

Indicadores estructurales de derechos humanos para la protección de Niñas, Niños y Adolescentes en contextos de desastres naturales en México

Structural indicators of human rights for the protection of children and adolescents in the context of natural disasters in Mexico

DOI: 10.46932/sfjdv3n5-024

Received in: August 23th, 2022

Accepted in: September 19th, 2022

Gerardo Villanueva Toledo

Maestro en Defensa de los Derechos Humanos

Institución: Universidad Autónoma de Chiapas

Dirección: Cd. Universitaria, Carretera Colonia Emiliano Zapata, Km 8, Rancho San Francisco, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 29050

Correo electrónico: gerardo.villanueva.toledo@gmail.com

Yolanda Castañeda Altamirano

Doctora en Ciencias Sociales con Área en Psicología Social

Institución: Universidad Autónoma de Chiapas

Dirección: Cd. Universitaria, Carretera Colonia Emiliano Zapata, Km 8, Rancho San Francisco, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 29050

Correo electrónico: yolandacastanedaltamirano@gmail.com

José Adriano Anaya

Doctor en Ciencias Sociales y Humanística

Institución: Universidad Autónoma de Chiapas

Dirección: Cd. Universitaria, Carretera Colonia Emiliano Zapata, Km 8, Rancho San Francisco, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 29050

Correo electrónico: j_adriano11@yahoo.com.mx

RESUMEN

A partir de un caso de defensa, en este artículo se documentó la falta de protección de los derechos humanos a la niñez en contextos post desastre derivado de los sismos ocurridos el 7 de septiembre de 2017, los cuales afectaron a Chiapas, estado del sureste de la República Mexicana. Como parte de la metodología se utilizó la elaboración de una matriz de indicadores estructurales que miden el grado de cumplimiento de las obligaciones por parte del Estado mexicano hacia estas poblaciones. Se consideraron principalmente tres rubros: capacidades financieras, técnicas y normativas en materia de protección de la infancia y protección civil. Los resultados indicaron la existencia de un contexto normativo que reconoce a la niñez como titulares de derechos y sujetos de protección, no obstante en la práctica, impera una visión “adultocentrista” y “fiscalista” que restringe y obstaculiza la puesta en marcha de medidas legislativas, administrativas y presupuestales con un enfoque de derechos humanos en donde las Niñas, Niños y Adolescentes (NNA) son reconocidos como víctimas de desastres y por lo consiguiente sujetos de protección de sus derechos humanos.

Palabras clave: protección de NNA, infancia, derechos humanos de los NNA, niños y desastres naturales, indicadores estructurales.

ABSTRACT

Based on an advocacy case, this article documented the lack of protection of the human rights of children in post-disaster contexts derived from the earthquakes that occurred on September 7, 2017, which affected Chiapas, a state in the southeast of the Mexican Republic. As part of the methodology, the development of a matrix of structural indicators that measure the degree of compliance with the obligations by the Mexican State towards these populations was used. Three main items were considered: financial, technical and normative capacities in terms of child protection and civil protection. The results indicated the existence of a normative context that recognizes children as rights holders and subjects of protection, however, in practice, an "adult-centric" and "fiscalist" vision prevails that restricts and hinders the implementation of legislative, administrative and budgetary measures with a human rights approach in which Children and Adolescents (NNA) are recognized as victims of disasters and therefore subjects of protection of their human rights.

Keywords: protection of children and adolescents, childhood, human rights of children and adolescents, children and natural disasters, structural indicators.

1 INTRODUCCIÓN

Este trabajo se deriva de un caso de defensa que se desarrolló en el marco de la Maestría en Defensa de los Derechos Humanos del Centro para la Construcción de Ciudadanía y la Seguridad, de la Universidad Autónoma de Chiapas. Las víctimas a quienes se les violentaron sus derechos eran menores de edad, y dependían de su madre cuando sufrieron afectaciones por el sismo del 7 de septiembre de 2017.

Las autoridades de los tres ámbitos de gobierno, no le brindaron una protección oportuna y efectiva a la familia, aún y cuando los niños quedaron en orfandad, al fallecer su madre meses después del siniestro (SSN, 2017; Villanueva & Castañeda, 2020). Conforme al avance de la documentación del caso se planteó la siguiente pregunta, ¿si en contextos de desastres naturales, el Estado mexicano contemplaba medidas especiales para las poblaciones de NNA, que quedaban en orfandad? Si esto era afirmativo, entonces ¿qué factores obstaculizaban la implementación de las medidas requeridas para proteger a NNA?

Estas interrogantes adquiere relevancia si se consideran dos premisas básicas que resultan ser bastante obvias: La primera, tiene que ver con la ubicación geográfica de México. Al situarse en una de las fallas geológicas que atraviesan al continente americano, es de esperarse que las poblaciones asentadas en el territorio experimenten movimientos telúricos, razón por la cual se cataloga, como uno de los países con mayor exposición a los desastres. Tan solo durante el periodo comprendido entre 2013 a 2017 acontecieron 1,407 fenómenos naturales perturbadores, de los cuales 1,231 (87.5%) fueron hidrometeorológico y 176 (12.5%) de tipo geológico. Las entidades federativas más afectadas han sido Veracruz, Guerrero, Chiapas y Baja California Sur, las cuales de forma conjunta acumularon 648 eventos de esta naturaleza (46.1%) (SINPROC, 2014; SSN, 2017; ASF, 2018; OCHA, 2020).

La segunda premisa se relaciona con los posibles escenarios de vulnerabilidad, que tienen que enfrentar las niñas, niños y adolescentes en la etapa post desastre. Los desastres y las emergencias

constituyen contextos que generan desafíos para los derechos humanos de la niñez por las diversas manifestaciones de violencia que pueden presentarse exacerbando su vulnerabilidad preexistente, tales como la delincuencia, la violencia de género, el acceso desigual a la ayuda humanitaria, la explotación y el abuso infantil, la separación de la familia, la pérdida o destrucción de su documentación personal y patrimonio, la negación del acceso a programas y presupuestos para la reconstrucción de sus hogares, entre otros.

Para evitar un mayor impacto en el proyecto de vida de NNA, los Estados deben intervenir de forma inmediata y diligente para otorgarles la protección y la restitución de sus derechos humanos (UNICEF, 2008; Rolnik, 2010; CoDN, 2011, párr. 5; IASC, 2011). Es por ello, que en este trabajo se identifican los obstáculos normativos, administrativos y financieros resultantes de las medidas normativas, administrativas (técnicas) y presupuestales adoptadas por el Estado mexicano, para cumplir con las exigencias establecidas en los estándares internacionales en cuanto a la protección de la infancia en contextos de desastres, así como con las obligaciones previstas en la Convención sobre los Derechos del Niño y demás convencionalidades en materia de derechos humanos.

2 DESCRIPCIÓN DEL MÉTODO

Como parte de las estrategias se elaboró una matriz de indicadores estructurales que establecen el grado de cumplimiento de las obligaciones que el Estado mexicano debe implementar para las poblaciones de NNA. En la construcción de los indicadores, se tomó en cuenta la propuesta realizada por Pérez y Ruíz (2017) quienes se enfocan en las capacidades institucionales que poseen las comunidades y los organismos públicos para dar respuesta a las eventualidades naturales a partir de cuatro aspectos: a) capacidad financiera, rubro que mide las condiciones socioeconómicas que las instituciones tienen para invertir en la protección civil y la gestión de riesgos; b) capacidad de gestión de uso de suelo, este rubro se responsabiliza del tipo y número de regulaciones que establecen los procesos para el manejo del uso de suelo; c) capacidad técnica en protección civil, es útil para medir el nivel de preparación y reacción que las autoridades tienen para proteger a la infancia en contextos de desastre; y d) capacidad normativa, determina la existencia de reglamentos, los objetivos que entrañan, el sistema de sanciones administrativas y su dimensión normativa respecto a las tareas cotidianas del gobierno (Pérez y Ruíz, 2017).

Con la información obtenida de la matriz, también fue posible realizar un análisis de contexto por medio del cual se identificaron discursos y conductas que obstaculizan una efectiva protección de NNA en condiciones de desastres en México, específicamente las instituidas después de los sismos de 2017. En este sentido, el análisis de contexto es una metodología que permite reconocer hechos, conductas o discursos que constituyen el marco de un fenómeno determinado (Hinestroza, y otros, 2017), y que en materia de derechos humanos es indispensable en el análisis de las violaciones en relación con el contexto

social, político, económico y ambiental de las víctimas; además es una herramienta que calibra si las medidas adoptadas por los Estados garantizan los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, igualdad y no discriminación (Vázquez y Serrano, 2011).

3 ANÁLISIS DE CONTEXTO

Derivado de la experiencia de los sismos de 2017 en México, la UNICEF (2018 b) documentó que las Procuradurías de Protección de la Niñez en México no cuentan con recursos necesarios para responder a las necesidades de protección en favor de los NNA en contextos de desastres. Como instituciones de reciente creación, estas dependencias tampoco poseen conocimiento sobre las funciones que deben asumir en estos casos para prevenir y proteger a la infancia de todo tipo de violencia (UNICEF, 2018 a). Asimismo, el Fondo ha manifestado que en nuestro país la niñez y la adolescencia no están en el centro de la gestión integral del riesgo, ni en la continuidad de operaciones en las entidades afectadas al no considerar sus opiniones respecto a sus necesidades de protección (UNICEF, 2018a:29).

Desde los parámetros internacionales sobre la protección de los derechos humanos de la infancia en contextos de desastres, el Comité Permanente entre Organismos de las Naciones Unidas (por sus siglas en inglés I.A.S.C.) ha expresado que los Estados deben adoptar medidas para: a) abordar los daños pasados, presentes o futuros; b) asegurar a las personas el acceso a los bienes y servicios (alimentos, agua potable, saneamiento, alojamiento, salud, educación, etc.); c) garantizar el ejercicio de todos los derechos humanos y su restitución en caso de violación; y d) la eliminación de todas las formas de discriminación que impidan el goce de las prerrogativas fundamentales de las víctimas de los desastres (IASC, 2011: 7).

De igual forma, la UNICEF (2008) señala que la protección debe ser transversal a cualquier intervención de ayuda humanitaria y no solo enfocarse a detener toda clase de violencia o abuso a las que están expuestos, sino también tiene que prevenir que estos actos ocurran por falta de acceso a medios adecuados para satisfacer las necesidades básicas de la niñez (violencia institucional y desigualdad política) (UNICEF, 2008; Ruíz, 2015).

Estos parámetros se consideran posibles si los Estados y sus agentes públicos adoptan medidas que se ajusten a los elementos de cumplimiento mínimo del derecho a la protección de la niñez, como son la diligencia, la prevención y la restitución, los cuales deben aplicarse con total interdependencia con los principios de interés superior de la niñez, autonomía progresiva, desarrollo y supervivencia, igualdad y no discriminación, y participación (ONU, 1989, arts. 2, 3, 5, 6. 12; CoDN, 2011).

Mediante la diligencia se impone al Estado la obligación de atender con oportunidad, eficacia y eficiencia las necesidades físicas y psicológicas de la infancia y la adolescencia en situación de vulnerabilidad, riesgo y abandono (CoDN, 2011, párr. 20); con la prevención se espera que los agentes públicos asumen la responsabilidad de erradicar las causas de violencia en los distintos ámbitos y

contextos en los que interviene el niño (CoDN, 2011, párrs. 20, 48 y 50); y por medio de la reparación se asigna el compromiso estatal de restituir los derechos violentados o negados a la infancia (CoDN, 2011, párrs. 5, 41 y 56). Además, tener en cuenta que el derecho a la protección de la niñez constituye un mecanismo de exigibilidad, cumplimiento y restitución de los demás derechos de esta población y su propósito es precisamente el de garantizar el bienestar, la salud y el desarrollo de niñas, niños y adolescentes ante cualquier contexto de vulnerabilidad y riesgo (ONU, 1989, art.3; CoDN, 2011, párrs. 5 y 18).

A través del Programa Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (PROPINNA) 2016–2018, el Estado mexicano reconoció que su territorio no está exento de que vuelvan a ocurrir desastres naturales que ponen en peligro a la niñez, por lo que se comprometió a adoptar las siguientes medidas (Cuadro 1).

Cuadro 1. Clasificación y descripción de los compromisos asumidos por el Estado mexicano para proteger los derechos de la infancia y la adolescencia en contextos de desastres.

Medida	Líneas de acción	Descripción	Autoridad coordinadora
Normativas	4.4.2., 4.4.3 y 4.4.8 (SIPINNA, 2017)	Contemplar los derechos de la infancia en los planes y programas de protección civil; y fortalecer el marco normativo para garantizarlos en caso de desastres	Coordinación Nacional de Protección Civil
Técnicas	3.6.8., 4.4.1. y 4.4.9. (SIPINNA, 2017)	Incluir e impulsar acciones para prevenir todo tipo de violencia en contra de niñas, niños y adolescentes, incluyendo la de carácter institucional, y salvaguardar sus derechos en caso de emergencias o desastres	Centro Nacional de Prevención de Desastres, Coordinación Nacional de Protección Civil, y Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes
Financieras	1.1.4. y 5.1.6. (SIPINNA, 2017)	Revisar el marco normativo, promover adecuaciones y desarrollar mecanismos para articular los programas, estrategias, acciones y presupuestos con el enfoque de derechos de niñez y adolescencia	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
TIC's	4.4.4., 4.4.5., 4.4.6., 4.4.7. y 4.4.10. (SIPINNA, 2017)	Promover e impulsar la colaboración entre los órdenes de gobierno, para implementar un registro de niñas, niños y adolescentes, así como, mecanismos para su búsqueda y localización	Procuraduría General de la República

Respecto a las materias de protección civil y gestión integral de riesgos, México cuenta con un Programa Nacional de Protección Civil 2013–2018, en cuyo diagnóstico reconoce las debilidades institucionales que padece el Estado mexicano, como son: a) la escasa coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil; b) la desactualización y heterogeneidad del marco jurídico en materia de protección civil; c) la inadecuada distribución de los instrumentos financieros; y d) la falta de certeza sobre el destino de los recursos para la atención de la población afectada (SINAPROC, 2014). Para remediar esta situación el Programa estableció dentro de sus estrategias el mejoramiento de la coordinación entre los integrantes del sistema, la generación de un marco jurídico consistente que permitiera dar certeza jurídica a las acciones en materia de protección civil; y fomentar la eficiencia en la

asignación y distribución de los recursos y los instrumentos financieros (SINAPROC, 2014, Objetivos 3, 4 y 6).

Por otro lado, hay que señalar que el marco normativo nacional considera a las niñas, niños y adolescentes afectados por desastres como damnificados y sujetos de asistencia social, lo que implica que el Estado debe realizar una serie de acciones a su favor para modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que les impida su desarrollo integral, incluyendo su protección física, mental y social, hasta su incorporación a una vida plena y productiva (Ley General de Protección Civil, 2018, art. 2, fracc. XIV; Ley de Asistencia Social, 2022, arts. 3 y 4, fracc. XI).

Sin embargo, el marco normativo vigente en México todavía no contempla el desplazamiento ambiental interno por desastres de origen natural, porque a pesar de las diversas iniciativas que ha discutido el Poder Legislativo Federal desde 1998 a la fecha, aún no ha emitido la Ley General para Prevenir y Atender el Desplazamiento Forzado Interno (CMDPDH, 2022). Esto cobra trascendencia si se considera que una de las causas del desplazamiento forzado son precisamente los desastres de origen natural (CES, 1998, Principio 6).

Los pocos instrumentos normativos que ofrecen protección a las personas desplazadas son la Ley General de Víctimas (2022) y algunas normas locales como la Ley para la prevención y atención del desplazamiento interno en el Estado de Chiapas (2012). Pero solo, se limitan a otorgar ayuda, asistencia y atención, prerrogativas que están reconocidas en la Ley de Asistencia Social (2022) (ayuda médica y psicológica) (arts. 8 y 28 de la Ley General de Víctimas), aunque no contemplan los derechos que señalan los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (1998) emitidos por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Cuadro 2).

Cuadro 2. Derechos humanos que deben protegerse durante el desplazamiento

Principio	Derechos humanos
10 y 11	Derecho a la vida, a la dignidad y a la integridad física, mental o moral.
12	Derecho a la libertad y seguridad personal.
14 y 15	Derecho a la libertad de circulación, a la libertad de escoger su residencia y protección contra el regreso forzado o el reasentamiento.
16	Derecho a conocer el destino y paradero de sus familiares.
17	Derecho a la vida familiar.
18	Derecho a un nivel de vida adecuado (suministro de alimentos, agua potable, cobijo, alojamiento básico, vestido adecuado, servicios médicos y saneamiento).
20	Derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica y sus documentos.
21	Derecho a la protección de su propiedad.
22	Derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, religión o convicción, opinión y expresión.
22	Derecho al trabajo.
22	Derecho a asociarse libremente y participar en igualdad en los asuntos comunitarios.
22	Derecho al voto y participar en los asuntos públicos.
23	Derecho a la educación

Si bien los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (1998) no poseen un carácter

vinculante, su aplicación es exigible dado que han sido emitidos a partir de la interpretación del marco internacional de derechos humanos y parten de las obligaciones generales y especiales que han aceptado los Estados integrantes de los Sistemas Universal e Interamericano de Derechos Humanos.

Por otra parte, los Principios establecen que los Estados están obligados a adoptar medidas no solo para otorgar protección contra los desplazamientos, sino también para prevenirlos (CES, 1998, Principios 5 y 6), lo que sin duda también aplica para el caso de los desastres de origen natural, de ahí la conexión que existe entre la gestión integral del riesgo y los principios de diligencia y prevención del derecho a la protección de NNA, mismos fueron abordados con anterioridad.

Cabe mencionar que recientemente algunos estudios han demostrado que los desastres no son naturales sino construidos social e históricamente, porque son originados por la acumulación de riesgos y vulnerabilidades preexistentes, de manera que los agentes perturbadores únicamente exacerbaban el déficit de capacidades de las personas y de las instituciones para poder ser resilientes y recuperarse de los efectos de los fenómenos de origen natural (García, 2005; Audefroy, 2007; Ávila y Marengo, 2014).

Empero, también hay quienes arguyen que la acumulación de los riesgos y las vulnerabilidades se debe a las debilidades institucionales del Estado, al tipo de sociedad y al sistema económico hegemónico, que de forma conjunta construyen riesgos (García, 2005, p. 22.). Un ejemplo de ello es la autorización y construcción de asentamientos humanos de interés social en zonas de riesgo, cuyas viviendas se otorgan a través de créditos a las clases trabajadoras del país, quienes no siempre cuentan con los recursos suficientes para adquirir una propiedad en zonas con mejores condiciones para su proyecto de vida.

El Fraccionamiento Cueva del Jaguar en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas ilustra lo anterior. Este asentamiento humano fue construido en 1998 por la empresa López Acosta Ingenieros Civiles, S.A. de C.V., se edificaron un aproximado de 155 viviendas de interés social que fueron financiadas por el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) (Carpio Penagos, *et al*, 2015, pág. 5). El terreno en el que se construyó el desarrollo estaba considerado como reserva natural y zona de alto riesgo por sus condiciones geológicas e hidrológicas. Pese a eso, las autoridades municipales otorgaron la licencia de construcción, presuntamente por sobornos que otorgó la empresa constructora (Carpio Penagos, *et al*, 2015, pág. 5).

Esta situación ocasionó que a tres años de su construcción las viviendas resultaran afectadas por el deslizamiento de tierra, y en 2005 se derrumbaron otra más ante los efectos devastadores del huracán "Stan". En 2010 el Instituto de Protección Civil para el Manejo Integral de Riesgo de Desastres del Estado de Chiapas (IPCMIRDCH) declaró al asentamiento como "zona de alto riesgo" y no apto para el uso habitacional, lo que condujo a una supuesta reubicación de la población en otras colonias de la ciudad (Carpio, *et al*, 2015, pág. 10).

No obstante, los nuevos terrenos otorgados a la población afectada también se encontraban en zonas de riesgo y años después, con el acontecimiento de nuevos fenómenos perturbadores, se vieron en la necesidad de abandonar nuevamente sus hogares (Carpio, *et al*, 2015, pág. 10).

La falta de prevención y diligencia, combinado con los efectos de los fenómenos perturbadores, causaron el desplazamiento ambiental interno de cientos de personas, entre ellas NNA que requerían de protección y de la restitución de sus derechos humanos, como el de una vivienda adecuada.

Al respecto, el déficit de capacidades institucionales no solo causa ineficiencia e ineficacia en la prevención de los desastres y la protección de NNA durante y después de las contingencias, sino también coadyuva a la generación de riesgos de corrupción que pueden convertirse en causales de violación de los derechos humanos de NNA, antes, durante y después de los desastres, basta con recordar que se ha mencionado como falencias del Sistema Nacional de Protección Civil la desactualización y heterogeneidad su marco jurídico, la inadecuada distribución de los instrumentos financieros y la poca certeza sobre el destino de los recursos para la atención de la población afectada (SINAPROC, 2014), circunstancias que son consideradas factores que promueven la corrupción (Tanzi, 1998, pp. 10-15).

Las deficiencias no solo conllevan la monopolización del poder, sino que también a disponer discrecionalmente de él, y lejos de lo que puede imaginarse, la sobre-regulación solo se concentra en determinados burócratas, quienes pueden condicionar el otorgamiento de bienes y servicios, como el acceso a la vivienda adecuada, o incluso de permisos o licencias como las de construcción. En cuanto a la discrecionalidad, ésta ocasiona que los presupuestos sean controlados y menos transparentes, generando proyectos de inversión pública alejados de los propósitos institucionales y dirigidos a beneficiar a un grupo específico (Tanzi, 1998, pp. 10-15).

La simulación de la integración del padrón de beneficiarios del Fondo de Desastres Naturales (FONDNE), la duplicidad de beneficiarios, la clonación y el hackeo de las tarjetas en las que se suministraron los apoyos para la reconstrucción o rehabilitación de las viviendas afectadas por los sismos de 2017, fueron algunos ejemplos de las prácticas que obstaculizaron los procesos de desahogo y reconfiguración de las afectaciones (Ramírez, Gómez y Castillo, 2018; Gómez y Castillo 2018).

Esta apropiación de lo público se debió entre otros factores, a la falta de un marco normativo actualizado y transparente, que regulara el levantamiento de los censos de las viviendas y del padrón de beneficiarios del Fondo, además por los vacíos de mecanismos de control y dispersión de los recursos, ya que ni la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), ni el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (BANSEFI), tenían facultades legales para desarrollar los procesos antes mencionados y, por tanto, no contaban con manuales de procedimiento que generaran convicción sobre sus acciones (Auditoría de Desempeño: 2017-0-15100-07-1678-2018,

2018, pp. 2-4; ASF, Auditoría de Desempeño: 2017-2-06HJO-07-1681-2018 1681-GB, 2018, p. 12; Castillo & Gómez, 2018).

La consecuencia de todo esto, es que aún en nuestros días existen personas que no han accedido a una reconstrucción o rehabilitación de sus hogares, incluidos NNA que continúan habitando viviendas destruidas o con graves daños estructurales que ponen en riesgo sus vidas.

4 RESULTADOS

En cuanto a la capacidad normativa, se encontró que las Procuradurías de Protección de la Niñez no conocen a fondo las funciones que deben asumir en contextos de desastre, ni los derechos que deben proteger (UNICEF, 2018 b:29). Así también, el Sistema Nacional de Protección Civil no cuenta con protocolos para proteger a NNA en contextos de desastres naturales (CONAPROC, 2018). De igual forma, la normatividad de los programas e instrumentos financieros para atender a los damnificados y reconstruir sus hogares está desactualizada, e incluso, no contempla a este sector de la población como beneficiarios (SINAPROC, 2014, Diagnóstico; ASF, 2018). De ahí que se considere que tanto el marco legal nacional e institucional sean ineficientes para proteger a las NNA de todo tipo de violencia en contextos post desastre, aparte de que no les restituyes sus derechos para garantizar su supervivencia, salud, bienestar y desarrollo (ONU, 1989; UNICEF, 2008 c).

Respecto a la capacidad técnica, las Procuradurías de Protección de la Niñez se encontró que no poseen conocimiento sobre las funciones que deben asumir para prevenir y proteger a la infancia de todo tipo de violencia en situaciones de desastres, y tampoco cuentan con personal y recursos suficientes para cumplir con sus objetivos institucionales (UNICEF, 2018b; UNICEFc, 2018). Con lo cual se asevera que la niñez no está en el centro de la política de gestión integral del riesgo y continuidad de operación de los estados afectados (UNICEF, 2018a; 2018 b:29).

Derivado del incumplimiento de los estándares internacionales previamente expuestos, así como de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; y el Programa Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes 2016–2018 (SIPINNA, 2017, Líneas de acción 3.6.8., 4.4.1. y 4.4.9.), las instancias encargadas de la protección de la niñez y la reconstrucción de sus entornos no cuentan con capacidades para eliminar los patrones de discriminación que les impide el goce de sus prerrogativas fundamentales, tampoco pueden garantizarles y restituirles todos sus derechos humanos, y mucho menos son capaces de asegurarles el acceso a los bienes y servicios básicos en contextos post desastre (alimentos, agua potable, saneamiento, alojamiento, salud, educación, etc.). Por tanto, las acciones de reconstrucción no abordan los daños pasados, presentes o futuros (IASC, 2011).

Para el caso de la capacidad financiera, el gobierno actual extinguió el Fondo de Desastres Naturales y sus recursos se han asignado y administrado de forma discrecional, poco transparente y sin

contar con las reservas económicas que garantizaban la disponibilidad de recursos (Ortega, 2020). Así también, desde el 2014, sus lineamientos y reglas de operación no se han actualizado (ASF, 2018). En 2017, año en que acontecieron los sismos de gran magnitud, el Fondo sufrió una reducción presupuestal de casi el 50% (de 358,718,014 en 2016 a 179,359,007 en 2017), lo que sin lugar a dudas impactó en la respuesta financiera para atender a toda la población afectada.

Por su parte, el Programa Presupuestario (Pp) E041 “Protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes” presenta deficiencias y vacíos en la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) que impiden verificar sus efectos en la población infantil. Tampoco permite valorar en qué medida la Procuraduría Federal de Protección de la Niñez atendió la problemática de NNA que han sido vulnerados en sus derechos (ASF, 2017). Ahora bien, en cuanto a los programas dirigidos al derecho a la vivienda, éstos no contemplan mecanismos para que la infancia participe en la reconstrucción o reclame su inclusión como beneficiarios.

Por lo que se refiere a las capacidades tecnológicas (TIC’s), la Auditoría Superior de la Federación ha verificado el incumplimiento de la integración de la base de datos nacionales para evaluar y dar seguimiento a la situación de vulnerabilidad y riesgo en el que se encuentra la infancia (ASF, 2017). Por tanto, México carece de un mecanismo que le permita identificar a la niñez víctima de desastres naturales e implementar acciones de prevención y restitución de forma focalizada, como lo requieren los estándares internacionales del derecho a la protección (ONU, 1989, arts. 2, 3, 5, 6. 12; CoDN, 2011).

Otro aspecto que debe señalarse, son los costos de la corrupción en las políticas de desarrollo urbano, vivienda y reconstrucción, que también impactan en la protección de NNA en contextos de riesgo y de desastres. La falta de actualización y la homogeneidad de las normas no es una coincidencia, su sostenimiento se debe a que proporciona un área de oportunidad para que los agentes públicos se apropien de los recursos o beneficein a determinados grupos económicos o sociales. Por lo tanto, el contexto de corrupción también debe considerarse como un obstáculo al derecho a la protección de NNA víctimas de desastres, ya que su efecto es condicionar o negar los bienes, servicios y presupuestos a los que tienen derecho para que se les garantice su sobrevivencia, dignidad humana y bienestar.

5 CONCLUSIONES

Del análisis expuesto, se puede concluir que si bien existe un contexto normativo que ha reconocido a la niñez como titular de derechos y sujeto de protección, también prevalece una visión “adultocentrista” y “fiscalista” en las medidas legislativas, administrativas y presupuestales, que en su conjunto limitan y restringen la protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes víctimas de desastres naturales. Esto en parte se debe a que las normas de asistencia social y protección civil clasifican a NNA como sujetos de asistencia y no como víctimas de los desastres, privándolos de los

mecanismos de restitución y reparación de sus derechos violentados ante contextos de emergencia, al atribuir su vulnerabilidad a la magnitud de los desastres y no a la falta de capacidades institucionales del Estado para prevenir y reducir los riesgos ante esta clase de fenómenos.

Las Reglas de Operación y Lineamientos de los programas e instrumentos financieros, inherentes a la protección y restitución de los derechos de NNA víctimas de desastres naturales, no contemplan recursos efectivos para que puedan reclamar su acceso, ni asesoramiento o asistencia letrada. Además, los Códigos Civiles todavía no reconocen su capacidad legal, por lo que se les niega la posibilidad de asegurar su patrimonio, ante el impedimento de reclamar la seguridad jurídica de la tenencia de sus hogares y su accesibilidad a la reconstrucción de sus viviendas.

Tampoco, el Estado mexicano ha destinado presupuestos focalizados en la protección de la infancia y la adolescencia. El presupuesto y plantilla con que operan las Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes es insuficiente y no cuentan con las capacidades para desarrollar su objetivo institucional, es decir proteger y restituir los derechos. Incluso, desconocen las funciones que deben asumir en caso de desastres y emergencias para prevenir y proteger a NNA contra todo tipo de violencia, incluyendo la representación legal para que puedan acceder a los programas e instrumentos financieros.

En una situación similar se encuentra el Sistema Nacional y Estatal de Protección Civil, pues carecen de protocolos de actuación para la atención de NNA en contextos de desastres naturales. En cuanto al Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, no ha consolidado la base de datos a nivel nacional para identificar a aquellos infantes que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad para que sean atendidos de forma prioritaria ante cualquier eventualidad.

RECOMENDACIONES

Se considera que una posible línea de investigación es si las Procuradurías de Protección de la Infancia y los Sistemas de Protección Civil, de otros estados de la República Mexicana cuentan con “Protocolos de Actuación para la Protección de la Niñez en contextos de desastres”. Así también resulta necesario indagar si se han implementado mecanismos para salvaguardar a los NNA de todo tipo de violencia, para que se les garantice la restitución plena de sus derechos humanos, y exista una asesoría legal eficaz y eficiente. De igual manera, se sugiere la búsqueda de programas e instrumentos financieros dirigidos a la reconstrucción de los hogares de la infancia que incluyan los siguientes aspectos: a) información adecuada a su edad y asesoría para que puedan acceder a sus recursos o beneficios; b) mecanismos que promuevan la participación de la niñez y la adolescencia en la reconstrucción de los entornos; c) considerar a la infancia y la adolescencia en estado de orfandad como beneficiarios directos; y d) establecer recursos legales para que NNA pueda reclamar la restitución de sus derechos violentados o negados, tanto por

autoridades como por agentes privados. Por último, es conveniente hacer un seguimiento puntual del presupuesto destinado a la operatividad de las Procuradurías de Protección de la Niñez para que haya un efectivo uso de los recursos para estas poblaciones.

REFERENCIAS

ASF. "Auditoría de Desempeño: 16-1-12NHK-07-0233 233-DS. Protección y Restitución de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes", *Auditoría Superior de la Federación*, 2017, consultada por Internet el 16 de enero de 2018. Dirección de internet: <http://www.asfdatos.gob.mx/>

ASF. "Auditoría de Cumplimiento Financiero: 2017-0-06100-15-0055-2018 55-GB. Marco Institucional y Financiero para la Prevención y la Atención de Fenómenos Naturales Perturbadores, Riesgos Ambientales y Epidemiológicos", *Auditoría Superior de la Federación*, 2018, consultada por Internet el 26 de octubre de 2018. Dirección de internet: <http://www.asfdatos.gob.mx>

Audefroy, J. "Desastres y cultura: Una aproximación teórica", *Revista INVI*, 22(60), Agosto de 2007, pp. 119–132, consultado por Internet el 6 de Septiembre de 2022. Dirección de internet <https://www.redalyc.org/pdf/258/25806006.pdf>

Ávila, J. y Marenco, A, "Riesgo de desastres y Gestión del Riesgo desde un marco social de análisis". En J. H. Ávila-Toscano, *Política Pública de Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia. Análisis de la ley 1523 de 2012 en territorios del Caribe afectados por desastres invernales* (p. 282). Atlántico, Colombia: Corporación Universitaria Reformada, Asociación de Egresados de la ESAP (ASESAP) Costa Caribe, Fundación Red para la Promoción de la Prevención, Atención y Recuperación de Emergencias (REDePARES), Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP), 2014, consultado por Internet el 6 de Septiembre de 2022. Dirección de internet: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/libro/724286.pdf>

Carpio Penagos, C. U., Alemán Cordero, R., Bergagne, N., González González, S., Vázquez Cruz, D., & Tañez Rincón, P. R. (2015). *Análisis ético. El caso del Fraccionamiento La Cueva del Jaguar en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas*. Universidad Autónoma de Chiapas, Facultad de Arquitectura Campus I. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas: Universidad Autónoma de Chiapas.

CES. "Principios Rectores de los Desplazamientos Internos", *Consejo Económico y Social*, 11 de Febrero de 1998, consultado por Internet el 5 de Septiembre de 2022. Dirección de internet: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf>

CMDPDH, "Desplazamiento interno forzado en México, Marco normativo". *Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos*". 2022, consultado por Internet el 05 de Septiembre de 2022. Dirección de internet: <https://cmdpdh.org/temas/desplazamiento/marco-normativo#:~:text=Iniciativas%20de%20Ley%20General%20Especializada,fecha%2C%20ninguna%20ha%20sido%20aprobada.&text=Iniciativa%20de%20Ley%20General%20para%20personas%20desplazadas%20internamente>.

CoDN. "Observación General No. 5. Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44)", *Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas*, 19 de Septiembre de 2003, consultada por Internet el 29 de diciembre de 2018. Dirección de internet: <https://undocs.org/es/CRC/GC/2003/5>

CoDN. "Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño", *Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas*, 08 de junio de 2006, consultada por Internet el 29 de diciembre de 2018. Dirección de internet: <https://undocs.org/es/CRC/C/MEX/CO/3>

CoDN. “Observación general N° 13. Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia”, *Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas*, 18 de Abril de 2011, consultada por Internet el 03 de diciembre de 2019. Dirección de internet: <https://undocs.org/es/CRC/C/GC/13>

CoDN. “Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de México”, *Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas*, 03 de julio de 2015, consultada por Internet el 28 de diciembre de 2018. Dirección de internet: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/146/15/PDF/G1514615.pdf?OpenElement>

CONAPROC. “Oficio No. DGVIN/367/2018”, *Secretaría de Gobernación, Dirección General de Vinculación, Innovación y Normatividad en Materia de Protección Civil de la Coordinación Nacional de Protección Civil*, 2018.

CONEVAL. “Ficha de Monitoreo 2017-2018. Protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes”, *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, 2019, consultada por Internet el 12 de marzo de 2020. Dirección de internet: http://sitios.dif.gob.mx/transparencia/transparencia_focalizada/planeacion_institucional/documentos/E041_FichaMonitoreoEvaluacion_2017-2018.pdf

CONEVAL. “Ficha técnica del derecho a la vivienda digna y decorosa”, *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, 2020, consultada por Internet el 12 de marzo de 2020. Dirección de internet: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones2020_Fichas/Derecho_a_la_Vivienda_2020.pdf

García A., “El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos”, *Revista Desacatos*, 11 – 24, 2005, consultado por Internet el 6 de Septiembre de 2022. Dirección de internet: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2005000300002

Gómez, T., y Castillo, M. “La multiplicación de las Tarjetas: BANSEFI clona damnificados del terremoto”, *Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, A.C.*, 15 de enero de 2018, consultado por Internet el 06 de Septiembre de 2022. Dirección de internet: <https://contralacorrupcion.mx/tarjetasbansefi/>

Hinestroza, V., Serrano, S., Ansolabehere, K., Robles, J. R., Saavedra, Y., & Vázquez, D. (2017). “Violaciones, derechos humanos y contexto: herramientas propuestas para documentar e investigar. Manual de Análisis de Contexto para Casos de Violaciones a los Derechos Humanos. Ciudad de México, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México el International Bar Association’s Human Rights Institute (IBAHRI), consultado por Internet el 6 de Septiembre de 2022. Dirección de internet: <https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r38405.pdf>

IASC. “Directrices operacionales del IAsc sobre la protección de las personas en situación de desastres naturales”, *Comité Permanente entre Organismos (IASC) de las Naciones Unidas*, mayo de 2011, , consultada por Internet el 16 de octubre de 2018. Dirección de internet: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/0106_operational_guidelines_nd_spanish.pdf

OCHA. “Desastres Naturales en América Latina y el Caribe, 2000-2019”, *Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios*, Marzo de 2020, consultada por Internet el 12 de marzo de 2020. Dirección de internet: <https://reliefweb.int/report/world/desastres-naturales-en-am-rica-latina-y-el-caribe-2000-2019>

Ortega, E. “Senado le cumple a AMLO: elimina 109 fideicomisos”. El Financiero, 21 de Octubre de 2020. Dirección de internet: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/senado-le-cumple-a-amlo-elimina-109-fideicomisos>

ONU. “Convención sobre los Derechos del Niño”, *Asamblea General de las Naciones Unidas*, Resolución 44/25, 1989, consultada por Internet el 29 de diciembre de 2018. Dirección de internet: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Provincia/1LEGISLACION/3InstrumentosInternacionales/F/convencion_derechos_nino.pdf

Pérez, L. y Ruíz, N. “Propuesta de indicadores de capacidades municipales para la prevención y gestión de riesgos”, *Factores de Vulnerabilidad en la construcción del riesgo*, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México, Itaca, 2017, págs. 139-162, consultada por Internet el 29 de diciembre de 2018. Dirección de internet: https://www.academia.edu/35933635/Propuesta_de_indicadores_de_capacidades_municipales_para_la_prevencion_y_la_gestion_de_riesgos

Ramírez, D., Gómez, T., y Castillo, M., “¿Dónde está el dinero de las tarjetas Bansefi?”, Podcast "Resiliente" de Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, 2018, consultado por Internet el 6 de Septiembre de 2022. Dirección de internet: <https://soundcloud.com/mxvsocorrupcion/tarjetas-bansefi>

Rolnik, R. “Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sra. Raquel Rolnik”, Organización de las Naciones Unidas, 20 de diciembre de 2010, consultada por Internet el 06 de febrero de 2020. Dirección de internet: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7469.pdf?view=1>

Ruiz, N. “La influencia de la desigualdad política intermunicipal en la producción de la vulnerabilidad ante amenazas naturales”. Un análisis en profundidad de diez municipios mexicanos, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, 2015, consultada por Internet el 29 de diciembre de 2018. Dirección de internet: https://www.academia.edu/19121011/La_influencia_de_la_desigualdad_politica_intermunicipal_en_la_produccion_de_la_vulnerabilidad_ante_amenazas_naturales_Un_analisis_en_profundidad_de_diez_municipios_mexicanos

SINAPROC. “Programa Nacional de Protección Civil 2014 – 2018”, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 30 de abril de 2014, consultada por Internet el 16 de octubre de 2018. Dirección de internet: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343076&fecha=30/04/2014

SIPINNA. “Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018”, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 16 de agosto de 2017, consultada por Internet el 20 de diciembre de 2018, Dirección de internet: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5494057&fecha=16/08/2017

SSN. “Reporte especial. Sismo de Tehuantepec (2017-09-07 23:49 Mw 8.2)”, Servicio Sismológico Nacional, 7 de septiembre de 2017, consultada por Internet el 15 de octubre de 2018. Dirección de internet: http://www.ssn.unam.mx/sismicidad/reportes-especiales/2017/SSNMX_rep_esp_20170907_Tehuantepec_M82.pdf

Tanzi, V., “*Corruption around the world: Causes, consequences, scope and cures*”, International Monetary Fund Working, May 1, 1998, consultado por Internet el 17 de agosto de 2022. Dirección de

internet: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/Corruption-Around-the-World-Causes-Consequences-Scope-and-Cures-2583>

UNICEF. “Derechos de la niñez en emergencias y desastres. Compromiso de todos”, 2008, consultada por Internet el 15 de octubre de 2018. Dirección de internet: <https://www.eird.org/cd/herramientas-recursos-educacion-gestion-riesgo/pdf/spa/doc17788/doc17788.htm>

UNICEF a. “El impacto de los terremotos en México en los niños, niñas y adolescentes. Hallazgos y recomendaciones para dar una mejor respuesta”, UNICEF México, 2018, consultada por Internet el 10 de octubre de 2018. Dirección de internet: <https://www.unicef.org/mexico/media/916/file/El%20impacto%20de%20los%20terremotos%20en%20M%C3%A9xico%20en%20los%20ni%C3%B1os,%20ni%C3%B1as%20y%20adolescentes:%20hallazgos%20y%20recomendaciones%20para%20dar%20una%20mejor%20respuesta..pdf>

UNICEF b. “Informe sobre la situación humanitaria de la infancia y la adolescencia a un año de los terremotos en México”, UNICEF México, septiembre de 2018, consultada por Internet el 10 de octubre de 2018. Dirección de internet: <https://www.unicef.org/mexico/sites/unicef.org.mexico/files/2018-10/Sismos%20Septiembre2018%20AltaRes.pdf>

UNICEF c. “Informe sobre el costeo de las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en las entidades federativas”, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 2018, consultada por Internet el 23 de marzo de 2020. Dirección de internet: <http://sitios.dif.gob.mx/pdmf/wp-content/uploads/2018/12/InformeCosteo.pdf>

Vázquez, L. y Serrano, S., “*Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica*”, en Carbonel, M. y Salazar, P., “*La reforma constitucional de derechos humanos; un nuevo paradigma*”, México, DF., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, consultado por Internet el 6 de Septiembre de 2022. Dirección de internet: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3033-la-reforma-constitucional-de-derechos-humanos-un-nuevo-paradigma#108397>