

## Modelos de desarrollo y desastres en México<sup>1</sup>

Elizabeth Mancilla

En México, especialmente durante los últimos 15 años, los daños y pérdidas por desastres asociados a fenómenos de origen natural, se han disparado<sup>2</sup>. Tan sólo entre 1999 y 2011 se registran más de 8 mil muertos y cerca de 4 mil personas desaparecidas, algo más de 2.5 millones de viviendas con daños parciales y 200 mil viviendas con pérdida total, y donde al menos 37 millones de personas han resultado directa o indirectamente afectadas<sup>3</sup>. A esto se suman las pérdidas no cuantificadas en infraestructura, principalmente carretera, o en sectores estratégicos como la agricultura, donde se estima que en promedio cada año se pierde alrededor del 12 por ciento de la superficie sembrada en el país<sup>4</sup>.

Más aún, al menos el 90 por ciento de este tipo de pérdidas se ha producido por eventos de origen hidrometeorológico, donde

las inundaciones y en general los efectos asociados a las lluvias se encuentran entre los de mayor recurrencia.

El tipo de eventos que ocurren y el volumen de daños que se registra cada año, muestran que el riesgo en México aumenta paralelo al incremento de los altos niveles de vulnerabilidad en todo el país. Desde hace décadas se encuentran en marcha procesos de construcción del riesgo que no solo han contribuido a incrementar la vulnerabilidad de las poblaciones susceptibles de ser afectadas por la presencia de fenómenos de origen natural, sino también a aumentar el número e intensidad de algunas amenazas socio-naturales como las inundaciones o los deslizamientos provocados por fenómenos de origen hidrometeorológico.

Es ya conocido y ampliamente aceptado a nivel internacional que los procesos de construcción del riesgo están estrechamente vinculados a los modelos de desarrollo implementados por los países, y México no es la excepción. La constante destrucción del medio ambiente, el deterioro de los niveles de vida de la población, la ocupación inadecuada del territorio y las condiciones generales de gobernabilidad que dificultan la gestión en sus diferentes ámbitos y en distintos momentos, han sido identificados como los principales impulsores del riesgo y, en nuestro país, son la clave que explican los niveles de riesgo existentes y su manifestación, cada vez más recurrente, en desastres de distinta magnitud e intensidad a lo largo y ancho del todo el territorio.

En efecto, la degradación ambiental en México se remonta a varias décadas de sobreexplotación y uso irracional de los recursos naturales, combinada con una reducida capacidad de gestión de las instancias federales, estatales y municipales para revertir o contener estos procesos. En los años recientes esto se

---

<sup>1</sup> Conferencia presentada en el IV Seminario sobre Desarrollo Regional: Conflictos y movimientos sociales, su dimensión regional: México 2013. FES-UNAM Acatlán, 14 de noviembre de 2013. Este documento es una versión ligeramente modificada del artículo “Ingrid y Manuel: nuevos desastres, viejas razones”, publicado en la revista *Nexos*. No. 431, noviembre de 2013. México.

<sup>2</sup> Incluye únicamente sismos, actividad volcánica, tsunamis, deslizamientos, lluvias, inundaciones, granizadas, heladas, nevadas, marejadas, sequías, ola de calor e incendios forestales. No se incluyen pérdidas o daños asociados con fenómenos de origen antrópico como explosiones o incendios.

<sup>3</sup> Cifras obtenidas de “Desinventar 2013”. *Corporación OSSO-LA RED*.

<sup>4</sup> Según cifras obtenidas a partir del “Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP)”. *SAGARPA*.

ha traducido en un incremento sustancial de eventos tales como inundaciones, deslizamientos y grandes afectaciones por fenómenos climáticos como sequías y heladas, entre otros.

De los numerosos causantes de la degradación ambiental la deforestación es, sin duda, el factor que más relación estrecha guarda con la ocurrencia de desastres. Inestabilidad de laderas que producen deslizamientos, reducción de la capacidad de retención de lluvia en las partes altas de las cuencas que ocasionan avenidas torrenciales hacia las partes bajas y producen inundaciones, así como el arrastre de materiales que sedimentan ríos, lagunas y lechos de presas ocasionando una disminución en la capacidad de los ecosistemas de soportar cada vez menos volúmenes de agua de lluvia, son –y serán cada vez más- causa de severas inundaciones aún cuando la precipitación pluvial no sea intensa. En las zonas costeras el corte de manglares se traduce en inundaciones, erosión y en una intensificación de la amenaza al exponer los asentamientos humanos en forma directa frente al embate de los huracanes.

Desastres recientes en México que son evidencia contundente de estos procesos son los numerosos deslizamientos producidos por la tormenta tropical Manuel en Guerrero con consecuencias fatales como en el ocurrido en la comunidad de La Pintada o el mega deslizamiento que arrasó la comunidad de San Juan Grijalba en Chiapas en 2007, así como los efectos producidos por las avenidas torrenciales durante la tormenta tropical Stan en varias ciudades de Chiapas en 2005 o el fuerte impacto que tuvieron los huracanes Gilberto (1988) o Wilma (2005) sobre la zona turística de Cancún, por mencionar sólo algunos de ellos.

Por otra parte, el fracaso de la política social de -al menos- los últimos tres sexenios, ha contribuido a un incremento de la vulnerabilidad de millones de personas frente al impacto de

fenómenos tales como sismos, huracanes o simplemente lluvias. Por ello, no llama la atención que sean los sectores de más bajos recursos los que sistemáticamente son afectados por desastres, tanto en intensidad del impacto como por el volumen de personas.

Pero la pobreza no solo ha minado la capacidad de resistir los efectos de dichos fenómenos por la ocupación de viviendas inadecuadas, la falta de infraestructura, la ocupación de zonas de riesgo o la fragilidad de los medios de vida, sino también para recuperarse de ellos. Cada vez son más largos los tiempos para la recuperación de las poblaciones afectadas y en ocasiones aún no se ha logrado la recuperación completa cuando sobreviene un nuevo desastre, tal como ocurrió en el verano del 2010 en varios estados del sureste del país -principalmente Tabasco y Veracruz-; como sucedió con el desplazamiento de población de varias comunidades del noroeste de Chiapas por el desfogue de presas en el alto Grijalba, disfrazado de reubicación y que convirtió a miles de familias en damnificados permanentes.

En paralelo al deterioro de las condiciones de vida de la población, opera la completa ausencia de una política de ordenamiento del territorio por el abandono del Estado mexicano en las tareas de planeación. Funciones primordiales relacionadas con la planeación estratégica que tradicionalmente fueron funciones públicas, han sido trasladadas a organizaciones, corporaciones o empresas sociales y privadas. Las consecuencias inmediatas de esto han sido la sustitución de esquemas de decisión política basados en un proyecto de nación –integral e incluyente-, por formas “empresariales” o “gerenciales” que privilegian la privatización de los beneficios.

La ausencia de planeación en el crecimiento del número y extensión de las ciudades en México ha dado lugar a ciudades

caóticas y con grandes deficiencias de infraestructura para satisfacer las necesidades de una población creciente. En particular aquellas ciudades convertidas en ‘polos de desarrollo’ como las turísticas o las industriales, son las que más rápidamente han crecido sin condiciones adecuadas para albergar a la población recién llegada. Por ejemplo, la ciudad de Tijuana en la frontera norte o Cancún en el sureste, por mencionar sólo dos casos.

En consecuencia, hoy en día el crecimiento de la mancha urbana se da predominantemente por la vía de la irregularidad. Se estima que entre 5 y 6 de cada diez familias que se mudan a una ciudad o buscan asentarse en un lugar distinto al de residencia original, deben hacerlo ilegalmente porque no tienen acceso a una vivienda legal<sup>5</sup>. Esto da lugar a la proliferación de tugurios y al traslado de la pobreza hacia las zonas urbanas, pero también a la ocupación de suelo poco apto para habitación y en zonas inseguras.

Pero por el lado del mercado de suelo legal, la falta de planeación también resulta evidente. Se solapa la construcción de grandes conjuntos habitacionales para las clases trabajadoras desarticulados de la mancha urbana y que corren el riesgo de convertirse en los tugurios del futuro cercano, o la construcción de grandes desarrollos inmobiliarios para habitación de los sectores de altos ingresos, plazas comerciales o conjuntos de oficinas en zonas ecológicamente frágiles que antes estaban destinadas a la conservación. Por ejemplo, los grandes hoteles construidos directamente sobre la franja costera en las zonas turísticas o los desarrollos inmobiliarios en la zona Diamante de

---

<sup>5</sup> SEDESOL-El Colegio Mexiquense, A.C. “Requerimientos de suelo para la vivienda y el desarrollo urbano en el país, por zonas metropolitanas, aglomeraciones urbanas, ciudades y localidades urbanas y rur-urbanas, en el lapso 2004-2018”. Versión Final. México, 2004.

Acapulco, tanto para sectores de muy altos ingresos como para la clase trabajadora, y cuya construcción hoy se sabe que se dio por la vía de la corrupción al otorgar permisos de construcción que violan la normatividad vigente e incluso permitiendo a los desarrolladores inmobiliarios la modificación del cauce de ríos para la construcción de viviendas. En todo el país, sistemáticamente se violan las normas ambientales y del desarrollo urbano, ya sea para satisfacer las necesidades de la población pobre o del gran capital.

Ante esto, el riesgo de desastre en el país ha crecido al igual que su manifestación en cada vez más desastres y con impactos crecientes. La respuesta a este proceso no ha sido de Estado sino de Gobierno; es decir, más administrativa que estratégica y, por tanto, más reactiva que de prevención.

Con la creación del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) a raíz de los terremotos de septiembre de 1985, instancia gubernamental -hoy representado en la Coordinación Nacional de Protección Civil- dependiente de la Secretaría de Gobernación y cuyo objetivo enunciativo es coordinar las acciones y las instituciones relacionadas con la prevención y atención de desastres, se consolida en el país una visión convenientemente conservadora sobre el riesgo y donde en vez de cuestionar y enfrentar las causas se opta por fortalecer las capacidades para una administración más o menos eficiente en situaciones de preparativos o atención de emergencias ante desastres.

En este terreno, a lo largo de casi tres décadas se ha avanzado en la descentralización del sistema (hoy existen sistemas estatales y unidades municipales de protección civil en todo el país), en la difusión de acciones de preparativos y durante las emergencias, en la organización de la respuesta y en la

realización de simulacros de evacuación, entre otros aspectos. Sin embargo, quizá el avance más significativo sea en el fortalecimiento de los sistemas de alerta que se refleja en una reducción significativa del número muertos por fenómenos de origen hidrometeorológico a partir del año 2000. Aún cuando estos sistemas todavía puedan reflejar fallas, como en el caso reciente de Guerrero, hay evidencias claras de casos exitosos por alertas efectivas. Por ejemplo, en 2005 a raíz de los desastres producidos por el huracán Wilma de categoría 5 en la escala de Saffir Simpson, donde únicamente cinco muertes en dos estados pudieron ser achacadas directamente al impacto del fenómeno sobre la población.

Al margen de los preparativos y respuesta, importantes avances existen en el terreno científico y tecnológico. Particularmente en el desarrollo de conocimiento e información sobre amenazas de origen natural como sismos, huracanes y erupciones volcánicas y en la modernización, desarrollo o integración de las redes monitoreo por parte del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) –órgano científico-técnico del SINAPROC creado en 1988- y diversas universidades en todo el país. Destacan, en especial<sup>6</sup>

- La integración de la Red Sísmica Mexicana.
- La instrumentación de estructuras sujetas a movimientos sísmicos, así como la realización de investigaciones sobre sismo-

---

<sup>6</sup> Mansilla, Elizabeth. “Marco general de riesgo en México”. Background paper Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2009. IPP LAC-ODMs y Pobreza – 06/2008, RBLAC-UNDP, New York. Publicado en <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/background-papers/?pid:34&pi:1>

resistencia, que contribuye al mejoramiento del diseño de edificaciones, aportando información para su reglamentación.

- La puesta en marcha del Sistema de Alerta Temprana para Ciclones Tropicales (SIAT-CT), especialmente para los 738 municipios más vulnerables a dichos fenómenos.
- El desarrollo del Sistema de Monitoreo de Volcanes Activos en México, dentro del cual destaca el monitoreo permanente del volcán Popocatepetl y la observación de los volcanes Citlaltépetl, De Fuego y Tacaná.
- La actualización o creación de los Reglamentos de Construcción y normas técnicas complementarias de entidades federativas que se encuentran en zonas sísmicas.
- El desarrollo del Sistema de Alerta Sísmica del Distrito Federal, que permite alertar a la población 50 segundos antes de la llegada de las ondas sísmicas desde el Pacífico.

Si bien estos avances son muy importantes y necesarios, stricto sensu no van a la raíz del problema, ni atacan de fondo los factores que impulsan los procesos de construcción del riesgo. La visión conservadora sobre el tema adoptada por el gobierno mexicano ha rechazado sistemáticamente la vasta evidencia sobre la causalidad del riesgo y el conocimiento generado por estudios sociales en México y en todo el mundo, tanto en el ámbito académico como en el de política internacional. Hoy, por ejemplo, informes de organismos como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el sistema de Naciones Unidas, a través de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, reconocen explícitamente que las causas raíz del riesgo se encuentran en los esquemas de desarrollo adoptados por los países y que es justo allí a donde deben dirigirse las

políticas públicas con el fin de reducir la recurrencia e impacto de los desastres. Sin embargo, pareciera que la respuesta en México ante cada desastre es explotar el lado más sensible de la ayuda humanitaria a través del manejo mediático de las emergencias y apostar al olvido. Apostar a un pronto retorno a la 'normalidad' para que no haya cuestionamientos sobre las verdaderas causas del desastre, para cubrir de nuevo el polvo con el tapete y seguir adelante.

Así, en México seguirán ocurriendo nuevos desastres por las mismas viejas razones.