigación y gestión integral del riesgo de los desastres (GIRD). El derecho a la información es útil y necesario para estos fines, sin embargo, no es contemplado ni abordado de manera adecuada por las dependencias oficiales de gobierno.

II Análisis de estándares internacionales para la protección de las comunidades afectadas en contexto de desastres naturales

La comunidad zoque del estado de Chiapas ha sufrido diversas violaciones a sus derechos humanos a lo largo del tiempo, las cuales se agudizaron con el paso del Huracán Eta por su territorio. La población sufrió la pérdida de tierras, viviendas y trabajo, viéndose forzada a la situación de desplazamiento en la que se encuentra actualmente.

Según Elena Burguete⁵, este caso evidenció la gravedad del desplazamiento forzado por causas ambientales hacia el norte, principalmente a Estados Unidos. De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), aproximadamente 120,000 personas se vieron obligadas a evacuar sus hogares, siendo el Huracán Eta junto la Tormenta Iota, considerados entre “los peores desastres climáticos que han azotado a América Central en los últimos 20 años”.⁶

Para el Comité Permanente entre Organismos⁷ de la ONU (IASC, por sus siglas en inglés), los problemas que comúnmente enfrentan las personas afectadas por las consecuencias de los desastres naturales incluyen acceso desigual a la asistencia; discriminación en la prestación de asistencia; reubicación forzosa; violencia sexual y por motivos de género; pérdida de documentación; reclutamiento de niños en las fuerzas combatientes; regreso o reasentamiento peligroso o involuntario; y cuestiones relacionadas con la restitución de la propiedad.⁸

En este sentido, para el IASC, los patrones de discriminación y desigualdades para el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales pueden aparecer durante la etapa de emer-

5 Elena Del Carmen Burguete Euán, “La importancia del vínculo entre los desastres naturales y los desplazamientos forzados”, en *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, ITAM, mayo de 2021. Disponible en: <https://revistafal.com/la-importancia-del-vinculo-entre-los-desastres-naturales-y-los-desplazamientos-forzados/>

6 ACNUR, “Solicitantes de asilo en Guatemala pierden su nuevo hogar en tormenta tropical ETA”, en Comunicados. Disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/historia/2020/12/5fdeb2df4/solicitantes-de-asilo-en-guatemala-pierden-su-nuevo-hogar-en-tormenta-tropical.html>

7 El Comité Permanente entre Organismos es el foro de coordinación humanitaria más antiguo y de más alto nivel del sistema de Naciones Unidas, el cual reúne a los jefes ejecutivos de 18 organizaciones para formular políticas, establecer prioridades estratégicas y movilizar recursos en respuesta a crisis humanitarias. Ver en: <https://interagencystandingcommittee.org/the-inter-agency-standing-committee>

8 IASC, “Protección de las personas afectadas por los desastres naturales. Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos sobre la protección de los derechos humanos en situación de desastres naturales”, junio de 2016. Disponible en: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/11_natural_disasters_Esp.pdf

gencia de un desastre, y cuanto más dura la situación de desplazamiento, como en el caso de la comunidad zoque, mayor es el riesgo de violaciones a los derechos humanos.⁹

Aunque este organismo reconoce que las afectaciones provocadas por los desastres naturales no son planeadas ni gestionadas de manera intencional por el Estado, éstas son el resultado de políticas insuficientes o negligencias ya que, en muchos casos, no hay planificación ni preparación suficientes frente a estos eventos.¹⁰ Al respecto, el Secretario General de la ONU menciona que: “los riesgos y las posibilidades de que se produzcan desastres asociados a peligros de la naturaleza están determinados en gran medida por los niveles de vulnerabilidad y las medidas de preparación, prevención y mitigación que se adopten para casos de desastre”.¹¹

Por tanto, que un fenómeno ambiental desemboque en desastre no es “natural”, sino que depende de acciones u omisiones humanas. El Estado juega un rol importante, ya que es el encargado de prevenir muchos de los riesgos asociados a estos eventos, así como de garantizar y proteger los derechos humanos de todas las personas, en especial de quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad y desigualdad en el acceso a ellos.¹²

Este tipo de fenómenos que involucran procesos sociales de gran envergadura generan diferentes tipos de obligaciones estatales:

1. La etapa previa al acaecimiento del fenómeno natural, (SIC) en la cual la principal obligación es la prevención de afectaciones a derechos.
2. La etapa del durante relativa a los momentos inmediatamente posteriores a la ocurrencia del fenómeno natural, en la cual las obligaciones tienen que ver con hacer frente a la emergencia para minimizar daños y atender a las personas afectadas.
3. La etapa posterior a la emergencia, en la cual las obligaciones se concentran en la estabilización socioeconómica, la reconstrucción, la reparación y la garantía de no repetición.¹³

Existen obligaciones estatales en la etapa previa a un desastre, como anticipar los riesgos a los derechos humanos para así proteger de manera efectiva los derechos a la vida e integridad personal. Esto implica el cumplimiento previo de los derechos a la no discriminación, a la vivienda y otros derechos sociales.¹⁴

De acuerdo con el Marco de Sendai para la Reducción de Desastres 2015-2030¹⁵, para dar una respuesta eficaz en casos de desastres es necesario fortalecer la preparación; adoptar medidas con anticipación a los acontecimientos; integrar la reducción del riesgo y asegurar

9 Ídem.

10 Ídem.

11 Informe del Secretario General a la Asamblea General, “Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en casos de desastres naturales: del socorro al desarrollo”, A/60/227

12 María Paula Saffon Sanín, Jaime Vera, Pablo Gómez, Mariana Mora, Maura Ortiz, Ana Paula Félix, coord., *Documenta desde abajo. Contra el desamparo del Estado: Violaciones de las personas damnificadas por el sismo 19S*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Versiones de Autor, núm. 15, México, 2019, p. 261.

13 *Ibidem.*, p. 263.

14 Ídem.

15 ONU, Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, adoptado en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai, Japón, el 18 de marzo de 2015. Disponible en: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

que se cuente con capacidad suficiente para una respuesta y recuperación eficaces en todos los niveles.

En este sentido, el efecto desastroso de un fenómeno dependería del mayor o menor grado de preparación para afrontarlo, sobre todo para reducir las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran ciertos grupos poblacionales en razón de su asentamiento en zonas con elevados niveles de riesgo.

El conocimiento previo que tengan las autoridades estatales de una situación que pueda poner en riesgo la vida de las personas exige que el Estado emplee todos los recursos disponibles para desarrollar acciones y políticas que salvaguarden los derechos¹⁶ a través de la evaluación de situaciones que puedan representar un riesgo especial para una persona o grupo de personas.

Al respecto, son precisamente las personas asentadas en lugares catalogados como zonas proclives a huracanes, sismos, volcanes u otros fenómenos naturales quienes viven un riesgo constante. Es por ello que, una vez que se identifica la situación de riesgo¹⁷, el Estado tiene el deber de realizar todas las acciones necesarias para evitar o minimizar los daños que puede sufrir la población expuesta, a través de la creación y ejecución de políticas públicas que prevengan la afectación de derechos humanos.

En este sentido, el Marco de Sendai establece que la reducción de riesgo de desastres requiere “un enfoque basado en múltiples amenazas y la toma de decisiones inclusiva fundamentada en la determinación de los riesgos y basada en el intercambio abierto y la divulgación de datos desglosados, incluso por sexo, edad y discapacidad, así como de la información sobre los riesgos fácilmente accesible, actualizada, comprensible, con base científica y no confidencial, complementada con los conocimientos tradicionales”.¹⁸

El Marco de Sendai hace hincapié en la necesidad de que las responsabilidades sean compartidas entre los gobiernos centrales, las autoridades y los sectores pertinentes, según corresponda. Señala también la importancia de contar con mecanismos de coordinación, procurando “la plena participación de todas las instituciones ejecutivas y legislativas del Estado a nivel nacional y local y una articulación clara de las responsabilidades de los actores públicos y privados, incluidas las empresas y el sector académico, para asegurar la comunicación mutua, la cooperación, la complementariedad en funciones y rendición de cuentas y el seguimiento”.¹⁹ Asimismo, señala que cada Estado tiene la obligación primordial de prevenir y reducir el riesgo de desastres, incluso a través de la cooperación internacional, regional, subregional, transfronteriza y bilateral.

Por otro lado, es necesario que todas las acciones y políticas públicas dirigidas a la reducción de riesgos por desastres tengan una perspectiva de derechos humanos, género e interseccionalidad. Esto implica tomar en cuenta la edad, discapacidad y cultura, así como prestar espe-

16 ONU: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres. 2015-2030, 15 de marzo de 2015. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5b3d419f4.html>

17 La Ley de Protección Civil señala que un riesgo consiste en los “daños o pérdidas probables sobre un agente afectable, resultado de la interacción entre su vulnerabilidad y la presencia de un agente perturbador”, H. Congreso de la Unión, Ley General de Protección Civil, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012.

18 ONU, Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 - 2030, Op. Cit. p. 11.

19 Ídem.

cial atención a las personas afectadas desproporcionadamente por los desastres, en particular a las más pobres, siempre priorizando la protección de la vida.

En México la obligación de prevención y mitigación de daños asociados a desastres se fundamenta en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece cuatro principales obligaciones para todas las autoridades en el ámbito de sus competencias: promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos contenidos en ella y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte. Por tanto, la protección de derechos humanos le impone al Estado la obligación de tomar las medidas necesarias para evitar que se produzcan violaciones a derechos tanto por agentes estatales como por particulares.²⁰

De esta manera, existe una obligación de protección, la cual implica que el Estado realice acciones enfocadas en asegurar el ejercicio de los derechos humanos de la población. Es por ello que la gestión del riesgo de desastres está orientada a la protección de las personas, sus bienes, su salud, sus medios de vida y bienes de producción, así como los activos culturales y ambientales, al tiempo que se respetan todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, y se promueve su aplicación.²¹

De acuerdo con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, el Estado tiene una obligación general de garantizar la satisfacción progresiva y no discriminatoria de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)²², tales como la vivienda, la salud y la educación. Dicha obligación es más rigurosa en contextos de fenómenos naturales y hacia las poblaciones más expuestas a sus impactos, convirtiéndose en sujetos prioritarios de garantía. En términos generales, garantizar el acceso a los derechos económicos y sociales implica que las viviendas, escuelas, hospitales y otros centros de atención ya existentes que contribuyan a los DESCAs deben ser sometidos a procesos de revisión y mejoramiento que permitan disminuir la vulnerabilidad de las personas a sufrir daños por fenómenos. El objetivo es que cada vez más personas dispongan de una infraestructura digna, segura y adecuada para vivir, educarse o recibir atención de salud.²³

Es urgente dirigir la atención humanitaria a las personas que se han visto obligadas al desplazamiento interno²⁴, es decir, el abandono forzado del hogar o lugar de residencia habitual derivado de la ocurrencia de una catástrofe natural o humana. La situación de desplazamiento interno que, a la fecha, atraviesa la comunidad indígena zoque nos invita a atender el vínculo que tienen los pueblos indígenas con la propiedad colectiva de la tierra para abordar las formas en que se pueden delimitar las acciones para el retorno a su territorio.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. “Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento ma-

20 María Paula Saffon Sanín, Jaime Vera, Pablo Gómez, Mariana Mora, Maura Ortiz, Ana Paula Félix, coord., Op. Cit., p. 9.

21 ONU, Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 - 2030, Op. Cit., p. 11.

22 Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, CNDH, <https://www.cndh.org.mx/programa/39/derechos-economicos-sociales-culturales-y-ambientales>

23 ONU, Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 - 2030, Op. Cit. p. 11.

24 ONU, ECOSOC, Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, E/CN.4/1998/53/Add.2* 11 de febrero de 1998.

terial y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras (...).²⁵

Por su parte, el deber de fiscalización busca asegurar que las empresas estatales, mixtas o privadas, brinden de manera adecuada servicios de interés público y conforme a la legislación correspondiente. Esto implica que el Estado debe desplegar acciones necesarias para verificar, garantizar y vigilar que cualquier servicio que se relacione con bienes fundamentales se realice de manera adecuada y en cumplimiento de los estándares de derechos humanos, asegurando también que la infraestructura utilizada para garantizar dicho acceso cumpla cabalmente con la normativa en materia de mitigación de riesgos, tanto al momento de su construcción como con el transcurso del tiempo. Además, es importante llevar a cabo políticas públicas adecuadas para garantizar el derecho a la información suficiente y actualizada sobre los riesgos asociados a las amenazas naturales que existen en el país, así como un mapeo de las poblaciones más vulnerables.

De acuerdo con el Marco de Sendai, para la toma de decisiones que permitan la reducción de riesgos de desastres se requieren el intercambio abierto y la divulgación de datos desglosados, así como un acceso fácil a la información sobre los riesgos, la cual debe estar actualizada, ser comprensible, tener una base científica y complementarse con los conocimientos tradicionales.

En México, a nivel federal se han recopilado estos datos por medio del Atlas Nacional de Riesgo²⁶, que es un sistema integral de información sobre agentes perturbadores y daños esperados, resultado de un análisis tanto temporal como espacial sobre la relación entre peligros, vulnerabilidad y grado de exposición de los agentes afectables.²⁷ Esta fuente debe ser actualizada periódicamente, y su información deberá ser tomada en cuenta por las autoridades de protección civil así como en los ejercicios de planificación territorial.

Cualquier mapa o atlas de riesgo que se genere debe identificar a los grupos poblacionales más vulnerables frente a un desastre, no solo por su ubicación sino por las condiciones especiales como situación de pobreza, aislamiento, derechos precarios frente a la vivienda y la propiedad de la tierra, o pertenencia a un grupo de protección especial como menores, mujeres, personas con discapacidad, personas de la tercera edad, integrantes de pueblos indígenas y afrodescendientes.

La información deberá ser de calidad en todos los niveles. Es necesario que los municipios que cuenten con menores recursos y capacidad institucional reciban apoyos e incentivos económicos y asistencia técnica, para que la información producida a nivel local sea parte de un sistema unificado. Asimismo, esta información debe ser ampliamente difundida entre la población, especialmente en aquellos sectores más vulnerables al riesgo, de tal manera que se pueda garantizar a las personas el derecho a decidir libremente dónde vivir.²⁸

En casos donde exista un riesgo cuya mitigación no sea posible o resulte desproporcionadamente costosa, deben ofrecerse opciones para que, en caso de que la reubicación sea la mejor opción, ésta se realice por medio del consentimiento informado y la libre voluntad. También se deben preservar las condiciones de dignidad y un enfoque progresivo en el cumplimiento de derechos económicos, sociales y culturales, para así procurar ofrecer iguales o mejores

²⁵ Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Sentencia de 24 de agosto de 2010 (fondo, reparaciones y costas). p. 86.

²⁶ H. Congreso de la Unión, Ley General de Protección Civil, Op. Cit. p. 17.

²⁷ María Paula Saffon Sanín, Jaime Vera, Pablo Gómez, Mariana Mora, Maura Ortiz, Ana Paula Félix, coord., Op. Cit., p. 9.

²⁸ Ídem.

condiciones de accesibilidad, habitabilidad, asequibilidad, etc. Es necesario señalar que estas condiciones no se cumplieron en el caso de la comunidad zoque.

Se deben considerar las condiciones necesarias para la difusión de información sobre los Atlas de Riesgos y las medidas de mitigación.²⁹ La comunicación necesita ser culturalmente pertinente, tomando en cuenta las características específicas de la población, incluyendo los medios con los que tienen acceso a ella. En muchos casos, la televisión y las radios comunitarias se convierten en medios clave para la transmisión de información de esta índole.

Finalmente, para enfrentar los factores subyacentes al riesgo de desastres naturales que implican las fases de recuperación, rehabilitación y reconstrucción después de los eventos, son fundamentales la prevención y reducción de riesgos mediante el principio “reconstruir mejor”, así como incrementar la educación y la sensibilización pública sobre estos temas.

²⁹ ídem.

III Antecedentes y contexto del pueblo zoque en Chiapas

Los orígenes del pueblo zoque en México se remontan a más de tres mil quinientos años. Estas comunidades se han ubicado principalmente en los estados de Oaxaca, Tabasco y Chiapas. El pueblo zoque en el norte del estado de Chiapas se ha enfrentado en diversas ocasiones a grandes desastres, principalmente de tipo volcánico y sísmico.³⁰ Entre los casos más devastadores están la erupción del volcán Chichonal y los sismos ocurridos el 28 de marzo de 1982, los cuales obligaron el desplazamiento de comunidades enteras a otras regiones del estado de Chiapas.³¹ Las comunidades zoques también se han visto afectadas por deslizamientos de ladera e inundaciones fluviales y pluviales, como sucedió durante el impacto del Huracán Eta en noviembre de 2020.

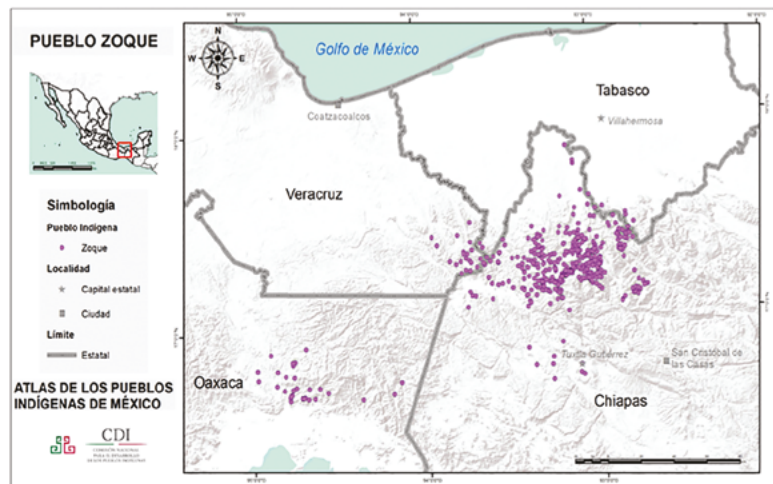


Imagen 1. Atlas de los Pueblos Indígenas de México, donde indica la ubicación geográfica y espacial de las comunidades zoques en Oaxaca, Veracruz, Chiapas y Tabasco. Tomado de: Zoques - Ubicación - Atlas de los Pueblos Indígenas de México. INPI

Para este caso de estudio, se analizaron los municipios chiapanecos que fueron particularmente afectados por el desastre detonado por el Huracán Eta en noviembre de 2020. De acuerdo con Protección Civil, estos fueron: Francisco León, Ixtacomitán, Tapilula, Rayón, Ixhuatán, Pantepec, Chapultenango, Tecpatán, y Solosuchiapa. También se consideran los casos particulares de algunas comunidades dentro de estos municipios como San Vicente y San

³⁰ Fermín Ledesma Domínguez, “El pueblo zoque en movimiento: Subalternidad, antagonismo y autonomía en la defensa del territorio en Chiapas”, Tesis de Doctorado en Desarrollo Rural de la Universidad Autónoma Metropolitana, 2022. Disponible en: <https://repositorio.xoc.uam.mx/jspui/retrieve/48ade364-3173-473a-b3b3-33c5f3faffa8/200049.pdf>

³¹ Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, “La erupción del Volcán Chichón en la memoria del pueblo zoque de Chiapas.”, México, Gobierno de México, 2017. Disponible en: <https://www.gob.mx/inpi/articulos/la-erupcion-del-volcan-chichonal-en-la-memoria-del-pueblo-zoque#:~:text=Erupci%C3%B3n%20del%20volc%C3%A1n%20Chich%C3%B3n%20en%20Chiapas.,al%20municipio%20de%20Francisco%20Le%C3%B3n.>

Antonio las Cruces, San Antonio Canelar Carmen Tonapak, San Antonio Acambak y la comunidad de Candelaria de Francisco León.³²

Factores socioeconómicos de las comunidades zoques

El Atlas de los Pueblos Indígenas de México publicado por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) indica que la población total del pueblo zoque para el año 2015 era de 104,321 habitantes. De esta población, los hombres son el 49.75% y las mujeres son el 50.25%.

El rango de edad mayoritario es de entre diez y catorce años. La población mayor de cinco años que sólo habla su lengua materna representa el 3.7% del total; en el caso de las mujeres este porcentaje se incrementa a 4.9% de la población total, mientras que en el caso de los hombres el porcentaje disminuye a un 2.6%. La población que habla, además de su lengua materna, español, es un 95%. Esto indica que quienes tienen menor posibilidad de acceso a la información preventiva si ésta no es traducida a su lengua materna son mujeres.

Año 2015

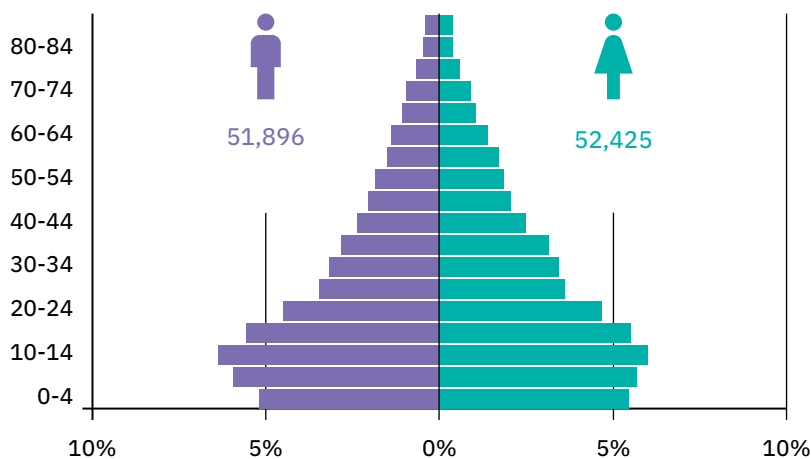


Imagen 2. Datos de población de las comunidades zoques con la cantidad de hombres y mujeres dentro de la comunidad, así como sus rangos de edad. Tomado de: Zoques – Estadísticas - Atlas de los Pueblos Indígenas de México. INPI

32 Respuesta a Solicitud de Acceso a la Información Pública, dirigido al Sujeto Obligado Secretaría de Protección Civil de Chiapas, el 20 de agosto del 2021, folio 00451121, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Porcentaje de población indígena de 5 años y más. Bilingüe y monolingüe, México, 2015

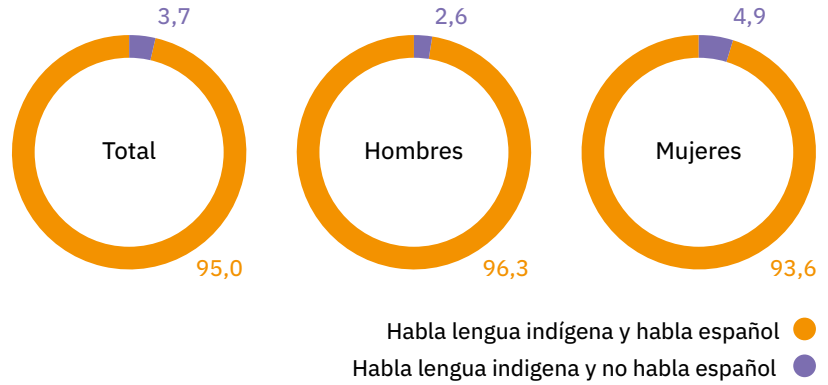


Imagen 3. Datos de la población bilingüe y monolingüe de las comunidades Zoques presentados por totales y desglosados por hombres y mujeres. Tomado de: Zoques – Estadísticas - Atlas de los Pueblos Indígenas de México. INPI

Hay otras condiciones que colocan a las mujeres en desventaja para poder acceder al derecho a la información. Dentro de las comunidades zoques, el 77.2% sabe leer y escribir, mientras el 21.9% es analfabeta. De este sector, las mujeres son las más vulnerables porque en su caso el porcentaje se incrementa a un 27.2%, mientras que en la población masculina el porcentaje disminuye a un 16.4%. La tendencia se mantiene si se analiza el porcentaje de la población zoque que cuenta con algún grado de educación: los hombres sin instrucción de ningún tipo representan el 17.7%, mientras las mujeres representan el 25.5% del total de la población.

Porcentaje de población indígena de 15 años y más según condición de alfabetismo, México, 2015

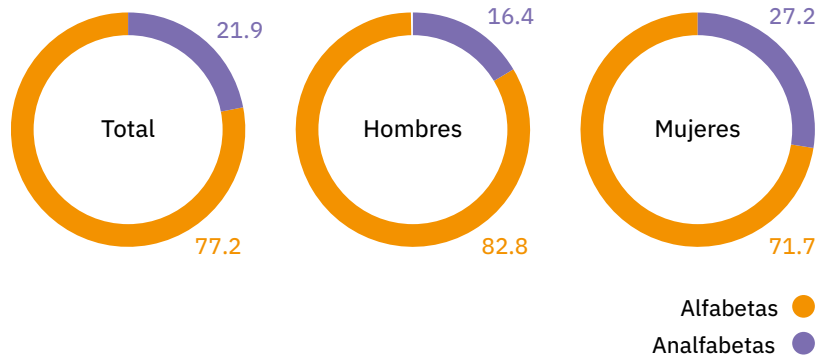


Imagen 4. Datos de la población alfabeta y analfabeta de las comunidades Zoques presentados por totales y desglosados por hombres y mujeres. Tomado de: Zoques – Estadísticas - Atlas de los Pueblos Indígenas de México. INPI

De acuerdo con datos oficiales, el 60.8% de la población zoque con doce años o más no se encuentra económicamente activa, contra el 38.7% que sí lo hace. El INEGI reporta que 86% de las mujeres zoques ejecuta trabajos sin remuneración económica, mientras que el 35.3% de los hombres se encuentra en las mismas condiciones.

Porcentaje de población indígena de 12 años y más según condición de actividad económica, México, 2015

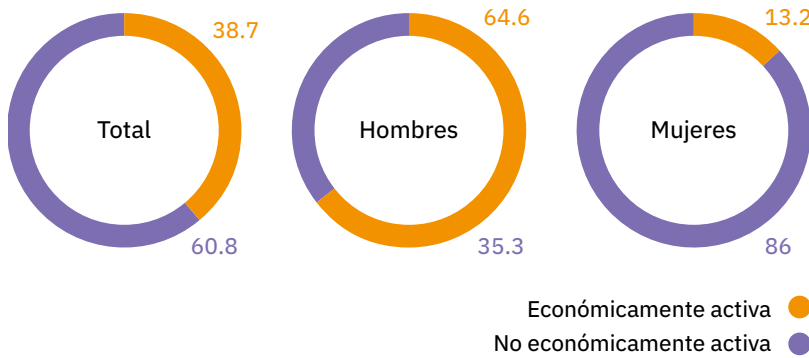


Imagen 5. Datos de la población por condición de actividad económica de las comunidades Zoques presentados por totales y desglosados por hombres y mujeres. Tomado de: Zoques – Estadísticas - Atlas de los Pueblos Indígenas de México. INPI

La disparidad de género, al considerar todas las condiciones socioeconómicas enlistadas, es notoria. De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, se ha demostrado que los países con mayor desigualdad de género presentan un aumento de vulnerabilidad de las mujeres y niñas frente a amenazas naturales. Es más alto el porcentaje de mujeres que mueren en un desastre, se incrementan los casos de violencia de género y aumentan los trabajos de cuidado no remunerados asignados a las mujeres.³³

Los proyectos extractivos son otra problemática que actualmente presentan los territorios de los pueblos del norte de Chiapas, impulsados desde el propio Estado Mexicano. Se han desarrollado iniciativas de extracción minera, de hidrocarburos, presas hidroeléctricas y geotermia en territorios zoques sin la consulta o consentimiento de las poblaciones que ahí habitan desde finales de la década de 1950. Estos proyectos impactan directamente en el uso de tierras agrícolas, el acceso al agua, el ordenamiento territorial y los derechos humanos de los pueblos indígenas, por lo cual se han convertido en un tema central en las preocupaciones de las comunidades.³⁴

Por otro lado, según el Atlas, 93.4% de las viviendas cuenta con una cobertura de servicio de agua entubada, mientras que las viviendas con servicio de drenaje representan el 90.9% del total. La cobertura del servicio de electricidad en las casas de las comunidades zoques es del 96.8% y únicamente el 15.0% de estas viviendas tienen piso de tierra. Estos datos muestran que las viviendas de la comunidad zoque no presentan carencias extremas salvo por el hecho de que se asientan en una zona de alto riesgo por amenazas de tipo sísmico, volcánico, de inestabilidad de laderas y de inundaciones fluviales y pluviales.

33 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Buró de Prevención de Crisis y Recuperación, “Género y desastres”, junio de 2011. Disponible en: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/es/Reduccion%20del%20Riesgo%20de%20Desastres%20-%20G%C3%A9nero.pdf>

34 Centro de Lengua y Cultura Zoque, “Hay que detener los proyectos de destrucción y muerte: pueblo zoque”, julio de 2017. Disponible en: <https://desinformemonos.org/detener-los-proyectos-destruccion-muerte-pueblo-zoque/>

Porcentaje de viviendas indígenas según principales características, México, 2015

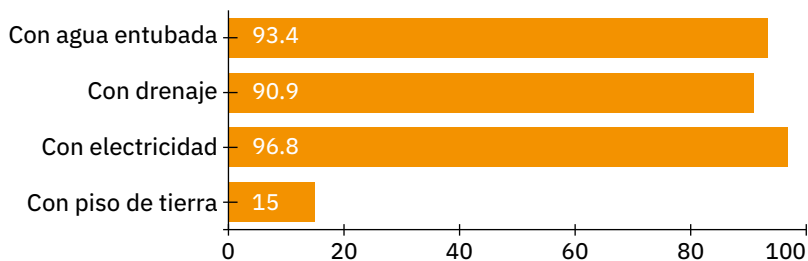


Imagen 6. Datos de las viviendas por características de las comunidades zoques presentados por porcentajes de cobertura. Tomado de: Zoques – Estadísticas - Atlas de los Pueblos Indígenas de México. INPI

En cuanto al acceso a los medios de comunicación y otros electrodomésticos, se reportan las siguientes coberturas:

Porcentaje de viviendas indígenas según disponibilidad de bienes y tecnologías de la información y comunicación (TIC), México, 2015

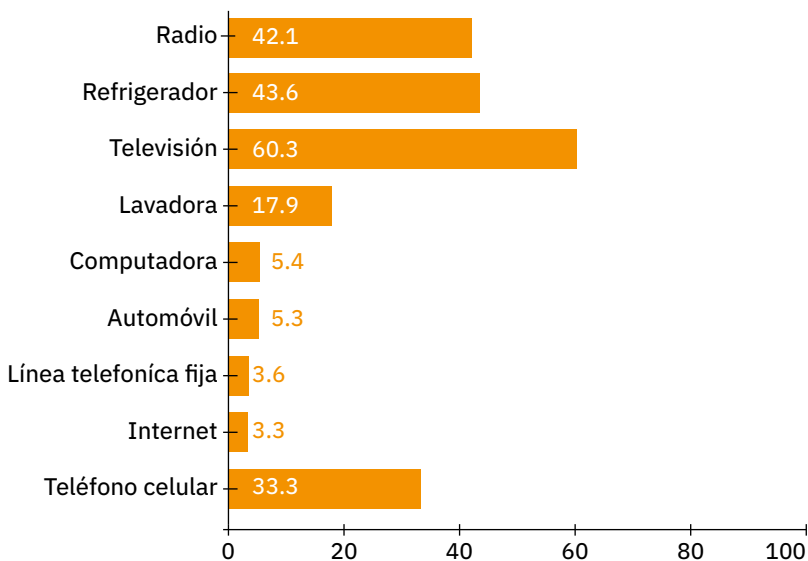


Imagen 7. Datos de la disponibilidad de bienes y tecnologías de la información y la comunicación (TIC), de las comunidades Zoques presentados por porcentajes de cobertura. Tomado de: Zoques – Estadísticas - Atlas de los Pueblos Indígenas de México. INPI

Si nos detenemos en las cifras de acceso a teléfono fijo, teléfono celular e internet, es posible notar un rezago de estas comunidades. Este rezago propicia una brecha digital, la cual tiene impactos significativos en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de las poblaciones, a la vez que acentúa la exclusión y marginación social.³⁵

Estas condiciones son indispensables para comprender el impacto del Huracán Eta para la población zoque durante los primeros días de noviembre de 2020.

³⁵ Artículo 19, “Informe sobre brecha digital, desigualdad y desinformación: La situación de Oaxaca y Chiapas”, México, 2021, Disponible en: <https://articulo19.org/wp-content/uploads/2021/09/Informe-Brecha-Digital.pdf>

IV El impacto del Huracán Eta en las comunidades zoques

Durante los primeros días de noviembre de 2020, el Huracán Eta recorrió una amplia región de Centroamérica, México y la región de Florida en los Estados Unidos. El 2 de noviembre de 2020, la Comisión Nacional del Agua (Conagua), dependiente de la Secretaría de Medio Ambiente en México, alertó que el huracán había incrementado su intensidad a categoría dos en la escala Saffir-Simpson, a 785 kilómetros al este-sureste del Puerto Costa Maya en el estado mexicano de Quintana Roo. Para ese entonces, los vientos generados llegaban a los 175 kilómetros por hora con rachas de 210 km/h, y el huracán avanzaba a territorio mexicano a una velocidad de 15 km/h.

En cuanto el Huracán Eta tocó territorio zoque, las comunidades se enfrentaron a los procesos de remoción en masa por inestabilidad de laderas, comúnmente conocidos como deslizamientos de tierra y caídas de roca. De acuerdo con el Colectivo para la Evaluación y Prevención de Riesgos Geológicos, se trata de un tipo de desastres de origen geológico por las características del terreno y de su nivel de inclinación, detonados por el impacto hidrometeorológico del huracán.³⁶

Ocurrieron tres grandes desastres de este tipo que provocaron la muerte de tres personas de las comunidades zoques y ocasionaron la pérdida total de viviendas en varias comunidades de los nueve municipios analizados.³⁷ Los desastres se resintieron con mayor fuerza en San Vicente y San Antonio Las Cruces, San Antonio Canelar, Carmen Tonapak, San Antonio Acambak y la comunidad de Candelaria de Francisco León, donde el terreno quedó imposibilitado para ser habitado nuevamente. Esto forzó el desplazamiento y la reubicación de 26 familias, en una clara vulneración a sus derechos humanos, en particular al derecho de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupaban.³⁸

Otros derechos humanos del pueblo zoque que se vieron vulnerados por el impacto del Huracán Eta fueron el derecho a la educación, a la alimentación y a la seguridad alimentaria. Artículo 19 entrevistó al Dr. Fermín Ledesma Domínguez del Centro de Lengua y Cultura Zoque A.C., quien detalló que hubo al menos 95 puntos del territorio zoque afectados por el paso del huracán. Estos puntos representan el colapso de caminos y puentes que comunicaban a sus comunidades y que al momento de su colapso las dejaron incomunicadas. Las escuelas sufrieron afectaciones importantes, dejando a la niñez y a los jóvenes estudiantes de las comunidades sin acceso a la educación.

36 El Heraldo de Chiapas, “Comunidades zoques afectadas por Eta se mantienen vulnerables por lluvias”, 27 de julio de 2021. Disponible en: <https://www.elheraldodechiapas.com.mx/local/comunidades-zoques-afectados-por-eta-se-mantienen-vulnerables-por-lluvias-7008614.html>

37 Avispa Media, “Chiapas: a un año de la devastación por Eta, familias zoques desplazadas continúan en el abandono”, 20 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://avispa.org/chiapas-a-un-ano-de-la-devastacion-por-eta-familias-zoques-desplazadas-continuan-en-el-abandono/>

38 Artículo 14 del Convenio No 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

Además, las parcelas agrícolas y la ganadería tuvieron pérdidas significativas, y la infraestructura de la red comunitaria de agua potable sufrió daños, lo que obstruyó el acceso al agua entubada. Lo anterior afectó directamente las posibilidades de alimentación de la población durante el desastre y también impactó el futuro alimenticio y económico de la comunidad por la pérdida del terreno de producción.³⁹

Al revisar los obstáculos para garantizar los derechos humanos del pueblo zoque, se identificó otra omisión antes, durante y después del Huracán Eta: el derecho a la información. El derecho a la información es el derecho humano de acceder a la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados, es decir, en este caso, de las autoridades de los tres niveles de gobierno obligados a atender a las personas damnificadas por un desastre de origen natural. Este derecho también hace explícito que la población no solamente debe recibir información, sino también solicitar, investigar, difundir y buscar cualquier información que sea de su interés y que le permita tomar decisiones, así como garantizar sus derechos y protección.⁴⁰

La obligación del Estado en contextos de desastre implica difundir información oportuna, clara y culturalmente pertinente para asegurar las condiciones adecuadas que salvaguardan la vida, integridad y seguridad de la población afectada. Wilches-Chaux, de la Red de Estudios Sociales sobre Desastres, explica que las poblaciones impactadas o en riesgo de ser impactadas por un fenómeno natural tienen derecho a saber sobre aspectos como “los planes de prevención, de contingencia, de emergencia, de recuperación y de reconstrucción existentes, los recursos disponibles o previstos para llevarlos a cabo; la situación de vulnerabilidad de la población frente a los fenómenos naturales; los fenómenos que propiciaron la situación de desastre, sus consecuencias actuales y potenciales”.⁴¹

Asimismo, el acceso a la información permite “mitigar la pérdida de vidas humanas, reducir el pánico, indicarle a la población cómo y dónde obtener servicios esenciales, facilitar el contacto con parientes y amigos, asistir en la búsqueda de personas desaparecidas, proveer un canal para el duelo y el acompañamiento, monitorear las actividades de asistencia y ayudar a cuidar contra corrupción”.⁴²

En el caso de las comunidades zoques, el Huracán Eta detonó daños en la infraestructura de la red eléctrica, dejando incomunicada a la población. Además de quedarse sin aparatos eléctricos y electrónicos necesarios para la vida diaria, la población careció de acceso a la información sobre la ayuda humanitaria y los cuerpos de rescate garantizados por el Estado. Nueve meses después del huracán, las comunidades zoques continuaban en incertidumbre informativa, por lo cual tomaron la iniciativa de realizar una rueda de prensa para expresar su preocupación sobre la falta de atención brindada por las autoridades, sobre todo en contraste con la atención que recibieron las zonas urbanas de Tabasco y Chiapas.⁴³

39 Entrevista realizada al Dr. Fermín Ledesma Domínguez el 20 de noviembre del 2021, San Cristóbal de las Casas.

40 Artículo 4 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información.

41 Gustavo Wilches-Chaux, “La Vulnerabilidad Global” en Andrew Maskrey (comp.), *Los desastres no son naturales*, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, 1993.

42 Article 19, *Humanitarian Disasters and Information Rights: Legal and Ethical Standards on Freedom of Expression in the Context of Disaster Response*, Londres, 2005. Disponible en: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/freedom-of-information-humanitarian-disasters.pdf>

43 Chiapas Paralelo, “Zoque denuncia abandono tras afectaciones por Eta”, 9 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.chiapasparalelo.com/noticias/chiapas/2021/03/zoques-denuncian-abandono-tras-afectaciones-por-eta/>

Estos vacíos de información impidieron que la población accediera a las medidas oficiales de prevención, mitigación y recuperación. En consecuencia, las comunidades se valieron de sus procesos organizativos comunitarios para afrontar el desastre. Según el Dr. Fermín Ledesma, “Son como dos caras de un mismo problema. Por un lado, la potencia de las comunidades para sobreponerse ante un fenómeno natural, y por el otro lado la debilidad institucional. [...] las comunidades tienen una gestión del riesgo propio que no se mira pero que ahí está. La institución no tiene información, se ve rebasada por estas circunstancias y lo que tiene es un apoyo mínimo, pues con despensas resolvieron el problema”.⁴⁴

⁴⁴ Entrevista realizada al Dr. Fermín Ledesma el 20 de noviembre del 2021, San Cristóbal de las Casas.

V Radiografía de la información solicitada a las instituciones responsables

Los desastres actualmente se constituyen como uno de los problemas públicos más relevantes a nivel nacional y global. Existen estrategias internacionales para atender los desastres de una mejor manera, como la Gestión Integral de Riesgo de Desastres (GIRD). Esta estrategia implica acciones antes, durante y después de los desastres.

Aunque haya una responsabilidad compartida entre el Estado y las comunidades para hacer frente a los desastres, el primero es el que concentra las capacidades y recursos para una atención directa. En este sentido, las responsabilidades particulares del Estado Mexicano inician con la garantía del derecho fundamental de la seguridad de la población, y abarcan una serie de derechos más.

Entre mayo y agosto de 2020, Artículo 19 realizó 108 solicitudes de información a 16 sujetos obligados. Su objetivo fue conocer las acciones realizadas por el Estado para garantizar los derechos humanos de las comunidades zoques afectadas por el desastre detonado por el Huracán Eta en noviembre de 2020. Las solicitudes abarcan las siguientes temáticas:

1. La ayuda humanitaria
2. Los planes de reconstrucción del pueblo zoque
3. El plan de gestión integral de riesgos
4. Las fases de atención posterior al desastre causado por el Huracán Eta
5. La desaparición del Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)

Los resultados más sobresalientes de cada tema fueron los siguientes:

En cuanto a medidas de ayuda humanitaria, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana informó que, entre el 13 y el 25 de noviembre de 2020, el municipio de Rayón fue uno de los 21 municipios beneficiados por los siguientes insumos: despensa, cobertores, colchonetes, lámina tipo B, impermeables, botas, kits de limpieza, kits de aseo personal, toallas sanitarias femeninas, pañales, aguas potable.⁴⁵ Por su parte, la Secretaría de Defensa Nacional informó que, como parte del Plan-III, proporcionó insumos como despensas, cobertores, colchonetes, agua, – entre otros productos– a 12,940 beneficiarios viviendo de los ayuntamientos de Rayón, Chapultenango, Tapilula, Francisco León y Pantepec. No existe registro de apoyos otorgados para Ixtacomitán.⁴⁶

⁴⁵ Respuesta por parte de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, a partir de la solicitud de información entregada a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, folio 0401300003720.

⁴⁶ Respuesta por parte de la Secretaría de Defensa Nacional, a partir de la solicitud de información entregada a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, folio 0000700159021.

En mayo de 2021, Artículo 19 realizó una solicitud de información al Sistema Estatal de Protección Civil del Estado de Chiapas⁴⁷, sobre los planes de reconstrucción para las comunidades zoques. El sujeto obligado respondió que, de las 33 peticiones que había hecho el Gobierno Estatal y Municipal para acceder al FONDEN hasta el 13 de mayo de 2021, únicamente se habían autorizado tres, todas para infraestructura carretera. Es decir, no se había autorizado ningún monto para los sectores educativo, hidráulico, de salud, vial, urbano o vivienda.

Lo anterior fue confirmado a partir de la respuesta otorgada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que respondió que el Comité Técnico del Fideicomiso No. 2003 Fondo de Desastre Naturales (FONDEN) había autorizado montos económicos para realizar acciones de reconstrucción en los municipios que, de acuerdo con las declaratorias de desastre, resultaron afectados por la presencia de diversos fenómenos a consecuencia del paso del Huracán Eta en Chiapas. Se aprobó un presupuesto de 1,832.02 millones de pesos para carretera pero solamente 0.90 millones en vivienda.⁴⁸ Hasta la fecha, se desconoce si el monto autorizado ha sido ejercido.

En términos generales, fueron 11 los sujetos obligados que respondieron algún tipo de información requerida porque sí estaba dentro de sus facultades responder las solicitudes de información:

1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 10 respuestas positivas
2. Sistema Estatal de Protección Civil Chiapas, 8 respuestas positivas
3. Ayuntamiento Municipal de Rayón, Chiapas, 6 respuestas positivas
4. Ayuntamiento Municipal de Chapultenango, Chiapas, 5 respuestas positivas
5. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 4 respuestas positivas
6. Ayuntamiento Municipal de Tapilula, Chiapas, 4 respuestas positivas
7. Secretaría de la Defensa Nacional, 4 respuestas positivas
8. Cámara de Diputados LXIV Legislatura, 3 respuestas positivas
9. Ayuntamiento Municipal de Francisco León, Chiapas, 3 respuestas positivas
10. Coordinación Nacional de Protección Civil de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 2 respuestas positivas
11. Secretaría del Bienestar, 2 respuestas positivas

A partir de un análisis del total de las 51 respuestas positivas obtenidas de parte de las 11 instituciones mencionadas, la coordinación institucional del SINAPROC sí fue capaz de dar una respuesta y atención a la emergencia, sin embargo, esta respuesta gubernamental no se apega a la GIRD, y cuenta con capacidades y recursos limitados y dispares ante un problema público tan complejo como los desastres. Esta situación ha impedido dar garantía y acceso pleno a los derechos humanos más fundamentales, como el derecho a la vida de las comunidades más pobres de México y en mayor situación de riesgo de desastres.

Artículo 19 realizó una solicitud de información al Sistema Estatal de Protección Civil sobre el plan de Gestión Integral de Riesgos de las afectaciones provocadas por el Huracán Eta. El sujeto obligado respondió entregando las actas de instalación del Comité de Evaluación de Da-

⁴⁷ Respuesta por parte del Sistema Estatal de Protección Civil (Memorándum No. SPCelGIRD/CRDS/119/2021), a partir de la solicitud de información entregada a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, folio 00291221.

⁴⁸ Respuesta por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a partir de la solicitud de información entregada a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, folio 0000600148921.

ños (CED), y las actas de entrega de resultados, que eran una compilación de minutas de juntas del CED.⁴⁹

Esta respuesta del Sistema Estatal de Protección Civil de Chiapas implica evidencia sobre la cual se afirma que el SINAPROC tiene un enfoque reactivo para atender los desastres. La aplicación de la GIRD, a pregunta expresa por Artículo 19, se concentró en actividades realizadas entre el 2 y el 14 de noviembre, que en el mejor de los casos atendieron la emergencia en el ámbito de sus facultades y de sus capacidades. Ninguna de estas actividades se enfocó en prevenir el siguiente desastre, en mitigar el desastre antes de que ocurriera, ni en atender a la población que perdió toda su comunidad después del mismo. Estas comunidades, que aún no se han recuperado, no cuentan con un plan para lograrlo, ni con una evaluación del impacto.

Estas solicitudes de información se realizaron el 11 y 12 de agosto de 2021, es decir, nueve meses después del desastre por el Huracán Eta.

En suma, en el total de las respuestas gubernamentales a las solicitudes de información no se mencionaron fases ni acciones preventivas o de mitigación, previas o posteriores al desastre, no se habló de ningún tipo de acciones destinadas a cumplir la GIRD en sus términos de ley y de política pública, y no se atendieron temas de derechos humanos ni de perspectiva de género.

Referente a las fases posteriores al desastre, particularmente el caso de la reconstrucción, la reubicación y la atención de los desplazados, el Ayuntamiento Municipal de Chapultenango, Chiapas explicó que no podía responder a la solicitud de información y era necesario dirigirse a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y con la Promotora de Vivienda Chiapas (PROVICH)⁵⁰. Por ello, se esperaría un seguimiento de este proceso integral de la GIRD en un corto o mediano plazo. Dicha acción fue confirmada por el Sistema Estatal de Protección Civil de Chiapas.⁵¹

Con respecto a la desaparición del Fondo Nacional de Desastres (FONDEN) menos de dos meses después del Huracán Eta, es importante recordar que este fondo era un instrumento de política pública tradicionalmente usado por los gobiernos de todos los niveles para atender las emergencias de los desastres por medio de declaratorias. Fue cancelado por decisión presidencial del Lic. Andrés Manuel López Obrador al inicio de su sexenio y promulgada tal decisión el 31 de diciembre de 2020.⁵²

Artículo 19 realizó 25 solicitudes de información sobre la desaparición del FONDEN. Las solicitudes se dirigieron a cinco sujetos obligados que tienen competencia de acuerdo con las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales publicados en el Diario Oficial de la Federación en 2010.⁵³ Estos sujetos incluían a la Oficina de la Presidencia de la República, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Marina, ya que el día 7 de octubre de 2020, en la

49 Respuesta por parte del Sistema Estatal de Protección Civil (IGIRD/UI/131/2021), a partir de la solicitud de información entregada a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, folio 004498221.

50 Solicitud de información 00450821 Y 00450221.

51 Solicitud de información 00449821.

52 Diario Oficial de la Federación: 27/07/2021. Acuerdo por el que se abroga el diverso por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, publicado el 3 de diciembre de 2010. Consultado en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5624889&fecha=27/07/2021#gsc.tab=0

53 Diario Oficial de la Federación: 03/12/2010. Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales. Consultado en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=3D5169686%26fecha%3D03/12/2010#gsc.tab=0

conferencia matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, el mandatario señaló que el Fondo Nacional de Desastres Naturales desaparecería debido a presuntos actos de corrupción. Asimismo, aseguró que “...se cuenta con recursos suficientes del presupuesto federal para resolver la emergencia en el sureste del país, para eso está la Secretaría de Hacienda, para eso está la Secretaría del Bienestar...la Dirección de Protección Civil, para eso está la Secretaría de Marina”.⁵⁴

Las respuestas de los sujetos obligados señalaron incompetencia y/o inexistencia de la información solicitada. La misma respuesta fue otorgada cuando se le preguntó a la Oficina de Presidencia cuáles eran los elementos para demostrar los presuntos actos de corrupción relacionados con el FONDEN.

⁵⁴ Conferencia matutina del 7 de octubre de 2020. Consultado el 9 de julio de 2022 en: <https://www.youtube.com/watch?veBoh5x2uIgA>

VI Análisis de los Resultados de las solicitudes de información

1. Frente a las 108 Solicitudes de Acceso a la Información realizadas por Artículo 19, el 50% de las dependencias o instituciones gubernamentales –en los tres niveles de gobierno– otorgaron respuestas negativas. Los principales motivos que dieron fueron la inexistencia de la información y la incompetencia legal o material para proveer la información solicitada. No obstante, estas instituciones sí tenían la obligación legal de responder, al tener competencias dentro de las reglas de operación del FONDEN y SINAPROC.
2. La respuesta institucional y gubernamental del Estado mexicano ante el desastre provocado por el Huracán Eta contó con la intervención de diferentes dependencias e instituciones que forman parte del SINAPROC. Sin embargo, hubo un nivel de coordinación institucional mínimo dada la complejidad de operación y de atención de los desastres. Esta falta de coordinación institucional creó vacíos de información y obstaculizó el ejercicio del derecho a la información.
3. La desaparición del Fondo Nacional de Desastres (FONDEN), sin alternativas, reglas, ni información clara y oportuna, reduce y afecta negativamente el nivel de coordinación institucional del SINAPROC, por lo menos de forma inmediata o en el corto plazo. En un país con alto riesgo de desastres, se finalizó un instrumento de política financiera sin ofrecer una alternativa para sustituirlo de manera eficiente.
4. El enfoque frente al desastre fue reactivo, dejando de lado las acciones destinadas a prevenir, mitigar y gestionar integralmente los desastres. Al pasar la urgencia, se reduce la atención de los gobiernos a las acciones posteriores, que incluyen prevenir el siguiente desastre. Una vez que el desastre ha sido atendido por los gobiernos durante el tiempo que ellos mismos evalúan, presupuestan y ejercen los recursos y consideran que dura la emergencia, los gobiernos pierden interés en realizar las acciones posteriores, incluyendo acciones proactivas para informar a la población sobre planes integrales de mitigación de riesgos.
5. Con el enfoque reactivo del SINAPROC, se atendieron coordinadamente las emergencias más grandes generadas por el impacto del Huracán Eta, pero esta respuesta gubernamental no le ha permitido a la comunidad zoque acceder a la garantía de sus derechos humanos ni ser considerados en el diseño o en la puesta en marcha de las acciones de gobierno que gestionan los desastres, incluso a nivel comunitario.

VII ¿Qué sigue ahora para las comunidades zoques?

Una vez que los desastres se hicieron presentes en las comunidades zoques, la población afectada sufrió el desplazamiento, y con él la pérdida de su territorio y de sus propiedades. Las comunidades desplazadas se dirigieron a las cercanías de la cabecera municipal de Rayón, Chiapas, en donde las autoridades habilitaron un albergue y, según la opinión de los afectados, sufrieron condiciones de abandono por aproximadamente nueve meses.⁵⁵

De acuerdo con los pobladores, durante este tiempo los gobiernos municipales afectados gestionaron la adquisición de terrenos con una extensión de una hectárea, donde las familias de las comunidades zoques afectadas comenzaron a reconstruir su pueblo a pocos kilómetros de San Antonio Canelar, una comunidad impactada fuertemente por el desastre.

Imagen 8. Proceso de reconstrucción de la comunidad zoque a pocos kilómetros de la localidad de San Antonio Canelar, fuertemente impactada por el Huracán Eta. Tomado de: Video El Canelar, Centro de Lengua y Cultura Zoque, Imágenes y edición: Saúl Kak, Guión, F. Ledesma.



⁵⁵ Chiapas Paralelo, “Zoques denuncian abandono tras afectaciones por Eta”, marzo de 2021. Consultado en: <https://www.chiapasparalelo.com/noticias/chiapas/2021/03/zoques-denuncian-abandono-tras-afectaciones-por-eta/>

Imagen 9. Proceso de reconstrucción de la comunidad zoque a pocos kilómetros de la localidad de San Antonio Canelar, fuertemente impactada por el Huracán Eta. Tomado de: Video El Canelar, Centro de Lengua y Cultura Zoque, Imágenes y edición: Saúl Kak, Guión, F. Ledesma.



Tras dos años del paso del huracán, es importante plantearse qué pendientes quedan y cuáles son los riesgos que enfrenta la comunidad a partir de la desinformación. Las comunidades zoques afectadas reportan que el proceso de reconstrucción no estuvo acompañado de un plan integral ni de obra pública de servicios básicos, como la red de agua potable, el drenaje, las escuelas, las clínicas o apoyos públicos municipales, estatales o federales para la recuperación productiva y económica.

La población no ha recibido información completa, oportuna ni culturalmente pertinente sobre los procesos de reconstrucción y recuperación después del impacto del Huracán Eta. Hay una clara ausencia de políticas de transparencia proactiva, que cubran de manera efectiva las necesidades de la población vulnerable y provean la información necesaria para este fin. Las autoridades tienen la responsabilidad de brindar información clara, oportuna y en lengua indígena, a partir de las necesidades específicas que tienen las comunidades zoques.⁵⁶

También es necesario mencionar que los mapas estatales y municipales de riesgo o los atlas de peligros de Chiapas, en teoría, servirían para regular y ordenar los asentamientos humanos de forma segura ante las amenazas de los elementos de la naturaleza como los huracanes. Sin embargo, este tipo de instrumentos requiere la participación de las comunidades en los procesos de elaboración, y el reconocimiento por las autoridades municipales o estatales en la toma de decisiones. Las comunidades pueden aportar información de suma relevancia en el conocimiento sobre su entorno territorial.

⁵⁶ “Guía de Transparencia Proactiva, Construyendo conocimiento público útil en beneficio de la sociedad”, Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales / Secretaría de la Función Pública.

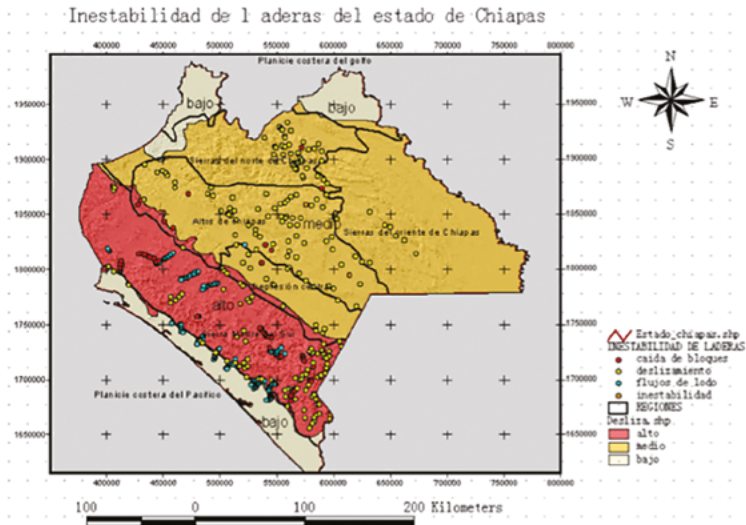


Figura 11. Inestabilidad de Laderas en el Estado de Chiapas y los puntos de verificación de campo.

Imagen 10. Atlas de peligros del estado de Chiapas donde se muestra el grado de inestabilidad de laderas por tipo de proceso de remoción en masa, con grado medio-alto de riesgo para las comunidades zoques. Tomado de: https://www.ceieg.chiapas.gob.mx/productos/files/RPSGM/informe_final_peligros_chiapas.pdf

En medio de este panorama, cabe señalar que el Huracán Eta ocurrió durante la pandemia por COVID-19, declarada como tal el 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de Salud, que detuvo, limitó y determinó mucha de la respuesta pública y comunitaria en México. Durante esta pandemia se agudizó la desinformación en la que ya vivían muchas comunidades, quienes tampoco habían recibido información clara, oportuna y accesible sobre el COVID-19.⁵⁷

57 Artículo 19, “Informe especial C.O.V.I.D: Libertad de expresión e información durante pandemia de COVID-19 en México y CA”, México, 2020, Disponible en: <https://articulo19.org/informe-especial-c-o-v-i-d-libertad-de-expresion-e-informacion-durante-pandemia-de-covid-19-en-mexico-y-ca/> Artículo 19, “Informe sobre brecha digital, desigualdad y desinformación: La situación de Oaxaca y Chiapas”, México, 2021, Disponible en:

VIII Conclusiones

1. Los desastres detonados por fenómenos naturales afectan con mayor fuerza a las comunidades más pobres y vulnerables. A su vez, el impacto se agudiza entre las mujeres, niñas y niños indígenas, quienes sufren mayores violaciones a sus derechos humanos, en especial económicos, sociales, culturales y ambientales.
2. Es evidente que la comunidad zoque ya se encontraba en condiciones de desigualdad estructural que les volvieron más vulnerables a sufrir los impactos de un fenómeno natural como el Huracán Eta. Esto se debe, en parte, a la falta de políticas adecuadas que impiden acceder al cumplimiento y ejercicio de sus derechos humanos, lo que profundiza las dinámicas y patrones de discriminación y exclusión.
3. El impacto diferenciado de los desastres en las comunidades en situación de vulnerabilidad de México sigue existiendo a pesar de contar con una política pública en la forma de un sistema coordinado entre todos los niveles de gobierno –federal, estatal y municipal– y transversal –que abarca todas las dependencias públicas y los sectores social y privado.
4. La eliminación de un instrumento de política financiera de atención a desastres como el FONDEN, sin presentar una alternativa para sustituirlo de manera eficiente, refleja una falla y omisión de diseño de la política pública y de las instituciones que la cumplen. Dicho vacío afecta de manera diferenciada la garantía de los derechos humanos de las comunidades en mayor desigualdad social y situación de riesgo de desastres. En el caso de los recursos financieros a favor de las comunidades zoques afectadas por Eta, las consecuencias fueron la falta de información clara, de reglas de operación nuevas para la asignación de recursos y de una entidad sustituta; así como de experiencia en el nuevo manejo de los recursos financieros.
5. El SINAPROC continúa con un enfoque reactivo y no ha consolidado su paradigma de política de la GIRD. Esto se debe a que sus respuestas o acciones públicas se concentran en atender la emergencia durante algunas semanas. No se previene ni se gestiona de forma integral el riesgo de desastres. Tampoco se incorporan otros actores o elementos que enriquezcan la acción pública de forma proactiva. Es el caso de las comunidades zoques afectadas, que no fueron incorporadas ni consultadas en el diseño y la puesta en marcha de las políticas de desastres garantizando información en su lengua materna.
6. Ante la falta de acceso a información por parte del SINAPROC, las comunidades zoques ejercieron su derecho a la información mediante la creación y difusión de información preventiva en su lengua materna y por sus propios medios. Esto permitió establecer un panorama de acción útil para la toma de decisiones comunitarias.
7. Es de vital importancia que el Estado mexicano difunda información oportuna y fiable en materia de prevención de desastres en lenguas indígenas con pertinencia cultural, de tal forma las comunidades tengan acceso a los protocolos de actuación interinstitucional en contextos de desastres naturales y de apoyo.

8. De las 108 solicitudes de información realizadas por Artículo 19, la mitad de las dependencias o instituciones gubernamentales a las que se solicitó información sobre las acciones emprendidas para el apoyo a las comunidades afectadas dieron respuestas negativas a las solicitudes, argumentando la inexistencia de la información así como incompetencia legal o material para otorgar la información. Estas instituciones están obligadas legalmente a generar y otorgar dicha información.
9. La respuesta institucional y gubernamental por parte de diferentes dependencias que forman parte del SINAPROC se caracterizó por la falta de coordinación, lo que creó vacíos de información, obstaculizando el ejercicio del derecho a la información.
10. Hay una clara ausencia de políticas públicas de transparencia proactiva para la prevención de desastres, incluyendo acciones para la construcción de la GIRD. Estas acciones deberían ser aplicadas en los planes de desarrollo municipal, con la generación de mapas municipales y comunitarios que delimiten las zonas de riesgo, para mitigar el impacto de los desastres, y que a su vez aporten insumos clave para la elaboración de protocolos de actuación comunitarios en lengua materna. Asimismo, es urgente contar con elementos de gestión y de regulación de las actividades de alto impacto en las zonas de alto riesgo de desastre, un tema pendiente en la legislación de políticas de desastres.

Este trabajo fue posible gracias al generoso apoyo de
[William and Flora Hewlett Foundation](#)



Agradecemos al Centro de Lengua y Cultura Zoque, A.C, y al Pueblo Zoque del norte de Chiapas por sus aportaciones para la realización de este documento.



ARTICLE 19