



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE ECONOMÍA ♦ DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

PROGRAMA ÚNICO DE ESPECIALIZACIONES EN ECONOMÍA

*“Riesgo, discriminación y reconstrucción”*

## ENSAYO

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
Especialista en Desarrollo Social

PRESENTA:  
Ángel Ignacio Iván Huerta Monzalvo

TUTOR:  
Dr. Mario Luis Fuentes Alcalá

CIUDAD DE MÉXICO, NOVIEMBRE DE 2018



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# Índice

Dedicatorias y agradecimientos

Introducción

Capítulo I. El riesgo y lo social. Revisión de la literatura y construcción del marco teórico analítico

Capítulo II. Grupos sociales vulnerables, desastres naturales, y reconstrucción.

- a. Algunos casos relevantes
- b. Sismo del 19 de septiembre de 2017 en México

Capítulo III. Lineamientos y recomendaciones del derecho internacional para la reconstrucción en el marco de la discriminación.

Capítulo IV. Sugerencias de prevención, evacuación, y reconstrucción

Reflexiones finales y conclusión

Bibliografía

## **Dedicatorias y agradecimientos**

Esta investigación no sólo es producto de un esfuerzo personal, sino que, detrás, hay todo un mundo de esfuerzo de muchísimas personas, familia, amigos, profesores, que con su apoyo y cariño me han permitido llegar hasta donde estoy. Todo mi amor para ustedes.

Una dedicatoria especial para mi padre, el Lic. Ignacio Huerta Ramos quien, con enorme esfuerzo y sacrificio se ha esmerado, día tras día durante 25 años, por darme a mí y a mis hermanos todo lo necesario y lo suficiente, incluso más, para que seamos mejores seres humanos, aún a costa de sí mismo. Mi eterna gratitud.

A mi madre, la Lic. María Eugenia Monzalvo González, quien vela porque nada les falte a sus retoños.

A la Lic. Liz, mi hermana mayor, quien, a pesar de nuestras discusiones, siempre está ahí para cuidarme.

A Dani, mi hermanito menor, mi mejor amigo.

A Tomy, Mandy, Cat y Coni, porque también son mi familia, y porque nos aman incluso más que a sí mismos. No merecemos su amor.

Con muchísimo amor, con todo mi amor para Máximo, mi bebé.

Estoy muy agradecido con Dios y con la vida por la familia tan grande y unida en la que me tocó nacer. Gracias, abuelos, tíos, primos, sobrinos.

Agradezco a la Universidad por haberme permitido estudiar en las aulas de una de sus mejores escuelas: la Honorable Facultad de Economía. Haber estudiado ahí ha sido lo mejor que me ha pasado en la vida. Gracias, UNAM, por tanto, perdón por tan poco.

Enorme agradecimiento al Programa Único de Especializaciones en Economía, PUEE, y al Programa Universitario de Estudios del

Desarrollo, PUED, por haberme permitido continuar con mis estudios de posgrado a nivel especialidad.

La Especialidad en Desarrollo Social es garantía de excepcional excelencia, y haberla cursado no sólo me llena de satisfacción, sino que me ha creado la obligación de ser un economista comprometido con las mejores causas sociales.

Con mucho respeto y agradecimiento a todos los profesores del programa, en especial a los Doctores Fernando Cortés e Iliana Yaschine, al Coordinador del PUED, Dr Rolando Cordera, al Dr Mario Luis Fuentes, por acompañarme a lo largo de esta reflexión, al Dr Israel Banegas, y al Embajador Cassio Luiselli. Qué enorme privilegio haber tomado sus clases.

Deseo expresar mi mayor agradecimiento, admiración, y respeto al Mtro. Pablo Yanes por haber impartido la que, fácilmente, podría ser la mejor clase que he tomado en toda mi trayectoria académica.

Gracias Paloma, Memo, Alan, Emiliano, Belém, por acompañarme durante la difícil travesía que fue la especialidad.

Finalmente agradezco a Rosaura Abarca por haber estado conmigo durante el 19s, por nuestra efímera, pero muy significativa coincidencia, por haber motivado esta investigación, pero sobre todo por ayudarme a vencer mis miedos y por enseñarme a valorar la libertad. Te recuerdo con mucho cariño y atesoro nuestra historia.

Todo el reconocimiento que esta investigación pudiera merecer es para ellos, pero si lo que merece es una dura condena por los errores que pueda contener, yo soy el único culpable.

Especialista en Desarrollo Social Ángel Ignacio Iván Huerta  
Monzalvo

Noviembre, 2018

*“En la actualidad los indicadores sociales y económicos ya no se preocupan por cambiar la realidad, sino por satisfacerse a sí mismos. Vivimos en un mundo de perfección estadística, pero de profundo deterioro social”*

Pablo Yanes

*“Hazlo o no lo hagas, pero no lo intentes”*

Yoda, Grand master Jedi

*“Sigue tu pasión y el destino te premiará”*

Iroh, La leyenda de Aang

*“Si crees en la eternidad, la vida es irrelevante”*

Dr. Gregory House

Este trabajo no sólo está impreso de tinta sino de todas las esperanzas de un joven economista por un mundo más justo.

# Introducción

A pesar de haber un profundo debate previo y una amplia literatura al respecto, el sismo que azotó a México en septiembre del 2017 ha popularizado en las discusiones académicas –o, mejor dicho, ha recordado– los estudios sobre riesgo y resiliencia, vistos no sólo desde las ciencias y las ingenierías, sino, activamente, desde las ciencias sociales.

El riesgo no es una categoría exclusiva de las ciencias exactas ni de las ingenierías, sino que tiene también profundas dimensiones sociales, políticas, y económicas. Una de las expresiones sociales del riesgo es que ante situaciones de emergencia se agudizan los problemas ya preexistentes, como pobreza y desigualdad. De hecho, las capacidades de respuesta ante los riesgos son diferenciadas según el capital social y la distribución territorial de los diferentes grupos sociales, en este sentido, puede responder más y mejor ante los riesgos quien tiene más. Además, la exclusión social se puede manifestar, también, a través de la distribución desigual de los riesgos. (Beck, 2006)

Las estrategias de reconstrucción también han sido ampliamente estudiadas y discutidas a raíz de los sismos de septiembre 2017, y es que estos han adoptado rumbos poco apropiados para reducir las desigualdades preexistentes, con lo cual se incumplen los lineamientos internacionales.

Más adelante se discutirá con mayor profundidad, pero como punto de partida vale mencionarlo: la discriminación de grupos sociales vulnerables, deriva en desigualdades en un contexto de riesgo en sus tres fases: antes, durante y después de los desastres. Ya se ha evidenciado en muchos de los casos que se exponen a lo largo de este trabajo, que la afectación que los desastres naturales afectan más a grupos históricamente excluidos por diferentes razones, entre las que destacan el género, la edad, el status migratorio, la etnicidad y la pertenencia a comunidades indígenas, y sobre todo a personas en situación de pobreza.

Como la discriminación es acumulativa, la vulnerabilidad ante el riesgo aumenta si una persona presenta más de una de las razones que motivan la discriminación, por ejemplo, una mujer indígena embarazada con discapacidades y en condiciones de pobreza.

De tal suerte que resulta imprescindible llamar la atención en que las estrategias de reconstrucción no reproduzcan los mecanismos de discriminación sistemática que expone todavía más a los grupos sociales de por sí vulnerables.

A pesar de haber poca información disponible y desagregada, existen grandes esfuerzos por documentar casos que hacen evidente la principal tesis de este trabajo: la existencia de discriminación antes, durante, y después del riesgo, que deriva en el incremento de las brechas de desigualdad.

Por otra parte, el sismo del 19s ha dejado al descubierto muchas debilidades sociales, institucionales, económicas, y políticas: ha sido un doloroso recordatorio de lo mucho que hay que discutir aún.

Algunas de las preguntas y posibles respuestas que motivan esta investigación, son:

¿Cómo reaccionan los diferentes grupos sociales ante el riesgo? Las personas con una mejor posición socioeconómica y con mayor capital social, así como las que no pertenecen a los grupos vulnerables son aquellas que mejor pueden afrontar el riesgo, y, por otro lado, las personas socialmente más vulnerables, son las que tienen menores capacidades de respuesta

¿Qué hace vulnerables a los grupos sociales? Rasgos y características físicas y socioeconómicas por las cuales son discriminadas y que merman su capacidad de respuesta ante los riesgos, por ejemplo, su nivel de ingresos (las personas de escasos recursos), su pertenencia étnica o racial (indígenas, afrodescendientes, o migrantes), su género (mujeres), su edad (adultos mayores), otros rasgos (discapacidades físicas o mentales, creencias, etc.)

¿Por qué a las personas de menores recursos económicos les cuesta más trabajo recuperarse que a los que tienen mayor capital después de las circunstancias de riesgo? Las personas en condiciones socioeconómicas adversas disponen de menos recursos para prevenir antes del riesgo, desalojar durante el mismo, y para superarlo

una vez acontecido. Además, enfrentan otro tipo de adversidades, no sólo económicas, durante las tres etapas del riesgo.

¿Qué rumbo ha tomado la reconstrucción? La reconstrucción está replicando los patrones de exclusión social que había previos al sismo, lo cual incumple con los lineamientos internacionales de resiliencia, por las razones que se exponen más adelante, así que resulta necesario hacer una revisión crítica de la reconstrucción y rediseñarla para que esto no suceda.

¿La reconstrucción cierra las brechas de desigualdad social o las acentúa? Los pocos avances de la reconstrucción sugieren que, si bien no se está acentuando la brecha de la desigualdad, tampoco se están cerrando, sino que replican las mismas condiciones previas al sismo.

Las respuestas a estas preguntas, y a otras más que surgen más adelante, tienen su fundamento en los casos documentados que se exponen en esta investigación.

El propósito general de esta investigación es abonar a la discusión académica de los riesgos vistos desde las ciencias sociales, así como de la discriminación que deriva en la desigualdad en un contexto de riesgo y cómo combatirlas, y finalmente sobre los lineamientos que deberían regir la reconstrucción. Todo acompañado de pertinentes casos documentados de México y de diferentes partes del mundo.

Los objetivos particulares de la presente investigación son:

1. Exponer los principales aportes teóricos, conceptuales, y metodológicos, que conforman los enfoques y marcos analíticos del riesgo desde lo social, así como de la vulnerabilidad social
2. Describir las principales razones por las que los grupos sociales vulnerables son discriminados y excluidos antes, durante, y después de cada desastre natural, ilustrando con casos documentados en cada caso
3. Hacer una breve revisión de los elementos necesarios del marco jurídico y de los lineamientos internacionales para la reconstrucción
4. Plantear algunas recomendaciones de política de cara a eventuales riesgos de diferentes tipos.

Es justo reconocer que muchos de los elementos que nutren este debate han quedado fuera de esta investigación por premura de espacio.

# I. El riesgo y lo social. Revisión de la literatura y construcción del marco teórico

El punto de partida es la relación del riesgo con sus dimensiones sociales que se reflejan de muchas maneras, de hecho, el riesgo no sólo tiene consecuencias ambientales, como los aumentos globales de temperatura o el deterioro de los ecosistemas y de la diversidad biológica, sino que sus consecuencias además de sociales, también pueden ser políticas, y económicas, en tanto que, los riesgos en general, se pueden construir socialmente. (García, 2005).

Existe una profunda relación entre lo social y los riesgos naturales, y en muchas ocasiones esa relación es bastante conflictiva, por ejemplo, la escasez de recursos naturales como el agua; la concentración de la riqueza ambiental; los conflictos socio ambientales que nacen a partir de la conflictiva y desigual distribución del capital natural; la pobreza ambiental y el despojo de tierras; los problemas de producción que significan las sequías, que vulnera, a su vez, la seguridad alimentaria de las naciones particularmente de las que se encuentran en vías de desarrollo; la profundización de las desigualdades, etc.

De tal suerte que resulta imprescindible estudiar la vulnerabilidad social en un contexto de riesgos ambientales. La vulnerabilidad se entiende como: *“un proceso multidimensional que confluye en el*

*riesgo o probabilidad del individuo, o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas. La vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno, como desamparo institucional". (Busso, 2001).*

Aunque es preciso señalar que la noción de vulnerabilidad social no está vinculada solamente a los riesgos ambientales sino a otros muchos riesgos, de hecho, siempre está acompañada de una delimitación, de un "a qué". En alguna medida todos los seres humanos son vulnerables por diferentes condiciones, por ingresos, lugar de residencia, origen étnico, etcétera, y a diferentes riesgos, tal como lo dice Gustavo Busso.

Años antes, Blaikie et al (1994) ya habían definido a la vulnerabilidad social como "*una combinación de características de una persona, hogar o comunidad, expresadas en relación con la exposición a una amenaza derivada de su propia condición social y económica*". La aportación más significativa de Blaikie al estudio del riesgo fue el hecho de haber reconocido que las amenazas no son sólo naturales, sino que los sistemas económicos, sociales, y políticos crean condiciones que hacen diferenciada la amenaza sobre diferentes grupos sociales.

Otro trabajo que vale la pena mencionar es el de Barriga-Machicao (2004), quien explora los elementos que determinan esa

vulnerabilidad. Afirma que esos elementos son de tipo político e institucional, así como de carencia de activos. En este trabajo la idea de vulnerabilidad social está asociada a las ideas de ausencia de resiliencia y fragilidad, que presuponen una comunidad o a un individuo, a sufrir daño diferenciado según sus capacidades de respuesta, ante una exposición a una amenaza potencial. (Barriga Machicao, 2004)

Uno de los trabajos más significativos sobre los estudios del riesgo y la vulnerabilidad es, quizá, el que realizó Virginia García Acosta, en su afamado ensayo “El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos” de 2005, en el que establece un vínculo entre el riesgo y la vulnerabilidad, en el que retoma la idea de precepción del riesgo. García reconoce las aportaciones de Mary Douglas y de Oliver Smith. Sobre lo primero dice que: *“el riesgo no es un ente material objetivo, sino una elaboración, una construcción intelectual de los miembros de la sociedad y, por lo tanto, al ser el riesgo un producto conjunto de conocimiento y aceptación, depende de la percepción que de él se tenga, siendo entonces un producto social, producto de una construcción cultural”* (Douglas, citada por García Acosta, 2005). Y del segundo retoma la idea de que la vulnerabilidad social se define como resultado de la convergencia de fuerzas sociales y naturales y que se explica en relación al riesgo construido en términos sociales y físicos, reconociéndola, además como una dimensión del proceso de desastre y riesgo. (Oliver-Smith, 2002).

García Acosta (2005), denunció que los enfoques anglosajones y sus respectivos marcos analíticos para el estudio de los riesgos en los países en desarrollo, en especial para América Latina eran insuficientes por la complejidad regional que implicaba, lo cual orilló la creación de metodologías y métodos alternativos para el estudio de los riesgos, situando a la vulnerabilidad como eje principal de análisis.

En esta revolución regional metodológica en el estudio convencional de los riesgos, uno de los trabajos más sobresalientes fue el de Wilches-Chaus de 1993 en el que habló de la vulnerabilidad global, entendida como la suma de las distintas vulnerabilidades. Sus trabajos fueron retomados por Cardona (2001), quien, de entre lo multidimensional de la vulnerabilidad hacía un especial hincapié en lo social. (García, 2005).

De igual forma, y en el mismo sentido de García, en 2005, Cardona estableció que los desastres eran eventos de carácter social y ambiental pero su materialización está en función de la construcción social del riesgo, sugiriendo que la vulnerabilidad social está atada a procesos políticos, económicos, y sociales, desarrollados en zonas de riesgo, y que tiene que ver, por un lado el nivel o grado de exposición a la amenaza, y por otro lado, la capacidad de respuesta de cada grupo social ante los riesgos. (Cardona, 2005).

Por otro lado, Cutter et al (2009), utilizan el concepto de vulnerabilidad para delimitar las nociones entre los tres elementos activos del desastre: amenazas, riesgo, y catástrofes. Estos tres elementos

activos tienen orígenes comunes que se pueden resumir en tres grupos: los que tienen su origen en la interacción de la sociedad con los sistemas naturales, los que tienen su origen en la interacción de la sociedad con la tecnología, y los que tienen origen dentro de las sociedades. (Cutter et al, 2009)

La categoría fundamental de este marco teórico es la de riesgo, idea que acuñó el sociólogo alemán Ulrich Beck en 1986, quién describió cómo es que la distribución desigual de los riesgos socio ambientales también vulnera a las personas con mayores adversidades socioeconómicas: los más expuestos a los riesgos son aquellos que no cuentan con las condiciones económicas ni las credenciales sociales para afrontar esos riesgos, mientras que aquellas personas con mayores capacidades económicas y sociales, eluden con facilidad esos riesgos. Lo que se reparte inequitativamente en la nueva modernidad no es la riqueza, sino los riesgos.

La principal motivación de Beck fue la catástrofe de Chernóbil, la cual, según él, evidenciaba la transición de una *sociedad industrial*, cuyos riesgos podrían ser controlados por el poder político, hacia una *sociedad del riesgo*, cuyos riesgos producidos tenían una magnitud inmensurable y que, incluso, ponían en riesgo a la sociedad misma porque no podrían ser regulados por el poder político, ya que sus dimensiones superaban con creces las capacidades de los Estados – Nación en lo individual, es decir, los nuevos riesgos trascienden las fronteras de los países. Para Beck, los nuevos riesgos son consecuencia del desarrollo productivo.

Beck afirmó que la estratificación social en la nueva sociedad ya no sería a través de clases sociales, sino por los niveles de exposición a los riesgos: por un lado, los pobres serían los más expuestos a ellos, y, por otro lado, los ricos, los menos. Existen, sin embargo, algunos riesgos que son *democráticos*, en tanto que, afectan tanto a unos como a otros, por ejemplo, la contaminación del aire con smog. Además, dice que los nuevos riesgos, a diferencia de los viejos, escapan de las posibilidades del individuo.

Una de las consecuencias que estimó Beck de esta nueva sociedad del riesgo, es la individualización de esta, ya que, a partir de estos cambios que la sociedad estaría experimentando, uno de los criterios que tomarían los miembros de la sociedad para trazar el trayecto de su vida es el de minimizar estos riesgos, fraccionando la vida pública, los espacios públicos, la colectividad, los espacios comunes, y con ello, erosionando las relaciones humanas, incluso los grandes cimientos de la sociedad occidental, como la religión. Esta individualización que caracteriza a la nueva sociedad está acompañada de procesos de desregularización, aumento de los niveles de desempleo, y precarización del poco empleo disponible. Las consecuencias de estos procesos son irreversibles y sus efectos se pueden apreciar en sectores como el trabajo o la salud.

En su obra, Beck describe ocho puntos que considera necesarios para abordar la idea de sociedad del riesgo con mayor precisión y rigor metodológico y analítico:

1. Sobre la definición del riesgo. Para Beck está claro que el riesgo está construido social y culturalmente, por lo que la percepción sobre el riesgo se presta a interpretaciones en cada sociedad, y eso explica las diferentes acepciones del riesgo según la sociedad que lo defina. Por ejemplo, lo que para una sociedad costera pueda significar un riesgo, no lo será necesariamente para una sociedad urbana. Al margen de esta subjetividad para definir la idea de riesgo, Beck lo define como un punto intermedio entre la seguridad y la catástrofe.
2. La temporalidad en el riesgo. Se refiere al antes, al durante, y al después de cada escenario de riesgo. Aquí se introducen otros elementos al análisis, por ejemplo, las probabilidades asociadas a los escenarios de riesgo, y las potenciales decisiones de las personas expuestas a tales riesgos. Además, la temporalidad “pasado, presente, y futuro” es muy útil para explicar el rumbo del progreso de la sociedad.
3. El abordaje interdisciplinario del riesgo. Ya que, como se ha señalado, las magnitudes de los riesgos en la nueva sociedad, son tales que es imposible ser tratados de manera unilateral, desde una sólo disciplina, o de manera desagregada, antes bien, urge una interpretación integral. En este punto también es necesario apreciar los valores que cada una de estas disciplinas impregna en el abordaje del riesgo. Lo más importante, sin embargo, sigue siendo lo activamente político, señala Beck.

4. La idea de control. En este punto Beck cuestiona la lógica de “controlar/regular” que está tan arraigada en la modernidad, porque según él, las construcciones tanto de “seguridad” y de “control”, resultan “ficticias”, en tanto que, en los tiempos modernos los riesgos son globales y escapan a todos los esfuerzos nacionales por regularlos. Beck afirma que las consecuencias de los riesgos en la nueva sociedad son inestimables.
5. La idea de incertidumbre. La incertidumbre la entiende Beck como lo “no conocido”, y el actuar de la sociedad con este elemento desconocido aumenta los potenciales riesgos. Beck cuestiona en este punto el papel de la ciencia, ya que le considera también como creadora de nuevos riesgos, es decir, Beck afirma que la modernidad ha alcanzado a uno de los bastiones más sólidos de la sociedad. Además, la ciencia enfrenta grandes retos, como la pérdida de la credibilidad, por lo que no tiene la capacidad de influir en el actuar de la sociedad.
6. Territorialidad y expansión de los riesgos. Los riesgos que aparentan ser locales, son en realidad globales. Beck ilustra ese punto con el ejemplo de las catástrofes naturales y de los peligros medioambientales, y como estos trascienden las fronteras de cualquier Estado – Nación, los fundamentos sobre los cuales se han establecido los mismos, son inválidos. En este punto introduce una fuerte crítica a la idea de “el que contamina paga” y a toda la maquinaria ideológica que hay

detrás. Beck urge la necesidad de crear instituciones globales que hagan frente a riesgos globales.

7. La incapacidad de la cotidianidad para percibir a los riesgos. Beck insiste en que los riesgos son imperceptibles para los ojos de la cotidianidad, y señala que sólo logran ser perceptibles una vez que se materializan como fenómenos culturales y sociales en un tiempo y un lugar específicos.
8. Esencia híbrida de los riesgos en la sociedad moderna. En la nueva sociedad los riesgos no son sólo naturales, y tampoco son sólo culturales, sino que trascienden las fronteras del pensamiento humano y son entendidos como una dualidad que se complementa así misma. Dada esta distinción poco clara entre la naturaleza y la cultura, Beck considera pertinente acuñar el término “sociedad global del riesgo” con la cual plantea una serie de reflexiones finales: ¿quiénes son los que definen el riesgo? ¿Qué saberes, ciencias y valores están detrás de esas definiciones? ¿cuáles son los criterios de compensación a los afectados?, entre otras más.

Ahora bien, resulta necesario contrastar la idea de riesgo que definió Beck con las definiciones de riesgo de otros autores, con el fin de pulir la idea y tener mayor claridad con esta categoría, destacando en todo momento, sus dimensiones sociales

Cronológicamente los estudios sobre desastres y riesgos, iniciaron con el interés de entender los desastres en función de las amenazas. Esta primera etapa de la tradición disciplinaria se enfocó sobre todo en eventos naturales. Turner et al (2003), señalaron que esta metodología no permitía apreciar con claridad los grados de exposición a amenazas al que estaban sujetos los elementos de un sistema. (Turner et al 2003).

En una segunda etapa dentro de los estudios del riesgo, los trabajos evolucionaron de manera considerable al incluir la idea de vulnerabilidad concibiéndola en el seno de la relación de la sociedad con su entorno, teniendo en cuenta el uso que se le daba a las zonas de riesgo. Es en esta etapa donde se introduce la idea de percepción. Aunque hubo grandes esfuerzos por definir a la vulnerabilidad social, y de hacer estimaciones precisas, no se logró por la naturaleza cualitativa misma de la vulnerabilidad y de lo social, por eso sus mediciones se hacían a partir de percepciones. Las investigaciones de este momento consideraban que la vulnerabilidad social podía tener como origen las presiones sociales, económicas o políticas impuestas a los individuos, lo que mermaba su capacidad de respuesta a los eventos naturales. Es en esta etapa de la historia de los estudios sobre el riesgo cuando se establecen las bases de la llamada “escuela de la vulnerabilidad”, y es cuando la vulnerabilidad social comienza a pulirse como categoría de las ciencias sociales.

La siguiente gran aportación teórica en la historia de los estudios sobre el riesgo es la de Piers Blaikie en la que matematizan el análisis

del riesgo, y mediante la construcción de dos modelos utilizando datos tipo panel. Del primer modelo concluyeron que los desastres se explicaban a partir de dos elementos: por un lado, los procesos generadores de vulnerabilidad, determinada, a su vez, principalmente, por condiciones económicas y políticas, y por otro la exposición física a amenazas. Del segundo modelo observaron que depende del acceso que tengan los individuos, o las familias, a determinados recursos, es lo que determina cómo reaccionan ante las amenazas y a los riesgos potenciales. Exploraron, también, otras dimensiones de la vulnerabilidad, como la provocada por género, etnicidad, o edad. (Blaikie, 1994)

Según Gallopín (2006), los niveles exposición están en función del tiempo que dura la amenaza, y la sensibilidad la define más como el grado en el que reacciona un sistema ante perturbaciones externas que modifican su estado inicial. También señala que los estados de vulnerabilidad y de resiliencia no siempre son asimétricamente opuestos.

Al pensar los riesgos ambientales en términos de la vulnerabilidad social se obtiene un marco analítico en el que convergen, por un lado los niveles micro, relativos al comportamiento de los individuos y los hogares, los niveles meso, que tienen que ver con las instituciones, y finalmente los niveles macro, que tienen que ver con la estructura social, niveles que explican las desigualdades sociales que derivan en la diferenciación en la capacidad de respuesta ante los riesgos, todo esto en función de las condiciones particulares de cada sociedad.

La discusión pública y académica sobre la vulnerabilidad también permite que se tomen las mejores medidas de política, orientadas a disminuir las afectaciones de los riesgos en los sistemas económicos, y sociales, y también para disminuir la vulnerabilidad social mediante los programas adecuados. Dicen Soares y Sandoval-Ayala que, finalmente, todas las medidas de política que no tomen en cuenta las necesidades sociales, están destinadas a fracasar. La vulnerabilidad social tiene un profundo valor político en tanto que sirve como plataforma para la elaboración de políticas y programas sociales. (Soares & Sandoval-Ayala, 2016).

En suma, se pueden apreciar, al menos, los siguientes elementos en común en todos los acercamientos teóricos, y en todos los enfoques analíticos de la vulnerabilidad social al riesgo: **1) la susceptibilidad.** Está dada por procesos naturales o por procesos sociales, políticos, y económicos. **2) Capacidad de respuesta.** Es el “cómo” afronta, reacciona, o responde, una comunidad o un individuo, ante situaciones de riesgo o amenaza. Está diferenciada según los atributos sociales de cada individuo. Esta idea incluye la “resiliencia”, definida según Soares y Sandoval-Ayala, como la capacidad de los sistemas de absorber cambios sin que se modifiquen sus funciones, es decir, la capacidad que tienen los individuos de adaptarse a las nuevas condiciones producidas por el riesgo o amenaza. **3) Los niveles de exposición de los individuos o comunidades a riesgos, amenazas, o situaciones de peligro.** **4) la relatividad en**

**la idea de vulnerabilidad, es decir, la delimitación “a qué se es vulnerable”.**

Otra categoría muy importante y de suma utilidad analítica es “sociedad del riesgo” que acuñó el sociólogo alemán Ulrich Beck, dado que describe cómo la distribución inequitativa del riesgo, es una manifestación de la desigualdad, ya que, quienes menos tienen, y que a su vez son los que menor capacidad de respuesta tienen, son los que afrontan un mayor riesgo, en comparación a los que tienen más, que son los que mayor capacidad de respuesta tienen frente al poco riesgo al que afrontan.

Una vez definido el riesgo, es menester definir con precisión la idea de desastre, ya que es una categoría que se utilizará demasiado en el análisis posterior. Se habla de “desastre” cuando las dimensiones del fenómeno superan con creces la capacidad de respuesta de la comunidad afectada. Esa capacidad depende de muchos factores, desde políticos, institucionales, económicos, sociales y de organización colectiva, hasta factores medioambientales, y a nivel individual, la capacidad de responder a este tipo de fenómenos depende en gran medida al acceso que tienen las personas a redes de apoyo y programas sociales, a la cobertura de riesgo y al mercado de seguros, incluso del historial crediticio. Bienes a los cuales el acceso no es equitativo sino diferenciado, por lo tanto, la capacidad de respuesta también es desigual. La raíz de ese acceso dispar es la estructura de discriminación y desigualdad a la que se enfrentan ciertos grupos sociales. (Gómez & Zedillo, 2018)

Finalmente, es importante revisar las definiciones oficiales de las categorías que se van a utilizar a lo largo de la presente investigación, según la Ley General de Protección Civil, LGPC, (misma que será discutida en el capítulo III) son las siguientes:

Por **Desastre** la LGPC entiende como *“el resultado de la ocurrencia de uno o más agentes perturbadores severos y o extremos, concatenados o no, de origen natural, de la actividad humana o aquellos provenientes del espacio exterior, que cuando acontecen en un tiempo y en una zona determinada, causan daños y que por su magnitud exceden la capacidad de respuesta de la comunidad afectada”*. Esta definición contrasta claramente con la definición de **Riesgo**, o al menos sí se entienden en la Ley como dos cosas distintas, El riesgo es entendido como *“los daños o pérdidas probables sobre un agente afectable, resultado de la interacción entre su vulnerabilidad y la presencia de un agente perturbado”* (Cámara de Diputados, 2012)

Otros dos conceptos que deben ser definidos por separado y que no deben ser tratados como sinónimos es el de Reconstrucción y el de Resiliencia, ya que como se expone más adelante, las estrategias de reconstrucción no siempre logran la resiliencia, por un lado, y por otro, la resiliencia debe ser entendida como una de las máximas aspiraciones de las estrategias de reconstrucción. Por **Reconstrucción**, la LGPC entiende *“Toda acción transitoria orientada a alcanzar el entorno de normalidad social y económica que prevalecía entre la población antes de sufrir los efectos producidos*

*por un agente perturbador en un determinado espacio o jurisdicción. Este proceso debe buscar en la medida de lo posible la reducción de los riesgos existentes, asegurando la no generación de nuevos riesgos y mejorando para ello las condiciones preexistentes”* y a la **Resiliencia** la define como *“la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuesta a un peligro para resistir, asimilar, adaptarse y recuperarse de sus efectos en un corto plazo y de manera eficiente, a través de la preservación y restauración de sus estructuras básicas y funcionales, logrando una mejor protección futura y mejorando las medidas de reducción de riesgos”* (Cámara de Diputados, 2012)

Por último, la idea de **Vulnerabilidad** se entiende en el marco de la LGPC como *“la susceptibilidad o propensión de un agente afectable a sufrir daños o pérdidas ante la presencia de un agente perturbador, determinado por factores físicos, sociales, económicos y ambientales”* (Cámara de Diputados, 2012)

Con mayor claridad conceptual sobre las categorías que se emplearán en este análisis, es posible aterrizar una de las discusiones que aún quedan pendientes: la naturaleza del terremoto.

¿Es el terremoto un desastre natural o es un problema socio organizativo? La LGPC define tanto uno como otro. El desastre ya se definió líneas arriba, pero aún falta precisar conceptualmente **Fenómeno socio organizativo**, el cual se entiende como *“Agente perturbador que se genera con motivo de errores humanos o por*

*acciones premeditadas, que se dan en el marco de grandes concentraciones o movimientos masivos de población, tales como: demostraciones de inconformidad social, concentración masiva de población, terrorismo, sabotaje, vandalismo, accidentes aéreos, marítimos o terrestres, e interrupción o afectación de los servicios básicos o de infraestructura estratégica". (Cámara de Diputados, 2012)*

No es necesario hacer un análisis exhaustivo para concluir que los terremotos son caben dentro de la definición de desastre de la LGPC, ya que éste es un agente perturbador de procedencia natural, que suceden en un momento y en un lugar, que se desconocen, y que los daños que provoca superan la capacidad de respuesta de la comunidad afectada.

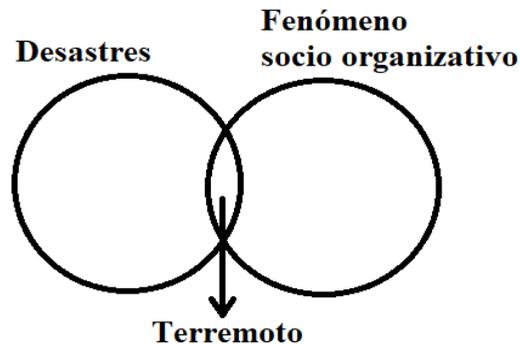
Sine embargo, el terremoto como desastre y sus consecuencias podrían empeorar tras algunas condiciones estrictamente sociales y humanas, como malas decisiones u omisiones, premeditadas o no, además, como según se define el riesgo líneas arriba, existe un factor cultural en la construcción social del riesgo, ergo, el terremoto también podría explicarse como un fenómeno socio organizativo.

Es decir que la naturaleza del terremoto es dual, por un lado, sí es un desastre estrictamente natural, y su existencia y ocurrencia escapa de toda posibilidad humana, pero también es un fenómeno socio organizativo. El ser desastre no es mutuamente excluyente del ser

fenómeno socio organizativo, sino que ambas naturalezas coexisten en el terremoto.

Gráficamente se puede apreciar esta idea en el esquema 1, ya que el terremoto se ubica en un punto intermedio entre el los desastres y los fenómenos socio organizativos.

Esquema 1. Terremoto: Desastre y fenómeno socio organizativo



Fuente: Elaboración propia

En suma, existe una amplia literatura sobre los riesgos a nivel teórico pero también conceptualmente aterrizado en el marco jurídico mexicano, específicamente en la Ley General de Protección Civil, de la cual, la que se ha presentado en este capítulo es la que resulta más útil para fines de esta investigación. Entre todos estos trabajos, el que resulta de suma importancia es el de Ulrich Beck porque destaca el aspecto social y cultural de los riesgos.

## **II. Grupos sociales vulnerables y desastres naturales**

Como ya se ha mencionado líneas arriba, existen diversas razones por las que ciertos grupos sociales vulnerables son discriminados de manera sistemática. En un contexto de riesgo, esta discriminación puede derivar en exclusión y marginación en las tres fases del riesgo, y además acentúa la desigualdad entre grupos sociales. La exclusión social derivada de la discriminación, no sólo se suscita en los ámbitos como la educación, el empleo, la salud, la justicia, o la seguridad social, sino que también se da en el contexto de los desastres naturales.

En este capítulo se exponen algunos de los casos documentados de discriminación en cada una de las fases del riesgo por cada una de las razones de discriminación, y de diferentes tipos de riesgo. Es evidencia internacional, pero se rescatan algunos ejemplos de los sismos de septiembre de 2018 en México, que ilustran la tesis principal. También se señalan cuáles han sido las formas en las que estos grupos han respondido ante estos escenarios de riesgo, y cuáles han sido las estrategias de reconstrucción.

Además, resulta relevante estudiar la evidencia internacional ya que, en 25 años, de 1990 al 2015, según la Annual Disaster Statistical Review (2016), alrededor de 5200 millones de personas fueron

víctimas de desastres naturales de todo tipo, lo cual sugiere que tanto la frecuencia y los costos asociados a estos fenómenos han aumentado de manera significativa.

Cabe señalar que también los costos de reconstrucción suelen ser muy altos independientemente del fenómeno del que se trate: Guha – Sapir (2017) expone que ha habido terremotos con costos de hasta 1150 millones de dólares, tormentas que alcanzaron los 50 millones de dólares, e inundaciones con costos de hasta 3000 millones de dólares.

Pero también es importante estudiar lo que sucedió con los sismos de México, no sólo por los costos de vidas humanas, sino también por los costos materiales y económicos. Se estima que el costo de reconstrucción de los sismos de septiembre en México ascenderá a 37000 millones de pesos. (Reséndiz, 2017)

#### **a. Algunos casos relevantes**

La discriminación por pertenencia étnica es quizás el tipo de discriminación más documentada, y de la que hay muchísima evidencia histórica. En esta, equivocadamente, se establecen relaciones causales entre los aspectos y rasgos físicos y culturales con la moral, con las capacidades y con las aptitudes. (Gómez & Zedillo, 2018)

Las comparaciones entre los diferentes rasgos y aspectos físicos han derivado en una jerarquización, y a su vez en proceso de marginación y exclusión que, muchas veces, están legitimados y forman parte de una política oficial activa o de prácticas cotidianas, de tal suerte que las personas excluidas se enfrentan a barreras y a situaciones en las que los sitúan en condiciones de vulnerabilidad.

Hablando específicamente sobre desastres naturales, en 1986 Robert Bolin publicó un estudio en el que señaló que, en el caso de un sismo y un tornado en Estados Unidos, afectaron en mayor medida a las comunidades afrodescendiente e hispana porque éstas eran más propensas debido a sus bajos niveles de ingreso por lo que se veían obligadas a asentarse en viviendas más viejas y de peores condiciones. (Bolin & Bolton, 1986).

Otro caso relevante es cuando el huracán Katrina golpeó la costa de Estados Unidos en el año 2005, lo que orilló a que cuatrocientas mil personas aproximadamente abandonaran sus hogares en el estado de Nueva Orleans, que, aunque las consecuencias las resintieron tanto habitantes afrodescendientes como habitantes de tez blanca, de estos últimos sólo el 17% no contaba con un medio de transporte para efectuar una salida rápida en tanto de la población afrodescendiente el 60% no contaba con esta posibilidad. Inclusive, después de la catástrofe esa misma población fue la que se enfrentó a más barreras para regresar a sus casas. En general, los costos más altos fueron para este grupo social. (Lavelle, 2006).

De hecho, en una encuesta realizada por CNN en 2006, el 53% de personas afrodescendientes declaró haberlo perdido todo tras el huracán, mientras que apenas el 19% de las personas de tez blanca declaró lo mismo. (CNN, 2006)

Uno de los grupos sociales históricamente excluidos antes, durante, y después de las catástrofes naturales y los riesgos son las mujeres. Ellas han enfrentado mayores obstáculos para ejercer plenamente sus derechos. (Gómez & Zedillo, 2018). Y no sólo en los ámbitos familiares, escolares, laborales, incluso en la calle, sino que en un contexto de riesgo también son más vulnerables que los hombres. Un ejemplo de esto se dio después de los dos sismos que azotaron a Nepal en 2005. Las mujeres nepalíes fueron excluidas deliberadamente de los programas de apoyo, ya que no contaban con el registro apropiado en padrones oficiales, de tal suerte que apenas uno de cada cinco nepalíes que lograron demostrar su propiedad eran mujeres. (Amnistía Internacional, 2017).

Otro ejemplo documentado de discriminación por género se dio en 1993 cuando un sismo de 6.4 en la escala de Richter sacudió a India. Tras el sismo la tasa de supervivencia de los hombres era superior a la de mujeres dado que en la madrugada de la catástrofe la temperatura era muy alta por lo que los hombres subían a los techos de las viviendas para refrescarse, una práctica prohibida para las mujeres, por lo que ellas quedaron atrapadas en las casas que colapsaron. (Krishnaraj, 1997)

La discriminación por género además puede derivar en estrategias de reconstrucción que acentúen todavía más esa exclusión, y un ejemplo de ello es posible encontrarlo cuando tras la catástrofe que provocó el huracán Mitch en Honduras en 1998, solamente tres de cada diez albergues estaban dirigidos por mujeres, quienes también estaban excluidas de la toma de decisiones y se les confinaba actividades operativas de corto plazo, en tanto que los hombres sí ocupaban espacios de toma de decisiones, además de ser los responsables de diseñar las estrategias de reconstrucción, en las cuales no consideraron las necesidades particulares de cada uno de los grupos sociales vulnerables ante este tipo de catástrofes, especialmente de las mujeres, derivando finalmente en programas excluyentes y con severos sesgos de género. En Nicaragua, otro país golpeado por el huracán Mitch, de todas las personas que estaban consideradas para recibir apoyo gubernamental en aras de los programas de reconstrucción, solamente el 40% eran mujeres. (Buvinic et al, 1999).

Así, resulta necesario promover e involucrar a las mujeres en los procesos de diseño y de operación de las estrategias de recuperación, además de tomar en cuenta sus necesidades en las tres etapas del riesgo. Las mujeres en condiciones particulares requieren información adicional, por ejemplo, las mujeres embarazadas, o las mujeres con bebés o niños pequeños, además de necesitar información de qué hacer en caso de desastre natural, también necesitan saber sobre la protección que le deben brindar a sus hijos, en tiempo de lactancia, con alguna discapacidad, etc., y finalmente,

deben tener garantizados los medios para poder afrontar una crisis, así como los necesarios para superarla.

Otro de los grupos sociales que han sido excluidos de manera sistemática y que son particularmente vulnerables ante situaciones de riesgo, son las personas con discapacidad. Aunque el debate por la definición puntual de discapacidad es muy amplio y está muy vigente, hay consenso en que una persona es discapacitada cuando tiene limitaciones mentales, o tiene dificultades para caminar o moverse, así como dificultades para comunicarse, escuchar, o hablar. La discriminación a la que se enfrentan estas personas es estructural, es decir, penetra muy profundo en la cotidianidad de muchos ámbitos de la vida social.

El principal obstáculo al que se enfrentan las personas con discapacidad en un contexto de riesgo, es el de trasladarse. Una persona en silla de ruedas no puede evacuar porque generalmente los elevadores no funcionan durante un escenario de riesgo, y tampoco pueden usar las escaleras. Es normal que los espacios públicos convencionales no cuentan con accesos especiales. (Gómez & Zedillo).

La información debe ser garantizada para todas las personas invariablemente de su condición. Si algunas personas no reciben esa información son excluidas. En algunos países como Japón, por ejemplo, se difunde información de prevención y de evacuación sólo por mensajes grabados que han sido transmitidos en medios oficiales

y también en vehículos ordinarios acondicionados con bocinas, Desde luego que fueron medidas insuficientes para personas con dificultades auditivas. Este es un ejemplo de discriminación en la segunda fase del riesgo, en el “durante”. (IFRC, 2015)

Otro ejemplo similar es el del tsunami y el terremoto que azotaron a varios países de Asia en 2004, muchos de los hogares no estaban condicionados especialmente para que la gente pudiera evacuar oportunamente, lo que ocasionó que en India seis de cada diez personas con discapacidad perdieran la vida por no tener hogares adecuados a tal grado que muchas ni siquiera pudieron levantarse de cama en el momento de la catástrofe, y otras tantas no entendían lo que estaba sucediendo, y en Indonesia alrededor de 75 niños con alguna discapacidad desaparecieron de la escuela en la que estudiaban, todo esto según datos del Center for International Rehabilitation. (CIR, 2005)

En algunos otros casos las personas con discapacidad mental son privadas de la información relevante dado que necesitaban de personas especializadas para interpretar esa información, y las personas con discapacidades motrices no podían hacer nada después de haber recibido la información, a menos que les ayudaran a superar las barreras físicas, por lo tanto, resulta crucial contar con infraestructura apropiada para erradicar la discriminación por motivos de discapacidad mental o física, por que en muchas ocasiones esta no solo es insuficiente, sino que además es inaccesible para este grupo social.

A lo largo de la historia de los desastres naturales es posible hallar ejemplos de esta exclusión, por ejemplo, tras un ciclón ocurrido en 1991 en Bangladesh, la organización internacional Handicap, llegó a la conclusión que la infraestructura acentuaba la exclusión a este grupo social en tanto que no contemplaba sus necesidades: no contaba con rampas ni señalamientos, los caminos de acceso eran lodosos y difíciles de transitar, y no había baños para gente en silla de ruedas. No fue el único momento en el Bangladesh discrimina a este sector social: en un ciclón en 2009, las personas con alguna discapacidad afrontaron muchísimos obstáculos para acceder a raciones de víveres porque eran obligadas a formarse en las mismas filas que el resto de las personas. (IFRC, 2015)

Otro ejemplo de discriminación en perjuicio de las personas con discapacidad en el tercer momento del riesgo, es decir, al momento de la reconstrucción fue tras el tsunami de 2004 que azotó algunos países en la región del Océano Índico, en el que las labores de reconstrucción de los espacios públicos como parques o plazas no fueron hechos con rampas ni con la infraestructura necesaria o suficiente para este grupo social, salvo aquellos, como escuelas, especialmente diseñados para personas con discapacidad, tal y como lo señaló el Center for International Rehabilitation. (2005). En este caso no sólo hubo una marginación hacia este grupo, sino que además no hubo participación de la organización civil para llevar a cabo acciones que el propio Estado había dejado de hacer. Estos ejemplos vuelven a sugerir que el diseño y la operación de las

estrategias deben considerar a todos los grupos sociales para que no deriven en problemas como la omisión que pudiera ahondar su estado de marginación.

La edad es otra de las dimensiones por las que las personas han sido marginadas históricamente, en especial las personas mayores, porque se les asume como dependientes, como una carga, y como improductivos. La marginación hacia la gente de edad, en muchos casos, es igual a la marginación que sufren las personas con alguna discapacidad. Los empleos y el ámbito laboral son los primeros círculos de marginación por las razones ya mencionadas, pero también son excluidos de la vida política y social, así como de los servicios públicos, lo cual deriva en una desprotección y falta de seguridad social.

Ejemplos de esta discriminación en un contexto de riesgo: las cifras finales reportaron que tras el huracán Katrina en Estados Unidos, en el estado de Lousiana, casi la mitad de las personas que fallecieron eran mayores a 75 años, aunque este grupo social representaba solamente el 6% del total de la población de ese estado, aunque sí casi por las mismas razones por las cuales las personas con discapacidad también son personas vulnerables en contextos de riesgo: por dificultades de movilidad motriz, problemas de salud, debilidades auditivas o visuales, o por falta de fuerza física, pero también porque las personas mayores muestran apego por sus viviendas y poca voluntad de evacuar. Las razones de muchos de

ellos eran que creían que otras personas más jóvenes merecían más la asistencia. (Brukard et al, 2008)

Generalmente los adultos mayores además de la edad también tienen alguna discapacidad, y en condiciones de pobreza, lo que los hace aún más vulnerables.

Los adultos mayores son discriminados en las tres etapas del riesgo, pero son mayormente marginadas en la última etapa, en el momento de la reconstrucción, ya que es el grupo social que más dificultades afronta para acceder a recursos para superar una crisis, es decir, la asistencia está atendiendo primero a otros grupos de edad por diferentes razones, entre las que ya se señalaron, pero también porque son personas que experimentan muchas dificultades con los trámites innecesarios, así como con la información excesiva y poco entendible, exclusión laboral y desprotección social, abandono de familiares, o, finalmente, por falta de recursos para atender sus necesidades de salud. (Fernández et al, 2002)

Existe una incapacidad estructural por regresar a la normalidad tras un fenómeno de riesgo en este sector, por ejemplo, tras el terremoto de 1995 en Japón, en donde las personas de mayores ocupaban los albergues de emergencia aún hacia 1996, pero no sólo por las razones expuestas líneas arriba, sino también por el nulo mercado crediticio para este sector, generalmente por su edad y por su condición de jubilación. (Tanida, 1996)

Otro de los grupos sociales de mayor vulnerabilidad en condiciones de riesgo, son los migrantes. Cuando los migrantes no hablan el idioma del país en el que se encuentran, la primera barrera a la que se enfrentan, evidentemente es la lingüística<sup>1</sup> lo que les impide acceder a información relevante sobre la situación de riesgo. Al respecto, Bourque afirma que “Las personas lingüísticamente aisladas tienen menor probabilidad de saber a dónde acudir para recibir ayuda” (Bourque, et al, 2007).

La vulnerabilidad aumenta aún más cuando los migrantes están de manera irregular, ya que no piden ayuda ni auxilio a las autoridades del país en el que se encuentran, durante o después de las catástrofes por miedo a ser deportados, y por el estigma, o incluso criminalización a la que se enfrentan. Los inmigrantes están prácticamente excluidos de los programas de superación de las catástrofes, de las estrategias de reconstrucción, e incluso de la asistencia social, lo cual se traduce en una marginación en todas las etapas del proceso del riesgo, desde la evacuación, pasando por la atención inmediata, hasta la reconstrucción (Gómez & Zedillo, 2018)

Uno de los casos documentados más recientes ha sido durante el huracán Harvey en Estados Unidos, donde la población inmigrante irregular no quería dejar sus hogares, y cuya decisión fue derivada del endurecimiento de la política migratoria de Donald Trump, a pesar de que tanto autoridades federales como locales habían emitido una

---

<sup>1</sup> Es un caso muy similar al de los pueblos y comunidades indígenas, pero con características propias.

serie de comunicados para informar que en los albergues no se llevarían a cabo operaciones migratorias ni de deportación. Estas personas indocumentadas reportaron dificultades posteriores al huracán, no sólo de vivienda, sino también para sufragar gastos de reparación y de mantenimiento, así como en la adquisición de víveres. (Willingham, 2017)

Hasta ahora se han revisado las razones por las cuales los grupos socialmente vulnerables son discriminados, y cómo esta discriminación deriva en marginación y exclusión de estos mismos grupos durante todas las etapas del riesgo, lo cual acentúa todavía más las brechas de desigualdad, pero aún falta mencionar la quizá más común de estas razones: el nivel socioeconómico, específicamente la pobreza.

Específicamente en el contexto de riesgo, varios autores señalan que, contrario a las personas con escasos recursos, las personas con mayor poder adquisitivo tienen más y mejores capacidades de respuesta ante situaciones de riesgo. (Smith, 2006) Es decir, aunque en alguna medida todas las personas se enfrentan a algún riesgo, aquellas con mejores condiciones socioeconómicas tienen la capacidad de poder disminuir éste a su menor expresión posible, o sea, sí están en riesgo, pero un riesgo menor.

Para ilustrar este punto basta mencionar que los seguros contra desastres y las inversiones para reforzar la vivienda son capacidades propias de las personas con mayores recursos económicos. Las

personas con menor poder adquisitivo no toman estas previsiones por ignorancia, porque entienden perfectamente las ventajas de estas medidas de precaución, sino porque simplemente no pueden costearlas.

Pero las diferencias entre las personas con mayor y menor capacidad económica no sólo se manifiestan antes de los desastres naturales, sino también durante y después. Durante, las personas con mayor poder adquisitivo tienen mayores facilidades para desalojar, y después de los desastres, son quienes más se benefician de las estrategias de reconstrucción, en tanto que las zonas marginadas suelen quedar fuera de esas estrategias.

Un ejemplo de esto fue durante el huracán Andrew que azotó a Florida y a la Bahamas en 1992, donde las personas pobres no contaban con todas las personas de transporte ni mecanismos de desalojo como las personas que no eran pobres tenían, por ejemplo, dinero para adquirir boletos de avión o automóviles propios. Además, las viviendas de las personas con menores recursos estaban asentadas en zonas más propensas a sufrir asaltos habitacionales, y muchas de esas viviendas no contaban con seguros contra robos, lo que orillaba a las personas a quedarse en sus hogares. Algo similar sucedió durante el huracán Katrina. (Masozera, 2007)

Las personas de bajos recursos, que son quienes viven en lugares cuya construcción no es la mejor, y en las de mayor antigüedad, son más propensas a sufrir afectaciones e incluso a quedar en situación

de calle después de cada desastre natural. También es más probable que entre las personas de menor poder adquisitivo haya más víctimas mortales.

La ONU también lo señala: “[las personas con bajos recursos económicos] suelen asentarse en tierras frágiles y expuestas, altamente vulnerables a los efectos de los desastres”. (ONU, 2010)

Esto sucede no sólo en los casos convencionales de desastres como sismos y huracanes sino en todos los casos, por ejemplo, en la ola de calor que azotó a los Estados Unidos en los ochentas, en donde las autoridades decidieron repartir ventiladores gratuitos entre la población, mismos que la gente con menores recurso rechazaba porque consumían demasiada electricidad, y como resultado de ello una gran parte de todas las víctimas fatales hayan pertenecido a los sectores más pobres. (Fothergill, 2004)

Otro caso documentado de desastre natural en el que resaltan las diferencias entre la gente con más y menos recursos, fue el huracán Hugo de 1989, cuando después de éste, las autoridades de Carolina del Norte notaron, al brindar asistencia a las comunidades afectadas, que había caminos y viviendas que no habían sido registrados en las bases de datos oficiales. A las personas que vivían en esos lugares no se les tenía contemplado en los planes de emergencia. (Fothergill, 2004)

Además, las personas de menor capacidad económica, enfrentan importantes retos después de acontecido el desastre, mismos que las

personas con un estatus socioeconómico más alto no enfrentan, por ejemplo, según el Banco Mundial, las personas de bajos recursos tienen menos probabilidad de contar con fondo de ahorros contra imprevistos, y tienen menos acceso al crédito, además de ser sistemáticamente excluidas de las estrategias públicas de reconstrucción. (Banco Mundial, 2013).

Para el caso de los Estados Unidos, la Small Business Administration, agencia especializada en créditos de reconstrucción, hacia 2005, había negado 8 de cada 10 solicitudes de crédito de personas que buscaban reconstruir sus viviendas tras los huracanes que recientemente habían azotado a ese país, con el argumento de que esas personas o no contaban con un historial crediticio, o no contaban con el mínimo de ingresos requeridos para calificar como candidato al préstamo. (Eaton & Nixon, 2005).

Por otro lado, la pobreza no suele presentarse de manera aislada, sino que en profunda relación con otras características que son por sí mismas, razones por las que las personas son discriminadas. Por ejemplo, una mujer adulta con discapacidad que pertenezca a una comunidad indígena y que además esté en condiciones de pobreza, tiene mayor probabilidad de ser discriminada, antes, durante, y después de situaciones de riesgo, y muchas veces su falta de acceso a los derechos más elementales, como a la salud, a la educación, o al trabajo, les impide alcanzar una mejora del nivel de vida, incluso por varias generaciones, lo que perpetúa la desigualdad y la marginación. Resulta sencillo ilustrar este punto: la comunidad afrodescendiente o

hispana en los Estados Unidos suelen asentarse en zonas marginadas, y sus viviendas suelen estar más vulnerables ante situaciones de riesgo. El origen de esta desigualdad es la discriminación sistemática a la que se enfrentan estos grupos sociales.

### **b. Sismo del 19 de septiembre de 2017 en México**

La discriminación es una práctica muy frecuente en México, por diferentes motivos como el estatus socioeconómico, la etnicidad, la orientación sexual, etcétera, y en realidad son pocos los estratos sociales que no han sido discriminados, y generalmente son los de ingreso más alto.

Entre las comunidades más marginadas en México son pueblos indígenas. Estas comunidades han sido discriminadas históricamente en nuestro país a pesar del enorme legado cultural que han heredado al México moderno. Y aunque no hay estudios que estimen las afectaciones a las comunidades indígenas tras los sismos, sí es posible observar que en muchos de los municipios con mayores afectaciones por los sismos tienen altas proporciones de población indígena, en los estados de Guerrero, Puebla, Chiapas, y Oaxaca. En muchas veces, incluso, cuando los migrantes o indígenas no hablan el idioma local, el mismo lenguaje es una barrera que les impide acceder a los derechos más elementales, herramientas de auxilio, o

información vital, lo cual, en caso de riesgo o desastres, podría derivar en graves consecuencias

Todo México fue testigo que cómo las capacidades del Estado frente a las circunstancias fueron ampliamente superadas, y los grupos indígenas fueron un grupo particularmente perjudicado por esta razón: los trabajos de traducción en el contexto de la emergencia fueron llevados a cabo por la sociedad civil organizada y no por las entidades públicas, debido a la escasez de intérpretes de lenguas indígenas. (Gómez & Zedillo, 2018)

Las condiciones de adversidad que generaron los sismos en México, fueron propicias para que la sociedad civil y el sector público no gubernamental participara en las labores de traducción no sólo a inglés, sino a lenguas indígenas, y a la lengua de señas, además de colaborar en operaciones de ayuda inmediata, lo cual sugiere un gran progreso para la vida democrática de los países en crisis.

A pesar de esto, y de que hay grandes esfuerzos por la inclusión en los protocolos de prevención, incluso con la publicación de Normas Oficiales Mexicanas en el Diario Oficial de la Federación, aún hay mucho por hacer: la ley no obliga a las televisoras a difundir mensaje con información relevante, por lo tanto, éstas deciden no transmitirlos. El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, (Conapred) señaló que no se hizo uso de la Lengua de Señas Mexicana en los comunicados oficiales de las dependencias federales salvo la Presidencia de la República y el Conapred, quienes lo hicieron

únicamente tras el sismo del 19 de septiembre, pero no en el sismo del 7 de septiembre.

También, en el proceso de reconstrucción, las comunidades indígenas son propensas a ser marginadas de las, y por las, estrategias gubernamentales de reconstrucción, o a profundizar su marginación.

En la Ciudad de México hay comunidades de otomíes y mazahuas habitando edificios abandonados desde hace mucho tiempo, y por sus condiciones de precariedad económica no pueden demostrar la propiedad de los lugares en donde viven. (Delgado, 2017). Si las estrategias de reconstrucción condicionan el apoyo institucional a la demostración de la propiedad entonces estos grupos serán excluidos.

Las estrategias de reconstrucción deben tomar en cuenta la identidad cultural de las comunidades, es decir, la construcción de las viviendas recuperadas debe mantener estilos, tradiciones, y saberes, así como materiales que permitan a estas comunidades mantener su herencia cultural, de otra forma estos grupos serían doblemente marginados.

Hasta ahora los planes oficiales de reconstrucción son estándares, uniformes, no son plurales ni diversos, no se adecúan a las necesidades particulares de cada grupo social.

Pero la pertenencia étnica y a comunidades indígenas no fue la única razón de discriminación que se dio en el contexto de los sismos de septiembre en México.

Otra razón de marginación ha sido por motivos de género: según cifras oficiales, de las 228 personas fallecidas tras los sismos, 122 eran mujeres adultas, y 78 eran hombres adultos (Ureste & Aroche, 2017), lo cual, en opinión del académico y experto se puede interpretar desde la división del trabajo por género y momento del evento, aproximadamente a la 1 de la tarde, ya que las mujeres son las que participan en mayor medida en la economía de la reproducción y del cuidado, así como en trabajo doméstico remunerado y no remunerado, de esta manera es posible sugerir que las víctimas se encontraban realizando estas actividades.

Quizá la discriminación más generalizada es la que se motiva por el nivel socioeconómico. Es bien sabido que la pobreza ha sido causa de discriminación tanto en los ámbitos, público como en el privado. A las personas de escasos recursos no sólo se les considera ciudadanos de segunda, lo que limita su acceso a los servicios sociales, lo que, a su vez, impide ejercer sus derechos con plenitud, sino que también se les da trato diferenciado en establecimientos comerciales o simplemente se les prohíbe el acceso. El problema de la discriminación por motivos socioeconómicos tiene graves dimensiones en países con altos niveles de desigualdad económica, como en México.

En el caso de los sismos de 2017 en México, ha sido denunciado que los apoyos para la reconstrucción no se han distribuido de manera equitativa, excluyendo a las zonas rurales, donde la pobreza supera a la de las zonas urbanas, inclusive, los estados más devastados, que

son los de menores ingresos, como Oaxaca y Guerrero, a diferencia de la capital, no han sido focos de atención ni para los medios de comunicación ni de las instituciones públicas. (Gómez, 2017).

Por último, la falta de información ha generado que no se tomen las medidas apropiadas en las estrategias de reconstrucción, por eso es importantísimo que se genere información confiable y desagregada para entender los fenómenos con mayor precisión, y mejorar las estrategias para futuros eventos de este tipo. Uno de los mayores problemas que no se lograron superar en los sismos de septiembre del año pasado fue precisamente la falta de información y de estadísticas públicas que ayuden a dimensionar apropiadamente tanto el desastre, así como para estimar las pérdidas tanto materiales como humanas, porque, aunque se sabe cuál es el número de personas que perdieron la vida, no se sabe poco o nada de su identidad. Al respecto, Gómez y Zedillo (2018) dicen que es una tarea urgente.

### **III. Lineamientos y recomendaciones del derecho internacional para la reconstrucción en el marco de la discriminación**

Dado que los planes y estrategias de reconstrucción deben ser diseñados con estricto apego a los Derechos Humanos, tales como la no discriminación, y además deben ser diferenciados para responder a las necesidades específicas de cada población, resulta imprescindible revisar cuáles son los lineamientos internacionales en la materia.

El propósito de este apartado es revisar las principales normas internacionales que traten sobre el derecho a la no discriminación tanto a nivel general como a nivel particular de cada uno de los grupos vulnerables, además hacer hincapié en un derecho en particular, el derecho a la vivienda, que es el más vulnerado en contextos de riesgo.

**Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, meta 5 del primer objetivo.** Establece: “fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales”. De igual forma la meta 5 del segundo objetivo que establece “reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres”, y finalmente con la primera meta del objetivo trece

que establece: “fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales”. (ONU, 2015).

**Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo séptimo.**

Se establece, desde 1948, que todas las personas tienen el derecho a la no discriminación. Este artículo sirvió como punto de partida para pactos internacionales posteriores que incluían artículos con contenido similar sobre la no discriminación, entre los cuales está el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, y el PIDESC, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, y Culturales, del mismo año.

**Convención Iberoamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, OEA.** En el año 2013 se celebró esta convención, sin embargo, México no lo firmó ni lo ratificó, de tal suerte que es un documento que no genera ningún compromiso de cumplimiento para el Estado Mexicano.

Además de haber convenciones y pactos internacionales en contra de la discriminación en todas sus formas, también los hay para cada uno de los grupos vulnerables. Para el caso de la pertenencia étnica, por ejemplo, los países miembros de la ONU, en 1966, firmaron la **Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial**. Es un documento en el que desde el prefacio se señala la falsedad científica de “*toda doctrina de superioridad*”, y que resultan “*moralmente condenables*”. Además,

todos los Estados signatarios se comprometen, a “*eliminar la discriminación racial en todas sus formas*”, según como lo dicta su Artículo 5º.

Sobre la misma materia, la no discriminación por motivos raciales, existen otros principios que no necesariamente comprometen a los Estados a su cumplimiento, pero que sí son observados por todos los países miembros, por ejemplo, la **Declaración sobre Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales, o Étnicas, Religiosas, y Lingüísticas**, en la que la no discriminación se explicita en su segundo Artículo.

También la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas** contiene un mandato explícito de no discriminación. Este documento en particular es bastante útil para entender el caso de México, en donde una de los tipos de discriminación más comunes, y que además se ha normalizado es hacia las comunidades indígenas. Se hace explícito el derecho de las comunidades indígenas a la no discriminación, también en su segundo artículo.

México no ha ratificado, ni siquiera firmado la de 2013, documento que expresa los esfuerzos y las voluntades regionales por combatir este tipo de discriminación.

Existen también diferentes instrumentos del derecho internacional que combaten la discriminación contra las mujeres. Uno de los más importantes es la **Convención sobre la Eliminación de Todas las**

**Formas de Discriminación contra la Mujer**, de 1979, en la que los Estados signatarios se comprometen a velar por la no discriminación de la mujer en los espacios e instituciones públicas, así como a tomar las medidas apropiadas para eliminar toda forma de discriminación contra la mujer. En este caso es fácil apreciar los mandatos que resultan útiles para un contexto de riesgo, por ejemplo, su artículo 12 dispone la no discriminación en atención médica, y en el 13 el acceso al mercado crediticio. Además, la **Recomendación General 23 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer** mandata la inclusión de la mujer en labores de ayuda humanitaria.

Este caso también es especial porque es de los pocos que México sí ha firmado y ratificado a nivel regional. Aunque la **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar, y Erradicar la Violencia contra la Mujer**, de 1994, de la OEA, tiene como eje principal la violencia, en su artículo sexto se hace explícito el derecho de toda mujer a la no discriminación, y en el artículo séptimo, se compromete a los Estados signatarios implementar políticas públicas contra la discriminación de la mujer.

Para el caso del derecho a la no discriminación de las personas con alguna discapacidad también hay importantes esfuerzos internacionales, por ejemplo, la **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**, de 2006, en cuyo artículo cuarto exige que los Estados signatarios se comprometan a garantizar la no discriminación de las personas con alguna discapacidad.

Este caso es similar al de los instrumentos del derecho internacional para erradicar la discriminación contra la mujer, en tanto que también tiene especificaciones para un contexto de riesgo: en sus artículos segundo y once, señala explícitamente la obligación de los Estados firmantes de proteger a las personas con discapacidad de cara a escenarios de riesgo, emergencias, y también en escenarios de conflicto armado y emergencias humanitarias.

En este documento también se abordan las obligaciones del Estado de garantizar la accesibilidad para cualquier individuo independientemente de su condición, y se exige de los Estados firmantes que las personas con discapacidades tengan representaciones políticas efectivas en los espacios públicos sobre todo en la elaboración, así como una participación activa en los mismos. El espíritu de incluir a este sector en el diseño de las estrategias es que pueden definir el problema desde una perspectiva de vivencia propia. (Hernández, 2017).

A nivel regional existe la **Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad**, que también organizó la OEA en 1999, documento que, al igual que los anteriores, exige de los Estados signatarios su compromiso para erradicar cualquier tipo de discriminación en contra de este sector.

A pesar de los avances del derecho internacional para proteger a los grupos sociales vulnerables, existe uno, los adultos mayores, que no

cuentan con estas herramientas de alcance global para hacer valer su derecho a la no discriminación, por eso, los esfuerzos de la OEA con la **Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos de las Personas Adultas Mayores**, de 2015, significa un gran avance en este sentido. En su quinto artículo, este tratado explicita la prohibición de la discriminación por motivos de vejez. Es quizás el documento más innovador porque exige explícitamente en varios de sus artículos, de los Estados signatarios, que se garantice el derecho a la no discriminación de este sector en todas las fases del riesgo: antes, durante, y después. Y al igual que con las personas con alguna discapacidad, también deben ser consideradas para labores de diseño de los planes de reconstrucción, y si así lo desean, deben ser incluidas en labores de protección civil.

Otro de los grupos sociales que no cuentan con lineamientos internacionales que velen por sus derechos, en especial por el de no discriminación, son los migrantes<sup>2</sup>, y el acuerdo más cercano, quizá podría ser también la **Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas la Formas de Discriminación Racial**, en el que se prohíbe explícitamente la discriminación por motivos de nacionalidad, y la xenofobia. Tampoco a nivel regional existe ningún

---

<sup>2</sup> Sí existe una Convención Internacional sobre la **Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios**, de 1990, cuya principal motivación es velar por los derechos de las personas que trabajan en un Estado del cual no tienen nacionalidad. Es un documento insuficiente para la protección de otros derechos, y de personas de status irregular.

tratado. Urge que, tanto a nivel América Latina, como a nivel mundial se integren tratados para proteger a este sector social vulnerable.

Las personas de bajos recursos tampoco cuentan con instrumentos del derecho internacional propios, que protejan sus derechos. Esto sugiere que son el grupo más vulnerable, y que son amparados, prácticamente sólo por los Derechos Humanos. También es urgente encaminar los esfuerzos internacionales para que se integren acuerdos, pactos y convenciones en este sentido.

Una vez revisados los acuerdos internacionales que protegen los derechos particulares de cada grupo social vulnerable ante situaciones de riesgo, es menester revisar cuáles son los tratados que velan por el derecho a la vivienda que, como se ha explicado anteriormente, es uno de los más vulnerados, además por ser el principal reto de las estrategias de reconstrucción.

La discusión sobre el derecho a la vivienda no se limita únicamente a que las personas tengan un lugar para vivir, una casa, sino que ésta cumpla con lineamientos mínimos de seguridad, que facilite el acceso a otros derechos como al agua, a la salud, y a la educación, al trabajo, y que sobretodo sea un lugar que permita vivir dignamente. Como se ha señalado a lo largo del texto, las personas de grupos vulnerables y discriminados cuentan con menos recursos para destinarlos al cumplimiento de todo lo anterior. Son excluidos tanto de la esfera privada, (tienen mayores obstáculos para acceder al mercado crediticio, y a préstamos financieros), como de la pública, (son

excluidos de los apoyos gubernamentales para la reconstrucción), de tal suerte que resulta imprescindible que el Estado garantice que todas las personas, en especial las que forman parte de estos grupos, puedan superar las condiciones adversas de cara al riesgo.

En 1991 el Alto Comisionado de las Naciones Unidas emitió su **Observación General 4, al Comité de Derechos Económicos, Sociales, y Culturales**, en la que enlista los requisitos indispensables con los que debe contar una vivienda para ser considerada adecuada, de los cuales los siguientes resultan bastante útiles en el estudio del riesgo:

1. Seguridad en la tenencia. Los grupos que han sido históricamente marginados, por lo general se enfrentan a importantes obstáculos para demostrar su propiedad, por eso, el Estado debe intervenir para mediar esta situación.
2. Acceso a servicios básicos y contar con infraestructura de calidad. Las razones por las cuales las personas son discriminadas no suelen presentarse de manera aislada, sino en profunda relación otras de ellas, así, las personas marginadas suelen vivir en condiciones de pobreza, sin acceso a los servicios básicos, pero no sólo al agua potable, drenaje, sistema sanitario, etc., sino que también a los recursos naturales, a un ambiente sano, y a los espacios públicos, como parques y vialidades. El Estado debe garantizar que la vivienda de todas las personas, en especial las de estos grupos, tengan acceso a los servicios públicos.

3. Que las viviendas estén en las mejores condiciones de habitabilidad, es decir, que protejan a los habitantes de amenazas, y que sean lo más resilientes posibles ante escenarios de riesgo.
4. La construcción de las viviendas debe responder a las necesidades particulares de cada grupo, por ejemplo, la identidad cultural, la pertenencia, los usos y costumbres de las comunidades indígenas.

Como se ha expuesto hasta este punto, durante las labores de reconstrucción resulta imprescindible la acción del Estado, ya que las personas afectadas por un desastre, y en especial las que se han sido sistemáticamente discriminadas y marginadas, quieren ser parte activa en la respuesta del Estado, aún si esto significa más tiempo. (ONU, 2010). Las personas que han sido víctimas de algún desastre natural, no se deberían ver sólo como eso, como víctimas, sino que son colaboradores activos de Estado, durante la reconstrucción. (Gómez & Zedillo, 2018)

En suma, se espera que el Estado en situaciones de riesgo, específicamente durante la reconstrucción encamine sus esfuerzos, planes, y estrategias, para que la reconstrucción, especial las de la vivienda, no repliquen ni reproduzcan las condiciones previas al riesgo, ya que son de discriminación y exclusión. Se debe hacer una reconstrucción con democracia, entendida esta no sólo como forma

de gobierno, sino como un pleno ejercicio y goce de derechos. (Fuentes, 2017)

Se espera también que el Estado al momento de la reconstrucción siga estrictamente las recomendaciones del derecho internacional en la materia, así como los lineamientos internacionales de Derechos Humanos. Y para mejorar cada vez más las estrategias de reconstrucción ante eventuales riesgos, también se debe procurar generar información detallada y pormenorizada de todo lo que suceda durante el fenómeno, y en el caso en particular del Estado Mexicano, que además siga lo establecido en la Constitución, así como lo poco que ha permeado sobre riesgo, en leyes secundarias y reglamentos, sobre darle prioridad a las personas vulnerables, así con lo poco que establece al respecto, el Plan Nacional de Desastres Naturales.

Por otro lado, a nivel nacional resulta imprescindible discutir la Ley General de Protección Civil, que es el principal instrumento jurídico que regula y que define el comportamiento de todos los actores involucrados en un escenario de riesgo, además define a grandes rasgos cuáles son las directrices de los esfuerzos de las reconstrucciones.

En opinión del Dr Miguel Carbonell, en términos generales la Ley General de Protección Civil, es una ley de última generación, producto de la modernidad legislativa de México, pero no está exenta de algunas insuficiencias. (Carbonell, 2013)

Sin un análisis jurídico profundo, y tras una somera revisión a esta ley, es posible apreciar que las autoridades de Protección Civil tienen demasiadas responsabilidades y son muchos los escenarios en los que están facultados para actuar, lo cual eventualmente generaría conflicto con el Principio de Proporcionalidad, el cual establece las responsabilidades que le corresponde a cada autoridad, es decir, este principio media cuáles son las funciones de cada una de las autoridades en determinados escenarios, y si la LGPC contempla demasiadas responsabilidades para Protección Civil, entonces se centralizan las mismas en una sola autoridad, impidiendo un actuar transversal y colaborativo.

Por otro lado, otra de las carencias en esta ley se encuentra en la definición de fenómeno socio organizativo, ya que, aunque da una idea general de a qué se refiere con “fenómeno socio organizativo”, y el contexto de la ley parece corroborar esta idea, aún quedan imprecisiones, por ejemplo, al referirse a “*grandes concentraciones o movimientos masivos de población*”, podría mal interpretarse. Los conciertos y las movilizaciones se pueden entender como grandes concentraciones de población y no significan potenciales riesgos, necesariamente. Es menester definir con mayor claridad a qué se refiere la ley con “grandes concentraciones de población”.

Algo que es digno de señalar de esta ley es que el principio más importante y relevante prácticamente en toda la ley es el Principio de Prioridad, que se expresa en el Artículo 5º, y que se puede entender en términos generales, como un estricto cumplimiento de DDHH, lo

cual cumple con el mandato general que emana de la Constitución de que toda ley debe garantizar el cumplimiento de los DDHH.

A pesar de esto, sin embargo, existe una gran controversia que podría significar la mayor contradicción de esta ley, y es que, según la misma, algunas de la medida de protección civil algunas de las etapas que la misma ley define en un escenario de riesgo, que va desde la identificación del riesgo hasta la reconstrucción, podrían contrariar a los mismos DDHH. Por mencionar algunos ejemplos, cuando Protección Civil evacúe las zonas afectadas por algún factor de riesgo, podría contrariarse el derecho a la vivienda y a la propiedad; al prohibir el acceso a una zona afectada se podría coartar la libertad de tránsito, y si las personas tenían sus lugares de trabajo ahí, podría ser considerado un impedimento a su derecho a trabajar, entre otros ejemplos, por eso resulta necesario, según el Dr Carbonell, que se analice la concordancia operacional entre la LGPC, y el incremento legal de Suspensión de Derechos, que se expresa en el artículo 29 de la constitución. (Carbonell, 2013)

Finalmente, la última insuficiencia de esta ley que reluce tras una somera revisión, es que ésta pretende saber qué es mejor para los individuos afectados, que aunque la mayoría de las veces sus criterios son acertados, existe gente que en algunos escenarios de riesgo, para ellos lo mejor sea quedarse en sus casas.

A pesar de estas insuficiencias jurídicas, y a pesar de que es una ley en constante discusión, traza las directrices de la reconstrucción, apoyada por los lineamientos del derecho internacional.

## **IV. Sugerencias de política: prevención, evacuación, y reconstrucción**

Como se ha descrito a lo largo de este trabajo, el riesgo tiene tres momentos, el antes, el durante, y el después, y en cada uno de ellos hay acciones claves para disminuir el riesgo: la prevención<sup>3</sup>, la evacuación, y la reconstrucción. En este apartado se detallan algunas de estas acciones para actores en particular, y otras más, son sugerencias generales.

Muchos especialistas señalan que la clave para el éxito de estas actividades, es tener un profundo conocimiento del contexto local, y desde luego una inclusión integral de las personas afectadas independientemente de sus condiciones, en todas las etapas del riesgo.

Resulta indispensable, también, descentralizar la toma de decisiones, hacer que ésta deje de caer en las voces de siempre, y que se incluya en ella también las voces de los sectores de la población que han sido históricamente marginados, porque en ellas hay saberes y experiencias que resultan muy útiles para nutrir para el diseño de las estrategias de prevención, evacuación, y reconstrucción. (Jha, 2010).

---

<sup>3</sup>Es evidente que la mayoría de los casos de riesgo no se pueden evitar ni predecir, tales como los sismos. Estas actividades se refieren más bien a crear las condiciones necesarias y suficientes para que el riesgo, cuando suceda, sea el menor posible, en especial para las personas en condiciones de vulnerabilidad.

También resulta indispensable que las estrategias y los planes de acción en todos los momentos del riesgo adquieran un enfoque de no discriminación, de igualdad en todos los sentidos, y que en todo momento haya garantía del cumplimiento de Derechos Humanos.

Además, tras hacer una revisión, es posible notar que urge una actualización del marco jurídico nacional, desde la propia Constitución, hasta los niveles operativos de las leyes secundarias, en materia de riesgo y desastres, ya que actualmente estos no cuentan con el enfoque antes mencionado.

Para el caso de las acciones de prevención, se deben tomar en cuenta las necesidades de cada grupo vulnerable para el diseño de los planes de evacuación en caso de desastre para garantizar su seguridad y su rápido desalojo hacia espacios seguros. Todas las instituciones deben tener adecuados planes de desalojo. Estos planes de acción deben ser difundidos por todos los medios y por todos los canales posibles para que nadie quede sin saberlos, además deben ser constantemente actualizados, y en el caso de los planes de evacuación deben ser practicados repetidamente para reducir a lo menos posible los tiempos de desalojo.

Otra de las medidas en el momento de la prevención, son las alertas de seguridad, que, para ser por completo incluyentes, estas no sólo deben ser auditivas, sino que debe haber alertas visuales, e incluso personalizadas, para el que así lo necesite. Por supuesto que un punto elemental para estas actividades es la infraestructura, por lo

que resulta indispensable contar con ésta. La infraestructura debe ser apropiada no sólo en los centros de trabajo, sino también debe ser adecuada en viviendas, así como en los espacios públicos, como las vías de comunicación. Esto no debería ser esfuerzo exclusivo del Estado, sino que debería ser un esfuerzo conjunto con la Iniciativa Privada.

Para el caso de las acciones del segundo momento en una situación del riesgo, es decir, de las actividades de desalojo, y de atención inmediata, la prioridad es salvar vidas, por lo que resulta indispensable la difusión masiva de mensajes tanto para quienes asisten, para saber cómo hacerlo, y para que conozcan las necesidades particulares de quienes están asistiendo, y para los que requieran ser asistidos, para que sepan a dónde acudir, o qué hacer en caso de no poder trasladarse, es decir, para los que están obligados por las circunstancias a esperar la ayuda. Las necesidades particulares de cada grupo que deben ser consideradas al momento de auxiliar a esos grupos, ya han comenzado a ser difundidos por Conapred, a raíz de los sismos de 2017.

Otro de los puntos fundamentales en este momento del riesgo, es generar información desagregada, para que ubicar a los grupos más vulnerables, así como para entender las dimensiones del desastre, sean tareas sencillas, además para poder focalizar los esfuerzos de rescate y de ayuda inmediata.

También se sugiere que la atención médica sea suministrada de manera ininterrumpida y general. Para ello, es necesario diseñar una estrategia médica enfocada a comunidades marginadas, y en especial para personas con condiciones delicadas de salud, por ejemplo, quienes reciben algún tratamiento o a mujeres embarazadas. También es necesario que exista el suficiente suministro de material médico, así como de medicamentos y material de primeros auxilios.

Dentro de estas actividades del segundo momento también se encuentra el suministro de víveres, tanto de víveres como productos de salud y de higiene. Este suministro no debe atender con las costumbres de las personas asistidas, por ejemplo, a quienes su religión no les permita comer carne, no se le debería asistir con carne, sino con otros alimentos. Estas provisiones deben ser distribuidas de manera equitativa, y, sobre todo, la provisión, ni ningún tipo de asistencia debe estar sujeta a condiciones de nacionalidad, ni de ningún tipo, ya que, ante los desastres, todos tienen el derecho a la asistencia.

Otro aspecto importante a considerar en este momento del riesgo son los albergues, que además de estar en zonas accesibles y de contar con los suministros suficientes, y de tener conexión y comunicación ininterrumpida con otros centros de ayuda, así como con un mando central, debe ser culturalmente apropiado para las comunidades a quienes se asiste.

Se debe velar por mantener unidas a las familias, y en caso de los migrantes, establecer redes de conexión con los familiares, inclusive si estos están en otros países.

Para el caso del último momento del resigo, es decir durante el proceso de reconstrucción, las sugerencias resultan vitales, pues son una oportunidad para disminuir problemas estructurales, como la brecha de desigualdad, la pobreza, y la discriminación. Por ejemplo, tras la apertura de las escuelas, y garantizar a todos los niños que asistan a ellas sin que se requiera documentación alguna, disminuiría la brecha educativa, e incluirían a los niños migrantes y a quienes viven en condiciones de pobreza.

En principio, la reconstrucción debe ser democrática, es decir en la que todos los sectores de la sociedad, sin importar sus condiciones, estén incluidos, y que se hagan valer, en todo momento los derechos humanos.

Las estrategias de reconstrucción, además, deben tener un enfoque diferenciado, y que se ajuste a necesidades particulares de cada uno de los grupos.

Estos planes y estrategias, al ser incluyentes y adaptadas a cada necesidad en particular, podrían significar una importante oportunidad para la inclusión digna, laboral y social, de las mujeres, personas mayores, personas con discapacidad, pertenecientes a comunidades indígenas, afrodescendientes y migrantes.

Uno de los obstáculos que enfrentan, incluso, no sólo las personas que forman parte de los grupos vulnerables, sino la mayoría de la población, y que, de hecho, son espacios generalizados de desplazamiento no sólo en situaciones de riesgo, son los trámites burocráticos y engorrosos, de tal suerte que resulta necesario que estos sean lo más accesible posible. Los trámites para la reposición de los documentos tanto de propiedad como de identidad, deberán ser sencillos y accesibles, y facilitar el reclamo de tierras cuya propiedad ha sido reconocida por mecanismos de usos y costumbres. Quienes más se beneficiarían de esto son las personas vulnerables, en especial las comunidades indígenas, migrantes, y afrodescendientes.

También es importante promover la participación, tanto directiva como operativa de estas labores, entre los grupos que han sido históricamente marginados, para que los planes y estrategias respondan a sus necesidades.

Estos planes deben ser respetuosos con los rituales y costumbres religiosos de las comunidades.

Finalmente, debe haber las condiciones institucionales que garanticen que el apoyo y los programas gubernamentales, así como la financiación pública, sea accesible para todas las personas, pero que se adapte a sus necesidades.

## Reflexiones finales y conclusión

La primer gran conclusión de este trabajo es que los esfuerzos por la reconstrucción tras un desastre deben ser diferenciados, ya que cada grupo vulneraba ante estos escenarios tiene necesidades distintas, ya que, al hacerlo, las brechas de desigualdad se disminuyen, así como grandes problemas estructurales previos al riesgo, como la pobreza y la discriminación, además deben ser estrictamente motivadas por Derechos Humanos.

La discriminación en muchas de sus dimensiones, deriva en exclusión social de los grupos históricamente marginados, en un contexto de riesgo.

Existen acciones específicas para cada momento del riesgo, para cada actor en particular, pero también existen acciones generales. En cada uno de estos momentos y cada una de estas actividades se debe promover la participación de todas las personas, y en especial de aquellas que han sido excluidas históricamente. De esta forma, tanto la superación del desastre como la reactivación económica y social, se darán de manera general, ergo, también el desarrollo ulterior.

El fin de las políticas públicas en un contexto de desastres es disminuir no sólo el riesgo, sino también las diferencias sociales. (Banco Mundial, 2013), por eso, se estas deben apearse a las recomendaciones del derecho internacional.

Adaptar estas medidas en un país con tales niveles de discriminación, y con una arraigada cultura de discriminación, y donde es un fenómeno normalizado, como México, permitiría que se fuera más resiliente frente a los desastres naturales.

No adoptarlas en las estrategias de reconstrucción significaría replicar los patrones de desigualdad ya existentes, lo que a su vez significaría un retroceso en materia de Derechos Humanos, y se contrariarían tanto el marco jurídico nacional (al que urge ser actualizado), como a los tratados internacionales en la materia, los cuales, aunque que siguen siendo insuficientes, son una referencia obligada para diseñar las estrategias de reconstrucción. En términos prácticos es muy costoso para la sociedad. No hacerlo, en sí mismo es una manifestación de inequidad.

Se ha documentado en el texto, con evidencia internacional, que aquellos que menos capacidad de respuesta tiene ante situaciones de riesgo, son los que forman parte de los grupos marginados y discriminados por diferentes razones.

A largo plazo, estas estrategias sí deben ser diferenciadas, pero también la asistencia inmediata debe considerar necesidades particulares.

Como dicen muchos expertos, la no discriminación y el acceso a Derechos Humanos, permite restituir la dignidad de las personas tras los desastres además de constituir una oportunidad para impulsar y promover un acceso igualitario a una mejor vida. Todo esto en aras

de la administración del riesgo y de las recomendaciones de diversos organismos internacionales para la reconstrucción.

Los destinatarios de los programas y estrategias de reconstrucción deben ser las personas en condiciones de vulnerabilidad y marginadas, mujeres, indígenas, pobres, etc., además deben ser incluirlos en el diseño de esos programas y los posteriores de prevención para que se expliciten sus necesidades particulares.

Se debe garantizar que la información relevante en los contextos de riesgo, antes, durante, y después de estos, llegue a todos los grupos sociales independientemente de las condiciones de estos, de su status migratorio o socioeconómico, para ello, la divulgación y la difusión de esta información debe hacerse por diferentes medios y vías, así como por las diferentes canales, y los mensajes deben ser traducidos en todos los idiomas, incluidos braille y la lengua de señas.

Y es de suma importancia que se genere la información estadística adecuada, suficiente y desagregada, para dimensionar con precisión del desastre, así como para enfocar los esfuerzos de atención inmediata.

Los albergues deben estar adecuados para que todos los perfiles puedan hacer uso de estos, y estos deben estar preparados para cuidados particulares, como un embarazo. Deben tener la suficiente dotación de víveres y de provisiones médicas.

Finalmente, se debe fomentar y valerse de la solidaridad expresada en los sismos de septiembre, propiciar la comunidad, la ayuda, la

participación, y la inclusión de todos los sectores de la sociedad, es decir, se debe fortalecer la vida democrática de los países para que el Estado garantice una participación incluyente en el diseño de dichos programas.

## Bibliografía

Amnesty International (2017), "Building Inequality: The Failure of the Nepali Government to Protect the Marginalized in Post-Earthquake Reconstruction Efforts".

Banco Mundial (2013), "Informe sobre el desarrollo mundial 2014. Riesgo y oportunidad: La administración del riesgo como instrumento del desarrollo. Panorama general".

Barriga-Machicao, M. M. (2004). El rol del capital social en la reducción de vulnerabilidad y prevención de riesgos. Caso del municipio de Estelí, Nicaragua.

Beck, U. (1986). Edición en español: 2006. La sociedad del riesgo. Ediciones Paidós Iberoamérica.

Blaikie, P., Cannon, I., Davis, I., & Wisner, B. (1994). At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters.

Bolin, Robert y Patricia Bolton (1986), "Race, Religion, and Ethnicity in Disaster Recovery". Monograph #42 del Program on Environment and Behavior. University of Colorado.

Bourque, Linda, Judith Siegel, Megumi Kano y Michele Wood (2007), "Morbidity and Mortality Associated with Disasters".

Brunkard, Joan, Gonza Namulanda y Raoult Ratard (2008), "Hurricane Katrina Deaths, Louisiana, 2005".

Busso, G. (2001). Vulnerabilidad social: nociones e implicaciones de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI. CEPAL.

Buvinic, Mayra, Gabriela Vega, Mauricio Bertrand, Anne-Marie Urban, Ginya Truitt Nakata (1999), "Hurricane Mitch: Women's Needs and Contributions".

Carbonell, M. Seminario "La Nueva Ley General de Protección Civil y sus Implicaciones" Jurídicas. Panel 1: Derechos Constitucional. Abril, 2013

Cardona, O. D. (2005). Indicadores de riesgo de desastre y gestión de riesgos: programa para América Latina y el Caribe. Informe resumido.

CIR, Center for International Rehabilitation (2005), "International Disability Rights Monitor: Disability and Early Tsunami Relief Efforts in India, Indonesia and Thailand".

CNN (2006), "Poll: Effects of Katrina differ by race". CNN International. 28 de febrero.

Cutter, Susan L., Christopher T. Emrich, Jennifer J. Webb, y Daniel Morath (2009), Social vulnerability to climate variability hazards.

Delgado, Diana (2017), "Comunidades indígenas en la CDMX olvidadas tras el sismo". Chilango, 1 de diciembre.

Eaton, Leslie y Ron Nixon (2005), "Loans to Homeowners Along the Gulf Coast Lag". New York Times, 15 de diciembre.

Fernandez, Lauren, Deana Byard, Chien-Chih Lin, Samuel Benson y Joseph A. Barbera (2002), "Frail Elderly as Disaster Victims: Emergency Management Strategies".

Fothergill, Alice y Lori Peek (2004), "Poverty and Disasters in the United States: A Review of Recent Sociological Findings". Natural Hazard.

Fuentes A., M. Luis, (2017), "Para recomenzar". Excélsior, 2 de octubre.

Gallopín, G. (2006). Linkages between Vulnerability, Resilience, and Adaptive Capacity. Global Environmental Change.

García Acosta, Virginia. (2005). El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. Desacatos.

Gómez, H. & Zedillo, R., Reconstruir con inclusión. Desastres naturales y no discriminación, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2018.

Gómez, Laura (2017), "El sismo dejó en Iztapalapa 150 mil personas damnificadas: Anguiano". La Jornada, 4 de octubre.

Guha-Sapir, Debarati, Philippe Hoyois y Regina Below (2016), "Annual Disaster Statistical Review 2015: The numbers and trends".

Hernández, Mario Alfredo y María Teresa Fernández (2017), Nada sobre nosotros sin nosotros: la Convención de Naciones Unidas sobre discapacidad y la gestión civil de derechos. Colección Fundamentos, Tomo 1.

IFRC, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2015), "All Under One Roof: Disability-inclusive shelter and settlements in emergencies"

Jha, Abhas (2010), "Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters".

Kabeer, N. (2000). Social exclusion, poverty and discrimination towards an analytical framework.

Krishnaraj, Maithreyi (1997), "Gender issues in disaster management: the Latur earthquake". Gender, Technology and Development.

Lavelle, Kristen (2006), "Hurricane Katrina: The Race and Class Debate". Monthly Review.

Ley General de Protección Civil. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México. 2012.

Masozera, Michel, Melissa Bailey y Charles Kerchner (2007), "Distribution of impacts of natural disasters across income groups: A case study of New Orleans". Ecological Economics.

Oliver-Smith, Anthony, 2002, "Theorizing Disasters. Nature, Power, and Culture?", en S. M. Hoffman y A. OliverSmith (eds.), Catastrophe & Culture. The Anthropology of Disaster, School of American Research-James Currey Ltd.

ONU, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (2010), "Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada".

ONU, Organización de las Naciones Unidas (2015), "Objetivos y metas de desarrollo sostenible". Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Reséndiz, Francisco (2017), "Costará 37 mil mdp reconstrucción tras sismos de septiembre". El Universal, 27 de septiembre.

Smith, Neil (2006), "There's No Such Thing as a Natural Disaster". Understanding Katrina: Perspectives from the Social Sciences, Social Science Research Council, 11 de junio.

Soares, D. & Sandoval-Ayala, N. C. (julio-agosto, 2016). Percepciones sobre vulnerabilidad frente al cambio climático en una comunidad rural de Yucatán. Tecnología y Ciencias del Agua.

Tanida, Noritoshi (1996), "What happened to elderly people in the great Hanshian earthquake". British Medical Journal 313

Turner, B., Kasperson, R. E., Matson, P. A., McCarthy, J. J., Corell, R. W., Christensen, L. et al. (2003). A Framework for Vulnerability Analysis in Sustainability Science.

Ureste, Manu y Ernesto Aroche (2017), "Lo que el #19S nos dejó: las víctimas, daños y damnificados en México". Animal Político, 19 de octubre.

Willingham, AJ (2017), "Officials to undocumented immigrants: You will not be arrested if you seek shelter after Harvey". CNN, 29 de agosto.