

EL DESASTRE
DE OTIS:

EL DERECHO DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN TRAS
EL HURACÁN





Las telecomunicaciones y la energía eléctrica se recuperan lentamente en Acapulco, ciudad en la que se observa una huella de destrucción tras el huracán. | ARTICLE 19 México y Centroamérica.

EL DESASTRE DE OTIS: EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN TRAS EL HURACÁN

Índice

INTRODUCCIÓN	04
1. CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO DE GUERRERO	08
2. Impacto del Huracán Otis en la población	13
a. Daños materiales	17
b. Personas muertas y desaparecidas	20
c. Aumento de la pobreza y precarización en Guerrero	24
3. Respuestas del Estado ante el impacto del Huracán Otis	29
a. La falta de información preventiva	29
b. La centralización de los apoyos	32
c. Plan de auxilio: una respuesta tardía	37
d. Reconstrucción para no repetición	40
4. El cambio climático y las obligaciones del Estado para prevenir sus impactos	45
a. Contexto del cambio climático en México	46
b. Compromisos de México ante el cambio climático	47
c. El derecho a la información sobre cambio climático	52
5. CONCLUSIONES	56
RECOMENDACIONES	58
Compromisos asumidos por México a nivel internacional y su nivel de cumplimiento en el ámbito nacional	59

INTRODUCCIÓN

04



Los daños del huracán Otis ponen en evidencia la falta de medidas por parte de las autoridades para atender de manera integral a las comunidades afectadas | ARTICLE 19 México y Centroamérica

En las últimas décadas se ha visto un incremento de la frecuencia y la devastación que provocan los desastres causados por fenómenos naturales, sobre todo entre los sectores de la población más expuestos: las personas con menos recursos que habitan en zonas de alto riesgo.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la capacidad de afrontar los impactos de un desastre depende muchas veces de los recursos con que se cuenta, ya que las personas sin ellos o sin acceso a la información, encuentran

más dificultades para prepararse y responder de manera efectiva¹.

Cuando la amenaza de que ocurra un fenómeno natural es latente, el impacto no es uniforme, varía según los recursos y la condición de vulnerabilidad de los habitantes de la región afectada. En este sentido, las personas más vulnerables son quienes experimentan los efectos más graves durante un desastre y tardarán más en recuperarse.

¹ Organización de las Naciones Unidas, “Desastres, resiliencia y gestión de tierras”. Acceso el día 23 de enero de 2024. <https://www.un.org/es/climate-change/climate-solutions/disasters-resilience-land-management>

Aunado a lo anterior, las omisiones de las autoridades estatales, así como la falta de acciones preventivas ante este tipo de eventos, tienden a agudizar los daños ocurridos, convirtiéndose en un desastre natural.

El cambio climático provocado por los seres humanos desempeña un papel relevante en gran parte de estos fenómenos. En su informe, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) alerta de que las tendencias al alza de las temperaturas globales son un hecho y ya no hay posibilidad de retornar a las condiciones previas².

El IPCC también ha reconocido las diferencias en cuanto al impacto del cambio climático causado por modelos de desigualdad históricos y vigentes como el colonialismo, especialmente para muchos pueblos indígenas y comunidades marginadas.

El presente informe tiene como objetivo analizar la importancia del derecho a la información como parte de una política pública de gestión de riesgo en contextos de desastres causados por fenómenos naturales, a partir del análisis de los impactos que dejó el Huracán Otis en el estado de Guerrero el día 23 de octubre de 2023, el cual afectó al puerto de Acapulco –principal destino turístico del estado–, así como las periferias, comunidades rurales y zonas conurbadas³. Ello tomando en cuenta que la falta de una política adecuada de gestión de riesgos de desastres naturales impide el acceso igualitario a los sistemas alimentarios y la provisión de agua potable a las comunidades, generando nuevos conflictos por el control de este líquido vital.

Por medio de entrevistas, notas periodísticas, artículos académicos y solicitudes de acceso a la información presentadas ante la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) del Instituto Nacional

de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), ante instancias federales y estatales, ARTICLE 19 aborda, a través de los cinco capítulos que componen este informe, las acciones de prevención, auxilio y reconstrucción realizadas por los tres niveles de gobierno dentro de las fases que componen la política de gestión integral de riesgos de desastres del país.

En el capítulo I, se hace mención de los impactos a nivel socioeconómico que, hasta el momento, ha dejado el huracán Otis, contrarrestando las cifras proporcionadas por cada una de las autoridades involucradas, tanto en el caso de los impactos a nivel material, como en el de las personas muertas y desaparecidas, principalmente, de comunidades indígenas, rurales y afrodescendientes.

En el capítulo II, se analiza la falta de información preventiva hacia la población, a pesar de que se contaba con alertas de que Otis tocaría las costas de Guerrero con una intensidad altamente riesgosa, además de una respuesta tardía y la posterior centralización de los apoyos para las personas afectadas.

Finalmente, en el capítulo III se hace referencia a la relevancia que tiene el derecho a la información sobre el combate a los efectos del cambio climático, mismo que se debe reconocer como un derecho primordial necesario para evitar que se sigan creando asimetrías en la población vulnerable o que se encuentra en desventaja.

De esta manera, los fenómenos climáticos se están convirtiendo en un elemento estructural que, cada vez más, exige políticas públicas de gestión del riesgo, en general, y de protección social, en particular. Por lo tanto, es fundamental garantizar que todas las personas se vean lo menos afectadas posible y tengan la oportunidad de recuperarse.

2 Amnistía Internacional, “El informe del IPCC que advierte que el calentamiento global superará el límite de 1,5 °C debe acelerar la eliminación gradual de los combustibles fósiles” 20 de marzo de 2023, *Amnistía internacional*, <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2023/03/ipcc-report-warning-that-global-warming-will-exceed-1-5c-limit-must-accelerate-the-phasing-out-of-fossil-fuels/>

3 Secretaría del Medio Ambiente, CONAGUA, Sistema Meteorológico Nacional, “La tormenta tropical Otis se localiza a menos de 500 km de Puerto Ángel, Oaxaca”, *Aviso 084-23*, Ciudad de México, 23 de octubre de 2023. <https://smn.conagua.gob.mx/files/pdfs/comunicados-de-prensa/Aviso084-23.pdf>

Por lo tanto, la reducción del riesgo de desastres debe abordar tanto los peligros como la preparación y respuesta de las poblaciones vulnerables; aunado a lo anterior, la reducción de la pobreza y la desigualdad debería ser parte integral de este esfuerzo



01

ARTICLE 19

1. CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO DE GUERRERO

08



Tras el paso del huracán Otis, en Acapulco se registró la inundación del Aeropuerto Internacional General Juan N. Álvarez, la caída del servicio de internet e interrupción de la telefonía móvil. | ARTICLE 19 México y Centroamérica.

El estado de Guerrero es una de las 32 entidades federativas de México, ubicado en el suroeste del país, y uno de los estados del sur con mayores índices de desigualdad social y pobreza. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en el año 2022, 60.4% de su población se encontraba en situación de pobreza y 22.2% en situación de pobreza extrema, concentrándose el porcentaje de

población en situación de pobreza en el ámbito rural (72.9%) frente al ámbito urbano (61.7%)⁴.

En cuanto al porcentaje de personas vulnerables debido a carencias sociales (las personas con un ingreso igual o superior a la línea de pobreza por ingresos, pero con una o más carencias), aumentó en 1.5 puntos porcentuales, al pasar de 20.2% en el año 2018 a 21.7% en el año 2020. En términos

⁴ Coneval, *Informe de pobreza y evaluación 2022, Guerrero* (Ciudad de México: Coneval, 2022), https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_pobreza_evaluacion_2022/Guerrero.pdf



La situación de vulnerabilidad del estado de Guerrero, provocan que los daños causados por los fenómenos naturales sean extremos. | ARTICLE 19 México y Centroamérica

absolutos, el número de personas con esta carencia aumentó en aproximadamente 63,699.

Para el año 2020, el grado de rezago social en esta entidad fue considerado por la CONEVAL como “muy alto”, ocupando el tercer lugar a nivel nacional⁵. Asimismo, las cifras publicadas por esta entidad denotan que, en el mismo año, 2,363,188 personas vivían en situación de pobreza, lo que representa 64% de la población estatal; 25.9% de la población tenía carencias por calidad y espacios de la vivienda, y 56.3% por carencia de servicios básicos.

50.9% de la población en Guerrero cuenta con educación básica, 21.9% con educación media superior, 15.5% con educación superior y 11.6% no tiene escolaridad. Además, 76.1% de la población cuenta con teléfono celular, 31.7% tiene acceso a internet, 26.9% tiene línea telefónica y 20.4% cuenta con computadora.

El estado de Guerrero está dividido en **85 municipios**⁶, de los cuales Acapulco de Juárez, Chil-

pancingo de los Bravo e Iguala de la Independencia son los más poblados⁷.

Otra característica de la población de Guerrero es su composición étnica y lingüística. Los pueblos indígenas con mayor presencia en la entidad son amuzgo, mixteco, nahua y tlapaneco. De acuerdo con cifras publicadas por el INEGI, la población que habla lengua indígena (de 3 años y más) representa 15.49%; el porcentaje de la población indígena que no habla español es de 21.61 %; las lenguas indígenas más frecuentes son el Náhuatl (35.1%) y el Mixteco (29.0%). Además, en las cifras presentadas por el INEGI, el porcentaje de población que se considera afroamericana, negra o afrodescendiente es 8.58%.

En lo que respecta a las condiciones naturales, el clima del puerto de Acapulco es cálido subhúmedo y posee un régimen de lluvias en verano. Esta característica le ha conferido gran parte de su importancia turística, tanto para el turismo nacional como internacional.

5 *Idem*

6 INEGI, *Panorama sociodemográfico de Guerrero 2020* (México: INEGI, 2020), https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197858.pdf

7 *Idem*

La mayor parte de las precipitaciones se presenta entre los meses de junio y octubre, lo cual coincide con la temporada de huracanes para el océano Pacífico norte (de mayo a noviembre), destacando los meses de agosto y septiembre como los de mayor precipitación.

Respecto a la frecuencia de huracanes que han afectado al puerto de Acapulco, sobre todo en el mes de junio, se puede nombrar los siguientes:

1921	1938	1961	1965	1971	1973	1974	1989	1997	2013	2023
Ciclón No. 6	Ciclón No. 2	Tara	Wally	Bridget	Berenice	Dolores	Cosme	Paulina	Manuel	Otis
					Claudia					

10

En el periodo 1921-1996 varios huracanes tocaron la costa de Acapulco, entre ellos Tara (1961), que originó la muerte de 400 personas en la zona de Tecpan de Galeana, Guerrero; produjo el desbordamiento del río Camarón; inundaciones en La Sabana, Tres Palos y la costera Miguel Alemán, en Acapulco, y causó daños económicos por más de 10,000,000 de pesos en todo el estado.

Dos de los huracanes más documentados son Paulina y Manuel. El huracán Paulina fue uno de los fenómenos meteorológicos más devastadores en la historia de Acapulco, ya que originó abundantes e intensas precipitaciones, entre el 6 y el 10 de octubre de 1997, en los estados de Guerrero y Oaxaca; se le clasificó como categoría 4 en la escala de Saffir-Simpson, lo que indica vientos sostenidos de entre 209 y 251 kilómetros por hora⁸.

Las playas sufrieron destrozos en el equipamiento urbano y servicios públicos, hubo árboles arrancados desde sus raíces y acumulación de basura. La subestación Puerto Marqués quedó fuera de servicio debido a inundaciones. Hubo más de 110,000 familias sin energía eléctrica en los municipios de Ometepec, Cuajinicuilapa, Chilpancingo y Acapulco. El río Papagayo, las líneas 1 y 2

de agua potable quedaron dislocadas por la fuerza de las crecidas de los ríos desbordados, la tubería fue removida de su sitio original hasta 80 m⁹.

Por su parte, la mañana del 13 de septiembre de 2013 se desarrolló la depresión tropical N° 13 frente a las costas del estado de Guerrero, con vientos sostenidos de 55 km/h y rachas de 75 km/h, y un desplazamiento hacia el noroeste a 6 km/h. Por la tarde de ese mismo día, se desarrolló la tormenta tropical Manuel con vientos sostenidos de 75 km/h y rachas de 85 km/h, y un desplazamiento hacia el oeste-noroeste a una velocidad de 9km/h¹⁰.

La tormenta tropical Manuel continuó su progreso y el día 14 de septiembre se dirigió hacia el norte, mientras aumentaba su fuerza frente a las costas de Guerrero, Michoacán, Colima y Jalisco; después, entró a territorio de Colima y avanzó como una depresión tropical sobre el occidente de Jalisco, hasta salir al mar como una baja presión remanente que continuó su trayecto hacia el sur del Golfo de California, donde encontró condiciones favorables y nuevamente empezó a ganar fuerza, hasta alcanzar categoría de huracán por primera vez en su trayectoria¹¹.

8 Hurricane Solution, "La crónica del huracán Paulina en Acapulco", *Hurricane Solution*, 31 de marzo de 2024, <https://hurricanesolution.com/huracan-paulina-en-acapulco/>

9 *Idem*

10 CONAGUA, *Reseña del huracán Manuel del Océano Pacífico* (México: Comisión Nacional del Agua, Coordinación General del Servicio Meteorológico Nacional, Gerencia de Meteorología y Climatología-Subgerencia de Pronóstico Meteorológico, 2013), <http://smn.conagua.gob.mx/ciclones/tempo2013/pacifico/Manuel-p013.pdf>

11 Cirilo Bravo Lujano, *Reseña del huracán "Manuel" del Océano Pacífico* (México: CONAGUA, 2013), <https://smn.conagua.gob.mx/tools/DATA/Ciclones%20Tropicales/Ciclones/2013-Manuel.pdf>

Los impactos registrados en la ciudad de Acapulco fueron la inundación del aeropuerto internacional, deslaves en la autopista del sol, caída del servicio de internet e interrupción de la telefonía móvil.

El segundo balneario más importante de México quedó bajo el agua, totalmente incomunicado. Unos 40,000 turistas permanecieron varados y la mitad de los barrios sufrieron inundaciones. Asimismo, dejó impactos en la vida de las personas, como en el municipio de Atoyac de Álvarez, ubicado en la región montañosa conocida como Costa Chica, donde el deslave del cerro dejó 58 personas desaparecidas¹².

Otra de las situaciones reportadas por medios de comunicación es que los habitantes de Guerrero no fueron informados del riesgo que representaban la tormenta Manuel, en el Pacífico, y el huracán Paulina, en el Golfo de México, que entraron al país casi al mismo tiempo¹³.

12 Alberto Nájjar, "El día que Acapulco quedó bajo el agua", *BBC News Mundo*, 18 de septiembre de 2013. Acceso el 13 de febrero de 2024. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/09/130918_acapulco_guerrero_mexico_dia_quedo_bajo_agua_ingrid-manuel_huracan_lluvias_an#:~:text=Esther%20Jim%C3%A9nez%20supo%20que%20algo,%22%2C%20cuenta%20a%20BBC%20Mundo.

13 *Idem*



02

ARTICLE 19

2. Impacto del Huracán Otis en la población



13

Habitantes de las principales ciudades de Guerrero, afectadas por el huracán Otis, describen la llegada del huracán de una “intensidad inimaginable”. | ARTICLE 19 México y Centroamérica.

Doña Anita, quien vive a unos minutos del Centro de Acapulco, menciona que, como todas las mañanas, el día 24 de octubre de 2024 prendió su radio y escuchó noticias sobre la llegada de un huracán a las costas de Guerrero, que así lo marcaba el Sistema Meteorológico Nacional. Preocupada por su familia, y tras la vivencia de lo sufrido con el Huracán Paulina en 1997, se fue a la tienda a comprar víveres.

Anita se abasteció con lo que consideró se pudiera necesitar en casa, sobre todo alimentos. De acuerdo con su relato, ese día para ella todo parecía normal, incluso llegó la noche y todo seguía normal. Sin embargo, fue como a las 10:30 p. m. que, primero, se fue la luz en su casa, luego en toda la colonia, “y por ahí de las 12 de la madrugada llegó el huracán”, relata¹⁴.

En sus propias palabras, Anita recuerda: “Era un ruido con demasiado estruendo, mucha lluvia, no

14 Entrevista a Anita realizada por Article 19 en Acapulco Guerrero, 26 de febrero de 2024.



El huracán Otis aumentó de categoría muy rápidamente, convirtiéndose en categoría 5, la más intensa y peligrosa en la escala Saffir-Simpson, en cuestión de horas” | ARTICLE 19 México y Centroamérica

tenía nombre lo que escuchaba. En mi vida había escuchado algo así, pasó Paulina pero no fue así. Este (huracán) abarcó más lugares”. Ella menciona que fue entre las 12:00 a 2:00 a. m. que el estruendo estuvo así.

En su relato menciona que durante el huracán se cayó un árbol de almendro que tenía en su casa. También empezaron a caer toda clase de objetos de los vecinos, las laminas galvanizadas de las viviendas salían volando. Cuando terminó lo fuerte, alrededor de las 2:00 de la mañana, ella presintió que su casa iba a caer porque el escándalo provocado por el huracán era tremendo, de una intensidad inimaginable.

Doña Anita menciona: “Uno piensa en qué pasará con las personas que viven en la parte baja, por el escurrimiento del agua de los cerros y el agua arrastra la tierra. Yo tenía miedo. Pensaba en mi hijo, si quería venir a vernos se lo iba a llevar el aire; mi esposo estaba tirado, tal vez se desvaneció por todo como estaba afuera. Para nosotros fue una experiencia muy fuerte, muy traumática”¹⁵.

Finalmente, nos cuenta: “para mí no era un huracán, sino un tornado, nunca en mi vida había visto esos fenómenos, para mí que aquí fue el ojo del huracán, desde Barravieja hasta Bajos del Bajío”.

Por su parte, don Mario, quien vive con su familia en una Unidad habitacional cerca de la Zona Diamante, nos relató que fue por medio de la televisión que se enteró sobre la llegada del huracán. “Escuché que el huracán iba a tocar tierra entre las 4:00 a 6:00 de la mañana del día 25, sin embargo, desde las 9:00 de la noche del día 24 empecé a escuchar los estruendos del aire y a las 11:45 p. m. empezó a caer el agua y llegó el huracán”¹⁶.

“Alrededor de las 5:00 de la mañana del día 25 de octubre, el agua estaba como a un metro, y como a las 9:00 a. m. ya estaba más alto el agua”, narra don Mario.

El desarrollo de Otis

De acuerdo con el Sistema Meteorológico Nacional, el día miércoles 25 de octubre de 2023 a las 12:25 a. m. el huracán Otis impactó al estado de Guerrero, el cual llegó a convertirse, de una ma-

¹⁵ *Idem*

¹⁶ Entrevista a Mario Peralta realizada por Article 19 en Acapulco, Guerrero, 26 de febrero de 2024.

nera inusualmente rápida, en categoría 5¹⁷. Ante esto, seis municipios fueron declarados como zona de emergencia por desastres naturales: Coyuca de Benítez, Benito Juárez, Acapulco, Atoyac de Álvarez, Xalpatláhuac y Tecpan de Galeana; sin embargo, la dimensión del desastre afectó también las periferias, comunidades rurales y zonas conurbadas¹⁸.

No obstante, desde las 2:08 p. m. del día 23 de octubre el Centro de Huracanes de Estados Unidos¹⁹ ya había informado a las autoridades mexicanas que lluvias intensas comenzarían a impactar áreas del sur de México. Fue a las 8:54 p. m. de ese mismo día que el Gobierno mexicano alertó sobre la posibilidad de convertirse en huracán al tocar tierras del sur del país.

Para el martes 24 de octubre a las 3:01 a. m. el Centro de Huracanes de EE.UU. advirtió sobre lluvias intensas, inundaciones y deslaves por Otis, que había alcanzado la magnitud de huracán. A las 4:33 a. m. la Coordinación de Protección Civil federal²⁰ mencionó que la tormenta tropical OTIS mantenía la trayectoria hacia las costas de Guerrero, fortaleciéndose para convertirse en categoría 1, lanzando una alerta amarilla a varias zonas de la entidad. Para las 10:12 a. m. de ese día, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)²¹ in-

formó que “Se prevé que la tormenta tropical se incremente a huracán categoría 1, durante las próximas horas”.

Al mediodía, la gobernadora del estado de Guerrero confirmó en redes sociales el paso de la tormenta tropical a huracán categoría 1²², y a la 1:00 p. m. que ya había pasado a categoría 2²³.

A las 3:10 p. m. de México del mismo 24 de octubre, nueve horas antes de que el huracán tocara tierra, el Centro estadounidense emitió una nueva alerta²⁴ advirtiendo que Otis se había intensificado rápidamente, anticipando que llegaría a categoría 4 de manera “extremadamente peligrosa”, y que pudiera tocar tierra la misma noche del 24 o la madrugada del miércoles 25 de octubre.

A las 3:22 p. m. la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de Guerrero informó que el huracán había subido a categoría 3, a una distancia de 185 kilómetros al sur-sureste de Acapulco, con vientos máximos sostenidos de 205 km/h²⁵.

A las 6:00 p. m. (6 horas antes de que Otis tocara tierra) la CONAGUA²⁶, así como el Centro estadounidense²⁷, confirmaron que el huracán había llegado a categoría 4 y que podía convertirse en ca-

17 Elisa Domínguez y Claudia Juárez, “OTIS, el huracán que es un desafío para la ciencia ¿Por qué los sistemas de ciclones no pudieron anticipar su acelerada intensidad?”, *Ciencia UNAM* (2023), <https://ciencia.unam.mx/leer/1458/otis-el-huracan-que-es-un-desafio-para-la-ciencia>

18 *Op. Cit.*, 12

19 Arturo Daen y Samedí Aguirre, “Huracán Otis: ¿A qué hora y cómo alertaron autoridades de México y el centro de huracanes de EU?”, *Animal Político* (2023): <https://animalpolitico.com/verificacion-de-hechos/te-explico/cronologia-aviso-huracan-otis>

20 Coordinación Nacional de Protección Civil, Boletín No. 6, X, 24 de octubre de 2023, https://twitter.com/CNPC_MX/status/1716764954684952869

21 CONAGUA, X, 24 de octubre de 2023, https://twitter.com/conagua_clima/status/1716850158196191577

22 Evelyn Salgado Pineda, *Facebook*, 24 de octubre de 2023, <https://www.facebook.com/EvelynSalgadoP/posts/pfbid04DSvgfoVgBBfSTFMG8tv4KdF69DRfUGHkDYWRZYRUZL2RxE8NZSR6NL2ut2GxFtfl>

23 Evelyn Salgado Pineda, *Facebook*, 24 de octubre de 2023, <https://www.facebook.com/EvelynSalgadoP/posts/pfbid02uLjnb3WMQWG57DbKtZawEPXVnjhS4qqq1uL97wA8wGbtB5cXG7aiK4ahPmJd8CNwl>

24 NHC Eastern Pacific, X, 24 de octubre de 2023, https://twitter.com/NHC_Pacific/status/1716925184559763718

25 Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil, *Facebook*, <https://www.facebook.com/SGIRPCGRO>

26 CONAGUA Clima, X, 24 de octubre de 2023, https://twitter.com/conagua_clima/status/1716975296589795477

27 NHC Eastern Pacific, X, 24 de octubre de 2023, https://twitter.com/NHC_Pacific/status/1716966821394620458

tegoría 5, la de mayor riesgo e impacto, en la cual se hace más urgente la actuación de las autoridades, lo que implica la necesidad de alertar inmediatamente a la población, evacuar las zonas de mayor riesgo, habilitar refugios, entre otras acciones. Para el Centro Nacional de Huracanes de la Universidad Internacional de Florida²⁸, un huracán de categoría 5 presenta vientos de 157 millas por hora o más, es decir, de 252 km por hora o más, con daños catastróficos como:

“Un alto porcentaje de casas de buena estructura quedarán destruidas, con falla total del techo y derrumbe de paredes. Los árboles y postes de electricidad caídos aislarán vecindarios enteros. Los apagones durarán semanas o posiblemente meses. La mayor parte de la zona afectada quedará inhabitable por semanas o meses”²⁹.

Lo que implicaba que, ante un fenómeno devastador avizorado científicamente, la evacuación y atención de la población que pudiera ser afectada por el paso del Huracán debe priorizarse.

Dos horas después, a las 8:06 p. m. el presidente publicó en redes sociales un mensaje³⁰ alertando a la población de Guerrero:

Atento aviso a toda la población de la Costa Grande de Guerrero:

De acuerdo con la información disponible se pronostica que el huracán Otis entrará al territorio con categoría 5 entre Acapulco y Tecpan de Galeana de las 4 a las 6 de la mañana.

Están en marcha el Plan DN-III-E y el Plan Marina en coordinación con el gobierno del estado. Acepten trasladarse a refugios, mantenerse en lugares seguros: alejados de ríos, arroyos, barrancas y estén alerta,

sin confiarse. Nosotros también estamos pendientes.

Cabe señalar que este mensaje fue publicado cinco horas después de que el Centro Nacional de Huracanes ya había advertido de que Otis llegaría rápidamente, al menos, a categoría 4.

Además, salvo el mensaje publicado en redes sociales, el mandatario no hizo referencia alguna al huracán en su conferencia matutina de ese día, aunque para ese momento ya había pronósticos, avisos y una alerta de Protección Civil acerca de que Otis pasaría de tormenta a huracán.

A las 12:25 a. m. del miércoles 25 de octubre de 2024, el huracán Otis tocó tierra en Acapulco, Guerrero, cuatro horas después de publicado el mensaje del presidente en redes sociales.

De acuerdo con publicaciones de prensa, así como con expertos en fenómenos naturales, Otis había aumentado a categoría 5 en menos de 24 horas, haciendo impredecible su fuerza y que, alrededor de las 3:00 p. m. del martes 24 de octubre, se preveía que tocaría las costas de Guerrero como categoría 4; no obstante, las autoridades mexicanas hicieron caso omiso de esta situación.

Los daños de Otis ponen en evidencia la fragilidad del orden establecido en cualquier comunidad, la fragilidad de la paz y estabilidad relativas en un lugar. Tras un desastre, cuando la vida, seguridad o propiedad de miles de personas han sido afectadas o llegan a situaciones límite, es muy probable que muchas situaciones de desestabilidad social ocurran.

Lo anterior, depende de diversos factores: en primer lugar, de la gravedad del desastre. Cuanto mayor sea este, es más probable que la desesperación conduzca a la violencia. En segundo lugar, del tipo de respuesta del Gobierno. Si la población percibe que el Gobierno no está respondiendo de

28 National Hurricane Center, “Categorías”, *Huracanes*, <https://huracanes.fiu.edu/aprende-sobre-huracanes/vientos-fuertes/categorias/index.html#Categoria%205>

29 *Idem*

30 Andrés Manuel López brador, X, 24 de octubre, https://twitter.com/lopezobrador_/status/1717004395882434887



Frente a un fenómeno natural, las condiciones de desigualdades sociales ocasionan un incremento de desorden, crimen y violencia. | ARTICLE 19 México y Centroamérica.

manera adecuada a sus necesidades básicas –tales como agua, alimentos, techo, electricidad o combustible–, es más probable que busquen remediar la situación con sus propias manos, como sea posible.

En tercer lugar, por la existencia de tensiones sociales previas. Si ya existen tensiones sociales en una comunidad, un desastre puede exacerbarlas y conducir a la violencia. Si hay un historial de pobreza, desigualdad o discriminación en una comunidad, es más probable que haya desorden, crimen o violencia³¹.

En este apartado hacemos un análisis de la información proporcionada mediante solicitudes de acceso a la información, entrevistas a personas afectadas, así como información pública y periódica sobre los impactos que dejó este huracán, y sobre todo, de la capacidad de respuesta del Estado y la información con la que contó la población para hacer frente a ello y para el proceso de recuperación.

a. Daños materiales

De acuerdo con el Informe de la Coordinación Nacional de Protección Civil, del Gabinete de Seguridad de la Secretaría de Seguridad y Protección Civil, presentado en la conferencia matutina del 26 de octubre de 2023³²:

- El huracán Otis categoría 5 inició como depresión tropical a las 09:00 del día 22 de octubre. Para las 15:00 horas se fortaleció como tormenta tropical 800 kilómetros al sur sureste de Acapulco.
- Para el día 23, a las 12:00 horas, aumentó de intensidad a huracán categoría 1, a 253 kilómetros al sur sureste de Acapulco. Para las 13:00 horas aumentó de intensidad a categoría 2, a 220 kilómetros al sur sureste de Acapulco. Para las 15:00 horas, dos horas después, aumentó de intensidad a huracán categoría 3, a 185 kilómetros al sur sureste de Acapulco. Para las 18:00 horas del 14 de octubre aumenta de intensidad a huracán catego-

31 Javier Aparicio, “Desastres ¿naturales?”, *Excélsior*, 2 de noviembre de 2024. <https://www.excelsior.com.mx/adrenalina/opinion/javier-aporicio?page=1>

32 Gobierno de México, “. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 26 de octubre de 2023. Versión estenográfica”, *Blog Presidencia de México*, 26 de octubre de 2023, <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-26-de-octubre-de-2023>

ría 4, a 135 kilómetros al sur sureste de Acapulco. Para las 24:25 horas, el centro del huracán categoría 5 tocó tierra en la costa central de Acapulco.

- A las 3:00 de la mañana se dio un incremento a categoría 4 en tierra a 40 kilómetros del noroeste de Acapulco.
- A las 6:00 horas del 25 de octubre se debilitó a categoría 2 en tierra a 100 kilómetros al noroeste de Acapulco, Guerrero.

Asimismo, durante la conferencia matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador del 26 de octubre de 2023, la Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana, Rosa Icela Rodríguez Velázquez, mencionó que “las principales afectaciones son en el sector carretero, seis cierres carreteros por caída de árboles, deslaves y desbordamientos de cuerpos de agua [...] principalmente en la autopista México-Acapulco, por desbordamiento del río Papagayo”³³.

En dicha conferencia se menciona que los cierres son en la carretera Chilpancingo-Acapulco, en el kilómetro 83 más 700, por socavón; en la carretera Chilpancingo-Acapulco de Juárez, por desbordamiento del río Papagayo, así como otros kilómetros en donde hubo afectaciones por caídas de rocas.

Por su parte, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) hizo referencia a que hubo daños en la infraestructura de los hospitales, como el Hospital General Regional número 1 Vicente Guerrero del IMSS, donde se realizó el traslado de 200 pacientes a otras unidades médicas³⁴.

En la misma conferencia, las autoridades informaron de las afectaciones en el sector eléctrico, en donde 50,4340 viviendas no tenían suministro

eléctrico, ya que colapsaron 58 torres de alta tensión, la fuente principal de energía eléctrica en la región afectada.

En el sector hotelero las afectaciones fueron también graves; se registraron cristales rotos e inundaciones por el ingreso de lluvia. También en el sector comercial hubo afectaciones como daños en cristales, fachadas, plazas y locales comerciales.

El Sistema de Alerta Sísmica Mexicano tuvo afectaciones debido a la entrada del huracán Otis con categoría 5 en la escala Saffir-Simpson. Esta situación impidió la comunicación de 27 sensores del Sistema de Alerta Sísmica Mexicano (SASMEX) en la región del océano Pacífico, las costas de Michoacán, Guerrero y Oaxaca.

De acuerdo con la organización Tlachinollan, “la arremetida feroz de Otis devastó todo su entorno, destruyó sus cultivos, perdieron su ganado y se quedaron sin huertas. A pesar de que en Salsipuedes están los pozos profundos que surten la zona hotelera de Acapulco, las comunidades rurales del puerto sobreviven en el fango del olvido. Se quedaron sin techos sus viviendas [...] La precaria tubería quedó inservible y los rotoplas, donde almacenaban el agua, volaron”³⁵.

Por otro lado, Eloy Cisneros, habitante de Acapulco, comentó en entrevista que entre las principales afectaciones que dejó Otis en las partes altas de Acapulco, se encuentran casas sin techo –fundamentalmente aquellas que tienen techo de láminas– y, en algunos casos, casas completas destruidas, derivado de su débil estructura y debido a los fuertes vientos provocados por el huracán.

Aunado a ello, Eloy menciona que “estas colonias no tenían agua, no había luz y era una desesperación tremenda, a los dos o tres días se empezó a

33 Gobierno de México, “. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 26 de octubre de 2023. Versión estenográfica”, *Op. Cit.* 32

34 *Idem*

35 Tlachinollan, Centro de Derechos Humanos de las Montañas, “En las entrañas del huracán”, *Tlachinollan*, 29 de octubre de 2023. <https://www.tlachinollan.org/en-las-entradas-del-huracan/>



Las afectaciones en comercios, hoteles e infraestructura fue total y visible en Acapulco. | ARTICLE 19 México y Centroamérica.

repartir agua en algunos lugares”³⁶. Por su parte, Nadia Alvarado, periodista afromexicana, explicó la situación que viven las poblaciones afromexicanas después del paso del huracán Otis:

“Las escuelas bilingües perdieron todo, techo total y no hay apoyo por parte del gobierno, las escuelas están tiradas y los padres están tratando de limpiar, así fue antes y después. El apoyo sí llegó, pero no a todos.

En el tema de salud, todo esto que arrastró el huracán, el que se rompieran tubos de drenaje, toda esa contaminación, la basura que se acumuló por mucho tiempo, a las colonias no entraba el camión recolector de basura y eso generó la contaminación y proliferación del dengue a finales de no-

viembre [...] teníamos gente con dengue, vómito y diarrea, por quema de basura”³⁷.

Tras realizar un censo a personas damnificadas por el huracán Otis en Guerrero, la Secretaría de Bienestar dio a conocer que hay un total de 274,502 viviendas afectadas y 37,627 negocios dañados³⁸.

En el mismo sentido, según cifras de la Organización Internacional para las Migraciones de la ONU, fueron alrededor de 250,000 las viviendas que quedaron afectadas (50,000 totalmente destruidas); se recogieron más de 220,000 toneladas de escombros de las calles en el primer mes tras el desastre, y los daños causados se estimaron en más de 16,000 millones de dólares³⁹.

36 Entrevista a Eloy Cisneros realizada por Article 19 en Acapulco, Guerrero, 26 de febrero de 2024.

37 Entrevista a Nadia Alvarado realizada por ARTICLE 19 en la Colonia Zapata de Acapulco, 28 de febrero de 2024.

38 Gobierno de México, “Comunicado 145. Inicia entrega de apoyos a los afectados por el huracán Otis en Acapulco y Coyoaca de Benítez”, *Prensa, Secretaría de Bienestar*, 29 de noviembre de 2023 <https://www.gob.mx/bienestar/prensa/inicia-entrega-de-apoyos-a-los-afectados-por-el-huracan-otis-en-acapulco-y-coyuca-de-benitez?idiom=es>

39 Organización Internacional para las Migraciones México, “Otis” ACAPULCO 2024 ¡Todavía hay mucho por hacer!”, *OIM México*, <https://mexico.iom.int/es/otis-acapulco-2024-todavia-hay-mucho-por-hacer#:~:text=Alrededor%20de%20250%2C000%20viviendas%20quedaron,de%20acuerdo%20con%20grupos%20empresariales>

De acuerdo con la firma de análisis de riesgo especializada en desastres naturales y guerras Enki Research, en una declaración al medio *El País*, “para el 26 de octubre de 2023, las pérdidas económicas suman 15,000 millones de dólares”⁴⁰.

La Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS) reportó que el valor de los 39 000 daños asegurados con la cobertura de riesgos hidrometeorológicos asciende a más de 37 423 millones de pesos. De estos, 22% corresponde a daños a hoteles; 26% a viviendas, y el restante 52% a otros giros como supermercados, farmacias, restaurantes, Pymes, infraestructura asegurada, así como a la reparación de 15 882 autos dañados asegurados con póliza⁴¹.

Según las cifras del AMIS, las aseguradoras han pagado más de 9,487,000 pesos en anticipos e indemnizaciones para la reconstrucción de Guerrero tras el paso del huracán Otis.

Asimismo, esta Asociación ha calculado que, en el mes de marzo de 2024, se han indemnizado más de 200 embarcaciones con un costo promedio de 4,300,000 pesos, habiendo pagado 920,000,000 de pesos en indemnizaciones a embarcaciones en Acapulco⁴².

b. Personas muertas y desaparecidas

“En la colonia Alborada 19 hay aún unas personas desaparecidas, está el caso de una familia, donde solo está el esposo, las brigadas vinieron un tiempo pero se fueron, nos preocupa cómo nos vamos a levantar. Aún hay mucha tierra en las calles y no sabemos que hay debajo”⁴³.

Cuando he venido a la Colonia Unidad Ciudadana y en Simón Bolívar, en el colectivo me dicen, esas casas de arriba se vinieron con gente y la gente sigue ahí debajo de la tierra, historias como estas hay en otras partes, y que es parecido a cuando fue paulina”⁴⁴.

Durante la conferencia matutina del 26 de octubre de 2023, la gobernadora del estado de Guerrero, Evelyn Cecia Salgado Pineda, mencionó que se tenía el reporte de 27 personas fallecidas y cuatro desaparecidas. De estas últimas, tres correspondían a elementos de la Secretaría de Marina⁴⁵.

Para el mes de noviembre de 2023, el saldo oficial de víctimas que dejó el huracán Otis tras arrasar Acapulco era de 50 muertos y 30 desaparecidos. Organizaciones independientes y vecinos afectados denuncian desde entonces que el número oficial de defunciones no se corresponde con la

40 Isabella Cota, “Las pérdidas económicas por ‘Otis’ en Guerrero rondan los 15.000 millones de dólares”, *El País*, 26 de octubre de 2023, <https://elpais.com/mexico/economia/2023-10-26/las-perdidas-economicas-por-otis-en-guerrero-rondan-los-15000-millones-de-dolares.html>

41 Clara Zepeda, Daños por Otis suman 37 mil mdp; la AMIS descarta que se incremente”, *La jornada*, 16 de febrero de 2024, <https://www.jornada.com.mx/2024/02/16/estados/029n3est>

42 Luz Elena Marcos Méndez, “Por Otis, las aseguradoras pagan 920 mdp en embarcaciones”, *Expansión*, 5 de marzo de 2024, <https://expansion.mx/economia/2024/03/05/aseguradoras-indemnizan-211-barcos-por-920-mdp-tras-otis>

43 Entrevistas realizadas por ARTICLE 19 a población damnificada de Guerrero, 27 de febrero de 2024.

44 Entrevistas realizadas a Magdalena por ARTICLE 19, 27 de febrero del 2024.

45 *Idem*



Retrato de Rafael Ojeda Durán, secretario de Marina. | Cuartoscuro

magnitud del desastre y que, en realidad, Otis causó más muertes⁴⁶.

Para el 10 de enero de 2024, en el marco de la conferencia “mañanera” del presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, se informó que la cifra oficial de fallecidos por el paso de Otis en Guerrero era de 52 personas. Lo anterior lo dio a conocer la gobernadora de dicha entidad⁴⁷, quien estuvo presente en la conferencia de prensa ofrecida, en esta ocasión, en el puerto de Acapulco, en la cual, además, señaló que 46 cuerpos ya fueron entregados a sus familiares, mientras que aún continúa la búsqueda de 32 personas.

En dicha conferencia matutina, el titular de la Secretaría de la Marina (SEMAR), almirante Rafael Ojeda, detalló que en total se **reportaron 15 embarcaciones con personas desaparecidas**, de las cuales se han encontrado 11. De acuerdo con el ti-

titular de la SEMAR, en este tema, se ha logrado la recuperación de 17 cuerpos y la entrega de alimentos a las personas damnificadas.

Asimismo, la Secretaría de Gobernación (SEGOB), aseguró que tras 77 días del paso de Otis, se ha concluido con la fase de atención a la emergencia, por lo que ahora “ya se está trabajando en las acciones de reconstrucción” en conjunto con el sector empresarial.

Los datos presentados por la gobernadora durante la conferencia de prensa difieren de los datos de la Fiscalía General del estado de Guerrero, que para el 11 de enero de 2024 reporta 48 personas fallecidas y 26 desaparecidas, entre ellas marineros, capitanes, pescadores, e incluso tres miembros de una familia arrastrados por un deslave⁴⁸.

46 Alejandro Santos Cid, “La cifra oficial de víctimas por el huracán ‘Otis’ en Acapulco asciende a 50 muertos y 30 desaparecidos”, *El País*, 23 de noviembre de 2023, <https://elpais.com/mexico/2023-11-23/la-cifra-oficial-de-victimas-por-el-huracan-otis-en-acapulco-asciende-a-50-muertos-y-30-desaparecidos.html#:~:text=HURAC%C3%81N%20OTIS,-La%20cifra%20oficial%20de%20v%C3%ADctimas%20por%20el%20hurac%C3%A1n%20Otis%20en,50%20muertos%20y%2030%20desaparecidos>

47 Fernando Dávila, “Cifra de muertos por ‘Otis’ se mantiene en 52; 46 cuerpos ya fueron entregados”, *Excelsior*, 10 de enero de 2024, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/cifra-muertos-otis-mantiene-52-cuerpos-fueron-entregados/1629393>

48 Alejandra Vera, “Deja huracán Otis más de 2mil personas desaparecidas en Acapulco”, *Debate*, 11 de enero de 2024, <https://www.debate.com.mx/estados/Deja-huracan-Otis-mas-de-2-mil-personas-desaparecidas-en-Acapulco-20240111-0245.html>

Además, la organización Brigada OTIS reportaba hasta el 15 de febrero de 2024 cifras distintas a las que ha dado a conocer tanto el gobierno como la Fiscalía General de Guerrero, puesto que sostienen que aún hay 2,181 personas desaparecidas, de las cuales han logrado localizar a 1,179 por medio del Sistema de Formulario Web; la Brigada creó una base de datos donde las familias reportan a sus conocidos no localizados a causa del paso del Huracán y, a través de ella, la Brigada les brinda seguimiento por medio de mensajes de texto, preguntando el estado de la denuncia, si ya fueron localizados, en qué estado y en qué condiciones⁴⁹.

Asimismo, esta organización refiere que la mayoría de personas desaparecidas se encuentran en la zona de Tres Palos, Apalani, Metlapili, El Aguacate, Apanhuac, Alta Icacos y Alta Progreso⁵⁰.

A partir de la solicitud de información realizada a la Fiscalía General de Guerrero⁵¹, la respuesta de la Vicefiscalía de Investigación reportó el 18 de enero de 2024, una lista de 30 personas desaparecidas, de las cuales 23 son hombres y 7 mujeres, entre ellos tres menores de edad, con lugar de desaparición en Acapulco de Juárez; de ellos, la institución reporta no contar con la información sobre su pertenencia étnica.

Cuadro 1. Personas desaparecidas por el Huracán Otis

FISCALÍA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA Y BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS

Número consecutivo de víctimas	Víctimas pertenecientes a grupos étnicos y afroamericanos	Sexo	Edad	Lugar de desaparición
1	NO REFIEREN PERTENENCIA	MASCULINO	16	ACAPULCO DE JUÁREZ
2	NO REFIEREN PERTENENCIA	MASCULINO	62	ACAPULCO DE JUÁREZ
3	NO REFIEREN PERTENENCIA	MASCULINO	62	ACAPULCO DE JUÁREZ
4	NO REFIEREN PERTENENCIA	FEMENINO	28	ACAPULCO DE JUÁREZ
5	NO REFIEREN PERTENENCIA	MASCULINO	45	ACAPULCO DE JUÁREZ
6	NO REFIEREN PERTENENCIA	MASCULINO	48	ACAPULCO DE JUÁREZ
7	NO REFIEREN PERTENENCIA	MASCULINO	43	ACAPULCO DE JUÁREZ
8	NO REFIEREN PERTENENCIA	MASCULINO	61	ACAPULCO DE JUÁREZ
9	NO REFIEREN PERTENENCIA	FEMENINO	13	ACAPULCO DE JUÁREZ
10	NO REFIEREN PERTENENCIA	MASCULINO	32	ACAPULCO DE JUÁREZ
11	NO REFIEREN PERTENENCIA	MASCULINO	28	ACAPULCO DE JUÁREZ
12	NO REFIEREN PERTENENCIA	MASCULINO	3	ACAPULCO DE JUÁREZ

49 Diego Anaid, "Huracán 'Otis': este formulario te ayuda a localizar a algún desaparecido", *MVS Noticias*, 30 de octubre de 2023. <https://mvsnoticias.com/nacional/2023/10/30/huracan-otis-este-formulario-te-ayuda-localizar-algundesaparecido-612555.html>

50 Alejandra Vera, "Deja huracán Otis más de 2 mil personas...", <https://www.debate.com.mx/estados/Deja-huracan-Otis-mas-de-2-mil-personas-desaparecidas-en-Acapulco-20240111-0245.html>

51 Respuesta a solicitud de información pública presentada por la Fiscalía General del Estado de Guerrero, con folio 120203123000649.

Número consecutivo de víctimas	Víctimas pertenecientes a grupos étnicos y afroamericanos	Sexo	Edad	Lugar de desaparición
13	NO REFIEREN PERTENENCIA	FEMENINO	37	ACAPULCO DE JUÁREZ
14	NO REFIEREN PERTENENCIA	MASCULINO	25	ACAPULCO DE JUÁREZ
15	NO REFIEREN PERTENENCIA	MASCULINO	43	ACAPULCO DE JUÁREZ
16	NO REFIEREN PERTENENCIA	MASCULINO	53	ACAPULCO DE JUÁREZ
17	NO REFIEREN PERTENENCIA	MASCULINO	58	ACAPULCO DE JUÁREZ
18	NO REFIEREN PERTENENCIA	MASCULINO	9	ACAPULCO DE JUÁREZ
19	NO REFIEREN PERTENENCIA	FEMENINO	55	ACAPULCO DE JUÁREZ
20	NO REFIEREN PERTENENCIA	FEMENINO	80	ACAPULCO DE JUÁREZ
21	NO REFIEREN PERTENENCIA	MASCULINO	43	ACAPULCO DE JUÁREZ
22	NO REFIEREN PERTENENCIA	MASCULINO	42	ACAPULCO DE JUÁREZ
23	NO REFIEREN PERTENENCIA	MASCULINO	30	ACAPULCO DE JUÁREZ
24	NO REFIEREN PERTENENCIA	MASCULINO	33	ACAPULCO DE JUÁREZ
25	NO REFIEREN PERTENENCIA	MASCULINO	33	ACAPULCO DE JUÁREZ
26	NO REFIEREN PERTENENCIA	MASCULINO	33	ACAPULCO DE JUÁREZ
27	NO REFIEREN PERTENENCIA	MASCULINO	22	ACAPULCO DE JUÁREZ
28	NO REFIEREN PERTENENCIA	FEMENINO	40	ACAPULCO DE JUÁREZ
29	NO REFIEREN PERTENENCIA	FEMENINO	S/D	ACAPULCO DE JUÁREZ
30	NO REFIEREN PERTENENCIA	MASCULINO	44	ACAPULCO DE JUÁREZ

Elaboración propia con información tomada de la solicitud de acceso a la información con número de folio 120203123000649 dirigida a la Fiscalía General del Estado de Guerrero

La información que brinda la Fiscalía permite generar dos hallazgos respecto a las muertes y desapariciones de personas por el paso del huracán Otis: el primero es que se constata una inconsistencia profunda y alarmante entre lo que reportan las instituciones y lo que las personas viven en sus colonias, lo que, ante la lentitud de la recuperación de las zonas afectadas y de la respuesta de los tres órdenes de Gobierno, la vida de las personas deja de ser una prioridad.

Aunado a ello, ante la desaparición de familias que fueron arrastradas por las lluvias y por la tierra desgajada, cabe preguntar ¿quién las buscará si las tierras aún siguen acumuladas? ¿Qué suce-

de con las personas desaparecidas que nadie reclama cuando familias enteras pueden estar debajo de las tierras arrastradas por el agua?

El segundo hallazgo es la falta de registro de las desapariciones con enfoque diferencial, es decir, no se desagregan los datos considerando elementos como la identidad étnica, ya que existe el desconocimiento de las identidades de las personas reportadas como desaparecidas.

Además de solicitar la información respecto a cuántas personas desaparecidas se registraron a partir del paso del huracán, también se preguntó a diversos sujetos obligados sobre el número to-

tal de pérdidas humanas desagregados por sexo, identidad étnica indígena y afroamericana, y edades, sin embargo, los sujetos obligados respondieron: “Esta institución no es competente para dar respuesta a la solicitud [...] La institución no genera dicha información”. En otros casos, como el de la Fiscalía General del Estado de Guerrero, se espera respuesta ante la solicitud de ampliación de entrega de información⁵².

24

Finalmente, es preocupante la pasividad en la reacción del Estado; a cuatro meses del paso del huracán, se sigue observando en colonias populares y periféricas de Acapulco deslaves y montículos de tierra en los que la misma población cree que debajo de ellas puedan estar sepultadas personas, familias que, debido a las condiciones de sus viviendas, fueron arrastradas por el agua, por el viento y por la tierra.

c. Aumento de la pobreza y precarización en Guerrero

Los impactos negativos que dejó el huracán Otis en Guerrero son incuantificables, sobre todo los que ha dejado a nivel social. De acuerdo con un reporte de la organización de las Naciones Unidas (ONU), a cargo de la Coordinación de Asuntos Humanitarios, el huracán Otis que azotó en las costas del Pacífico mexicano dejó una estimación de 848,647 personas afectadas en Acapulco y 79,605 en Coyuca de Benítez⁵³.

Algunas personas expertas resaltan la relación existente entre desastres naturales y pobreza. El daño ocasionado por el huracán Otis regresó a

Guerrero a los índices de desarrollo que se alcanzaban en 2010, según José Ignacio Martínez Cortés, coordinador del Laboratorio de Análisis en Comercio, Economía y Negocios (LANCEN) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Martínez Cortés señaló que la pandemia de COVID-19 recrudesció aún más la pobreza en Guerrero, aunque ahora se tiene una oportunidad de detonar el crecimiento económico y generar mayor riqueza, siempre y cuando se realice una planeación integral a largo plazo⁵⁴.

Ana Bertha Gutiérrez, coordinadora de Mercado Laboral y Comercio Exterior en el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), señaló en una entrevista realizada por el periódico *El Economista* que “debido al enfoque turístico de la zona y la afectación de dicho ramo, por el fenómeno natural, se espera que la actividad económica sufra un impacto sustancial, además de un proceso de recuperación prolongado”⁵⁵.

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC) ha asignado recursos del Fondo de Reserva para el Socorro en Casos de Desastre (DREF) por un monto de 1.07 millones de dólares (CHF 951.574) para alcanzar a 24,000 personas (6,000 familias) con apoyos direccionados hacia medios de vida y servicios básicos, incluyendo salud, agua, saneamiento e higiene, así como reunificación familiar, por seis meses.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en su evaluación de pobreza en México, ha referido a Acapulco como el municipio con el mayor número de perso-

52 Solicitudes de información con folios 330024623003752, 330026223002885, 120203123000648, 120207123000232.

53 Wired, “El último reporte de la ONU cuenta 848,647 personas afectadas en Acapulco por el paso del huracán Otis”, *Wired*, 16 de noviembre de 2023, <https://es.wired.com/articulos/el-ultimo-reporte-de-la-onu-cuenta-848647-personas-afectadas-en-acapulco-por-el-paso-del-huracan-otis>

54 Enrique Hernández, “Huracán Otis retrasó una década el desarrollo humano en Guerrero”, *Forbes*, 1 de noviembre de 2023, <https://www.forbes.com.mx/huracan-otis-retraso-una-decada-el-desarrollo-humano-en-guerrero-lancen/>

55 Arturo Rojas, “Alertan alza de pobreza tras el paso de huracán”, *El Economista*, 1 de noviembre de 2023, <https://www.economista.com.mx/politica/Alertan-alza-de-pobreza-tras-el-paso-de-huracan-20231101-0001.html>



De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en el año 2022, el 60.4% de la población de Guerrero se encontraba en situación de pobreza y 22.2% en situación de pobreza extrema. | ARTICLE 19 México y Centroamérica.

nas que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema en Guerrero⁵⁶, situación que se agudizó con el paso del huracán Otis ya que, según cálculo de la Secretaría del Bienestar hasta el 31 de octubre de 2023, hay más de 51,000 viviendas declaradas como pérdida total y 79,000 con daños graves⁵⁷.

Para Nadia Alvarado, el huracán Otis, llegó a re-crecer las desigualdades económicas de las zonas rurales y periféricas de Acapulco.

“Un supermercado tiene capital o seguro que le ayudará para volver a invertir, pero el que tenía su local y que no tenían o no contaban con un seguro cómo pueden rehabilitar sus espacios. Hay un apoyo que se les dió por parte del gobierno, pero cuánto tiempo se les dió, sin trabajar, para qué alcanza ese dinero, si ya se habían endeudado, cómo se van a reponer de eso y la sensación de quien tuvo pérdida de su

casa, de su negocio. No es gratuito ver a la gente ir por las despensas, por los enseres, por el apoyo económico, para ellos el dinero fue un respiro, en un estado de desesperación, más si coincide con la llegada de las mayordomías.

La zona rural es muy amplia pero eso no se dice, la violencia, la pandemia, no permite la recuperación económica de Acapulco. Antes de OTIS la gente se endeudó y compró créditos en noviembre para recuperarse de la violencia, la pandemia y todo lo que se nos ha cruzado, porque se pensó que mejoraría y llegó OTIS, y ahora está sin trabajo y endeudada”⁵⁸.

Antes de la llegada de Otis, ya las áreas con mayores índices de pobreza se concentraban, principalmente, en las zonas periféricas de la Bahía de Acapulco. Con la llegada de Otis, de acuerdo con Marivel Zea Ortiz, Pablo Vera Alfaro y Joa-

56 Coneval, *Informe de pobreza y evaluación, Guerrero* (Ciudad de México: Coneval, 2022), https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_pobreza_evaluacion_2022/Guerrero.pdf

57 Ricardo Velázquez, “Serán pérdida total 51 mil viviendas por huracán Otis”, *ABCnoticias*, 2 de noviembre de 2023, <https://abcnoticias.mx/nacional/2023/11/2/seran-perdida-total-51-mil-viviendas-por-huracan-otis-201991.html#>

58 Entrevista realizada a Nadia Alvarado por ARTICLE 19 en la Colonia Zapata en Acapulco, 28 de febrero de 2024.

quín Salas, quienes escriben sobre el impacto en la pobreza del huracán Otis, “hubo una notable expansión de estas áreas con pobreza hacia regiones más céntricas de la bahía”⁵⁹.

“En el pueblo, el huracán ha sido una desgracia más que sumar a una larga lista de pobreza extrema y abandono institucional; una miseria del tamaño de las casas de barro y suelo de tierra, de los ancianos como Manzanares que se ven obligados a seguir trabajando el campo para comer, de la dependencia total de la ayuda humanitaria para sobrevivir. Poco antes de Otis, un terremoto —otro más en una región acostumbrada a que la tierra roja— se tragó decenas de cabañas. Manzanares mira a largo plazo, más allá de los víveres que trae la Marina: “Necesitamos la ayuda del Gobierno para nuestra agricultura, para poder volver a sembrar y cultivar los terrenos que se echaron a perder, que nos ayuden con plantíos”⁶⁰.

Las poblaciones que no tienen asegurados sus negocios, que viven al día y que veían en Acapulco y Coyuca espacios para sobresalir, contar con un trabajo, o buscar un futuro mejor, hoy viven en la incertidumbre.

Ante estos contextos de desastres provocados por fenómenos naturales y de los impactos que genera el cambio climático, resulta indispensable que el Estado mexicano produzca información y la difunda entre su población, información que pueda ser de utilidad para la prevención de riesgos e impactos que, de acuerdo con Mami Mizutori, representante especial del Secretario General para la Reducción del Riesgo de Desastres de Naciones Unidas, cada año los desastres desplazan a millo-

nes de personas y empujan a muchas de ellas a la pobreza extrema⁶¹.

Además, los tres niveles de gobierno tienen la responsabilidad de prevenir muchos de los riesgos asociados a los desastres y están encargados de garantizar y proteger los derechos de todas las personas, en especial de aquellas en situación de vulnerabilidad como las poblaciones rurales, indígenas, afroamericanas, entre otras; que un fenómeno termine en un desastre depende de las acciones u omisiones de los estados, ya que tienen un papel fundamental en las políticas, estrategias y decisiones que toman respecto a estos temas.

Los autores de *Contra el desamparo del Estado: violaciones a los derechos de las personas damnificadas por el sismo 19S* destacan que, ante estos contextos de impacto de desastres naturales, “la principal falla del Estado deriva del incumplimiento de los marcos existentes, la falta de coordinación de los diferentes niveles de gobierno, así como la imposibilidad de identificar autoridades responsables encargadas de los deberes de protección y atención, y que coordinen armónicamente un sistema de prevención de desastres”⁶².

Finalmente, este apartado nos lleva a reflexionar sobre la importancia de registrar el impacto de tales fenómenos y cómo estos registros pueden coadyuvar a repensar en las estrategias y políticas públicas que refieran a la prevención y atención de los impactos de los desastres asociados a fenómenos naturales. Además, las acciones y atenciones no pueden ser generalizadas, deben realizarse desde un enfoque diferencial en contextos como los de Guerrero, donde se asientan poblaciones indígenas y afroamericanas que históricamente han sido excluidos, desplazados y vulnerados sus derechos a una vida digna. Ha-

59 Marivel Zea ortiz et al., “Desentrañando el impacto en la pobreza del huracán Otis, Nexos, 11 de enero de 2024, <https://datos.nexos.com.mx/desentrañando-el-impacto-en-la-pobreza-del-huracan-otis/>

60 Alejandro Santos Cid, “Miseria y abandono en las aldeas aisladas que arrasó: ‘Toda la cosecha está perdida’”, *El País*, 2 de noviembre de 2023, <https://elpais.com/mexico/2023-11-03/miseria-y-abandono-en-las-aldeas-aisladas-que-arraso-otis-toda-la-cosecha-esta-perdida.html>

61 ONU, “Los desastres naturales hunden más en la miseria a los países pobres”, *Naciones Unidas*, 24 de julio de 2018, <https://news.un.org/es/story/2018/07/1438352>

62 Saffon Sanín et al., *Contra el desamparo del Estado: violaciones a los derechos de las personas damnificadas por el sismo del 19S* (México: UNAM, 2019), <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5854/11.pdf>



Las poblaciones que se asientan en las áreas rurales y periferias sufren más los estragos de los fenómenos naturales. | ARTICLE 19 México y Centroamérica

ciendo eco a las voces del libro *Documenta desde abajo*:

“No es natural que existan poblaciones asentadas en zonas proclives a fenómenos sin que sus edificaciones sean resistentes a los daños. Tampoco es natural que sean las poblaciones en condiciones socioeconómicas desfavorables las que suelen asentarse en tales zonas o las que carezcan de edificaciones seguras y de derechos exigibles sobre las mismas”⁶³.



ARTICLE 19

OCES

3. Respuestas del Estado ante el impacto del Huracán Otis

a. La falta de información preventiva

Lo que distinguió al huracán Otis de otros fenómenos naturales ocurridos en 2023 fue su sorprendente aceleración de magnitud. En repetidas ocasiones, la cobertura mediática y las ruedas de prensa⁶⁴ señalaron que el huracán Otis había sido un fenómeno “atípico”⁶⁵, por lo que las consecuencias de su impacto no se podían haber previsto.

Los mismos habitantes de Acapulco señalaron que la magnitud de Otis fue sorprendente. Cuando Miriam se enteró de que el huracán se acercaba a su ciudad, no se esperaba que impactará tan fuerte: “Tenía entendido que era una tormenta tropical y que tomáramos precauciones, entonces me quedé en casa, pero no cubrimos ventanas o vidrios porque en menos de una hora subió de categoría, muy rápido, creo que nadie estaba preparado por lo que platicábamos en la calle los días siguientes. No fuimos comunicados de que podría ser categoría 5 menos de lo que podría provocar”⁶⁶.

De igual manera, Olivia comentó que su familia residía en la colonia Vista Alegre de Acapulco en el momento del huracán y que no contaron con información sobre su magnitud: “Solo estábamos enterados de que había tormenta, pero no nos imaginábamos la magnitud del huracán, realmente no nos informaron”⁶⁷. Como consecuencia de la falta de información, no pudieron tomar las medidas necesarias y se quedaron varios días sin luz y agua en su domicilio.

Como se explicó en el apartado anterior, “II. Impactos del Huracán Otis en la población”, las instancias de Gobierno alertaron en redes sociales sobre el huracán Otis horas antes de su llegada. Además, días posteriores a la llegada del huracán, la narrativa del gobierno se centró en argumentar y justificar que las alertas habían sido oportunas, con suficiente tiempo de antelación para que la población se preparara adecuadamente.

En la conferencia matutina del 8 de noviembre de 2023⁶⁸, el presidente López Obrador argumentó que su mensaje de X el 24 de octubre de ese año

64 Redacción, “El huracán Otis deja al menos 45 muertos y grandes destrozos a su paso por la ciudad de Acapulco y el estado mexicano de Guerrero”, *BBC News*, 26 de octubre de 2023, <https://www.bbc.com/mundo/articulos/cjl03ep04yyo#:~:text=El%20mandatario%20explic%C3%B3%20que%20Otis,zona%20altamente%20poblada%20y%20urbanizada.&text=imagen%2C%20David%20Hall,-Pie%20de%20foto%2C,el%20hotel%20donde%20se%20hospedaba>.

65 Ciencia UNAM, “Otis, el huracán que es un desafío a la ciencia”, 27 de octubre de 2023, <https://ciencia.unam.mx/leer/1458/otis-el-huracan-que-es-un-desafio-para-la-ciencia->

66 Entrevista a mujer habitante de Acapulco realizada por ARTICLE 19, 31 de octubre del 2023. El nombre de la persona fue cambiado en este documento por razones de seguridad.

67 Entrevista a Olivia, mujer habitante de Acapulco realizada por ARTICLE 19, 31 de octubre del 2023.

68 Infobae, “Pensé en decir viene cañón, pero dije no’: AMLO vuelve a justificarse sobre aviso anticipado de llegada de Huracán Otis”, *Infobae*, 8 de noviembre 2023, <https://www.infobae.com/mexico/2023/11/08/pense-en-decir-viene-canon-pero-dije-no-amlo-vuelve-a-justificarse-sobre-aviso-anticipado-de-llegada-de-huracan-otis/>

había sido una alerta oportuna⁶⁹ y el encargado del Comité de Reconstrucción señaló que la baja tasa de muertes era indicativo de que se había avisado a tiempo: “A todas las personas se les avisó, tan es así que no hay las consecuencias funestas de otros huracanes, como el Paulina en 1997, con 350 muertos y ahora se habla de cuarenta y tantos”⁷⁰.

30

Si bien la población expresó que se sintió informada y alertada sobre la llegada de Otis, es necesario analizar si dicha información fue oportuna, pertinente y adecuada a sus necesidades de prepararse adecuadamente. De acuerdo con entrevistas *in situ* realizadas por ARTICLE 19 a personas damnificadas de Acapulco y Ometepe, estas consideran que la información proporcionada por las autoridades no fue pertinente porque el lenguaje era muy técnico, no se entendía la magnitud del fenómeno o cuáles eran las medidas apropiadas a tomar ante un huracán de tal magnitud:

Nadia: “Si hubiera sabido lo que se vendría me hubiera ido al pueblo, con mi familia, tal vez podamos hacer un albergue en el pueblo para resguardarnos. Si hubiera sabido todo esto del impacto me hubiera ido al pueblo, porque aquí no hay una casa que sea seguro, nos dijeron que en los albergues, pero estaban techados de láminas, escuelas que eran refugios y ahora todo se lo llevó. Si hubiéramos sabido, hubiéramos prevenido. Generar un espacio seguro”⁷¹.

Marco Antonio: “Los informes técnicos están muy alejados de lo que la ciudadanía puede conocer, la población no dimensiona a qué se refiere la capacidad destructiva del fenómeno. Los albergues no pueden

estar abiertos porque tampoco la gente sabe dónde están, no ubico las medidas de protección. La gobernadora y la presidenta hicieron el anuncio pero no llamó a alarmarse, había mucha desinformación también en redes”⁷².

Señor Mario: “[A] nosotros nos gustaría tener información para saber qué hacer en casos de huracán, tornado, temblor, nos faltaría capacitación para saber qué hacer y no sólo huir”⁷³.

A partir de los testimonios se puede percibir que la prevención no sólo se trata de difundir la alerta meteorológica sobre la llegada de un huracán, sino de generar una cultura de protección civil en la cual la población esté debidamente formada en acciones de preparación y mitigación. Por ejemplo, como comenta Marco Antonio en el testimonio arriba mencionado, una alerta puede recomendar que la población debe evacuar e ir a refugios temporales, pero si las personas no saben dónde están ubicados estos refugios, la alerta es de poca utilidad.

La información enfocada en la prevención de riesgos debe serlo desde una perspectiva intercultural, de género y en formatos culturalmente adecuados. Tomando en cuenta que Guerrero es uno de los estados mexicanos con mayor población indígena y afromexicana, la información sobre Otis debió contemplar el pluralismo lingüístico de la población y la diversidad de contextos culturales del territorio.

En su comunicado “En Las entrañas del huracán”, el Centro de Derechos Humanos Tlachinollan documentó cómo las comunidades rurales de las

69 Andrés Manuel López Obrador, X, 24 de octubre de 2023, https://twitter.com/lopezobrador_/status/1717004395882434887

70 Redacción, “Vigilará Félix Salgado Macedonio reconstrucción de Acapulco como parte de comisión del Senado”, *Animal Político*, 23 de noviembre de 2023, <https://www.animalpolitico.com/politica/vigilara-felix-salgado-macedonio-reconstruccion-de-acapulco-como-parte-de-comision-del-senado>

71 Entrevista a Nadia Alvarado realizada por ARTICLE 19, 28 de febrero del 2024.

72 Entrevista realizada a Marco Antonio Adame, Director del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados (IIEPA), por ARTICLE 19, 26 de febrero de 2024 en Acapulco, Guerrero.

73 Entrevista realizada a Mario Peralta por ARTICLE 19, 26 de febrero de 2024.



De acuerdo con los pobladores de Acapulco, la magnitud con la que Otis impactó al territorio fue sorpresiva y la información proporcionada por las autoridades sobre las medidas de atención fue escasa. | ARTICLE 19 México y Centroamérica.

costas y la montaña sobrellevaron daños devastadores a sus viviendas, medios de vida y la desaparición de familiares al ser “invisibilizados” por las acciones de prevención y auxilio de las autoridades.

De igual modo, es necesario que las acciones de prevención contemplen información pertinente, continua y accesible a la población sobre medidas apropiadas para reducir los riesgos de los huracanes. De acuerdo con el artículo 2, fracción XLVI de la Ley General de Protección Civil, la reducción de riesgos es la:

intervención preventiva de individuos, instituciones y comunidades que nos permite eliminar o reducir, mediante acciones de preparación y mitigación, el impacto adverso de los desastres. Contempla la identificación de riesgos y el análisis de vulnerabilidades, resiliencia y capacidades de respuesta, el desarrollo de una cultura de la protección civil, el compromiso público y el desarrollo de un marco institucional, la implementación de medidas de protección del medio ambiente, uso del suelo y planeación urbana, protección de la infraestructura crítica, generación de

alianzas y desarrollo de instrumentos financieros y transferencia de riesgos, y el desarrollo de sistemas de alertamiento⁷⁴.

Considerando el marco legal, es inadecuado que las autoridades declaren que una alerta emitida horas antes de la llegada de un huracán puede ser considerada como información oportuna. La ley de protección civil estipula claramente que la reducción de riesgos requiere el desarrollo de sistemas de alertamiento.

Al respecto, ARTICLE 19 realizó una solicitud de información pública a la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero sobre los trabajos de actualización de los atlas de riesgos de la zona costera de Guerrero de 2018 a 2023. En respuesta, dicha instancia reportó que hasta el momento existen 60 capas de información geográfica, sin embargo, solamente dos capas han sido enviadas y publicadas en la página oficial del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED).

La falta de predictibilidad del huracán Otis no diluye las responsabilidades de los gobiernos de Guerrero y federal para brindar información ante los desastres. Entre las lecciones que dejó Otis

74 Ley General de Protección Civil, DOF 03-06-2014, https://www.ucof.mx/content/cms/13/file/federal/LEY_GRAL_DE_PROT_CIVIL.pdf



Las acciones de contingencia deben contemplar información pertinente y accesible para toda la población, con el fin de reducir riesgos y se tomen decisiones informadas. | ARTICLE 19 México y Centroamérica.

a su paso se encuentra el hecho evidente de que México no está tomando las medidas necesarias y urgentes para adaptarse o mitigar los impactos de fenómenos naturales cada vez más fuertes. Parte de ello tiene que ver con decisiones que afectan de forma estructural la prevención y atención de estos fenómenos, como vimos en el primer apartado de este capítulo.

b. La centralización de los apoyos

De acuerdo con el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, parte de las funciones de seguridad pública de las Fuerzas Armadas es salvaguardar la vida e integridad de las personas en momentos de desastres. Entre las funciones que realizan –generalmente conocidas y enmarcadas dentro del nombrado “Plan DNII”– están la entrega de agua potable, víveres y medicinas.

Según los datos oficiales de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, durante los primeros 20 días del huracán el Ejército y la Guardia Nacional entregaron un promedio de 622

paquetes diarios de enseres domésticos a familias de damnificados por Otis en Acapulco y Coahuila de Benítez. En este sentido, 6,500 elementos de SEDENA apoyaron en la repartición de agua y despensas, cocinas y comedores comunitarios, transporte y operación de centros de acopio, reactivación de vías de comunicación, así como evaluación y atención médica, mientras que 10,000 elementos de la Guardia Nacional laboran en reactivación de vías de comunicación⁷⁵.

Sin embargo, resulta preocupante identificar que con el huracán Otis hay una clara tendencia por parte del Ejecutivo federal de centralizar acciones de auxilio y recuperación en dos instancias: la SEDENA y la Secretaría de Bienestar. Precisamente, el 26 de octubre pasado el presidente Andrés Manuel López Obrador indicó que no quería fomentar la participación de la sociedad civil organizada o ciudadanos particulares en la entrega de despensas:

“Queremos que la distribución de las despensas las haga la Secretaría de la Defensa y la Secretaría de Marina, no las autoridades civiles ni del gobierno federal, ni del

75 Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, *Comunicado Día 20, informe de trabajos para recuperación y atención a población afectada por Otis*, 14 de noviembre de 2023. Acceso el 15 de enero del 2024, <https://www.gob.mx/sspc/prensa/dia-20-informe-de-trabajos-para-recuperacion-y-atencion-a-poblacion-afectada-por-otis?idiom=es>

gobierno estatal, ni del gobierno municipal y mucho menos organizaciones sociales llamadas no gubernamentales o de la sociedad civil, para que nadie se aproveche de la necesidad de la gente. En forma directa se va a atender a todo el pueblo, a todos los damnificados de Acapulco”⁷⁶.

Ante la magnitud de los impactos y la emergencia tras el huracán, lo que ameritaba la participación ciudadana, una persona tuvo que recurrir al juicio de amparo debido a la prohibición de transitar libremente por el estado de Guerrero para repartir ayuda humanitaria⁷⁷. De esta manera, se pudo lograr que la ciudadanía pudiera entregar despensa a la población damnificada.

Asimismo, como parte de la estrategia de centralización de la entrega de los apoyos, en su Plan General de Reconstrucción y Apoyo a la Población afectada en Acapulco, el presidente informó sobre la decisión de instalar un cuartel de la Guardia Nacional con 250 elementos en cada colonia de más de mil viviendas de Acapulco⁷⁸ con el objetivo de crear condiciones adecuadas de seguridad, de reconstrucción y activación de la economía local⁷⁹.

Imagen 1. Mapa presentado por la Secretaría General de Defensa Nacional en la mañana del 1 de noviembre del 2023



Fuente: Fotogramas de Youtube, <https://youtu.be/08hF38zxQJE>

A través de una solicitud de información pública dirigida a la Secretaría de Defensa Nacional, la publicación digital *Animal Político* descubrió que la instalación de dichos cuarteles representaba una inversión de 685 millones de pesos, más del doble proyectado para carreteras y apoyo a pescadores⁸⁰. Por su parte, ARTICLE 19 presentó una solicitud de información pública a la Guardia Nacional para solicitar información sobre los protocolos de actuación de los cuarteles destinados a atender a la población damnificada⁸¹ como parte del Plan General de Reconstruc-

76 Andrés Manuel López Obrador, “Conferencia de Prensa Matutina”, 26 de octubre de 2023, video, <https://youtu.be/08hF38zxQJE>

77 César Arellano García, “Otorgan amparo a quejoso que buscar repartir ayuda en Guerrero”, *La Jornada*, 28 de octubre de 2023, <https://www.jornada.com.mx/noticia/2023/10/28/politica/otorgan-amparo-a-quejoso-que-busca-repartir-ayuda-en-guerrero-7811>

78 Pedro Villa y Caña, “Inicia despliegue de la Guardia Nacional en colonias de Acapulco para evitar robos y saqueos: Sedena”, *El Universal*, 2 de noviembre del 2023, acceso el 1 de febrero del 2024, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/inicia-despliegue-de-la-guardia-nacional-en-colonias-de-acapulco-para-evitar-robos-y-saqueos-sedena/>

79 Redacción, “Necesitan 38 predios de una hectarea para cuarteles de la GN como parte de plan de seguridad tras otis: Sedena”, *El Sur*, 7 de noviembre de 2023, acceso el 1 de febrero 2024, <https://suracapulco.mx/necesitan-38-predios-de-una-hectarea-para-cuarteles-de-la-gn-como-parte-del-plan-de-seguridad-tras-otis-sedena/>

80 Alfredo Maza, “Huracán Otis: Perfilan 685 mdp para cuarteles de la GN en Guerrero; más del doble que para carreteras y apoyo a pescadores”, *Animal Político*, 3 de noviembre del 2023, acceso el 30 de enero del 2024, <https://animalpolitico.com/politica/huracan-otis-cuarteles-de-la-guardia-nacional-acapulco>

81 Solicitud de información pública presentada el 6 de diciembre de 2023, con folio 332259823001796.



El Ejecutivo federal centralizó las acciones de auxilio y recuperación en la Secretaría de Defensa Nacional y la Secretaría de Bienestar. | ARTICLE 19 México y Centroamérica.

ción, a lo que la Guardia respondió que no tenía la información solicitada⁸².

En conferencia de prensa, el presidente Andrés Manuel López Obrador afirmó que se contempla un presupuesto de 5,000,000,000 (cinco mil millones) de pesos para construir instalaciones que albergarán a 10,000 elementos de la Guardia Nacional. Para ello, se contará con 21 predios y 2 unidades habitacionales⁸³, **convirtiendo a Guerrero en el estado con el mayor número de cuarteles de la Guardia Nacional** de acuerdo con el Secretario General de Defensa Nacional, Luis Crescencio Sandoval⁸⁴.

Las personas que ARTICLE 19 entrevistó en Acapulco y Ometepe, Guerrero, percibieron que la presencia de las fuerzas armadas fue necesaria y útil durante las semanas posteriores al huracán

Otis. Sin embargo, expresaron preocupación sobre el incremento del militarismo en el territorio y las posibles consecuencias.

El señor Mario detalla que: “La Guardia Nacional, el Ejército y la Marina estuvieron muy presentes, hasta ahorita la marina sigue entregando enseres y despensas. Ayudaron haciendo despensa en las calles. En estos momentos que vivimos, veo bien la presencia del ejército. Después de que pase esto ya no es necesario que estén en las calles, que se restablezca Acapulco, que regresen a sus cuarteles. Si se quedan en las calles se vuelve vicio, porque van a querer detener a la gente y se vuelven policías”⁸⁵.

Por su parte, Marco Antonio comentó que “se le asigna más tarea al Ejército y ahora estarán mayores regimientos en Acapulco. Estamos mal acos-

82 Respuesta a solicitud de información pública presentado por Guardia Nacional, con folio GN/UAJT/UT/0135/2024

83 Andrés Manuel López obrador, “Construcción de cuarteles de Guardia Nacional iniciará este mes para reforzar seguridad en Acapulco, afirma presidente”, 10 de enero 2024, *AMLO*, <https://lopezobrador.org.mx/2024/01/10/construccion-de-cuarteles-de-guardia-nacional-iniciara-este-mes-para-reforzar-seguridad-en-acapulco-afirma-presidente/>

84 Carlos Álvarez, “Guerrero será el Estado con mayor número de elementos de Guardia Nacional”, *Noreste*, 7 de noviembre de 2023, acceso el 2 de febrero 2024, <https://www.noroeste.com.mx/nacional/guerrero-sera-el-estado-con-mayor-numero-de-elementos-de-guardia-nacional-HF5236238>

85 Entrevista a Mario Peralta realizada por ARTICLE 19, 26 de febrero de 2024.

tumbrados a ver muchas armas en las calles. Ver tanquetas, militares, armas, nos acostumbra a vivir en un ambiente bélico. El DNIII debe ver que el Ejército no tenga mas armas, sino más apoyo”⁸⁶.

Académicos especializados en desastres en México han expresado preocupación por este aumento de la presencia militar en situaciones de desastre en el país:

“Se precisa reconsiderar urgentemente el efecto regresivo de la ideología de seguridad nacional y las vertientes de actuación militar como soporte de la intervención del Estado mexicano frente a desastres, así como de inteligencia desde una perspectiva de Seguridad Nacional; es fundamental transitar hacia una orientación de seguridad humana, centrada en la acción en favor de las personas, tal y como se define en los tratados internacionales de derechos humanos”⁸⁷.

Aumentar la presencia de fuerzas armadas en el territorio y otorgarles el control absoluto de la distribución de despensas resulta preocupante dadas las evidencias previas de opacidad en el manejo presupuestal, reservando información bajo la clasificación de “seguridad nacional”. Ejemplo de lo anterior es el programa de SEDENA “Adquisición de equipo en apoyo a la población tras el paso del huracán Otis en el Estado de Guerrero”, que contó con una solicitud de recursos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para ejercer 513,700,000 pesos en 2023. No obstante, el medio *La Silla Rota* documentó que 64 de las 68 páginas que conforman la justifica-

ción del gasto del programa fueron completamente testadas para la consulta pública⁸⁸.

Al igual que el militarismo, preocupa la centralización de apoyos por parte de la Secretaría de Bienestar, al ser la instancia de Gobierno que concentra la mayoría de los programas prioritarios del Ejecutivo, y por la cual ha sido cuestionado en repetidas ocasiones por promover e impulsar ventajas políticas a favor de su partido⁸⁹. De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) aprobado para 2024, la Secretaría de Bienestar es la dependencia que contará con mayores recursos, con un aumento de 185% en comparación con el presupuesto de 2019⁹⁰.

Frente a un próximo contexto electoral, preocupa que las acciones de la Secretaría de Bienestar frente al huracán Otis se asemejen a otros proyectos realizados a gran escala por orden presidencial, como el Tren Maya o el Corredor Transístmico, que han sido cuestionados por diversos sectores de la sociedad debido a los intereses políticos implicados.

El Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural ha ejercido opacidad presupuestal en el pasado. En 2023, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) hizo el monitoreo y evaluación de dicho programa y concluyó: “con relación al presupuesto, no se cuenta con información del ejercicio en 16 de las 17 entidades federativas en los que el programa tuvo población beneficiaria. Así mismo, el programa no ha realizado ninguna evaluación de diseño para analizar [...] cómo el

86 Entrevista a Marco Antonio realizada por ARTICLE 19 en Acapulco, Guerrero, 26 de febrero 2024.

87 Irasema Alcántara-Ayala *et al.*, “Gestión Integral de Riesgo de Desastres en México: reflexiones, retos y propuestas de transformación de la política pública desde la academia”, *Invest. Geog.* no. 98, (2019), <https://doi.org/10.14350/riig.59784>

88 Editordmx, “Oculta Sedena gasto millonario en equipo de apoyo para Acapulco”, *Central Política*, 23 de noviembre de 2023, <https://centralpolitica.com.mx/2023/11/23/oculta-sedena-gasto-millonario-en-equipo-de-apoyo-para-acapulco/>

89 Rafael Cabrera, “¿AMLO utiliza políticamente los programas sociales?”, *AP News*, 19 de enero de 2020, <https://apnews.com/general-news-236f121000734ed2bf7127315eaa6591>

90 Belén Saldívar, “Gasto de la Secretaría de Bienestar crece 198% ante elecciones”, *El Economista*, 7 de abril de 2024, <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Gasto-de-la-Secretaria-del-Bienestar-crecio-198-ante-elecciones-20240407-0089.html>



Persiste una preocupación ante el aumento de la presencia de fuerzas armadas en el territorio, y el otorgamiento de la distribución de ayudas. | ARTICLE 19 México y Centroamérica.

diseño actual del programa contribuye a la atención del problema para el que fue creado”⁹¹.

A través de una solicitud de información pública, ARTICLE 19 pidió a la Secretaría de Bienestar información sobre el presupuesto asignado al Comité Técnico del Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural del 26 de octubre al 30 de noviembre 2023 para la entrega de apoyos a población damnificada por el huracán Otis en Guerrero⁹². El sujeto obligado respondió: “aún se están destinando los recursos públicos, por lo que aún no se tienen los archivos físico y electrónicos con el total del recurso”⁹³.

En paralelo al ensanchamiento de funciones de estas dos secretarías, vemos un debilitamiento institucional del Sistema Nacional de Protección

Civil (SINAPROC)⁹⁴. En 2021, el Diario Oficial de la Federación publicó la desaparición del Fondo de Desastres Natural (FONDEN), como parte del plan de austeridad del Ejecutivo⁹⁵. El FONDEN fue un instrumento de política financiera descentralizado de atención a desastres. Sus reglas de operación estipulaban, entre otras funciones, asignar recursos a las dependencias que tienen competencias en materia de atención de desastres naturales y labores de reconstrucción.

En el año 2021, ARTICLE 19 investigó que, en el caso del huracán ETA en Chiapas, la desaparición del FONDEN había propiciado desinformación y opacidad porque no se publicó la alternativa para sustituirlo de manera eficiente, evidenciándose la omisión de diseño de la política pública en

91 Coneval, *Ficha de Monitoreo y Evaluación 2022- 2023 de los programas y las acciones federales de desarrollo social* (Ciudad de México: Coneval, 2023), acceso el 18 de diciembre de 2023, https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/FMyE_22-23.pdf

92 Solicitud de información pública con folio 330025823001912, 6 de diciembre de 2023.

93 Respuesta a solicitud de información con folio 330025823001912 dirigida a la Secretaría de Bienestar, 23 de enero de 2023.

94 Irasema Alcántara-Ayala *et al.*, “Gestión Integral de Riesgo de Desastres en México: reflexiones, retos y propuestas de transformación de la política pública desde la academia”, *Invest. Geog.* no. 98, (2019), <https://doi.org/10.14350/rig.59784>

95 DOF: 27/07/2021, publicado el 3 de diciembre de 2010, acuerdo por el que se abroga el diverso por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5624889&fecha=27/07/2021#gsc.tab=0

temas de desastres y de las instituciones que la cumplen⁹⁶.

Además, en una investigación realizada por el Centro de Análisis e Investigación Fundar, en 2023 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) aprobó 17,156,000,000 de pesos, sin embargo, posteriormente lo disminuyó hasta un límite de 13,224,000,000 de pesos. Asimismo, Fundar reporta que la SHCP ha publicado escasa información sobre el uso de estos recursos, por lo que es necesario que el marco normativo de este programa sea reforzado para garantizar los máximos niveles de transparencia⁹⁷.

A nivel estatal, la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero ha presentado presupuesto con fluctuaciones considerables en los últimos cuatro años. En el año 2021, el Congreso del estado solamente aprobó 6% del presupuesto de egresos con respecto al monto aprobado para 2020 (año anterior). Otra muestra de dichas fluctuaciones corresponde a 2023, ya que se recortó dicho presupuesto en 49% con respecto a 2022⁹⁸.

De acuerdo con Alcántara-Ayala *et al.* (2019), el SINAPROC requiere que los distintos actores públicos asuman una coordinación intergubernamental en los tres órdenes de gobierno para determinar roles “bajo un principio de corresponsabilidad financiera y operativa”⁹⁹. Por ello, es preciso reafirmar la relevancia de políticas públicas de protección civil centradas en derechos humanos, transparencia y rendición de cuentas para atender

integralmente la gestión de riesgos y evitar la centralización de poderes en situaciones de desastres.

En suma, la política actual de gestión de riesgos se caracteriza por la centralización de las acciones en el Ejecutivo federal, la militarización del auxilio y reconstrucción, la reducción de presupuesto federal y estatal, y la opacidad en el acceso a información relevante en el ejercicio de estos recursos.

c. Plan de auxilio: una respuesta tardía

Durante los primeros días posteriores al huracán, las colonias de Acapulco se organizaron para liberar las calles para el paso de autos, cortar árboles y crear guardias de vigilancia contra los saqueos¹⁰⁰. Eloy Cisneros, residente de Ometepec, narró en entrevista a ARTICLE 19 cómo sus vecinos también se organizaron después del huracán: “con los vecinos vimos cómo abrir el camino, porque todo estaba inundado de lodo, de láminas. En una escuela primaria pudimos meter el material destruido de láminas. Buscamos alternativas para tener comida, no había luz, no había nada”¹⁰¹.

Por su parte, Manu Ureste, periodista de Animal Político que dio cobertura a los impactos del huracán en Guerrero, comentó en entrevista a ARTICLE 19 que el plan de auxilio por parte del Gobierno inició de manera tardía y desorganizada: “la reacción en general ha sido lenta, muy lenta, descoordiada para todos [...] En muchos videos que

96 ARTICLE 19, “La importancia del derecho a la información en contextos de desastres: el caso del huracán ETA en Chiapas”, *ARTICLE 19*, 2022, <https://articulo19.org/informe-huracan-eta/>

97 Iván Benumea, “Otis, Fonden y los retos ante el desastre”, *Fundar*, Noviembre 7, 2023, <https://fundar.org.mx/otis-fonden-y-los-retos-ante-el-desastre/>

98 Respuesta a solicitud de información por parte de Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil del Estado de Guerrero, 26 de febrero 2024.

99 Irasema Alcántara-Ayala *et al.*, “Gestión Integral de Riesgo de Desastres en México: reflexiones, retos y propuestas de transformación de la política pública desde la academia”, *Invest. Geog.* no. 98, (2019), <https://doi.org/10.14350/rig.59784>

100 Celia Guerrero, “Las Voces del Acapulco. Los días después del desastre”, *Gatopardo*, 7 de noviembre de 2023, acceso el 8 de enero de 2023, https://gatopardo.com/reportajes/acapulco-y-sus-vozes-despues-del-desastre/?utm_campaign=shareaholic&utm_medium=twitter&utm_source=socialnetwork

101 Entrevista a Eloy Cisneros Guillen realizada por ARTICLE 19 en Ometepec, 25 de febrero de 2024.



La militarización del auxilio y reconstrucción, la reducción de presupuesto federal y estatal, y la opacidad en el acceso a información ha sido una tendencia tras el paso del huracán Otis. | ARTICLE 19 México y Centroamérica.

hemos tomado, la gente dice: ‘¿Dónde está la autoridad? ¿Dónde está el Gobierno?’”¹⁰².

Dado lo anterior, la doctora Naxhelli Ruiz del Instituto de Geografía de la UNAM refiere que los impactos del huracán Otis deben considerarse como una catástrofe en vez de un desastre, debido a que la capacidad de respuesta del gobierno local y regional se encontraba devastada y totalmente rebasada. Al no haber una manera de movilizar recursos claves como alimentos y agua, la respuesta inicial la dió la misma ciudadanía¹⁰³.

Por su parte, la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes realizó labores de limpieza en 916 hectáreas, la Secretaría de Bienestar realizó el pago a 6,046 beneficiarios de las Pensiones para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores y 3,650 trabajadores de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) atendieron 371 colonias de las 507 que hay en Acapulco¹⁰⁴.

De acuerdo con entrevistas realizadas a personas damnificadas de Acapulco y Ometepec¹⁰⁵, la información oficial sobre los apoyos fue difundida localmente en redes sociales, por Whatsapp y la radio. Sin embargo, se registraron varios vacíos de información: no se desagregó qué poblaciones estaban recibiendo apoyos; tampoco se indicó durante cuánto tiempo se realizarán acciones de auxilio ni el monto del presupuesto que se utilizó o de dónde proviene; la información proporcionada tampoco explicaba las medidas a tomar para atender las necesidades específicas de comunidades en situación de vulnerabilidad como poblaciones indígenas y afromexicanas, que han sido estructural e históricamente discriminadas.

En entrevista con ARTICLE 19, Nadia Alvarado, periodista afromexicana de Guerrero, expresó incertidumbre sobre la falta de información de los apoyos: “este domingo la Marina ya cerró el centro de despensa, muchos hoteles cerraron y la gente perdió sus empleos. AMLO dijo que no iba a parar las

102 Entrevista con al corresponsal de Animal Político en Guerrero realizada por ARTICLE 19, 31 de octubre de 2023.

103 Depfe Posgrado UNAM, Seminario Universitario de la Cuestión Social, *Desastres siconaturales (caso Guerrero)*, Video de Youtube, acceso el 5 de diciembre, https://www.youtube.com/watch?v=NONTYIMQupc&ab_channel=DepfePosgradoUNAM

104 *Idem*.

105 Entrevistas a población damnificada de Guerrero realizadas por ARTICLE 19, 25 y 26 de febrero del 2024.

despensas y enseres y la Marina ya cerró. ¿Ahora qué viene para la gente?”¹⁰⁶.

Debido a la falta de electricidad, conectividad telefónica y de internet, algunos sectores poblacionales se encontraban incomunicados¹⁰⁷ de sus familiares, así como carecían de la información oficial sobre acciones de auxilio que publicaban las autoridades en sus páginas oficiales, en redes sociales o a través de la radio. La población afectada que sí podía acceder y recurrir a las redes sociales de las instancias de Gobierno, externaba sus dudas y su frustración al no saber cuándo, cómo ni dónde acudir para recibir apoyos de auxilio¹⁰⁸.

Imágen 2. Publicación en Facebook de la Secretaría de Bienestar del 8 de diciembre de 2023, seis semanas después del impacto del huracán Otis



Fuente: <https://www.facebook.com/bienestarmx/posts/746312860871722/>

Imágen 3. Comentarios de usuarios de facebook solicitando información sobre los apoyos en la página de facebook de la Secretaría de Bienestar



Fuente: <https://www.facebook.com/bienestarmx/posts/746312860871722/>

La información intermitente y dispersa sobre las acciones de auxilio se volvió uno de los principales retos para la población afectada de Guerrero. El señor Mario, habitante de Acapulco, comentó que cuando fue censado no le dijeron cuáles serían los posibles montos de los apoyos, mientras que Nadia Alvarado explicó que, en su comunidad, la maestra de la escuela indígena estaba apoyando a los padres de familia a recibir información sobre los apoyos porque muchos no contaban con computadora, no sabían escribir o manejar el internet.

Cuatro meses después del huracán Otis, las personas censadas en Guerrero siguen sin tener in-

106 Entrevista a Nadia Alvarado realizada por ARTICLE19 en la Colonia Zapata, Acapulco, el 28 de febrero de 2024.

107 Pedro Rangel, “Otis y las telecomunicaciones”, *El Universal*, 5 de noviembre del 2023, 15 de noviembre de 2023, acceso el 11 de enero de 2024, <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/pedro-rangel/otis-y-las-telecomunicaciones/>

108 Entrevistas a dos habitantes de Acapulco, Guerrero, 31 de octubre de 2023.



La información sobre los apoyos oficiales fue escueta. Tampoco se explicaron las medidas a tomar para atender las necesidades específicas de las comunidades más vulnerables. | ARTICLE 19 México y Centroamérica.

formación sobre la entrega de sus apoyos, por lo que han recurrido a las jornadas de entrega de apoyo organizadas por la Secretaría de Bienestar en el Centro de Convenciones de Acapulco, pero aseguran no tener respuestas sobre sus apoyos¹⁰⁹.

Una habitante de Acapulco entrevistada por *Animal Político* comenta: “tenemos todos los cupones completitos, porque va uno a donde están ellos y dicen ‘no, a usted no le toca, váyase a esperar a su colonia’, ¿y cuándo van a ir? ¿y a cuánto estamos desde que pasó el huracán? Y ni una despensa ni los enseres”¹¹⁰.

Tomando en cuenta lo anterior, vale la pena recordar que la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) ha expresado su preocupación por la falta de reconocimiento a los derechos humanos en

momentos de desastres. Señala puntualmente que las poblaciones afectadas por desastres deben ejercer su derecho de acceso a la información de manera oportuna para salvaguardar sus vidas. Mediante la información confiable y veraz, las personas pueden acceder a agua potable, alimentos, refugios temporales y servicios de salud¹¹¹.

d. Reconstrucción para no repetición

El 9 de septiembre de 2023, el Diario Oficial de la Federación dio por concluida la Declaratoria de Emergencia por el huracán Otis¹¹² y dos meses después, el Gobierno federal presentó el programa de apoyos financieros para Acapulco y Coyuca de Benítez, en el cual destinó 61,313 millones

109 Marcela Nochebuena, “Acapulco: Otis no se ha ido. Damnificados enfrentan rezagos y filas de mil 700 personas para solicitar apoyo”, *Animal Político*, 17 de enero de 2024, <https://animalpolitico.com/estados/reconstruir-damnificados-otis-acapulco-rezagos-filas-por-apoyos>

110 *Idem*.

111 UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), 2013, *Humanitarianism in the network age* (Nueva York: ONU).

112 DOF, 09/11/2023, AVISO de Término de la Declaratoria de Emergencia (Acuerdo por el que se establece el término de situación de emergencia) por la ocurrencia de lluvia severa y vientos fuertes el día 24 de octubre de 2023 en 2 municipios del Estado de Guerrero, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5708072&fecha=09/11/2023#gsc.tab=0

de pesos en distintos rubros, señalados en la imagen 5¹¹³.

Imagen 4. Desglose del presupuesto programa de apoyos financieros para Acapulco y Coyuca de Benítez

DESGLOSE DE RECURSOS

Apoyo para viviendas	10 mil 471 mdp
Recuperación infraestructura	10 mil mdp
Exención de IVA e ISR	9 mil 109 mdp
Infonavit, Fovissste, IMSS	9 mil
Pago de intereses a hoteleros	5 mil mdp
Enseres domésticos	4 mil mdp
Canasta básica	3 mil 250 mdp
Infraestructura eléctrica de CFE	2 mil 341.8 mdp
Apoyo a locales afectados	mil 922 mdp
Crédito a pequeñas empresas	mil 747 mdp
Exención pago de luz	mil 352 mdp
Becas educación básica	796.4 mdp
Adelanto programas de Bienestar	508 mdp
Créditos Financiera para Bienestar	500 mdp
La Escuela es Nuestra	457.7 mdp
Jóvenes Construyendo el Futuro	379.2 mdp
Apoyo extraordinario a pescadores	259.6 mdp
Infraestructura carretera	218 mdp
INVERSIÓN TOTAL	61 MIL 312.7 MILLONES PESOS

Fuente: Secretaría de Hacienda

Fuente: *La Jornada*, <https://ljz.mx/02/11/2023/amlo-de-inmediato-61-mil-mdp-a-acapulco-y-coyuca/>

La presentación de este programa de apoyo financiero muestra rubros generales, pero tiene huecos de información precisa y detallada sobre la ejecución de los recursos aprobados. Por ejemplo, no se cuenta con información pública sobre cómo se construyeron los padrones de beneficiarios y cómo se le dará seguimiento y monitoreo a las viviendas reconstruidas.

Animal Político documentó el caso de un ciudadano que solicitó información pública a la Secretaría de Bienestar sobre el censo detallado por municipio, colonia, código postal, viviendas afectadas, lo-

cales afectados y grado de afectación. La dependencia respondió que no había “documento físico o digital con la información solicitada”¹¹⁴.

La opacidad de las dependencias sobre los procesos de reconstrucción no solamente viola el derecho humano de acceder a información, también demuestra la falta de políticas públicas de transparencia proactiva en temas relacionados con desastres. La opacidad también permite que persistan dudas sobre las soluciones a largo plazo: ¿qué va pasar si llega otro huracán?, ¿cómo se podrá encaminar el proceso de reconstrucción para garantizar la no repetición?

De acuerdo con *Animal Político*, México carece de normas nacionales para que las construcciones en zonas costeras tengan mayor protección ante el impacto de huracanes y ciclones. Se calcula que sólo 2% de los edificios en el país cuentan con cortinas o persianas anticiclónicas¹¹⁵. Si la fase de reconstrucción no cuenta con normas adecuadas para la construcción de edificios, persistirá el riesgo de que la población siga vulnerable frente a nuevos fenómenos naturales.

Así lo percibe Eloy Cisneros Guillen, que atestigua el proceso de reconstrucción en Acapulco:

“Veo la reconstrucción muy lenta, en la parte baja [de Acapulco] lo veo más lento que en la parte alta [de Acapulco], en la parte alta la gente tuvo que activarse para reconstruir sus techos [...] no ha habido información sobre cómo reconstruir, una reconstrucción verdadera. El Gobierno federal y estatal debieran generar un plan para mejorar las viviendas para que en un fe-

113 Gobierno de México, “Comunicado No. 73. Destinará el gobierno federal 61,313 millones de pesos para la atención de la población afectada por Otis”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-73-destinara-el-gobierno-federal-61-313-millones-de-pesos-para-la-atencion-de-la-poblacion-afectada-por-otis?idiom=es>

114 Redacción, “Bienestar debe dar información sobre censo de afectados por Otis, luego de no entregar datos a ciudadano”, *Animal Político*, 13 de febrero de 2024, <https://animalpolitico.com/politica/bienestar-informacion-censo-afectados-otis>

115 Regina López Huerta, “Normas de construcción en México no exigen protección ante huracanes y Otis expuso debilidades”, *Animal Político*, 9 de noviembre de 2023, <https://animalpolitico.com/verificacion-de-hechos/te-explico/normas-construccion-antihuracan-mexico>

nómeno como Otis afecte en menos a las personas, familias”¹¹⁶.

Aunado a lo anterior, el Gobierno ha priorizado la recuperación de la franja turística en Acapulco por encima de la recuperación de las colonias populares. La reconstrucción de Acapulco ha sido una respuesta rápida y reactiva, en vez de una planificación integral a mediano y largo plazos que tome en cuenta la reducción de riesgos. El 22 de noviembre de 2023, el Senado de la República informó la creación de la Comisión Especial para dar Seguimiento a la Reconstrucción de Acapulco, cuyo objetivo es “observar el proceso de rehabilitación, atención y apoyo a las personas damnificadas tras el paso del huracán Otis”¹¹⁷.

El senador Félix Salgado Macedonio fue asignado para liderar dicha Comisión de seguimiento, a pesar del conflicto de interés por ser padre de Evelyn Salgado, actual gobernadora de Guerrero. En declaraciones públicas, Félix Salgado ha minimizado los impactos del huracán Otis y el proceso de reconstrucción: “Vayan este fin de año, en diciembre, ya lo anunció el presidente: Acapulco estará en condiciones de recibirlos; la playa está limpia, la costera ya está limpia, las avenidas, la carretera, la autopista está en muy buenas condiciones”¹¹⁸.

El Centro de Derechos Humanos Tlachinollan documentó que la priorización por reconstruir la franja turística, por encima de las necesidades de las comunidades rurales, costeras y de la montaña, evidencia el rezago estructural y sistémico

que viven las poblaciones indígenas y afro-mexicanas:

El Acapulco rural está invisibilizado. La gente de las comunidades que pertenecen al núcleo agrario de Cacahuatpec salen a la carretera para pedir comida y agua. El río Papagayo que es sobre explotado por los empresarios gravilleros arrolló con su cauce todo lo que encontró. Inundó varias comunidades y anegó sus tierras. La pobreza que padecen desde hace décadas, por el abandono de las autoridades, se recrudesció con las tormentas Ingrid y Manuel hace 10 años. La arremetida feroz de Otis devastó todo su entorno, destruyó sus cultivos, perdieron su ganado y se quedaron sin huertas¹¹⁹.

De acuerdo con expertos de la UNAM, el país no tiene provisiones suficientes para la reconstrucción de Acapulco, mucho menos de todo el estado de Guerrero¹²⁰. El Programa de Apoyo para Reconstrucción presentado por el ejecutivo únicamente contempla dos municipios, **dejando vacíos de información sobre la existencia de planes de recuperación y reconstrucción para los municipios donde habitan población indígena y afro-mexicana**. Tampoco se consideran las necesidades específicas de recuperación para las poblaciones que se dedican al sector primario (agricultura y pesca) y que tienen escuelas públicas bilingües.

116 Entrevistas a Eloy Cisneros Guillen, habitante de Ometepec, realizadas por ARTICLE 19, 16 de febrero de 2024.

117 Senado de la República, LXV Legislatura, “Senado crea Comisión Especial para dar Seguimiento a la Reconstrucción de Acapulco”, 22 de noviembre 2023, <https://comunicacionsocial.senado.gob.mx/informacion/comunicados/7522-senado-crea-comision-especial-para-dar-seguimiento-a-la-reconstruccion-de-acapulco>

118 Redacción, “Vigilará Félix Salgado Macedonio reconstrucción de Acapulco como parte de comisión del Senado”, *Animal Político*, 23 de noviembre de 2023, <https://www.animalpolitico.com/politica/vigilara-felix-salgado-macedonio-reconstruccion-de-acapulco-como-parte-de-comision-del-senado>

119 Centro de Derechos Humanos de Tlachinollan, “En las Entrañas del Huracán”, 29 de octubre de 2023, <https://www.tlachinollan.org/en-las-entranas-del-huracan/>

120 Patricia López Suárez, “México no tiene provisiones para la reconstrucción tras Gaceta UNAM, México no tiene provisiones para la reconstrucción tras paso de ‘Otis’”, *Gaceta UNAM*, 28 de noviembre de 2023, acceso el 15 de febrero del 2024, <https://www.gaceta.unam.mx/mexico-no-tiene-provisiones-para-la-reconstruccion-tras-paso-de-otis/>



El Gobierno prioriza la recuperación de Acapulco. Persisten vacíos de información sobre los planes de reconstrucción de los municipios donde habitan población indígena y afroamericana. | ARTICLE 19 México y Centroamérica.

En el año 2021, ARTICLE 19 documentó cómo el huracán ETA había afectado con particular seriedad a las comunidades indígenas zoques de Chiapas, quienes no contaron con información adecuada para mitigar y gestionar los riesgos provocados por el huracán. Sumado a ello, 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.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala que un plan integral de recuperación ante un desastre debe contemplar aspectos políticos, normativos, institucionales, sociales y financieros para crear estrategias que permitan a la población ser resiliente y tener la capacidad para adaptarse a las condiciones climáticas que se le presenten¹²¹. En estos planes integrales, es necesario el reconocimiento de los pueblos originarios y afroamericanos, que han habitado y tomado decisiones sobre su territorio durante generaciones y logrado ser resilientes ante fenómenos naturales¹²².

121 PNUD, *Recuperación y Reconstrucción Post Desastre: Experiencias y Herramientas de aplicación a nivel regional y local* (Chile: PNUD, 2012).

122 OPS y OMS, *Nota de orientación sobre la gestión del riesgo de desastres para la salud en pueblos indígenas* (Washington, D.C.: OPS/OMS, <https://iris.paho.org/handle/10665.2/51513>)



04

ARTICLE 19

4. El cambio climático y las obligaciones del Estado para prevenir sus impactos



45

El paso del huracán Otis, acentuó las desigualdades sociales en el acceso a sus derechos para personas afromexicanas, poblaciones indígenas y rurales. | ARTICLE 19 México y Centroamérica.

El 24 de octubre de 2023, Nadia se dirigió a la presentación de un libro en un hotel de la Zona Costera de Acapulco; para ese momento ya sabía de la existencia de un huracán, pero no se habían cancelado los eventos aún y el libro se presentó sin contratiempos. Nadia pudo regresar a su casa. A las 2:30 p. m. las lluvias comenzaron, ella esperaba lluvias intensas y deslaves. Se preocupó por la situación de las personas que viven cerca de los ríos, lagunas y mares. A la par, los padres de familia fueron a buscar a sus hijos. Hasta ese momento no se tenía información sobre la mag-

nitud del huracán y desde las 6:00 p. m. la señal de teléfono comenzó a ser intermitente.

Para las 10:00 p. m. los padres de familia recibieron mensajes de sus hijos vía Whatsapp avisando que venía un huracán muy fuerte y que a las 11:00 p. m. tocaría tierra. Nadia narra que a su casa llegaban personas en busca de refugio, sobre todo quienes vivían en techos de lámina. Ahí se refugiaron aproximadamente 10 familias.

Nadia menciona que algunas mujeres de comunidades indígenas no sabían qué hacer, por lo que

les pidió que se resguardaran en las escuelas. El ruido causado por la caída de láminas, árboles y el viento que corría asustaba a los niños y también a las personas más grandes, un ruido que no habían escuchado nunca. El miedo se apoderó de todos esa noche.

Para Nadia, es un hecho evidente que los daños causados en la comunidad por el huracán Otis fueron muy fuertes. Ella proviene de una comunidad afromexicana de 86 colonias pertenecientes a alguna población indígena, en donde la mayoría perdió su casa¹²³.

Ante este panorama desolador, es fundamental cuestionar al Estado mexicano por qué las personas no contaban con información de forma que pudieran tomar la mejor decisión para salvaguardar sus vidas. A su vez, es importante analizar los comentarios realizados por personas expertas en el tema, quienes refieren que la rápida intensificación del huracán Otis tiene una relación directa con el cambio climático y el fenómeno denominado “El Niño”.

“El huracán Otis de categoría 5 tocó tierra en Guerrero en octubre de 2023, obtuvo su energía de la capa superficial de gran espesor que contiene agua cálida en las costas del Pacífico mexicano y su comportamiento errático pudo deberse a procesos no lineales de interacción entre el océano y la atmósfera incrementados por el exceso de calor en el océano debido a El Niño”¹²⁴.

Uno de los obstáculos que en materia de cambio climático enfrenta México, es que no se relaciona el derecho de acceso a la información con la toma de decisiones ambientales. En este sentido, muchas de las respuestas que se dan ante un fenómeno natural extremo es reactiva y no un proceso de preparación, sensibilización y apropiación de la política pública de cambio climático.

Lo anterior se incrementa cuando no son claras las acciones ante estas emergencias y las propias autoridades no conocen ni brindan la información de forma oportuna.

De acuerdo con Marco Antonio Adame, director del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados (IIEPA) en Acapulco, Guerrero, una de sus grandes preocupaciones fue que tanto la Guardia Nacional como el presidente no tuvieran mucha información sobre cómo actuar en casos de desastres. Refiere que “el protocolo *de intervención nos dice o estamos muy dependientes de los medios de comunicación o hay un vacío de protocolos*”¹²⁵.

a. Contexto del cambio climático en México

El rápido aumento de categoría del huracán Otis y la respuesta tardía de las autoridades estatales y federales, muestra la importancia de contar con planes y protocolos de actuación temprana para la reducción de riesgos de desastres, sobre todo, contar con mecanismos que permitan a la población tener conocimiento e información oportuna para prevenir pérdidas en mayor dimensión, especialmente para personas en situación de vulnerabilidad o que se encuentran en mayor desventaja de movilizarse frente a un desastre natural.

Como bien señala el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, México es un país vulnerable ante el cambio climático:

Las características geográficas de México y las condiciones sociales desfavorables que viven algunos sectores de su población lo hacen un país altamente vulnerable a los efectos adversos del cambio climático. En poco más de 100 años las temperaturas superficiales terrestres y marinas se han incrementado en todo el territorio, sin em-

123 Entrevista a Nadia Alvarado, periodista afromexicana, realizada por ARTICLE 19, 28 de febrero de 2024.

124 María Adela Mónreal Gómez y David Alberto Salas de León, “Huracanes y el Niño. La llegada de Otis arrasó hace dos meses la costa de Guerrero y nos recordó que sus estudio siguen presentando desafíos”, *Gaceta UNAM*, 23 de diciembre de 2023, <https://www.gaceta.unam.mx/huracanes-y-el-nino/>

125 Entrevista realizada a Marco Antonio Adame, director del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados (IIEPA) en Acapulco, Guerrero, 26 de febrero de 2024.

bargo, en ciertas zonas del norte del país los cambios han sido mayores, oscilando entre 1.2 y 1.5°C por arriba de sus promedios históricos. Al calentamiento observado lo acompañan el aumento del número de días cálidos extremos y la disminución de días gélidos extremos y de heladas. A todo ello debe sumarse el impacto de un creciente número de fenómenos hidrometeorológicos extremos, como los ciclones tropicales y los huracanes. Entre 1970 y 2013, de los 22 ciclones de categoría 3 o más en la escala Saffir-Simpson que afectaron las costas de los océanos Pacífico y Atlántico mexicanos, diez ocurrieron en los últimos doce años¹²⁶.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) define el *cambio climático* como el aumento de las temperaturas a largo plazo, así como un cambio de los patrones climáticos¹²⁷. Esto se debe a la liberación de gases de efecto invernadero, pero también a acciones humanas que, a partir del uso de combustibles fósiles, generan mayores emisiones a la atmósfera y gases de efecto invernadero, provocando un aumento en las temperaturas a nivel global.

De acuerdo con este organismo internacional, el cambio climático no sólo implica el cambio de temperaturas, sino también “sequías intensas, escasez de agua, incendios graves, aumento del nivel del mar, inundaciones, deshielo de los polos, tormentas catastróficas y disminución de la biodiversidad”.

El impacto y la magnitud de los fenómenos ambientales, sociales y económicos detonados por el cambio climático lo convierten en un asunto prioritario que repercute de manera directa en cada una de las esferas de la sociedad: económica, social, política, ambiental, alimentaria, personal y de salud lo, que permite cuestionar cómo los países han guiado a nivel internacional las po-

líticas de mitigación del cambio climático, así como qué instrumentos se han creado para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y el calentamiento global.

Lo anterior hace necesario contar con información sobre las acciones, planes y estrategias, a nivel nacional e internacional, que México ha estado llevando a cabo para mitigar los efectos del cambio climático. ARTICLE 19 documentó, a través de diversas solicitudes de acceso a la información pública, cuáles son esos compromisos que México ha asumido y las acciones que está realizando a nivel nacional y en el estado de Guerrero enfocadas en la prevención antes los desastres por fenómenos naturales.

En el siguiente apartado nos enfocaremos en analizar aquellas estrategias con las que México se ha comprometido para la integración de la agenda de cambio climático y la de gestión de riesgos de desastres, con la finalidad de reconocer cuáles se encuentran encaminadas a reducir los impactos de la población vulnerable.

b. Compromisos de México ante el cambio climático

A nivel internacional, existen varios acuerdos para realizar acciones en materia de cambio climático. En el año 1992 se creó la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático (CMNUCC)¹²⁸, organismo de la ONU que sienta las bases para la creación y ejecución de políticas conjuntas entre varios países, y medidas de mitigación y adaptación al cambio climático; la Convención entró en vigor en marzo de 1994.

De acuerdo con esta Convención, cada estado firmante se compromete a:

126 Gobierno de México, “Compromisos de mitigación y adaptación ante el cambio climático para el período 2020-2030”, 2014, pp. 2, chrome-extension://efaidnbmnfnlcaaajpcgkclcfhndmkaj/https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/162974/2015_indc_esp.pdf

127 ONU, “¿Qué es el cambio climático?”, <https://www.un.org/es/climatechange/what-is-climate-change>

128 “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, 1992, <https://cambioclimatico.gob.mx/convencion-marco-de-las-naciones-unidas-sobre-el-cambio-climatico/>

Formular, aplicar y actualizar periódicamente programas nacionales de cambio climático; cooperar en los preparativos para la adaptación a los impactos al cambio climático; compilar inventarios nacionales de las emisiones de gases de efecto invernadero y presentar informes periódicos sobre las medidas que están adoptando para aplicar la CMNUCC¹²⁹.

48

Uno de los acuerdos de la Convención Marco, de la que México es parte activa, fue celebrar anualmente la reunión de la Conferencia de las Partes (COP) para revisar y negociar cómo se ha avanzado en el cumplimiento de los objetivos de la CMMNUCC.

En el año 2016, durante la COP21¹³⁰, México se sumó al Acuerdo de París¹³¹; entre las obligaciones asumidas por los países firmantes está el compromiso de trabajar para “mantener la temperatura global por debajo de 1.5°C”¹³², poniendo énfasis en la mitigación y en la adaptación. Dicho acuerdo es vinculante y cada cinco años se evalúan los avances del mismo.

En abril de 2020, nuestro país ratificó el Protocolo de Kioto¹³³, un instrumento vinculante adaptado en 1995, cuyo objetivo es obligar a los países industrializados a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

A su vez, México cuenta con la Ley General de Cambio Climático¹³⁴, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012; el objetivo es determinar el alcance y contenido de la

política nacional de cambio climático en México, además de que define las obligaciones de las autoridades del Estado y las facultades de los tres órdenes de gobierno para enfrentar este reto. Conforme a esta Ley, la federación es la encargada de formular y conducir la política nacional de cambio climático de acuerdo con principios claramente definidos, entre los que destaca de manera relevante la corresponsabilidad social.

De acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores, los compromisos asumidos por México a nivel internacional para mitigar el cambio climático se encuentran establecidos en la Contribución *Determinada a Nivel Nacional* (NDC, por sus siglas en inglés), desarrollada por la SEMARNAT y el INECC y presentada en la 27ª Conferencia de las Partes (COP27¹³⁵). En ella se señala lo siguiente:

Las acciones de adaptación se articulan en 5 ejes temáticos:

- a) Prevención y atención de impactos negativos en la población humana y en el territorio,
- b) Sistemas productivos resilientes y seguridad alimentaria,
- c) Conservación, restauración y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos,
- d) Gestión integrada de los recursos hídricos con enfoque de cambio climático, y

129 *Idem.*

130 Cambio climático, “Conferencia Internacional sobre Cambio Climático celebrada en el año 2015 en París”, <https://cambioclimatico.gob.mx/acuerdos-internacionales/>

131 *Idem.*

132 *Idem.*

133 México ante el cambio climático, “Acuerdos Internacionales”, <https://cambioclimatico.gob.mx/acuerdos-internacionales/>

134 DOF, Ley General de Cambio Climático, del 1 de abril de 2012, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC.pdf>

135 ONU, “México ante el cambio climático, sitio oficial del país”, Convención Marco de las Naciones Unidas, disponible en <https://cambioclimatico.gob.mx/convencion-marco-de-las-naciones-unidas-sobre-el-cambio-climatico/>.

e) Protección de infraestructura estratégica y del patrimonio cultural tangible¹³⁶.

En dicha contribución, México reconoce cómo el cambio climático afecta de forma diferenciada a la población, siendo más aguda para personas o grupos en situación de vulnerabilidad, o que se encuentran en desventaja, especialmente las mujeres. Ante esto, señala una serie de estrategias de acuerdo a un análisis de vulnerabilidades sociales.

- A1. Implementar acciones en 50% de los municipios identificados como vulnerables de acuerdo con el Atlas Nacional de Vulnerabilidad al Cambio Climático y el Programa Especial de Cambio Climático 2020-2024 priorizando a los de mayor rezago social.
- A2. Implementar estrategias integrales de adaptación que fortalezcan la resiliencia en asentamientos humanos.
- A3. Fortalecer en los tres órdenes de gobierno los sistemas de alerta temprana y protocolos de prevención y acción ante peligros hidrometeorológicos y climáticos en diferentes sistemas naturales y humanos.
- A4. Incorporar criterios de adaptación al cambio climático en los instrumentos de planeación, gestión territorial y del riesgo de desastres en todos los sectores y órdenes de gobierno.
- A5. Fortalecer instrumentos financieros, para la gestión del riesgo de desastres y atención mediante la integración de criterios de adaptación al cambio climático.
- A6. Implementar estrategias para reducir los impactos en la salud, relacionados con enfermedades exacerbadas por el cambio climático.

→ A7. Identificar y atender el desplazamiento forzado de personas por los impactos negativos del cambio climático¹³⁷.

A pesar de que se establecen cuáles son las acciones por desarrollar y los compromisos asumidos por México en materia de prevención de impactos en la población humana, no se visualiza cómo las comunidades que se encuentran en situación especial de vulnerabilidad serán integradas a estas acciones, políticas y estrategias.

“Un problema no resuelto, en materia de gobernanza democrática climática en México, es la exclusión de las comunidades directamente afectadas por proyectos presuntamente enfocados a mitigar el cambio climático (conforme a los convergentes discursos político y empresarial que enarbolan tales proyectos como opciones únicas, bajo una apuesta ideológica de exclusión y dominación a las comunidades)”¹³⁸.

De acuerdo con información brindada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, una de las contribuciones de México para mitigación del cambio climático es el cumplimiento de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, aprobada en el año 2015 por la Asamblea General de la ONU. Esta establece 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) con la intención y finalidad de que los países puedan formular políticas públicas, así como instrumentos de presupuesto, monitoreo y evaluación para lograr el desarrollo sostenible.

Uno de estos objetivos es la “Acción por el Clima”, que reconoce que es “necesario adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos” y que, justamente, es un reto global lograrlo donde desafortunadamente “las personas más pobres y vulnerables serán las más perjudicadas” (p. 59).

136 SEMARNAT e INECC, “Contribución Determinada a nivel Nacional. Actualización 2022”, p. 6, https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-11/Mexico_NDC_UNFCCC_update2022_FINAL.pdf

137 *Idem*.

138 José Clemente Rueda Abad, *et al.*, *Gobernanza Climática en México. Aportes para la consolidación estructural de la participación ciudadana en la política climática nacional*, (México: UNAM, 2017), p. 37, <https://www.pincc.unam.mx/wp-content/uploads/2021/05/2017-gobernanza-climatica-mexico-vol-1.pdf>



El incremento de la magnitud de los fenómenos naturales obligan a los Estados a fortalecer sus mecanismos de protección y políticas públicas. | ARTICLE 19 México y Centroamérica.

Dentro de las metas de este Objetivo 13 (ODS) cabe subrayar lo siguiente:

- la **Meta 13.2**, que señala la incorporación de “medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales”.
- la **Meta 13.b**, que se refiera la promoción de mecanismos que incrementen “la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas”.

Es importante mencionar que México, hasta 2020, tenía un índice de cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030 de 70.4% en la escala de 100 (Reporte de Resultados 2020 del Sistema de Naciones Unidas en México) y entre los grandes desafíos, precisamente, se encuentran las grandes desigualdades sociales como la reducción de la pobreza, el bajo crecimiento económico y evitar la destrucción del medio ambiente¹³⁹.

Uno de los programas a destacar en materia de cambio climático, es el **Programa Especial de Cambio Climático 2021-2024 (PECC)**, un instrumento de planeación que parte de la Ley General de Cambio Climático (LGCC) y se enfoca en cuatro objetivos prioritarios, 24 estrategias y 169 acciones puntuales¹⁴⁰:

“abona al cumplimiento de las NDC, teniendo como finalidad el tránsito hacia una economía y actividad humana menos intensiva en carbono, al mismo tiempo que se incrementa la capacidad adaptativa de los sistemas naturales y humanos, a través de acciones contundentes con perspectiva de género y consistentes con el principio de equidad intergeneracional, atención prioritaria a comunidades locales y pueblos Indígenas, procuración de justicia ambiental, pleno respeto a los derechos humanos, gobernanza democrática, transparencia y participación ciudadana”¹⁴¹.

Este programa se presenta como uno de los más integrales que prioriza la atención a las comuni-

139 ONU México, “México cumple 70.4 en los ODS”, 13 de septiembre de 2021, <https://mexico.un.org/es/155256-m%C3%A9xico-cumple-con-704-en-los-ods#:~:text=Ciudad%20de%20M%C3%A9xico%2C%20>

140 SEMARNAT, “Programa Especial de Cambio Climático 2021-2024”, 10 de noviembre de 2021, p. 9, <https://www.gob.mx/semarnat/documentos/programa-especial-de-cambio-climatico-2021-2024>

141 *Idem*.



Las características sociales y geográficas de México lo ubican como uno de los países más vulnerables ante los efectos del cambio climático. | ARTICULO 19 México y Centroamérica.

dades locales y pueblos indígenas, procurando la participación ciudadana con perspectiva de género. Señala también que México es uno de los países más afectados por ciclones tropicales, por lo que en sus objetivos sí abarca la disminución de la vulnerabilidad por desastres, así como el desarrollo de herramientas para prevenir y atender desastres (Objetivo prioritario 1)¹⁴².

Dentro de las respuestas a las solicitudes realizadas por ARTICULO 19, se subraya también el **Tercer Informe Bienal De Actualización Ante La Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre El Cambio Climático**¹⁴³. Este informe es una de las contribuciones de México para dar a conocer las acciones de mitigación que está realizando en materia de cambio climático; en él también se dan a conocer cada uno de los instrumentos de política de cambio climático en los tres órdenes de Gobierno.

Sin embargo, a pesar de que México ha firmado y ratificado acuerdos internacionales, los recursos

destinados para realizar dichas acciones no se encuentran relacionados de forma clara y directa a estrategias o planes de adaptación ante el cambio climático. En estos convenios también se establece que se debe destinar un recurso para realizar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático. Por su parte, en solicitudes de acceso a la información del fideicomiso Fondo Para el Cambio Climático de SEMARNAT, resalta que debido a la extinción de este fideicomiso, “no se encuentran realizando acciones de mitigación, adaptación o prevención ante el cambio climático o el fenómeno denominado el niño”¹⁴⁴.

En una nota publicada por la revista *Nexos*, se señala que “para 2024, el proyecto de presupuesto (PPEF), destina más de 233,000 millones de pesos a la mitigación y adaptación al cambio climático”, en el cual se incluyen programas presupuestales que no se relacionan directamente con las medidas de cambio climático como “fomento ganadero”, “Transporte Masivo de Pasajeros y para el programa de Prestación de Servicios Públicos de

142 *Op. Cit.*, p. 16.

143 SEMARNAT, *Tercer Informe Bienal De Actualización Ante La Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre El Cambio Climático* (México: SEMARNAT/INECC, 2022), https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Mexico_3er_BUR.pdf

144 Solicitud de información 331015123000106 realizada a SEMARNAT Fondo para el Cambio Climático el 26 de enero de 2024 mediante la PNT.

Transporte Masivo de Personas y Carga Tren Maya”, “Sembrando Vida”, entre otros¹⁴⁵.

El Gobierno del estado de Guerrero, a través de la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil, menciona en su respuesta a la solicitud de acceso a la información con número de folio 121347524000022 sobre el presupuesto designado para las acciones de mitigación del cambio climático, así como las acciones y estrategias implementadas del año 2018 al 2020, que dicha Secretaría “no cuenta con un presupuesto designado para la mitigación del cambio climático, y en esté ámbito se realizan acciones en coordinación con la Comisión Nacional Forestal en el programa Brigadas Rurales del Manejo del Fuego”.

c. El derecho a la información sobre cambio climático

A pesar de que México parece tener un marco legal sólido en materia de cambio climático, es muy ambigua y genérica la forma en que las personas podrán obtener información sobre acciones, estrategias, planes e incluso cómo pueden ser partícipes en la toma de decisiones ambientales y en la mitigación del cambio climático, ya que que mucha de esta información es desconocida para la ciudadanía en general.

“No se promueve la acción de la ciudadanía, las instituciones acostumbraron a la ciudadanía a la inactividad y a la dependencia, a la falta de organización, a la ausencia de protocolos, el resolver de manera conjunta los problemas”¹⁴⁶.

Tal como señala Nadia Alvarado, aunque existe cierta información sobre qué hacer si llega un fenómeno natural, no se está involucrando a la población en general en la creación de estas políti-

cas públicas, por lo que en la organización en la que colabora han tenido que crear redes y ser autogestivas para poder estar informadas:

“Una de las medidas que se ha tomado es informar y decir que se suspenden las clases, desconozco si hay un protocolo, o si hay que informarle a la gente. Me pregunto, prevenir otra catástrofe, vincular a la gente, incluir, y estar constantemente difundiendo, informando, que la gente conozca de ellos y crear una cultura. Tenemos que hacer redes en las colonias, en AMIARA la gente se comunica, se ha creado una comunidad, una red, con esta contingencia, hizo que con vecinos nos viéramos las caras entre vecinos, e hicimos una comunicación para gestionar nuestros servicios y es lo que tenemos que hacer dadas las prácticas del gobierno, que muchas veces tienden a la simulación”.

La Ley General de Cambio Climático establece en su artículo 7º que

“toda persona tendrá derecho a que las autoridades en materia de cambio climático, así como la Comisión, el Consejo y el Sistema de Información sobre el Cambio Climático pongan a su disposición la información que les soliciten en los términos previstos por las leyes. Los distintos órdenes de gobierno deben facilitar y fomentar la concientización de la población, poniendo a su disposición la información relativa al cambio climático y proporcionando acceso efectivo”¹⁴⁷.

Asimismo, dicha Ley señala que se deberá:

XIII. Integrar y actualizar el Sistema de Información sobre el Cambio Climático, así

145 Beatriz Olivera, “Presupuesto público para el cambio climático”, *Nexos*, 30 de octubre del 2023, <https://medioambiente.nexos.com.mx/presupuesto-publico-para-cambio-climatico/#:~:text=Para%202024%2C%20el%20proyecto%20de,y%20adaptaci%C3%B3n%20al%20cambio%20clim%C3%A1tico>.

146 Entrevista realizada a Marco Antonio Adame, director del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados (IEPA) en Acapulco, Guerrero, 26 de febrero de 2024.

147 DOF, Ley General de Cambio Climático, última reforma DOF 15-11-2023, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC.pdf>

como ponerlo a disposición del público en los términos de la presente Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.

X. Realizar campañas de educación e información para sensibilizar a la población sobre los efectos adversos del cambio climático;

XI. Promover la participación corresponsable de la sociedad en la adaptación y mitigación, de conformidad con lo dispuesto en las leyes locales aplicables¹⁴⁸.

A su vez, en el año 2021 entró en vigor en México el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), un instrumento que refleja el interés por “la lucha contra la degradación de las tierras [...] el cambio climático y el aumento de la resiliencia ante los desastres”¹⁴⁹. Este acuerdo tiene por objetivo asegurar que los países firmantes en América Latina y el Caribe garanticen el acceso a la información ambiental, la participación pública en la toma de decisiones ambientales, el acceso a la justicia en asuntos ambientales y la protección a personas defensoras del medio ambiente.

El derecho a la información sobre cambio climático debe reconocerse como un derecho primordial que puede ayudar a que no se sigan creando asimetrías para la población vulnerable o que se encuentra en desventaja. La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente reconoce la necesidad de contar con registros y Sistemas de Información Ambiental, como la información sobre las emisiones de gases de efecto invernadero o llevar un registro de contaminantes, entre otros.

De acuerdo con Gómez Herrera, a pesar de que el Estado mexicano, a través de diversos instrumentos como los señalados previamente, pareciera que cumple con la obligación de generar y difundir información, muchas veces dicha información resulta inexistente, no actualizada o no se encuentra en formatos adecuados o accesibles para consulta. En su opinión,

“se concluye que el Estado mexicano no está garantizando el cumplimiento del derecho a la información climática; no porque la información climática no esté contemplada en los instrumentos de acceso a la información, sino porque esta información, en muchos casos, no existe”¹⁵⁰.

Pensar en la importancia de acceder a la información resulta fundamental en países especialmente vulnerables, como México, a fenómenos naturales, y sobre todo en comunidades que históricamente han sido olvidadas y no consideradas en la toma de decisiones. Es importante resaltar que, aunque existe un marco legal que obliga al Estado a crear, registrar, difundir y promover todo tipo de información relacionada con el cambio climático, este se encuentra alejado de la realidad y muchos de los estados desconocen qué tipo de acciones se están realizando en materia de cambio climático, como se pudo corroborar en las solicitudes de información mencionadas anteriormente.

La ciudadanía en general tiene que estar informada adecuada, oportuna y pertinentemente sobre los alcances e impactos del cambio climático en su cotidianidad, ya que influye considerablemente en la toma de decisiones para salvar y resguardar sus vidas. Es por esto que el derecho de acceso a la información sobre cambio climático está relacionado directamente con la posibilidad de ejercer otros derechos:

148 *Idem*.

149 CEPAL, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe* (Costa Rica: Escazú, 2018), <https://www.cepal.org/es/acuerdode-escazu>

150 Diego Aarón Gómez Herrera, “El derecho a la información climática en México”, *Estudios en Derecho a la Información* 17 (enero-junio, 2024), <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-informacion/articulo/view/18789/19051>



Contar con información sobre cambio climático, permite a la población tomar decisiones informadas y prepararse ante fenómenos naturales. | ARTICLE 19 México y Centroamérica.

El cambio climático obstaculiza directa e indirectamente el disfrute de todos los derechos humanos, incluyendo el derecho a la vida, a la vivienda, al agua y saneamiento, a la alimentación, a la salud, al desarrollo, a la seguridad personal y a un nivel adecuado de vida. Asimismo, los impactos del cambio climático agravan las desigualdades, afectando de forma desproporcionada a las personas y grupos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, tales como los niños, niñas y adolescentes, los pueblos indígenas y las personas con discapacidad¹⁵¹.

En este mismo sentido, el derecho de acceso a la información ambiental cobra particular importancia en la actualidad, lo que implica no solamente conocer los instrumentos internacionales a los que se ha sumado México, sino que el Estado cree, registre, divulgue, sensibilice y difunda información sobre cambio climático y sus impactos para la población, así como medidas, acciones y estrategias a implementar para mitigar esos impactos; partir de que la información brindada no debe ser una respuesta paliativa ni reactiva a la espera de algún fenómeno natural convertido en desastre, sino que en la práctica la población pueda estar involucrada en la toma de estas decisiones ambientales.

151 Alto Comisionado de las Naciones Unidas, “Derechos Humanos, cambio climático y empresas”, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-05/KMBusiness-SP.pdf>



05

ARTICLE 19

5. CONCLUSIONES

56

Los datos y testimonios recabados en este informe dan cuenta de la enorme deuda que tienen el Estado y sus autoridades hacia las personas afectadas por fenómenos naturales, sobre todo, quienes forman parte de un grupo más vulnerable, las personas indígenas y afrodescendientes habitantes en zonas rurales y pesqueras que enfrentan mayores riesgos de perder sus viviendas, bienes personales, incluso la vida, así como ser susceptibles de sufrir desplazamiento forzado.

En el caso del huracán Otis, es preocupante la situación de la población indígena y afromexicana que habita en los municipios de Acapulco y Coyuca de Benítez, que sigue dependiendo de políticas y programas que continúan siendo paliativos y de emergencia, y dejen al olvido las problemáticas estructurales que se acentúan en contextos de desastres.

El racismo institucional y estructural que históricamente ha existido en México hacia estas poblaciones provoca que, ante la ocurrencia de un fenómeno natural de la magnitud de Otis, las cifras sobre las pérdidas materiales y humanas no sólo sean incuantificables, sino que las condiciones de pobreza se agudicen y prevalezcan generacionalmente.

Tomando en cuenta la información retomada de las redes sociales de las autoridades federales y estatales, así como del Centro de Huracanes de Estados Unidos, desde el 23 de octubre de 2023 se emitieron diversas alertas a México sobre la llegada de un huracán a las costas de Guerrero, incluso que su fuerza y gravedad iban creciendo de manera acelerada, las autoridades minimizaron dichas advertencias, por lo que se perdió tiempo valioso para que la población pudiera ser alertada sobre algunas medidas de emergencia como desalojo, resguardo en refugios, entre otros.

Si bien es cierto que no fue posible anticipar la rapidez con la que el huracán llegaría a categoría 5, es bien sabido que, en el pasado, el estado de Guerrero ha sido fuertemente azotado por huracanes como Paulina y Manuel, que ocurrieron entre los meses septiembre y octubre.

La experiencia sufrida por la población guerrerense con los huracanes Paulina y Manuel debió servir como referente para que las autoridades anticiparan una debida prevención de riesgos ante desastres naturales, sobre todo, contar con información valiosa que pudiera servir a la población frente a la ocurrencia de un huracán, enfocando su atención en la población más vulnerable.

Precisamente, el Sistema de Alerta Temprana para Ciclones Tropicales (SIAT-CT) permite socializar entre la población los riesgos a los cuales se encuentra expuesta con el fin de salvaguardar su vida y sus bienes. Además, permite establecer los mecanismos de actuación para proteger a la población.

No obstante lo anterior, en el caso del huracán Otis y su aumento acelerado de categoría, la población no contó con información pertinente y adecuada por parte de las autoridades sobre las acciones que debía realizar la población de Guerrero para salvaguardar sus vidas y bienes. Ello significa que saber que se avecina un fenómeno natural sirve de poco si no se toman medidas preventivas y no se brindan opciones de protección a la población.

Por otro lado, existe una tendencia de opacidad y falta de transparencia proactiva sobre la asignación de recursos utilizados para los programas de auxilio, reconstrucción y recuperación.



El desastre de Otis deja una serie de lecciones al Estado mexicano, que ha quedado en deuda con las persona afectadas. | ARTICLE 19 México y Centroamérica.

Preocupa la centralización en la entrega de apoyos por parte de la Guardia Nacional y el Ejército, lo que ha traído como consecuencia un aumento de la militarización en Guerrero bajo el argumento de “seguridad nacional” en situaciones de desastres.

Por el contrario, no están considerando la participación de la población en los apoyos de víveres y otros artículos de necesidad a la población afectada, así como en la toma de decisiones ambientales para medidas de mitigación ante el cambio climático.

En este contexto de racismo y discriminación estructural, las autoridades han priorizado la acelerada recuperación de la franja turística de Acapulco, por encima de una planificación integral a mediano y largo plazo que tomé en cuenta la reducción de riesgos y las necesidades específicas de poblaciones en situación de vulnerabilidad en Guerrero.

Aunque existen instrumentos internacionales y legislación nacional sobre cambio climático, el derecho de acceso a la información al respecto no se ejerce debido a que la información no se da a conocer, es inexistente, se encuentra desactualizada o carece de formatos pertinentes debido a su carácter técnico y difícil de entender para la población.

El derecho a la información sobre cambio climático en México sucede de manera reactiva y no como un proceso constante de difusión y sensibilización ante la temática.

RECOMENDACIONES

58

- Es fundamental que, en contextos de desastres, las instituciones mexicanas realicen acciones con perspectiva de derechos humanos y enfoque diferencial, que no exacerbe las brechas de desigualdad de las poblaciones a las que se atiende.
- El Estado mexicano debe generar acciones coordinadas entre la población afectada y las instituciones encargadas para que los impactos esperados de las acciones a tomar sean a largo plazo y con base en las necesidades propias de las poblaciones afectadas.
- Las instituciones necesitan reestructurar las políticas de apoyo para la recuperación de las poblaciones afectadas ante fenómenos de desastres, de modo que no sean reactivas, paliativas ni asistencialistas.
- Las acciones de los tres niveles de gobierno durante la Gestión Integral de Riesgo de Desastres (GIRD) deben involucrar la identificación de los riesgos y su proceso de formación, la prevención, la mitigación, la preparación, el auxilio, la recuperación y la reconstrucción.
- Es necesario promover el ejercicio del derecho a la información oportuna y pertinente de la población en situaciones de desastres. Esta promoción debe estar en todas las etapas de la gestión integral para la reducción de desastres.
- Las políticas públicas de la Gestión Integral de Reducción de Desastres deben tomar en cuenta los principios de transversalidad, rendición de cuentas, corresponsabilidad, eficiencia, equidad e integralidad, y dedicarse a combatir las causas estructurales de los desastres y fortalecer las capacidades de resiliencia o resistencia de la sociedad, particularmente de localidades susceptibles de sufrir los embates de fenómenos naturales.
- Se requiere una atención a desastres centrada en la seguridad humana y que priorice los derechos humanos, disminuyendo la participación de la Guardia Nacional y fortaleciendo la institucionalización de sujetos obligados como la de Protección Civil.
- Las acciones de recuperación y reconstrucción posdesastres deben estar encaminadas hacia el derecho a la no repetición de la población afectada.
- Fortalecer el derecho de acceso a la información ambiental implica también dar a conocer este derecho; es decir, no sólo basarse en la creación de sistemas de información ambiental, sino en la difusión, creación, sensibilización y promoción de este derecho para que sea accesible a las comunidades indígenas y rurales en México.
- Es necesario que las propias comunidades puedan participar y proponer, desde sus contextos, medidas de mitigación ante el cambio climático, lo que implica que estén informadas sobre las acciones que se llevan a cabo.
- El derecho de acceso a la información ambiental debe verse como una herramienta que permita a las comunidades ser partícipes, estar informadas y prevenidas ante cualquier emergencia por fenómenos naturales.
- La utilización de sistemas de alarma temprana ante desastres es uno de los métodos más eficientes y acreditados para reducir las muertes y las pérdidas en caso de desastre, por ello, las autoridades deben procurar una buena gestión del mismo, para que este funcione de manera oportuna.
- El Estado debe fortalecer las políticas de transparencia y rendición de cuentas en materia de cambio climático y en las acciones de prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción que realice frente a un contexto de desastres.

Compromisos asumidos por México en materia de cambio climático a nivel nacional, e internacional.

(Cuadro elaborado por **ARTICLE 19** con respuestas obtenidas a través de solicitudes de acceso a la información).

	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	SEMARNAT Fondo para el cambio (FONCC)	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC)	Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)
Compromisos asumidos por México	<ul style="list-style-type: none"> → Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático → Acuerdo de París → COP 26, COP 27 y 28. → Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 → Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático → Cumbre de las Américas 2022 	<ul style="list-style-type: none"> → “El FONCC, no cuenta con las atribuciones para realizar compromisos asumidos por México a nivel internacional, para mitigar el cambio climático”. → “Se comunica que el FONCC, no está llevando a cabo acciones a Nivel Nacional para mitigar el cambio climático, debido a que se encuentra en proceso de extinción”. → “El FONCC, no está llevando estrategias y /o planes que México está llevando a cabo para reducir los riesgos de poblaciones "vulnerables" ante los desastres por fenómenos naturales, debido a que se encuentra en proceso de extinción”. → “El FONCC, no está llevando sobre los planes, acciones o estrategias que México está llevando a cabo para reducir los impactos del fenómeno "EL NIÑO" y el calentamiento global, debido a que se encuentra en proceso de extinción”. 	<ul style="list-style-type: none"> → No se cuenta con información sobre lo que se está realizando para reducir el cambio climático. → En otra solicitud responden: → Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC). → Sexta Comunicación Nacional → Tercer Informe Bienal de Actualización → Acuerdo de París (estimación de costos) 	<ul style="list-style-type: none"> → Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático

	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	SEMARNAT Fondo para el cambio (FONCC)	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC)	Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)
Acciones para la mitigación y adaptación ante el cambio climático	<ul style="list-style-type: none"> → Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024 → Programa Especial de Cambio Climático 2021-2024 (PECC) 			
Acciones de la prevención de riesgos de desastres en el contexto del cambio climático	<ul style="list-style-type: none"> → Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible → 5º Informe de Labores → Sexta Comunica Nacional → Tercer Informe Bienal de Actualización → Plan Nacional de Desarrollo → Página México ante el cambio climático 			<ul style="list-style-type: none"> → Redirigen a SEMARNAT, la cual redirige a CENAPRED
Acciones, estrategias o planes para la reducción de los riesgos de poblaciones vulnerables ante desastres	<ul style="list-style-type: none"> → 5º Informe de Labores → Sexta Comunica Nacional → Tercer Informe Bienal de Actualización 		<ul style="list-style-type: none"> → No competente, sin embargo, desglosa una lista de insumos y proyectos en los que ha trabajado el Instituto en esta temática. 	
Estrategias o acciones enfocadas en la mitigación del fenómeno “El Niño” :	<ul style="list-style-type: none"> → Programa Especial de Cambio Climático 2021-2024 → Estrategia Nacional de Cambio Climático Visión 10- 20-40. → Plan Nacional de Desarrollo: → Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales → apartado Política Climática (página web) 		<ul style="list-style-type: none"> → No se cuenta con información a nivel nacional respecto al tema. 	



CENSADA

CENSADA

CENSADA

ARTICLE 19

**EL DESASTRE
DE OTIS:
EL DERECHO DE
ACCESO A LA
INFORMACIÓN TRAS
EL HURACÁN**