

RECUPERACIONES DIVERSAS ANTE EL PROCESO DE DESASTRE

REFLEXIONES Y PERSPECTIVAS PARA MÉXICO

Naxhelli Ruiz Rivera

Daniel Rodríguez Velázquez

(coordinadores)



SDI SECRETARÍA DE
DESARROLLO
INSTITUCIONAL



sursa
Seminario Universitario de
Riesgos Socio Ambientales

**RECUPERACIONES DIVERSAS
ANTE EL PROCESO DE DESASTRE
REFLEXIONES Y PERSPECTIVAS PARA MÉXICO**



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Enrique Luis Graue Wiechers

Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas

Secretario General

Dra. Patricia Dolores Dávila Aranda

Secretaria de Desarrollo Institucional

Dra. Naxhelli Ruiz Rivera

Coordinadora del Seminario Universitario de Riesgos Socio-Ambientales

Mtra. Laura Sánchez de Jesús

Secretaria Técnica del Seminario Universitario de Riesgos Socio-Ambientales

RECUPERACIONES DIVERSAS ANTE EL PROCESO DE DESASTRE

REFLEXIONES Y PERSPECTIVAS PARA MÉXICO

Naxhelli Ruiz Rivera

Daniel Rodríguez Velázquez

(coordinadores)



Universidad Nacional Autónoma de México

2022

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Ruiz, Naxhelli, editor. | Rodríguez, Daniel, editor.

Título: Recuperaciones diversas ante el proceso de desastre : reflexiones y perspectivas para México / Naxhelli Ruiz Rivera, Daniel Rodríguez Velázquez (coordinadores).

Descripción: Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaría de Desarrollo Institucional, 2022.

Identificadores: LIBRUNAM 2180606 (libro electrónico) | ISBN 9786073071253 (libro electrónico : PDF) | ISBN 9786073070324 (libro electrónico : Epub).

Temas: Administración de emergencias – México. | Auxilio en los desastres – México. | Desastres naturales – Prevención – México.

Clasificación: LCC HV551.5.M6 (libro electrónico) | DDC 363.340972—dc23

- AVISO LEGAL -

Recuperaciones diversas ante el proceso de desastre.
Reflexiones y perspectivas para México

Esta edición de un ejemplar (2.5 Mb) fue preparada por la Secretaría de Desarrollo Institucional.

Primera edición electrónica en formato PDF:
30 de diciembre de 2022.

D.R. © 2022

Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510, Cd. de Méx., México
www.unam.mx

Secretaría de Desarrollo Institucional
www.sdi.unam.mx

Seminario Universitario de Riesgos Socio-Ambientales
sursa.sdi.unam.mx

Coordinación editorial: Naxhelli Ruiz Rivera
y Laura Sánchez de Jesús

Corrección de estilo: Elizabeth Pérez Trigo

Diseño editorial: Zazilha Cruz García

Rediseño de diagramas: Julio Parra Mendivil
y Juan Pablo Herrera Pretelín

Edición digital: Luis Josue Rueda Rojas

Imagen de cubierta: cortesía de Gustavo de la Peña
y Raymundo Padilla Lozoya

Esta edición y sus características son propiedad de la UNAM.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

La publicación presenta los resultados de una investigación científica que contó con dictaminaciones doble ciego de expertos externos, con un resultado positivo, y con la aprobación del Comité Editorial de la Secretaría de Desarrollo Institucional, el cual garantiza la calidad académica de la obra, de acuerdo con sus normas editoriales. Los contenidos de la obra fueron analizados con software de similitudes, por lo que cumplen plenamente con los estándares científicos de integridad académica.

El proyecto fue financiado por la Secretaría de Desarrollo Institucional a través del Seminario Universitario de Riesgos Socio-Ambientales.

ISBN (libro digital PDF): 978-607-30-7125-3

DOI: 10.22201/sdi.9786073071253e.2022

Hecho en México

Contenidos

Recuperaciones diversas en el proceso de desastre: una introducción..... 9

Naxhelli Ruiz Rivera y Daniel Rodríguez Velázquez

La recuperación en el marco del proceso riesgo-desastre	9
«Recuperaciones» en plural. ¿Por qué cada proceso es único?	12
Apuntes para construir un consenso en la definición de recuperación.....	14
Aportaciones por capítulo	19
Referencias	28

Desastre y recuperación en la administración pública 31

Naxhelli Ruiz Rivera y Daniel Rodríguez Velázquez

Introducción: La recuperación, ¿una materia de administración pública?	31
La evaluación de necesidades vs. la evaluación de daños	37
El financiamiento de la recuperación	40
Participación social, representación e inclusión en los procesos de recuperación.....	46
Conclusiones	52
Referencias	54

Desplazamiento forzado interno y recuperación en procesos de desastre: crisis humanitaria y soluciones 63

Daniel Rodríguez Velázquez

Introducción	63
Desplazamiento forzado interno y reducción del riesgo de desastres	67
Normalidad excluyente	79

El desplazamiento forzado interno por desastres	83
Contradicciones político-jurídicas	86
Hacia soluciones integrales y humanistas	94
Referencias	100
Anexos	109

Los derechos humanos de las personas mayores en la recuperación 115

*Verónica Montes de Oca, Ana Fidelia Aparicio Trejo,
Paola Carmina Gutiérrez Cuéllar y Rosaura Avalos Pérez*

Introducción	115
El posicionamiento político de las personas mayores en el contexto del envejecimiento y las situaciones de desastres	117
Riesgo, desastre y recuperación: una revisión desde la gerontología ambiental	121
Experiencias y fortalezas de las personas mayores en la recuperación.....	132
¿Cómo incluir a las personas mayores en la recuperación con perspectiva de derechos humanos?	144
A manera de conclusión. Propuestas para superar el asistencialismo y consolidar un enfoque de derechos humanos en las personas mayores	152
Referencias	156

Intervenciones psicosociales en la recuperación de desastres 162

Javier Urbina Soria y Karina Landeros Mugica

Introducción	162
Acercamiento a lo psicológico en situaciones de desastre	165
Intervenciones psicosociales	169
Actores sociales en la recuperación.....	179
Recuperación y prevención para la reducción de riesgos.....	183
Conclusiones	191
Referencias	193

**Aproximaciones en torno a la recuperación
del patrimonio cultural mexicano 197**

David Antonio Torres Castro

Introducción 197
Conceptos básicos en la recuperación.....201
El papel del patrimonio en el proceso de recuperación de un desastre 207
La recuperación del patrimonio cultural en el actual marco
de gestión de riesgos 212
Reflexiones finales 219
Referencias 221

Corolario en torno a la recuperación en casos de desastre 226

Raymundo Padilla Lozoya y Georgina Guadalupe Rivas Bejarano

Referencias 237

Semblanzas curriculares 238

A Lizbeth, con agradecimiento
por acompañarme a transitar
mi propia recuperación.

NAXHELLI RUIZ

A las personas y comunidades
que enfrentan procesos de
recuperación frente a desastres,
con dignidad y defendiendo sus
derechos en contexto adverso.

DANIEL RODRÍGUEZ

Recuperaciones diversas en el proceso de desastre: una introducción

NAXHELLI RUIZ RIVERA¹

DANIEL RODRÍGUEZ VELÁZQUEZ²

La recuperación en el marco del proceso riesgo-desastre

Este libro nace de la necesidad de entender y atender una fase específica de la gestión integral del riesgo de desastres, concebida como política pública: la recuperación. Un problema no menor, que se encuentra en el núcleo epistemológico y normativo de la idea de gestión integral de riesgos de desastre. Los autores de esta obra partimos de una pregunta fundamental: ¿qué es recuperarse? O, en otras palabras, ¿bajo qué parámetros o aspectos es posible definir cómo y cuándo una persona o grupo social afectado por un desastre ha dejado atrás las consecuencias negativas y traumáticas de la fase post-impacto? ¿Cómo podemos intervenir en ese proceso para evitar reproducir, nuevamente, las vulnerabilidades y exposiciones a amenazas?

Conceptualmente, la recuperación depende de la perspectiva desde la cual se comprenda el desastre. La mayor parte de los estudios sobre recuperación la definen como la fase *post-desastre*, lo cual implica, necesariamente, conceptualizar el desastre como evento delimitado en tiempo y espacio; un momento específico asociado a la materialización de una amenaza; la respuesta emergente ante esta y los ajustes posteriores. Aunque está muy extendida en el discurso público y jurídico sobre los desastres, dicha visión corresponde a los enfoques de los años sesenta y setenta del siglo xx, en el marco de los cuales, los desastres son eventos específicos de desorganización sistémica, causada por agentes

1. Instituto de Geografía, UNAM

2. Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM

externos perturbadores³; en este sentido, la recuperación correspondería a una etapa de reorganización, ajuste o respuesta.

Esta visión general de los desastres contrasta con el enfoque que entiende la recuperación como un proceso de largo alcance (producción social del desastre), el cual está imbricado en estructuras de mediana y larga duración en sociedades y territorios marcados por desigualdades sociales e injusticias ambientales (Tierney, 2019). Como señala Tierney en su análisis sobre las diferentes perspectivas sobre los desastres, estos «no son eventos discretos “no planeados”, sino que son parte del tejido social mismo, acontecimientos que son característicos del contexto social en el que ocurren» (2019, p. 29). En ese sentido, en esta obra se aborda la recuperación como la fase que ocurre tras la materialización de impactos; como una fase más del proceso riesgo-desastre y no un proceso posterior e independiente de este, por lo cual, en este libro no utilizamos la expresión *recuperación post-desastre*, tan común en este campo de conocimiento.

Este no es un trabajo centrado en la discusión sobre los desastres en lo general⁴, sino sobre una fase específica del proceso riesgo-desastre. Los autores buscamos documentar y analizar procesos que inciden directamente en la recuperación en diferentes sectores, visibilizando los problemas teóricos y prácticos que deben ser parte de nuevas agendas de investigación para el replanteamiento de las intervenciones del Estado y la sociedad civil.

Dicha perspectiva nos ayuda a analizar un conjunto diverso de problemas que ocurren en los años posteriores a un impacto, y que pueden ser igual o más graves que los daños y pérdidas ocurridos durante la fase crítica. Nos referimos,

-
3. Ver la crítica a esta postura en Hewitt (1983). «La geografía del desastre es un *archipiélago* de desgracias aisladas. Cada una se ve como una *des*-organización localizada del espacio, proyectada sobre el extenso mapa de la geografía humana en una manera más o menos aleatoria, debido a eventos independientes en la dimensión geofísica de la atmósfera, hidrósfera y litósfera. Más específicamente, cada desastre es un agujero no planeado o una ruptura en el tejido de las relaciones humanas *productivas* y ordenadas con el hábitat o los recursos naturales» (p. 12-13) (traducción propia, cursivas en el original).
 4. Para un recuento de diferentes perspectivas generales sobre los estudios de los desastres en México, consultar a Calderón (2001); García (2008); García (2021); Garza y Rodríguez (1998); Mansilla (1996); Mansilla (2006); Toscana y Monroy (2013); Vera (2009).

por ejemplo, a problemas psicosociales no atendidos; violaciones a derechos humanos derivadas de un deficiente diseño e implementación de políticas públicas, o la profundización de condiciones de vulnerabilidad de personas o colectivos especialmente frágiles, como las personas mayores o en condición de movilidad forzada. La recuperación como parte del proceso de desastre ayuda a entender cómo las respuestas de mediano y largo alcance pueden constituir la base para nuevos ciclos o hélices del mismo.

Por otro lado, la recuperación tiene un aspecto relevante en el cual coinciden la mayoría de los estudios que abordan este tema: no hay dos recuperaciones iguales. La recuperación es un proceso diferencial que depende de muchos factores que se combinan entre sí: las vulnerabilidades previas, la calidad de las relaciones sociales, los recursos y capacidades institucionales de respuesta e intervenciones públicas post-impacto, así como la sensibilidad para alinearse con las necesidades, tanto objetivas como subjetivas, de la población afectada. Este punto es relevante, porque la experiencia comparativa señala que la percepción de que las intervenciones fueron transparentes y justas es fundamental para el resultado del proceso de recuperación (Tierney y Oliver-Smith, 2012, p. 131).

A la conceptualización de la recuperación se suma la necesidad de analizar los aspectos políticos y legales del desastre y cómo influyen no solamente en la respuesta inmediata, sino en la atención, a mediano y largo plazo, de los efectos generados por los impactos de las amenazas y desigualdades preexistentes. Las decisiones institucionales que permean los procesos de recuperación están encarnadas en contextos políticos específicos, lo cual tiene una gran influencia en la orientación de cada una de las intervenciones. En la mayoría de los casos, en esos contextos institucionales, no existen las bases legales, administrativas, presupuestales, ni de conocimiento, para diseñar e implementar intervenciones para una recuperación integral, con respeto a la dignidad humana, en conjunto con las víctimas y en observancia de los derechos humanos; ello deriva en intervenciones que empeoran las condiciones previas al impacto y pueden, incluso, generar mayores vulnerabilidades.

Una parte importante del problema que subyace a la falta de bases en las políticas públicas para una reconstrucción exitosa es la conceptualización de los desastres que atribuye su causa a las amenazas. En la mayoría de los casos, se omite la consideración de las vulnerabilidades previas y, por lo tanto, de cómo

se expresan en el proceso de recuperación. Esta omisión entraña una decisión política que, aun ahora, sostiene ideológicamente la inevitabilidad de los desastres en el imaginario colectivo.

Desde esta perspectiva ideológica y política, todo el sistema de intervenciones post-impacto en México recurre a estrategias discursivas, financieras e institucionales orientadas a la reconstrucción material de infraestructura y vivienda, a partir de una adaptación de las vías que existen en nuestro país para el desarrollo de obra pública, incluso después de la desaparición del Fondo de Desastres Naturales, en 2020. Esta lógica responde a una visión tecnocéntrica de la intervención tras el impacto, ya que, si bien la reconstrucción material y de la infraestructura es fundamental para la recuperación, el reducir todas las intervenciones a este aspecto ha generado una falta de integralidad. Esto es una limitante para asumir la recuperación como parte de un proceso de reducción del riesgo de desastres (Nalla y Ranjit, 2020).

«Recuperaciones» en plural. ¿Por qué cada proceso es único?

La recuperación vinculada con el proceso de desastre es polisémica, ya que representa diferentes implicaciones para diferentes grupos sociales. La recuperación es un proceso de largo aliento que adquiere pertinencia cuando se somete al análisis de situaciones concretas, a evaluaciones de las necesidades específicas y de las diferentes circunstancias de vulnerabilidad de las personas en los contextos de desastres. La diversidad de realidades sociales y de configuraciones políticas y geográficas de los procesos de riesgo-desastre centran la reflexión y la acción en el hecho de que las recuperaciones asociadas no son uniformes y, por lo tanto, requieren mecanismos que partan de la diversidad para ayudar a superar los daños y pérdidas.

Pensar en las *dimensiones de la recuperación* permite entender la complejidad de estas intervenciones, en las que identificamos diferencias importantes: 1) por la escala de afectación, colectiva e individual, nacional y subnacional, regional y urbana, entre otros; 2) por los sectores sociales afectados, por ejemplo, grupos etarios; 3) por las necesidades y derechos vulnerados; 4) por los tipos de afectaciones (psicoemocional, patrimonial, de derechos políticos, económica,

entre otras); 5) por la generación de desplazamientos u otras condiciones de mayor vulnerabilidad; 6) por los fenómenos detonadores o 7) por el análisis de los factores subyacentes. En ese sentido, el libro muestra cómo la recuperación es un proceso diferenciado; la revisión teórica y empírica, expuesta en cada capítulo, cuestiona los enfoques de carácter generalista y homogeneizador que, en esta materia, suele seguir la intervención pública en los meses y años posteriores al impacto.

En este orden de ideas, la recuperación no implica solamente los factores materiales de la pérdida, sino que se conecta íntimamente con el ejercicio de los derechos humanos (Rodríguez *et al.*, 2018), por lo cual se entiende (y evalúa) con base en ellos. Desde esta perspectiva, la recuperación requiere que las intervenciones prioricen cinco aspectos: construcción de capacidades, transparencia, rendición de cuentas, participación y no discriminación (Ferris, 2011; Rice *et al.*, 2017). En términos concretos, estos abarcan mucho más que la reconstrucción de infraestructura o de vivienda; implican, en gran medida, las *representaciones* de la recuperación sobre los impactos, las necesidades, las capacidades y las prioridades de la población afectada, la cual pasa, en este proceso, por intensos cambios personales y sociales (IHS, 2021). Todo ello se traduce en requerimientos de atención a la salud emocional, los medios de vida, los conflictos comunitarios que emergen en situaciones de gran pérdida y estrés colectivo, a la toma de decisiones, así como a los procesos de duelo, memorialización y representación colectiva del proceso de desastre. En conjunto, esto es lo que soporta la que se ha denominado *recuperación con dignidad* (Few *et al.*, 2018).

La recuperación ha sido un tema extensamente analizado a través de casos de estudio en varios países del mundo, desde una perspectiva comparada⁵. Estos análisis no solamente hacen reflexionar sobre lo que la recuperación *debería ser* (como se ha mencionado en párrafos precedentes), sino que, también, aportan información sobre las grandes dificultades y limitaciones que suelen enfrentar

5. Ejemplos de revisiones detalladas y extensas, así como de estudios comparativos de diferentes procesos de recuperación son, por ejemplo, los cuatro tomos editados por Olshansky (2016). A lo largo del libro se presentan múltiples referencias a obras que analizan diferentes dimensiones de la recuperación bajo distintas ópticas de la investigación social.

los grupos humanos que viven esta parte del proceso riesgo-desastre. Los procesos de recuperación están permeados por la distribución desigual de las vulnerabilidades estructurales previas, las cuales «se exacerbaban por los impactos de los desastres; mientras que las deficiencias en la recuperación se enfocan como una falla personal y comunitaria para ser resiliente» (Jerolleman, 2019, p. 4). Las disparidades se han construido, históricamente, en relación con los recursos, conocimientos y capacidades de los afectados, de manera que la posibilidad de vivir el proceso de *recuperación con dignidad* responde, en gran medida, a las desigualdades estructurales (Joseph *et al.*, 2021), a los tipos de pérdidas, las capacidades y las interacciones entre actores sociales y políticos, que permiten a las personas procesar, entender e incidir en su proceso de recuperación (Canseco, 2022).

La diversidad de las experiencias y, por lo tanto, de narrativas, expectativas y necesidades de las personas que viven el desastre son fundamentales para un proceso exitoso. La representación y la memoria tienen un carácter multidimensional, en el que están presentes aspectos culturales, políticos y mediáticos, que constituyen momentos clave para la historia individual y colectiva. Como lo señalan Few y coautores (2021, p. 9), «las representaciones de un desastre, de las personas afectadas y de las prioridades apropiadas y los enfoques de acción, influyen de manera definitiva en los resultados de la recuperación». Esta memorialización no es solamente un mecanismo individual de procesamiento de la pérdida y el trauma; la construcción de la memoria también está permeada por símbolos políticos que resaltan ciertos valores (el heroísmo, la identidad religiosa, nacional o partidista, entre muchos otros) y que encarnan una parte de las relaciones de poder en las que están inmersas las personas afectadas (por ejemplo, pueden representar las lealtades clientelares o relaciones de patronazgo). Todo lo anterior influye de manera determinante en los aspectos mencionados anteriormente, por ejemplo, respecto al acceso a recursos económicos o la capacidad organizativa para intervenir en un contexto específico.

Apuntes para construir un consenso en la definición de recuperación

A partir de los aspectos mencionados en las secciones precedentes, en esta publicación reconocemos la singularidad de cada proceso de recuperación; sin

embargo, la reflexión y aprendizajes sobre los diferentes temas y casos que se abordan responden a marcos que combinan el campo de estudios de los desastres con diversas herramientas conceptuales de la psicología, la antropología, la administración pública o la sociología, para analizar los diferentes aspectos del trauma, el bienestar, la adaptación o el cambio cultural en el mediano y largo plazo tras un impacto agudo. Para lograr ese objetivo, este libro es producto de una nueva forma de realizar una obra colectiva, combinando el tradicional trabajo de redacción de capítulos por colegas de distintas instituciones de educación superior con sesiones de seminario académico convocado por SURSA, efectuadas de marzo a noviembre de 2021. En este seminario, quienes colaboramos en este libro discutimos aspectos epistemológicos y aproximaciones conceptuales, así como la realidad de las crisis asociadas con desastres en materia de recuperación.

A partir del análisis y reflexión sobre los distintos componentes de los procesos de recuperación, y de un diálogo y conciliación de las visiones teórico-metodológicas de nuestras disciplinas de origen, nos planteamos una interpretación no lineal acerca de la recuperación; para nosotros fue fundamental distanciarnos de la perspectiva reduccionista de las llamadas *reconstrucciones*, así como de la implementación desarticulada de programas y acciones sectoriales puntuales, que han simplificado, de manera notoria, la forma de problematizar la fase de recuperación del desastre en el contexto mexicano. Deseamos, como autores, plantear la complejidad de las recuperaciones, mucho más allá de la reconstrucción física y el discurso naturalista de los desastres que sustenta esta visión.

Un primer reto en esta obra colectiva fue el de problematizar el concepto *post-desastre* que, como ya se mencionó al inicio de este capítulo, es la expresión más común para señalar la fase de la gestión de riesgos que constituye nuestro objeto de estudio. El consenso del grupo fue analizar la recuperación en una fase *posterior a los impactos* para, así, diferenciar nuestra postura de la tradicional referencia a *recuperación post-desastre* (*post-disaster recovery*). Esto se explica porque el desastre es un proceso que trasciende la temporalidad coyuntural que suele asociarse con un *evento* delimitado en tiempo y espacio. Por el contrario, nos alineamos con las perspectivas teóricas que definen el desastre como un proceso social de mediano y largo plazo, que debe entenderse en el marco de un sistema socioeconómico, una estructura histórica y política, y en un territorio y ambiente

específico. La recuperación implica entender factores subyacentes y detonantes del desastre, los cuales tienen una expresión de largo plazo; la recuperación post-impacto —o recuperación a secas— refiere una fase cuya temporalidad se asocia con atender las pérdidas de la población mayormente afectada.

En ese sentido, aunque una gran parte de la obra escrita sobre el tema, se refiere a esta fase como post-desastre, el grupo de autores que elaboramos esta obra coincidimos en que denominarlo proceso o fase de recuperación es más coherente con la perspectiva conceptual que hemos escogido. Sobre todo, consideramos que no hablar de post-desastre ayuda a ver mejor la continuidad de los procesos que analizamos y su vinculación con los ciclos de otros desastres.

Por otro lado, la pertinencia de referirnos a recuperaciones (en plural) y no a recuperación (en singular), radica en que la primera nos ofrece una visión amplia. No descartamos la relevancia de las reconstrucciones, sin embargo, partimos del análisis crítico de la perspectiva que se observa incluso en nuestra legislación, la cual define la recuperación como el «regreso a la normalidad». Los estudios e investigaciones empíricas que aquí presentamos parten de visiones disciplinares específicas, pero se iluminan a partir de un diálogo interdisciplinario que buscó comprender la complejidad de los acontecimientos, considerando diversos criterios analíticos como los siguientes:

- » Diversidad de perfiles y necesidades de las víctimas de desastres: está relacionado con la pluralidad sociodemográfica, en la que destacan variables como edad, sexo, ocupación, nivel de ingreso, lengua, etnicidad y formas de organización local o comunitaria, entre otras; y cuya relevancia estriba en las distintas demandas que cada sector de la población exprese y que reivindiquen sus condiciones particulares.
- » Derechos humanos vulnerados: en este caso encontramos que los efectos de la recuperación no inciden homogéneamente en las necesidades sociales y humanas interpretadas en sentido restringido. En esta obra concebimos las necesidades como derechos irrenunciables e indivisibles, por lo tanto, importa destacar las afectaciones y violaciones a derechos relativos a la vida, la salud física y emocional, el empleo, la vivienda, la educación, la seguridad, la cultura, la alimentación y la nutrición, a la información, a

la reparación integral, al respeto a la dignidad humana y a la participación en las decisiones concernientes a las propias víctimas.

- » Características territoriales y ambientales: se trata de los espacios configurados en escenarios de desastre, cuya heterogeneidad también es importante para analizar impactos y opciones para la recuperación. Las escalas influyen en las directrices de política pública, por lo tanto, vislumbramos recuperaciones diferenciadas en zonas metropolitanas, ciudades medias, asentamientos de alto y bajo ingreso, localidades rurales cercanas a centros urbanos y comunidades rurales aisladas. Por otra parte, hay diferentes rutas de solución en zonas áridas, costeras, montañosas, de trópico húmedo, entre otros aspectos.
- » Gobernanza del riesgo: es relevante entender el grado de fortaleza de la gobernanza democrática y de la ciudadanización en el tratamiento de los asuntos públicos, la magnitud de exclusión y carencias sociales, así como las características del proceso de urbanización. Además, es relevante la orientación y articulación entre las instituciones, un aspecto nodal que influye decisivamente en la gestión integral del riesgo de desastre.

Así, después de considerar todos los argumentos presentados en este capítulo, cabe preguntarse a qué nos referimos con el concepto de recuperación. En el marco de nuestro seminario académico, identificamos las siguientes definiciones:

Una recuperación es exitosa cuando el programa que la materializa es responsivo a las necesidades de los hogares y se construye a partir de organizaciones fuertes capaces de lograr las metas del programa. Esto es, cuando hay un alto grado de ajuste entre el diseño de los programas, las necesidades de los hogares y las capacidades de las organizaciones respondientes. (Berke *et al.*, 1993, p. 100)

Recuperación implica crear un nivel de aceptabilidad en la situación post desastre, ya sea en intento o una efectiva realización. Esto puede o no presentar las mismas características que el nivel de preimpacto. [...] después del impacto de un desastre en una comunidad y después del periodo de crisis,

cuando las necesidades [urgentes] han sido cubiertas, habrá un periodo de tiempo en el cual se toman acciones deliberadas para rutinizar las actividades cotidianas de los individuos y grupos cuyas rutinas diarias han sido rotas. Puede ser que estas actividades restituyan viejos patrones, o que institucionalicen nuevos patrones. [...] Para propósitos de identificación, nuestro énfasis es en el proceso, no en el producto. (Quarantelli, 1999, pp. 2-3)

Para recuperarse, un hogar debe no solamente restablecer sus medios de sustento, sus recursos materiales y los patrones de acceso a estos; también debe ser más resiliente ante el siguiente evento extremo. (Wisner *et al.*, 2004, p. 313)

La restauración y mejoramiento, cuando sea necesario, de los planteles, instalaciones, medios de sustento y condiciones de vida de las comunidades afectadas por los desastres, que incluye esfuerzos para reducir los factores del riesgo de desastre. (UNISDR, 2009, p. 26)

Decisiones y acciones que se toman después de un desastre para restaurar o mejorar las condiciones de vida pre-desastre de las comunidades afectadas, mientras que se fomentan y facilitan los ajustes necesarios para la reducción del riesgo de desastre. Esto se enfoca no solamente en la reconstrucción física, sino también en la revitalización de la economía, y la restauración de la vida social y cultural. (Jha y Duyne Barenstein, 2010, p. 365)

Recuperación (desde una visión gubernamental) son las decisiones y acciones que se toman después de un desastre para restaurar y mejorar las condiciones de vida y el ambiente pre-desastre de una comunidad afectada. (Davis y Alexander, 2016, p. 23)

Recuperación es un proceso complejo y persistente, orientado a construir vías de resiliencia para reducir impactos a largo plazo, permitir las transiciones necesarias para salir de situaciones crónicas de riesgo y promover el desarrollo sostenible y equitativo. (Few *et al.*, 2021, p. 9)

Estas definiciones enfatizan diferentes elementos a partir de los enfoques específicos de cada autor o institución. La mayoría de ellos señala la multiplicidad de dimensiones de la recuperación (económica, social y en materia de derechos). Varios señalan la relación entre la recuperación y el desarrollo sostenible, así como la necesidad de estrategias orientadas a mejorar las condiciones de vida y no repetir aquellas subyacentes al desastre. En todos los casos, se señalan parámetros normativos que deben orientar las intervenciones, a la luz de reducir el riesgo de desastres en el mediano y largo plazo.

Con estas aportaciones en mente, las y los autores de este libro proponemos la siguiente definición propia que orienta los trabajos que se incluyen en la obra:

Recuperación es el proceso de restablecimiento del bienestar físico, psicosocial y económico de las personas afectadas, en respuesta a los daños y pérdidas acaecidos en la fase crítica de un desastre, a través del restablecimiento de un umbral óptimo de las condiciones materiales de su entorno, la salud física y mental, y la restauración de la vida social y cultural. Ello, a través de mecanismos económicos y políticos que integren una visión de equidad y respeto a los derechos humanos, así como esfuerzos para reducir los factores subyacentes al riesgo de desastre.

Con esta definición, esperamos capturar la integralidad de cualquier proceso de recuperación; su posición teórica en el marco del proceso riesgo-desastre; la pluralidad de la participación social en el proceso, con un especial énfasis en el papel del Estado en este, así como los principios normativos y aspiraciones de justicia y equidad que se requieren para reducir el riesgo de desastres.

Aportaciones por capítulo

En el capítulo titulado *Desastre y recuperación en la administración pública*, elaborado por Naxhelli Ruiz Rivera (Instituto de Geografía, UNAM) y Daniel Rodríguez Velázquez (Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM), los autores plantean el problema de la recuperación en la *etapa* inicial del proceso de desastre en el contexto de la administración pública, dada la responsabilidad de garantizar la

seguridad a la población como uno de los objetivos históricos por los cuales se ha construido el Estado mexicano contemporáneo.

En este capítulo, se analizan tres aspectos sustantivos. El primero de ellos es la evaluación de las necesidades como eje del diagnóstico de causas e impactos, en lugar de la cuantificación de daños o la intensidad de las amenazas. La propuesta de evaluar necesidades se relaciona con los derechos quebrantados durante el proceso de riesgo-desastre, y combina dimensiones cualitativas y cuantitativas a mediano y largo plazo. Desde una perspectiva pragmática de la administración pública, se le ha otorgado prioridad a la evaluación de daños, sobre todo por su utilidad en la instrumentación de acciones inmediatas orientadas a la reconstrucción en el menor tiempo posible. La ausencia de la evaluación de necesidades y el enfoque en la reconstrucción generan que las personas que viven el desastre se vean como beneficiarias de proyectos políticos o programas sociales que, además, difícilmente reducen el riesgo de desastres en el largo plazo y pueden llegar incluso a generar mayores vulnerabilidades.

El segundo aspecto sustantivo de este capítulo es el análisis de las estrategias de financiamiento de la recuperación en lo referente a la administración pública. En este trabajo se revisan las diferentes modalidades de acceso, distribución y monto de recursos asignados a procesos de reconstrucción (que no recuperación), especialmente, en el caso de estados con deficiencias en su capacidad fiscal, institucional y de coordinación entre niveles de gobierno.

El tercer aspecto se refiere a la participación social y la representación formal en las intervenciones para la recuperación que se implementan desde la administración pública. Se discuten ejemplos sobre la participación social—en sentido amplio y de los afectados en particular—en las políticas públicas. El capítulo revisa las implicaciones de los procesos de exclusión en la toma de decisiones sobre el actual ejercicio de recursos y el diseño de intervenciones—sobre todo en materia de vivienda—, y las dificultades para generar mecanismos efectivos de participación social no centrados en órganos consultivos constituidos exclusivamente por expertos y técnicos.

Los autores concluyen exponiendo la importancia de integrar políticas de recuperación a partir de enfoques de derechos humanos, desde las dimensiones de la política fiscal y de coordinación gubernamental, la transparencia y los acuerdos vinculantes de participación social. Con ello, se busca problematizar

la recuperación, en relación con los procesos de gestión integral de los riesgos de desastre, con el fin de construir otra institucionalidad, más allá de la visión compensatoria, asistencialista o de restauración funcional de infraestructura e intervenciones parciales en materia de vivienda.

El capítulo *Desplazamiento forzado interno y recuperación en procesos de desastre: crisis humanitaria y soluciones*, cuyo autor es Daniel Rodríguez Velázquez (Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM) presenta un análisis de la crisis por desplazamiento interno forzado, un contexto de vulneración extrema de los derechos y condiciones de vida de las víctimas de desastres. En este, se propone la reconceptualización de la problemática, tomando distancia de terminologías descriptivas que definen a las poblaciones en situación de movilidad forzada como *damnificados* o *migrantes*, que desconocen el proceso de desplazamiento como una expresión extrema de exclusión. Esta se vincula con la pérdida total de opciones para permanecer en el lugar donde se habitaba cotidiana e históricamente, por una combinación de factores estructurales de violencia o exclusión, que se agudizan por el desastre hasta un punto de quiebre.

Se analizan distintas limitaciones para la identificación del fenómeno de desplazamiento forzado interno (DFI). Parte de una revisión sobre la pertinencia, orientación y significados diversos de este fenómeno en el marco legal mexicano, así como en diferentes instrumentos de derecho internacional; la terminología abarca *desplazados*, *migrantes climáticos*, *refugiados ambientales* y *damnificados*. En el caso de México, se observa que, a pesar de su adscripción a diversas recomendaciones y lineamientos internacionales en materia de reducción del riesgo de desastres –que incluye el precepto de mejor reconstrucción (*build back better*) con respecto a la recuperación posterior a impactos de desastres–, hay una limitada observancia de acuerdos internacionales suscritos por el Estado mexicano en materia de desplazamiento forzado interno y de reducción del riesgo de desastres.

Las definiciones y principios del marco legal y programático reflejan importantes contradicciones político-jurídicas en las intervenciones internas del Estado mexicano, así como su desfase ante los principios contenidos en los internacionales y de la propia normativa nacional. Este desfase no solamente refiere a las políticas asociadas a la protección civil y la gestión integral de los riesgos de desastre, sino también a las políticas de atención a víctimas y, en general, a la

violación a los derechos humanos en poblaciones desplazadas y refugiadas. Ello se relaciona –argumenta el autor– con que, tanto en el campo de los desastres como en el del DFI, existe una tensión entre *seguridad nacional*, sustentada en la razón de Estado, y la *seguridad humana*, sustentada en los principios de dignidad y un enfoque de derechos en contextos de desastre. En años recientes, se han priorizado intervenciones clientelares y militares, en detrimento de intervenciones que prioricen los derechos humanos y la construcción de ciudadanía.

En el capítulo, también se examinan algunos procesos que inciden en el desplazamiento: procesos de intervención violatorios del derecho a la vivienda adecuada, apropiación de suelo (tanto rural como urbano) a partir del desastre, o reubicaciones forzosas, por señalar algunos de ellos. Estos procesos amplían la vulnerabilidad en las comunidades ya, de por sí, devastadas, y generan contextos de incertidumbre e inestabilidad; en palabras del autor, un *segundo desastre*. Esto lleva a problematizar las condiciones particulares de la recuperación en personas en condición de movilidad forzada; implica, o bien, un retorno en circunstancias opuestas a las que dieron origen a su expulsión, o un diseño participativo de los medios para recuperar su historia personal y comunitaria en un nuevo territorio, contención psicoemocional, medios de vida adecuados y una relocalización consensuada y segura.

Finalmente, cabe señalar que, en distintos momentos de este capítulo y sus anexos, se presentan datos estadísticos, tanto a nivel global como nacional, que documentan la magnitud del problema del desplazamiento por desastres asociados con amenazas. Entre los datos que se presentan están el papel de los diversos peligros climáticos; el nivel de ingreso de los países y su relación con las personas afectadas y fallecidas, así como desplazados por distintas categorías de amenazas. Estos datos permiten contextualizar el nivel de afectaciones que el fenómeno ha causado en México.

El capítulo cuarto, *Los derechos humanos de las personas mayores en la recuperación*, de la autoría de Verónica Montes de Oca (Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM), Ana Fidelia Aparicio (Seminario Universitario Interdisciplinario de Envejecimiento y Vejez, UNAM), Paola Carmina Gutiérrez Cuellar (Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Autónoma de Baja California) y Rosaura Avalos Pérez (Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM), problematiza las necesidades específicas de las personas mayores, quienes no deben ser considerados

vulnerables debido a su edad. Por el contrario, desde el punto de vista científico y ético, debemos reconocerlos y aprender de sus conocimientos adquiridos durante varias décadas, mismos que podrían aprovecharse en el diseño de políticas y lineamientos para mejorar la recuperación tanto de los adultos mayores como de la población en general. Este sector de la sociedad está constituido por sujetos de derecho con experiencias y aprendizajes acumulados, que conforman capacidades individuales y colectivas, por el punto del ciclo de vida en el que viven los desastres.

Este capítulo se construye a partir de tres escalas: macro, meso y micro, cada una de las cuales aporta una visión diferente sobre el envejecimiento, los desastres y la recuperación. En la escala macro, las autoras aportan una revisión de los lineamientos internacionales sobre desastres y personas mayores: una mirada importante para entender los debates sobre derechos humanos que se han dado para este sector en contextos de desastre y recuperación. En la escala meso, el capítulo desarrolla los puntos clave de la investigación sobre vulnerabilidad y desastres que se ha generado desde la gerontología ambiental, dado que el enfoque principal de esta disciplina radica en el estudio de cómo las condiciones ambientales influyen en la salud, autonomía y bienestar de las personas mayores. Desde esta perspectiva, se revisan diversos estudios sobre los efectos que ciertas amenazas—como inundaciones, terremotos, huracanes y la contaminación—tienen en la calidad de vida de las personas mayores; así como el papel del entorno urbano en las oportunidades de recuperación. En México y la región de América Latina y el Caribe, se han realizado importantes aportaciones que toman en consideración la perspectiva de los derechos humanos y, sobre todo, que incluyen, en sus investigaciones, la experiencia de personas mayores. Por último, en la escala micro, se analiza tal experiencia específicamente en procesos de recuperación, a partir de un enfoque cualitativo, la cual representa los elementos teóricos de interés planteados en las dos secciones precedentes.

Las autoras construyen este texto a partir de dos ideas fuerza. La primera de ellas es que, para entender la noción de riesgo de desastre en la población adulta mayor, es indispensable entender y atender las *desventajas acumuladas*. Este concepto—propio de los estudios del curso de vida—conjuga las desigualdades sociales-estructurales con las pérdidas asociadas a la trayectoria de vida; además, se utiliza para entender tanto los impactos diferenciados en las personas mayores,

como sus capacidades y recursos para hacer frente a situaciones de pérdida o crisis. La segunda idea fuerza es que, a partir de la experiencia de esas desventajas acumuladas, las personas mayores suelen mostrar formas distintivas de agencia que forman parte de los procesos participativos de su propia recuperación. En ese sentido, aunque se reconocen las vulnerabilidades, se destaca la relevancia de la inclusión y las capacidades de las personas mayores en los contextos críticos que nos ocupan. Ello es especialmente importante en cuanto a que sus saberes, conocimientos y experiencia son esenciales para la memoria y representación de los procesos de recuperación.

En el capítulo titulado *Intervenciones psicosociales en la recuperación de desastres*, Javier Urbina Soria y Karina Landeros Mugica (Facultad de Psicología, UNAM) presentan un análisis de dos dimensiones no valoradas suficientemente en las políticas públicas. Por un lado, las intervenciones psicológicas directas con individuos y comunidades que viven el trauma y, por el otro, los aspectos psicosociales en la prevención.

Este artículo aborda los puntos más relevantes de la atención psicológica y psicosocial, a partir de las manifestaciones de fragilidad, peligro, temor o conmoción presentes en las esferas cognoscitiva, afectiva y conductual en la fase crítica del desastre, así como de la desorganización afectivo-emocional que se manifiesta con posterioridad. Si estos aspectos no son adecuadamente tratados, pueden afectar significativamente la salud mental de las personas, su entorno social inmediato, y sus capacidades para la actuación cooperativa, empatía y participación, indispensables para procesar los acontecimientos propios de un proceso de recuperación. Los autores revisan algunos aspectos clínicos de los modelos de intervención que se utilizan en las crisis asociadas a desastres (primeros auxilios psicológicos, terapia centrada en el trauma, psicoterapia breve, intervenciones grupales, estrategias de mediación, entre otros), así como las características que deben tener las intervenciones en los distintos momentos del proceso de gestión de riesgo.

Este capítulo destaca por la forma como aborda la dimensión social de la atención psicológica. Los autores revisan distintos elementos de las intervenciones con base comunitaria, para promover la integración, la participación y la calidad de las interacciones sociales, de manera que puedan ser identificadas, adecuadamente, las necesidades de cada comunidad y la situación que viven.

En esta revisión, son particularmente significativas las diferentes herramientas de intervención que se mencionan, desde estrategias de comunicación efectivas, escucha activa, análisis de contexto, organización y priorización de tareas, hasta manejo de culpa y expectativas.

Este también aborda las diferentes necesidades de las poblaciones afectadas, a partir de sus características especiales (infancias, madres, personas adultas mayores), su cercanía con el contexto de crisis (personas que perdieron seres queridos, personas que perdieron su patrimonio económico o cultural, o personas que pertenecen a la comunidad, aunque no hayan sido directamente afectadas), y su papel en las intervenciones en la emergencia y en la recuperación (personal de rescate, voluntarios). En este sentido, se señala la relevancia de la atención psicológica tanto en la fase crítica de la emergencia, como en la posterior, en el mediano y largo plazo; además, se hace énfasis en el papel que juegan la percepción y comunicación dentro de un enfoque general de prevención.

Finalmente, se analizan las intervenciones psicosociales en el contexto más general de la gestión integral del riesgo de desastres. Los autores señalan claramente hasta qué punto es imprescindible la atención a la salud psicológica para el proceso de recuperación individual y social, y cómo las herramientas de intervención en materia de comunicación del riesgo forman parte de la construcción de las capacidades de afrontamiento de las que puede echar mano un grupo humano en una posible situación de riesgo. De esta manera, la atención psicosocial es una llave para el logro de todas las otras dimensiones de la recuperación.

El capítulo *Aproximaciones en torno a la recuperación del patrimonio cultural mexicano*, de David Antonio Torres Castro (Instituto Nacional de Antropología e Historia), se centra en el doble significado del patrimonio. El carácter social y simbólico le confiere sentido al patrimonio material desde los referentes culturales e históricos, lo cual trasciende el significado arquitectónico e inmobiliario para subsumirse en la vida cotidiana y en la historia colectiva.

A partir de un recuento puntual de seis conceptos (recuperación, rehabilitación, restauración, reconstrucción, *retrofitting* y reparación), el autor propone una definición de patrimonio cultural en un sentido amplio, sugiriendo que este tiene un papel importante en la recuperación en su carácter de impulsor de resiliencia social, al retroalimentar las diversas formas de organización comunitaria. Sin embargo, plantea el autor, los factores de riesgo propios del patrimonio

son difíciles de conocer previamente a la amenaza desencadenante; este desconocimiento aumenta su vulnerabilidad e incide en la atención posterior a la fase de impacto.

Los seis conceptos que estructuran este capítulo (recuperación, rehabilitación, restauración, reconstrucción, *retrofitting* y reparación) son su columna vertebral y abordan, justamente, las diferentes dimensiones o componentes del patrimonio. Mientras que la *recuperación* es un proceso general posterior al impacto —orientado por políticas normativas hacia el desarrollo—, la *rehabilitación* refiere a la recuperación física de sitios, espacios y edificios; la *restauración*, a las acciones aplicadas a un bien para facilitar su apreciación, comprensión, uso y transmisión, por medio de una conjunción de técnicas y procesos a los que se recurre para revelar, recuperar o representar con la mayor precisión posible; el *retrofitting* (reacondicionamiento), por su parte, busca entender las acciones y decisiones orientadas a la mejora y refuerzo de las estructuras para que sean más resistentes a los efectos dañinos de las amenazas; *reparación* es un término menos riguroso para denotar las acciones enfocadas en reemplazar o corregir componentes rotos, dañados o defectuosos de un edificio, así como realizar modificaciones o renovaciones menores; finalmente, *reconstrucción* —un término que, señala el autor, es erróneo para el análisis de la recuperación del patrimonio— se refiere al conjunto de decisiones, acciones y procesos enfocados en la recuperación o restitución física de bienes, edificios o sitios que han sido total o parcialmente dañados, o que están gravemente deteriorados.

Una contribución fundamental del autor es la distinción de la recuperación del patrimonio cultural que surge desde la comunidad afectada y se presenta como una alternativa que contrasta con la noción institucional. El capítulo explica por qué la recuperación, desde el punto de vista del patrimonio cultural, debería ser la reactivación de las tradiciones, conocimientos, habilidades y todo tipo de actividades sociales que se articulan a través y en torno a las representaciones tangibles del mismo, de tal manera que soporte la recomposición, la continuidad identitaria y la pertenencia al sitio afectado. Ello facilita, incluso, la práctica de rituales espirituales necesarias para la contención emocional de las personas y de la identidad en una comunidad, lo que ayuda a recobrase del efecto traumático desde una perspectiva psicosocial.

En la última parte de este texto, se aborda una valiosa discusión sobre el marco legal e institucional que existe en México, en materia de protección y recuperación del patrimonio cultural en contextos de desastre. Aquí, el autor problematiza la incompleta vinculación entre el marco legal—programático y financiero—y la gestión de riesgo con la legislación que regula el patrimonio cultural: la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, particularmente, en cuanto a su orientación reactiva. Al igual que en otros capítulos de esta obra, identifica las dificultades derivadas de la sectorialización y el control institucional de la respuesta a desastres, en este caso, referentes a la atención a los aspectos materiales e inmateriales del patrimonio cultural.

El último capítulo, *Corolario en torno a la recuperación en casos de desastre*, de Raymundo Padilla Lozoya y Georgina Guadalupe Rivas (ambos de la Universidad de Colima), hace un recuento de las contribuciones de este libro, a la luz de la diversidad teórica y empírica de la literatura internacional sobre recuperaciones. En este corolario, se recupera la centralidad del carácter procesual del desastre y las ideas clave para la conceptualización de la recuperación, así como su traducción en acciones específicas, con un enfoque de derechos y una perspectiva multiactor y de corresponsabilidad. Ello no representa una aproximación rígida o poco realista a las profundas problemáticas de la recuperación —y del desastre, proceso que le da origen—. Por el contrario, recupera y comenta varias de las ideas centrales del libro en cuanto a la dimensión ética de la gestión integral de riesgos, sin dejar de lado las discusiones sobre la desigualdad, la injusticia y las desventajas acumuladas. Finalmente, la recuperación va más allá de la reparación de daños y pérdidas; se trata de atender la parte humana del desastre, a partir de la reducción de vulnerabilidades, con base en una gestión política más integral y en procesos participativos. Esperamos que, con esta obra, escrita en español, para el contexto mexicano, logremos iniciar una necesaria discusión pública y académica sobre los cambios en la base legal, programática, financiera, científica y ciudadana que requerimos para mejorar nuestra comprensión, diseño e implementación de procesos de recuperación, en los contextos de desastre con los que coexistimos. ♦

Referencias

- Berke, P. R., Kartez, J. y Wenger, D. (1993). Recovery after Disaster: Achieving Sustainable Development, Mitigation and Equity. *Disasters*, 17(2), 93-109. <https://dx.doi.org/10.1111/j.1467-7717.1993.tb01137.x>
- Bollin, C., y Khanna, S. (2007). *Review of Post Disaster Recovery Needs Assessment and Methodologies. Experiences from Asia and Latin America*. United Nations Development Programme, ECLAC, International Recovery Platform. <https://www.undrr.org/publication/review-post-disaster-recovery-needs-assessment-and-methodologies-experiences-asia-and>
- Calderón, G. (2001) *Construcción y reconstrucción del desastre*. México: Plaza y Valdés.
- Canseco, B. P. (2022). *Colectivos modernos ante la pérdida: Una etnografía de la acción colectiva condominial frente al sismo del 19S en la Ciudad de México* [Tesis de Doctorado en Estudios Urbanos y Ambientales]. El Colegio de México.
- Davis, I. y Alexander, D. (2016). *Recovery from disaster*. Routledge.
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas. (2009). *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*. Ginebra: UNISDR. https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRterminologySpanish.pdf
- Ferris, E. (2011). *Natural disasters and human rights: Comparing responses to Haiti and Pakistan*. Boston: Center for Human Rights and International Justice, Boston College. <https://www.bc.edu/content/dam/files/centers/humanrights/pdf/CHRI%20newsletter%20Winter%202010-11.pdf>
- Few, R., Chhotray, V. y Tebboth, M. (2018). *Recovery with Dignity*. School of International Development, University of East Anglia. <https://devresearch.uea.ac.uk/project/recovery-with-dignity/>
- Few, R., Marsh, H., Jain, G., Singh, C. y Tebboth, M. (2021). Representing Recovery: How the Construction and Contestation of Needs and Priorities Can Shape Long-term Outcomes for Disaster-affected People. *Progress in Development Studies*, 21(1), 7-25. <https://doi.org/10.1177/1464993420980939>
- García, V. (coord.). (2008). *Historia y desastres en América Latina*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (La Red).
- García, V. (coord.). (2021). *La antropología de los desastres en América Latina. Estado del arte*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social; El Colegio de la Frontera Norte; El Colegio de Michoacán; Editorial GEDISA.

- Garza, M. y Rodríguez, D. (Coords.). (1998). *Los desastres en México: una perspectiva multidisciplinaria*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hewitt, K. (1983). *Interpretations of calamity: From the viewpoint of human ecology*. Winchester: Allen & Unwin Inc. <http://www.ilankelman.org/miscellany/hewitt1983ic.pdf>
- Insurance Institute for Highway Safety (IIHS, 2021, julio 7). «*Recovery with Dignity*» findings and workshop roadmap. [video]. Youtube. Indian Institute for Human Settlements. <https://www.youtube.com/watch?v=MfAZKE15ngw>
- Jerolleman, A. (2019). *Disaster recovery through the lens of justice*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Jha, A. K. y Duyn Barenstein, J. E. (2010). *Safer homes, stronger communities: A handbook for re-constructing after natural disasters*. Washington: The World Bank.
- Joseph, J., Irshad, S. M. y Alex, A. M. (2021). Disaster recovery and structural inequalities: A case study of community assertion for justice. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 66, 102555. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2021.102555>
- Mansilla, E. (1996). Notas para una reinterpretación de los desastres. En E. Mansilla (ed.). *Desastres: modelo para armar* (pp. 58-70). La Red.
- Mansilla, E. (2006). Katrina, Stan y Wilma. Tres desastres en busca de un paradigma. *Nueva Sociedad*, (201), 11-19. https://biblioteca.hegoa.ehu.es/downloads/15552/%2Fsystem%2Fpdf%2F1389%2Fkatrina__Stan_y_Wilma.pdf
- Nalla, V., y Ranjit, N. (2020, febrero 5). Long-term recovery is a key aspect of disaster management, but it is neglected in the Act. *The Hindu*. <https://www.thehindu.com/opinion/op-ed/beyond-preparedness/article30735985.ece>
- Olshansky, R. B. (Ed.). (2016). *Urban planning after disasters: Critical concepts in built environment*. Routledge.
- Paul, B. K. (2019). Channeling Disaster Aid: Process and Problems. En B. K. Paul, *Disaster Relief Aid* (pp. 43-99). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-77282-0_2
- Quarantelli, E. L. (1999). *The disaster recovery process: What we know and do not know from research*. Delawer: Disaster Research Center .
- Rice, K., Felizzi, M. V. y Hagelgans, D. (2017). Human Rights-Based Approach to Disaster Management: Valparaiso, Chile. *Journal of Human Rights and Social Work*, 2 (4), 117-127. <https://doi.org/10.1007/s41134-017-0040-5>
- Rodríguez, D., Briones, F., Garza, M. y Mejía, A. (2018). *Protección civil y derechos humanos*. Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-06/Proteccion-Civil-DH.pdf>

- Tierney, K. (2019). *Disasters: A sociological approach*. Cambridge: Polity Press.
- Tierney, K. y Oliver-Smith, A. (2012). Social Dimensions of Disaster Recovery. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 30 (2), 123-146. <http://ijmed.org/articles/597/download/>
- Toscana, A. y Monroy, J.F. (2013) *Riesgos y desastres: aproximaciones teóricas y empíricas*. Estado de México, Universidad Intercultural del Estado de México, Plaza y Valdés.
- Vera, G. (2009). *Devastación y éxodo: memoria de seminarios sobre reubicaciones por desastre en México*. Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T. y Davis, I. (2004). *At risk: Natural hazards, people's vulnerability, and disasters*. Routledge.

Desastre y recuperación en la administración pública

NAXHELLI RUIZ RIVERA¹

DANIEL RODRÍGUEZ VELÁZQUEZ²

«Recovery: the second disaster»

SAMANTHA MONTANO

Introducción: La recuperación, ¿una materia de administración pública?

A pesar de una larga historia de desastres, México tiene un déficit en diseño y puesta en práctica de medidas y estrategias de recuperación desde el punto de vista de la acción del Estado, la cual se ha centrado, durante muchas décadas, en la atención de emergencias y la reconstrucción material de infraestructura y vivienda dañada. En la introducción de este libro, se menciona que los desastres son procesos sociales de largo alcance que no pueden reducirse a los momentos de la manifestación crítica de daños y pérdidas. Estos se expresan en mediano y largo plazo, tanto en su origen como en sus consecuencias, por lo que conceptualizar la recuperación tiene implicaciones importantes respecto a su comprensión como proceso. En ese sentido, al hablar de la recuperación nos referimos a la gestión que sucede a la emergencia o manifestación crítica del desastre, la cual se construye a partir de un diagnóstico específico de necesidades y daños, e incluye el bienestar físico, psicosocial y económico de las personas afectadas, además del restablecimiento adecuado de las condiciones materiales de su entorno. La recuperación se conceptualiza como parte del proceso de desastre y no como algo externo o ajeno a este.

1. Instituto de Geografía, UNAM

2. Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM

En este capítulo, abordamos una de las diversas dimensiones políticas de lo que ocurre en un contexto social que ha vivido el componente crítico de un desastre: la intervención de entidades gubernamentales posterior a la fase inmediata de la emergencia. Esta, en principio, busca generar un mejor estado de las circunstancias que, dependiendo de la teoría y enfoque sobre los desastres que se aborde, tiene diferentes definiciones. Por ejemplo, en el marco legal de México, se define como un «retorno a la normalidad» en el menor tiempo posible (Ley General de Protección Civil, artículo 2o., fracción 44). Por otro lado, en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (en adelante Marco de Sendai), en la prioridad 4, se define como «reconstruir mejor» (*build back better*), para no recrear las condiciones que dieron origen, en primera instancia, a la situación de crisis. En otros casos, se habla de restaurar la funcionalidad —especialmente de la infraestructura y de las actividades económicas— (Arenas *et al.*, 2011; Núñez y Giraldo, 2012), o lograr una «reparación social» (Aijazi, 2015): una combinación entre la restitución de la vida cotidiana y una reconstitución de la condición humana de los afectados.

Como se desprende de estas perspectivas, uno de los grandes debates sobre los procesos de recuperación —en lo que a la intervención de la administración pública³ se refiere— cuestiona, precisamente, cómo se definen los objetivos que constituyen el referente de la recuperación. Diversos estudios plantean estas metas de dos maneras: la primera, en función de la evaluación de los tipos de desastres y los impactos diferenciales que conllevan; y la segunda, a través de la definición de un conjunto de indicadores que den cuenta de un ejercicio prospectivo sobre los escenarios mínimos y óptimos.

Reflexionar acerca de la recuperación, qué procesos implica y qué lecciones pueden desprenderse de analizar diferentes casos en países de los cinco continentes es un tema que se ha explorado por décadas (Alexander *et al.*, 2007; Chang y Rose, 2012; Charlesworth y Ahmed, 2017; Davis, 2007; Davis y Alexander, 2016;

3. Con administración pública nos referimos a las organizaciones del Estado que actúan en el marco del poder ejecutivo, en los diversos niveles de gobierno. A pesar de su relevancia, no se considera en este capítulo el papel de los poderes legislativo ni judicial, debido a que sus alcances son de naturaleza muy distinta, por lo que están fuera de lo delimitado para este trabajo.

Haas *et al.*, 1977; Johnson y Olshansky, 2016; Olshansky y Chang, 2009; Powell *et al.*, 2020; Quarantelli, 1999; Smith y Birkland, 2012; Sou *et al.*, 2021; Tierney y Oliver-Smith, 2012; Yi y Yang, 2014). A partir del bagaje conceptual y de experiencias que se refleja en los estudios referidos, se ha señalado de manera reiterada que, si bien no hay *recetas únicas*, se identifican aspectos fundamentales que constituyen la base de la recuperación entendida como proceso, dado que no es un resultado por sí mismo (Johnson y Olshansky, 2016, p. 9; March *et al.*, 2017). Dicho proceso se define con base en un conjunto de objetivos que ayudan, desde un punto de vista integral, a guiar la acción y las intervenciones específicas de diferentes actores sociales y políticos, en distintas esferas de lo social, para atender aspectos como los siguientes:

1. La infraestructura material, bienes y servicios públicos de calidad.
2. La restitución de los bienes materiales mínimos, especialmente la vivienda en condiciones de habitabilidad óptima.
3. La superación individual y colectiva de los procesos de trauma y duelo.
4. La rehabilitación de las condiciones económicas locales que permitan sostener los medios de vida.
5. Los procesos de participación social y comunitaria necesarios para garantizar el cumplimiento de derechos, evitando procesos de condicionamiento político (por ejemplo, redes clientelares).

Al considerar estos componentes, es evidente que la recuperación es un proceso en el cual intervienen múltiples actores que se manifiestan en diversos contextos y escalas. Las organizaciones que conforman la administración pública son algunos de ellos. Sin embargo, no son *un actor más*; sus decisiones y acciones son determinantes para diseñar y operacionalizar los procesos de recuperación. Pero si no tienen la perspectiva adecuada, pueden contribuir a que el desastre se convierta en un proceso fallido de desarrollo a largo plazo. Por ello, los modelos de intervención deben tener un enfoque integrador.

Diseñar e implementar una recuperación recae en distintas entidades de la administración pública (por ejemplo, de ordenamiento territorial, protección civil, finanzas, obras públicas, entre otras), cada una con problemas de fondo y contextos organizacionales que limitan sus capacidades, incluso en los tiempos

de *normalidad*. Consideremos, por ejemplo, las limitaciones y tensiones en la coordinación entre órdenes de gobierno y sus tareas concurrentes: los problemas fiscales y de gasto público y las dificultades para el diseño y puesta en marcha de estrategias, acciones y recursos, desde una orientación transversal, en gobiernos altamente sectorizados. Estos problemas pueden incidir en un diseño e implementación de estrategias de recuperación limitados, ocasionando una profundización de los efectos de los desastres en las personas y los lugares afectados.

En este trabajo, analizamos tres aspectos sustantivos: 1) la evaluación de daños y necesidades, 2) el financiamiento de la recuperación, y 3) la participación social en la recuperación y el involucramiento de la población en conjunto con actores gubernamentales. Se discute el hecho de que la recuperación, parte fundamental de la gestión integral del riesgo de desastres, se ha incluido o no como un componente más de las rutinas organizacionales de la administración pública mexicana.

Uno de los principales problemas de la forma como se trabaja en México este proceso radica en su fragmentación y falta de comprensión, no como una situación extraordinaria o atípica, sino como parte de los asuntos que deben atenderse a través de políticas públicas consistentes, de tal manera que se puedan definir objetivos, generar procedimientos y rutinas, y utilizar racionalmente los recursos, con base en perspectivas reparatorias y garantistas de derechos humanos. Todo ello tiene como fundamento una visión de la recuperación no como una circunstancia excepcional, sino como parte de la política pública de gestión de riesgo de desastres, precisamente, para romper el ya conocido «ciclo del riesgo-desastre», y dar paso a visiones orientadas a la reducción del riesgo (Bosher *et al.*, 2021).

La actuación de la administración pública en procesos de recuperación es, por definición, una intervención difícil. A pesar de que los desastres son procesos que se manifiestan con cierta frecuencia, por varias razones, el contexto posterior tiende a verse siempre como una situación de *excepcionalidad*. Esto se ha descrito como una «compresión en el tiempo» (Olshansky *et al.*, 2012), que se explica por la necesidad de resolver pérdidas de diversos tipos. Normalmente, las pérdidas ocurren en tiempos mucho más extendidos (años o décadas); sin embargo, en contextos de desastre, las pérdidas ocurren rápidamente y están comprimidas en meses o pocos años. Además, la información, los recursos y la conexión entre los actores involucrados fluyen de una manera mucho más lenta

de lo que la solución a las demandas requiere. Por ello, las desigualdades pre-existentes se incrementan; los actores con mayores recursos hacen uso de ellos, mientras que, quienes menos tiene, cuentan con menores posibilidades de lograr su recuperación.

Por otro lado, esta intervención es complicada porque, en principio, es necesario establecer parámetros que permitan alcanzar los objetivos y obtener condiciones mejores que las que causaron la pérdida en primera instancia. Es decir, se requiere una *imagen objetivo*, aspecto que constituye uno de los grandes problemas para conceptualizar la recuperación. Cabe mencionar que los contextos y territorios donde ocurren los desastres no son universales; las afectaciones a las personas son diferentes, dependen de las circunstancias locales y están histórica y espacialmente situados. Por lo tanto, deben entenderse las particularidades y necesidades concretas de cada persona y comunidad, del contexto específico en el que ocurre, para poder definir las metas y los mecanismos necesarios para solventar y subsanar los daños y las pérdidas.

Comúnmente, esta *imagen objetivo* se ha definido como un regreso a la normalidad o con el término de *reconstruir mejor (build back better)*. Sin embargo, hay una creciente resistencia a utilizar esta terminología, debido, precisamente, a su ambigüedad al identificar las causas del desastre, así como a su limitada capacidad de abordar las desigualdades que llevan a –y profundizan en– los impactos del desastre (Cheek y Chmutina, 2021). En nuestra reflexión, se aspira, además de incidir decisivamente en las causas del desastre, a generar en los afectados una condición de bienestar, culturalmente adecuada a los diferentes contextos, lo cual implica atender procesos singulares.

El primer paso es, pues, definir una imagen objetivo de cómo debería ser la recuperación en cada uno de los contextos en los que las personas han sufrido un desastre. Metodológicamente, debe establecerse una adecuada línea base que, por lo general, parte de una evaluación de necesidades que permite identificar claramente los daños y las pérdidas, así como las características de las personas afectadas (Jeggle y Boggero, 2018; Markhvida *et al.*, 2020; Rotimi *et al.*, 2007). Estas evaluaciones de daños y de necesidades son complementarias, aunque diferentes (Montano, 2021). Mientras que las primeras –de daños– se asocian con un enfoque de evaluación económica y del impacto material, las segundas –de necesidades– usualmente se orientan a la atención de los impactos psicosociales

y culturales; es decir, implican dos prioridades o tipos de acción pública distintos. Las evaluaciones iniciales, además, son cruciales para priorizar acciones y dirimir los conflictos éticos y redistributivos que conllevan prácticamente todos los procesos de recuperación (Shrestha *et al.*, 2019; Verchick, 2012, 2012).

La *imagen objetivo* de la recuperación no puede dictarse desde arriba o desde una sola voz; es necesario que sea construida a partir de protocolos y procedimientos colaborativos o, por lo menos, participativos, ya sea horizontales o mixtos. En este sentido, la participación social es fundamental porque existe una diversidad de intereses y necesidades en las comunidades afectadas, por lo tanto, es indispensable para una recuperación integral. En contraste, los modelos verticales tienden a simplificar, de manera importante, esta diversidad, lo que puede tener efectos negativos e incluso provocar una revictimización. Por ello, el segundo requerimiento de la recuperación son los mecanismos de participación incluyente en la toma de decisiones y garantías de acceso a la información.

Finalmente, debemos señalar la importancia de los recursos económicos en todo proceso de recuperación. El costo del desastre es, sin duda, uno de los asuntos públicos de mayor relevancia para definir los alcances y cauces de los procesos de intervención y las posibilidades de lograr la *imagen objetivo*. El monto extraordinario de recursos que se requiere no solamente representa un reto en cuanto a las fuentes de financiamiento, sino también en relación con los procesos administrativos, de rendición de cuentas y de prioridades de ejercicio, sobre todo, porque implica mecanismos administrativos totalmente distintos a los de tiempos de «normalidad» al ejercer gasto corriente. Para revisar las implicaciones de este aspecto, es necesario considerar algunos elementos clave en materia de descentralización, gasto público ejercido por gobiernos locales e instrumentos fiscales disponibles, para el caso de México. Se parte del principio de que la recuperación es un proceso social que requiere recursos que no pueden ser asumidos totalmente por las personas que sufren las pérdidas, y de que el papel de la administración pública es «salvaguardar el interés público y proteger a los individuos ante riesgos colectivos, que por lo tanto superan sus capacidades, conocimientos o recursos [...] y no pasar sus costos a los individuos» (Dussauge, 2021).

En este capítulo se expondrán hallazgos, en líneas generales, de cada uno de los tres aspectos antes mencionados (evaluación de daños e identificación de necesidades; financiamiento de la recuperación, y participación y representación

en los procesos de toma de decisiones), en tanto que son las tres vertientes principales para la intervención de la administración pública. Aunque es imposible agotar la complejidad de estos tres elementos nodales de la recuperación, planteamos las diferentes problemáticas de cada uno de ellos y el correspondiente papel de la administración pública. Al final del capítulo, se presentará una reflexión sobre la alineación de los tres aspectos referidos, con el objetivo de contribuir al diseño de recuperaciones en México de maneras renovadas, integrales y posibles, en nuestro marco legislativo y organizacional.

La evaluación de necesidades vs. la evaluación de daños

El primer aspecto indispensable para que las acciones de la administración pública puedan coadyuvar a concretar procesos integrales de recuperación es la identificación adecuada de necesidades. Desde una perspectiva comparativa, este elemento es crucial para que la administración pública pueda priorizar y focalizar las acciones en pro de la recuperación.

En la última década, se ha implementado una metodología, desarrollada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación del Banco Mundial (GFDRR), que combina la evaluación de daños y pérdidas con un diagnóstico de las necesidades de la población afectada, enfocado, específicamente, en informar sobre las actividades implementadas por la administración pública. Esta es la denominada Evaluación de Necesidades Post-Desastre [PDNA, *Post Disaster Needs Assessment*] (Jeggle y Boggero, 2018). Al corte del citado informe, a mediados de 2017, se habían realizado 55 PDNA en todas las regiones del mundo; después de esa fecha, se han aplicado PDNA en más países, como Ecuador y El Salvador e, incluso, se ha ampliado el formato para abarcar los impactos de la pandemia por la enfermedad COVID-19⁴.

Las PDNA incluyen dos rubros principales: una evaluación cuantitativa de daños y pérdidas (*Damage and Loss Assessment*, DALA), y una sobre las necesidades

4. Servicio para Instrumentos de Política Exterior de la Comisión Europea, disponible en el sitio <https://cutt.ly/iqchCgN>. Último acceso: 14 de octubre de 2021.

para la recuperación (*Human Recovery Needs Assessment*, HRNA), enfocada en las estructuras sociales, institucionales y de cultura local, con recomendaciones que abarcan los sectores económicos, de infraestructura de salud y vivienda, entre otros (Paul, 2019). Esta metodología parte de una iniciativa de revisión de diversos marcos de evaluación de necesidades de recuperación, promovida por el PNUD (Bollin y Khanna, 2007); la cual fue firmada, en 2008, por las Naciones Unidas, la Comisión Europea y el Banco Mundial, como la Declaración Tripartita en la Evaluación Post Crisis y Planeación para la Recuperación⁵ (Jones, 2010). En 2015, en el contexto de la construcción del Marco de Sendai, se publicó una actualización sobre los denominados Marcos de Recuperación Post-Desastre (DRF por sus siglas en inglés), en la cual se amplió la aplicación de estas herramientas a procesos de gestión prospectiva, complementando así los alcances de la evaluación originalmente desarrollada (GFDRR, 2015). A pesar de ser una estrategia ampliamente reconocida a nivel global, se han señalado, como parte de sus limitaciones, la dificultad de establecer las líneas base para procesar las evaluaciones, y el adoptar estrategias de reconstrucción más orientadas a las perspectivas de los donantes y financiadores internacionales, que a mecanismos de recuperación propuestos y construidos desde las comunidades afectadas (Le De, 2011).

En México existen metodologías bien establecidas para la evaluación de daños y pérdidas. En 1999, se publicó, en el Centro Nacional de Prevención de Desastres, la serie *Impactos socioeconómicos de los desastres*⁶, en la cual se desarrolla un análisis cuantitativo de los daños (Bitrán, 2000) de gran valor para analizar este aspecto de los desastres desde una perspectiva cuantitativa y comparada en el tiempo. Por otro lado, el procedimiento contemplado en las reglas de operación del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), especialmente el Anexo IV, establecía mecanismos de evaluación basados en los tipos de daños y criterios asociados con la condición socioeconómica de las personas, para delimitar perfiles de beneficiarios. Este diseño también está contemplado en los diferentes instrumentos

5. *Tripartite Statement on Post-Crisis Assessment and Recovery Planning*, disponible en el sitio <https://cutt.ly/pQcdMm6>. Último acceso: 14 de octubre de 2021.

6. Para las referencias de la serie completa, consultar la página de publicaciones del Centro Nacional de Prevención de Desastres, disponible en el sitio <https://cutt.ly/tqvxowC>. Último acceso: 14 de octubre de 2021.

que constituyen el modelo sustituto del fideicomiso FONDEN; específicamente en los nuevos *Lineamientos de Operación Específicos para atender los daños desencadenados por fenómenos naturales perturbadores*⁷. Ninguno de estos instrumentos considera la evaluación de necesidades; de hecho, debe señalarse que, en ambos casos, los modelos de atención tras la fase de emergencia se enfocan exclusivamente en las dimensiones de rehabilitación y reconstrucción material, definidas a partir de la clasificación del nivel de pérdida. Por ejemplo, para el caso de la intervención en vivienda, este enfoque se centra en individuos o núcleos familiares singulares, acotados por la relación de propiedad; mientras que la evaluación de necesidades incluiría los medios de vida, lazos sociales y hábitat de las personas.

En este sentido, lo que sin duda ha marcado el papel y alcance de la administración pública en los procesos de desastre en México han sido algunos de los conceptos presentes en el marco legal que permean el diseño institucional. La Ley General de Protección Civil de 2012 reconoce los daños y pérdidas probables como el aspecto primordial que debe ser atendido (artículo 2o., fracción 49) y, aunque menciona el concepto de recuperación, es distinto y mucho más limitado que el planteado en otros estudios que ya hemos referido. En nuestra legislación, la recuperación se conceptualiza como una *vuelta a la normalidad* (artículo 2o., fracción 45)⁸, de manera que el marco jurídico no contiene referencia alguna a una evaluación de necesidades, sino que se limita a la restitución de la infraestructura y vivienda (en singular) a su condición previa al impacto del mal llamado *fenómeno perturbador*. La ley no contempla varios de los aspectos señalados en la introducción de este capítulo tales como la rehabilitación de los medios de vida, la atención psicosocial del trauma o la participación social. Esta es una de las principales limitaciones de nuestro marco legal, que por décadas ha influido en la definición de las facultades, atribuciones y enfoques de la administración pública para enfrentar la recuperación, y

7. Publicados el 13 de agosto de 2021 en el Diario Oficial de la Federación, disponibles en el sitio https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5626531&fecha=13/08/2021. Último acceso: 14 de octubre de 2021.

8. Este artículo de la Ley General de Protección Civil establece la siguiente definición: «XLV. Recuperación: Proceso que inicia durante la emergencia, consistente en acciones encaminadas al retorno a la normalidad de la comunidad afectada».

que no reconoce la obligación de diseñar políticas públicas bajo los principios de los derechos humanos.

En síntesis, para la administración pública, la ley valida el enfoque centrado en daños (que prevalece en la actualidad), en detrimento del enfoque centrado en necesidades. Cambiar nuestra legislación sería el primer paso tanto para reorganizar los programas y el financiamiento de intervención (tema que será abordado ampliamente en el siguiente apartado), como para rediseñar institucionalmente las tareas de recuperación y, por lo tanto, un marco menos *excepcionalista*, orientado desde la perspectiva de gestión integral de riesgos de desastre. La evaluación de necesidades a partir de criterios específicos permitiría enfocar las intervenciones y los recursos públicos diferenciados en sectores con impactos o vulnerabilidades más agudas. También sentaría las bases para elaborar programas específicos y atender los aspectos sociales e inmateriales necesarios en la mayoría de los procesos de recuperación, tales como la mediación de conflictos, la atención a la violencia de género, la construcción de memoria o la calidad ambiental del contexto afectado.

El financiamiento de la recuperación

Hacerse de recursos para atender todas las tareas de la recuperación es un reto colosal. El problema radica en que se requiere acceso continuo a múltiples fuentes de financiamiento no extraordinarias durante un largo periodo, en contextos en los que las finanzas públicas enfrentan, de por sí, enormes limitaciones. A ello se suman responsabilidades específicas en materia de rendición de cuentas, ya que la opacidad, en cualquier régimen de financiamiento, es un obstáculo directo para alcanzar los objetivos del proceso de recuperación.

En una revisión de estrategias financieras en contextos posteriores a la emergencia, en México y en otros países (Azuela, 1989; Cavallo y Noy, 2011; CEDUA, 2018; Clarke y Dercon, 2016; Connolly *et al.*, 1991; Dharmavaram, 2013; Duhau, 1987; Freeman, 2004; Fuentes y Acosta, 2021; Linneroothbayer y Mechler, 2007; Marcelo *et al.*, 2020; Miller y Keipi, 2006; Mukherji, 2014; OECD, 2013; Pettersen *et al.*, 2005; Robinson *et al.*, 2021; Vargas *et al.*, 2021b; Williams y Whittemore, 2018), podemos observar que no existe una vía única o mecanismo ideal, ya que

los modelos de financiamiento y transferencia del riesgo utilizados en diferentes casos dependen de un conjunto de circunstancias nacionales y locales muy específicas. Entre estas se encuentra el régimen de facultades concurrentes entre órdenes de gobierno; el nivel de descentralización fiscal y política del país; la capacidad institucional de recaudación; así como las estrategias nacionales y locales en gestión de riesgos, y su integración en la planeación de las finanzas públicas y el ejercicio del gasto.

Lo que sí es posible considerar entre las opciones es el desarrollo o, en su caso, la combinación de mecanismos financieros. Es importante señalar que *mecanismo financiero*, en el ámbito de la recuperación, implica tanto las estrategias del sector público para generar recursos, como las estrategias para dirigir adecuadamente a las personas afectadas (Vargas *et al.*, 2021a, p. 3), de manera directa, o indirecta, a través del gasto público en infraestructura, programas sociales o en el financiamiento de medidas no estructurales, tales como la mediación sociocultural.

En los estudios de caso revisados, se identificaron mecanismos muy diversos, los cuales se sintetizan en el cuadro 1. La adopción de alguno de ellos o su combinación no depende de la decisión aislada de un gobierno local. Por el contrario, debe comprenderse dentro del marco legal y programático de la gestión integral de riesgos de desastres de cada país y región y, particularmente, del reconocimiento de las obligaciones del Estado, en materia de reducción del riesgo de desastre. En gran medida, de eso dependen los ajustes en los aspectos hacendarios, fiscales u organizacionales necesarios para implementar cualquiera de ellos. Para ser viables, cada una de estas opciones implica ciertas precondiciones, como contar con capacidades técnicas, establecer acuerdos o convenios intergubernamentales, contar con bases y padrones fiscales, o catastros multipropósito, por mencionar algunos de ellos.

CUADRO 1. Síntesis de mecanismos de financiamiento o transferencia del riesgo, utilizados por la administración pública para atender procesos de recuperación

Mecanismo	Descripción
Traslado de partidas presupuestales	Cambio en el destino de una partida presupuestal a otra (u otras) para el financiamiento de diversas intervenciones.
Uso de reservas y gasto corriente	Utilización de recursos directos de las reservas o de libre destinación en gasto corriente.
Fondos y fideicomisos de emergencia	Diseño de instrumentos financieros multianuales específicos para contextos post-impacto, a partir de recursos de ahorro, subejercicio o ingresos no programados (multas, aprovechamientos).
Donaciones privadas	Recursos de la sociedad civil y de actores privados. No es posible estimarlo o programarlo de antemano, y requiere mecanismos de recaudación concentradores, orientados a focalizar y generar rendición de cuentas.
Deuda pública	Obtención de recursos financieros de terceros, a partir de garantías sobre los ingresos públicos futuros.
Transferencias intergubernamentales	Movimientos de recursos de un nivel de gobierno hacia otro, definidos a través de convenios de coordinación fiscal.
Créditos contingentes	Créditos contratados de antemano, para garantizar recursos a tasas previamente acordadas para la reconstrucción de infraestructura y consumo.
Instrumentos de captura de plusvalía	Mecanismos para recaudar, con fines de inversión pública, una proporción de la plusvalía del suelo urbano, a partir del cobro de derechos adicionales de edificabilidad, transferencia de potencialidad, o dispositivos similares.
Seguros y bonos catastróficos	Mecanismos de transferencia de riesgos, que pagan fondos en el caso de la ocurrencia de fenómenos naturales de una magnitud determinada. Si el fenómeno no se da durante el periodo contratado, el inversionista recibe el monto del bono o una parte, de acuerdo con lo que se haya contratado.

Mecanismo	Descripción
Aumento de impuestos	Instrumento recaudatorio solidario para financiar proyectos específicos, usualmente como un impuesto al ingreso.
Constitución de asociaciones público-privadas	Asociaciones orientadas a financiar la reconstrucción de infraestructura (carreteras, hospitales) o para influir en la recuperación de sectores específicos, tales como los micronegocios, a partir de retornos a largo plazo.

Fuente: elaboración propia a partir de revisión bibliográfica.

Ahora bien, las opciones que se sintetizan en el cuadro 1, en sí mismas no conducen a la consecución de los objetivos de la recuperación ni todas abonan de la misma manera al proceso, en relación con los aspectos de dignidad y garantía de los derechos humanos señalados anteriormente. Un ejemplo de ello es el uso de los instrumentos de captura de plusvalía en la Ciudad de México tras los sismos de 2017. Si bien se contaba con la capacidad técnica suficiente y un instrumento explícitamente orientado a la generación y reintegración de recursos para aumentar el fondo disponible para la reconstrucción de unidades habitacionales (Fuentes y Acosta, 2021), el diseño del instrumento de redensificación que se propuso tuvo varios problemas que incidieron en la credibilidad del mecanismo y la posibilidad de utilizarlo bajo un enfoque de derechos. El primer aspecto determinante en este sentido fue el diseño de los derechos adicionales de edificabilidad, a cargo del mismo sector de la administración pública de la ciudad que se ha caracterizado, en las últimas dos décadas, por la falta de transparencia en el uso de dichos instrumentos. Esto ha propiciado el abuso de desarrolladores inmobiliarios, así como el creciente encarecimiento del suelo en las zonas centrales de la ciudad.

Otra razón por la que los derechos de edificabilidad (redensificación) tuvieron una marcada oposición entre los damnificados fue la ilegibilidad de los procesos técnicos y jurídicos impuestos a la población afectada, sin oportunidad de elegir o proponer alternativas. Optar por estos mecanismos forzaba a las personas —en condiciones de vulnerabilidad económica, emocional y laboral— a dedicar mucho tiempo a los requerimientos técnicos y jurídicos, sin contención psicosocial, mediación de conflictos, ni programas de vivienda emergente y con

un escaso acompañamiento técnico. En la primera fase de este modelo (2017-2018), las personas debían buscar contratistas, regularizar la situación legal de sus inmuebles, disolver el régimen de condominio y constituirse como copropietarios, para estar en posibilidad de hacer una cesión de suelo para las viviendas adicionales (Fuentes, 2020, p. 190). Otro aspecto que contribuyó a la inoperancia de este mecanismo financiero fue que, en su principal modalidad (incremento de 35% de la superficie construida), nunca se consideró la capacidad de carga del suelo, ni en materia hídrica ni en cuanto a sus características geotécnicas, determinantes para definir la viabilidad de los proyectos en cuanto a su seguridad estructural.

Un ejemplo adicional, importante para reflexionar sobre las implicaciones de las estrategias de financiamiento, lo tenemos en el caso del recientemente extinto fideicomiso Fondo de Desastres Naturales (FONDEN). A pesar de ser un fondo internacionalmente reconocido para la atención de las fases durante e inmediatamente posterior a la emergencia —en cuanto a la obtención de recursos para las fases de emergencia, rehabilitación y reconstrucción— (IBRD y World Bank, 2012; OECD, 2013) y también por ser uno de los primeros fondos a nivel mundial en financiarse mediante la contratación de bonos catastróficos (Cárdenas, 2009), las evaluaciones que le fueron aplicadas (por ejemplo CEDUA, 2018) mostraron problemas importantes de rendición de cuentas, actualización y ejecución de lineamientos que garantizaran el cumplimiento de los objetivos de recuperación. Las auditorías relacionadas con los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017 (ASF, 2018b, 2018a, 2019a, 2019b, 2019c, 2020b, 2020a) señalaron, de manera reiterada, problemas con la identificación de los beneficiarios, la falta de aplicación de normas técnicas, de seguimiento de las obras de intervención, y un amplio abanico de faltas administrativas relacionadas con los procesos de contratación y justificación de los pagos realizados, todo lo cual demostró, al final, el incumplimiento de sus objetivos programáticos. Ello se reflejó, en general, en un diseño financiero enfocado en la infraestructura, y no en «las condiciones materiales para el ejercicio de los DESCAs»⁹ (Rodríguez *et al.*, 2018, p. 5); es decir, ha sido reiterada la omisión en observar el cumplimiento de los derechos humanos. Por otro lado, estudios académicos mostraron, también, que la instrumentación financiera no necesariamente se encontraba en las áreas geográficas con mayor vulnerabilidad, pero

9. Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA).

sí en aquellas con mayor capacidad administrativa (Ruiz y Melgarejo, 2017). El FONDEN tuvo la figura de fideicomiso multianual para no tener como límite los presupuestos anuales, siendo un instrumento flexible para responder a las necesidades inmediatas de reconstrucción física, principalmente.

Estos dos ejemplos muestran algunos de los problemas que aparecen cuando las estrategias de financiamiento son diseñadas por la administración pública. Uno de los principales problemas es que estas no se adecuan a las realidades operativas de los gobiernos subnacionales ni a las necesidades específicas de las personas afectadas; en casi todos los casos, el criterio único (o por lo menos, el principal) es garantizar su viabilidad económica para enfrentar las pérdidas. Otro ejemplo es que los instrumentos de intervención, especialmente en temas de vivienda, se diseñan como mecanismos individualizados para personas o núcleos familiares aislados del contexto social y comunitario, condicionados a demostrar la propiedad, y no hacia la reconstrucción de los medios de vida, lazos sociales y hábitat de las personas. Este es uno de los errores fundamentales de las herramientas financieras utilizadas por la administración pública para enfrentar los procesos después de la emergencia; no están pensadas para atender la recuperación como un proceso social, debido a que centran su atención en el ámbito individual (Montano, 2021).

Así también, dichos elementos explican, en gran medida, por qué la mayoría de las estrategias financieras para atender la fase posterior a la emergencia no alcanzan intervenciones efectivas e, incluso, pueden ser francamente revictimizantes. De hecho, como lo discuten ampliamente Montano (2021) y Sandoval *et al.* (2020), una característica transversal de las recuperaciones en las ciudades contemporáneas es tomar las consecuencias del desastre como oportunidades para los inversionistas, en una lógica de mercado, con el objetivo de beneficiar a reducidos sectores económicos y actores políticos. La tarea de la administración pública en esta materia debería enfocarse en desarrollar instrumentos y medidas que puedan reducir, o por lo menos mitigar, la tendencia al lucro en la reconstrucción o rehabilitación física del ambiente construido.

Por último, un aspecto adicional relevante al respecto es el que se refiere a la transparencia y rendición de cuentas. El uso de los recursos públicos en estos casos es un tema de gran interés público, ya que se asocia a la legitimidad (o el descrédito) de las intervenciones gubernamentales y su capacidad de atender

y resolver las crisis derivadas de las necesidades no atendidas, los derechos violentados y las pérdidas económicas. La falta de rendición de cuentas es un problema bien documentado como factor subyacente a los contextos de corrupción y fraude tras la fase crítica de un desastre, los cuales se han estudiado en varios países (Labadie, 2008; Lewis, 2008; Ruiz, 2021).

En este sentido, la rendición de cuentas no es una mera formalidad; se convierte en un elemento clave para construir el proceso de recuperación. En los dos ejemplos anteriormente mencionados (captura de plusvalía para reconstrucción imponiendo derechos adicionales de edificabilidad, y los fideicomisos de atención a desastres), una parte relevante de sus problemas para lograr sus objetivos derivó de la falta de transparencia en cuanto a los montos y destinos de gasto, entre otros temas. De maneras distintas, esto desacreditó dichos instrumentos y los convirtió, incluso, en nodos de conflicto político. Lo anterior se agrava en modelos de financiamiento en los que el gasto público se ejerce a través de la dispersión de recursos, subcontrataciones o subrogaciones, lo cual dificulta notablemente la capacidad de seguimiento de los recursos.

Participación social, representación e inclusión en los procesos de recuperación

Un tercer aspecto relevante para la recuperación es lograr un proceso de intervención definido—por lo menos en parte—por las comunidades afectadas (Davis y Alexander, 2016; Olshansky y Chang, 2009; Rubin, 1985). Estas investigaciones señalan que generar mecanismos no condicionados de inclusión de las personas afectadas permite que estas puedan tener el control de su propio proceso, a partir la identificación de las necesidades de cada persona y comunidad afectada¹⁰.

10. Lo señala Paula Forttes, exdelegada presidencial para la reconstrucción 27F en Chile, en CIGIDEN (2021) (minuto 41 y siguientes): «En este Policy Paper nos interpelan [...] sobre las personas, sobre las narrativas de las personas, sobre la importancia de que si queremos trabajar para mejorar la calidad de vida, tenemos que mirar a las personas. Y uno podría preguntarse “pero, ¿es tan relevante preguntarse por las personas, o hacer este énfasis, si es evidente que estamos hablando de las personas? ¿Si es evidente que estamos apuntando

La participación social y la concertación de decisiones entre múltiples actores han sido muy estudiados en México, particularmente en relación con el tema de las reubicaciones (Briones, 2010; Macías, 2001; Macías, 2015; Rodríguez *et al.*, 2018; Vera, 2019), en el que se demuestra, de manera reiterada, que la falta de una adecuada consideración del contexto social de la comunidad afectada, así como de mecanismos inclusivos para la toma de decisiones, tiene como consecuencia procesos de reubicación fallidos. En general, los estudios sobre los contextos posteriores a la emergencia nos muestran que las estrategias verticales de intervención (*top-bottom*) usualmente forman parte de sistemas orientados a obtener un mayor control político y una menor participación; por ejemplo, a través de redes de asistencialismo centralizado o condicionado. Ejemplo de ello es el desastre provocado por el huracán Paulina (1997), en la ciudad de Acapulco (Toscana, 2003; Villegas, 2005). Otros casos estudiados en países como Filipinas, China, Italia y Turquía muestran que las redes de control clientelar pueden ser vías clave para la intervención tras la fase de emergencia, a cambio de condicionar la intervención a los intereses particularistas de los patronazgos o mediadores políticos (*brokers*), quienes no necesariamente responden a la imagen objetivo de la recuperación (Kang, 2020; Özerdem y Rufini, 2013; Paker, 2016; Tan-Mullins *et al.*, 2021). Esta evidencia muestra que los modelos verticales y clientelares sí tienen potencial para generar intervenciones rápidas, pero difícilmente pueden promover una recuperación integral.

En los estudios sobre los procesos participativos en la recuperación, en el marco de la administración pública, encontramos dos vertientes principales: 1) los análisis que abordan los problemas de representación de las personas afectadas en los «órganos consultivos o los de toma de decisiones en estos contextos» (Fraser *et al.*, 2020; Miramontes, 2021; Shrestha *et al.*, 2019), y 2) los estudios que analizan la participación (o las falencias de esta) en los procesos directos de consulta y toma de decisiones, especialmente en los contextos territoriales de las

a la calidad de vida?”. Pues sí, es tremendamente importante porque no es tan evidente, y porque la evidencia de los procesos de reconstrucción nacionales y de otras realidades de otras naciones es que suelen *hacerse difusas* las personas en los procesos, y con mucha fuerza en la reconstrucción. [...] Las personas pasan a ser los *beneficiarios* y desgraciadamente, los que le ofertan a los *beneficiarios* no saben de la realidad de los *beneficiarios*».

intervenciones, como los ya citados respecto a las reubicaciones. Este último se enfoca sobre todo en una revisión crítica del diseño y ejecución de políticas basadas en modelos de intervención.

En cuanto al primer aspecto, los estudios como el de Fraser y colaboradores (2020) y Shrestha y colaboradores (2019) analizan la composición de los comités y comisiones que tomaron decisiones en dos contextos diferentes: el primero, el derivado del llamado *triple desastre* de Japón, en marzo de 2011, y el segundo, la recuperación tras el sismo de Nepal, en abril de 2015. En ambos casos, por ejemplo, se señala una marcada exclusión de las mujeres en los comités y órganos de decisión, a pesar de ser un sector con legítimos intereses en los procesos de recuperación; por otra parte, la tendencia a la sobrerrepresentación de actores con perfiles técnicos y expertos, lo cual influye de manera muy importante en la perspectiva general de estos órganos, pues no presentan composiciones plurales. Así compuestos, estas organizaciones frecuentemente reproducen discursos estigmatizantes contra los actores no expertos, sus saberes y experiencias, e imponen una perspectiva tecnocéntrica de la intervención, lo cual, definitivamente, no es la vía para construir mecanismos de gestión integral de riesgos adecuados a las condiciones (Donovan y Oppenheimer, 2016)¹¹.

11. Otro ejemplo en este sentido lo señala Paula Forttes, en la misma presentación de CIGIDEN (2021) (minuto 44 y siguientes). «Cuando a mí la presidenta me invitó a trabajar para el cierre de los procesos de reconstrucción, la tarea era muy concreta. Era elaborar en tres meses un diagnóstico sobre la situación de la reconstrucción del 27F, Chaitén y Tocopilla. Había que correr contra el tiempo, y la fundamental orientación de la Presidenta fue “preocúpate de las personas”. Y yo, en ese momento, como buena mujer que se cuestiona por qué a una la convocan a una tarea de envergadura; los hombres suelen asumir las tareas con mucho más desplante, las mujeres nos preguntamos si tenemos la capacidad para poder hacerlo y hacerlo bien... Y yo le pregunté a la Presidenta, y le digo “Presidenta, ¿por qué yo, una trabajadora social, y no un arquitecto o un ingeniero?” Y ella me dice: “Porque hay muchos arquitectos y hay muchos ingenieros. Y yo lo que necesito es construir este diagnóstico desde las miradas de los dirigentes, de las personas, de la academia, de los distintos actores que configuran las comunidades”. Pero, ¿por qué? Porque teníamos la profunda convicción de que esto no era solo importante acá, sino que era determinante. *El incluir a las personas no es sólo un gesto hacia las personas. Es un gesto hacia los resultados*» (énfasis añadido).

Este *expertocentrismo* en la gestión de riesgo es un tema que se ha tratado durante décadas en diferentes teorías sobre el riesgo y la sociedad. Douglas y Wildavsky (1982) y Douglas y Bestard-Camps (1996) abordan algunas de las implicaciones sociales de la racionalidad científica, y sobre cómo la lógica del análisis probabilístico del riesgo por parte de los expertos constituye un dispositivo que evalúa la aceptabilidad de riesgos (incluyendo riesgos inducidos por la tecnología), al tiempo que reduce la complejidad de la realidad social, pues *a partir de numerosas suposiciones configura o codifica* la interpretación social de un determinado riesgo (Douglas y Bestard-Camps, 1996, p. 106). Este tema también se aborda ampliamente en la obra de Giddens (1995), en la cual se señala que, por la gran diversidad de especializaciones y sistemas expertos que permean la vida cotidiana en la modernidad, los individuos expertos en un cierto ámbito no lo son en otro incluso cercano, con lo cual, la participación de este sector en políticas públicas tiene un carácter situacionalmente similar a la de un agente no profesional (1995, pp. 159-160).

En este tenor, los órganos de participación de aquellos procesos de recuperación dominados exclusivamente por expertos tienden a reproducir las dinámicas discursivas que Jasanoff (2003) nombra como «tecnologías de la arrogancia»: estrategias orientadas al control social. Estas se caracterizan por excluir a través de tres dinámicas de poder: 1) generar la impresión de ser rigurosas y dar una visión completa de los problemas, 2) eliminar los aspectos políticos y de juicio sobre sus posiciones y 3) limitar la internalización de aspectos problemáticos que están fuera de las suposiciones de los modelos (Jasanoff, 2003, p. 238). De ello es ejemplo el propio Comité de Grietas de la Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México, organización que fue crucial para definir procesos de reubicación. Y, sin embargo, durante años se negaron a hacer públicos o entregar al equipo de gestión del Atlas de Riesgos de la Ciudad de México diversos estudios e investigaciones sobre el subsuelo, con el argumento de que esta no era información de interés público por no estar en el ámbito de comprensión de los ciudadanos, ni siquiera de los reubicados¹².

12. Esta información fue obtenida mediante la observación directa en reuniones entre el Comité de Grietas de la Comisión para la Reconstrucción y la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México.

Por otro lado, en cuanto al segundo aspecto de la participación social, las prácticas de representación más directas en la toma de decisiones y elección del rumbo del proceso de recuperación son indispensables para llevar a cabo los modelos de intervención basados en la evaluación de necesidades. Sin embargo, como hemos explicado en apartados anteriores, esto no suele ser parte de los modelos de intervención basados en la evaluación de daños, los cuales tienen criterios *top-down* previamente definidos y mucho más limitados.

En México y otros países, existen varias experiencias de recuperación con un enfoque más horizontal y participativo (Aguilar y Moya, 2020; Davis y Alexander, 2016; Hastings y Huerta, 2018; UNDP, 2020), las cuales, en su mayoría, se han llevado a cabo un tanto al margen de las administraciones públicas subnacionales, con base en intervenciones de más largo aliento por parte de organizaciones civiles o donantes externos. Esto es un elemento que hay que destacar, pues da lugar a preguntarse si, a partir del marco regulatorio, institucional y programático de atención al proceso riesgo-desastre que existe en la actualidad, es realmente posible diseñar intervenciones hacia la recuperación que promuevan y respeten estos procesos participativos.

Esta misma pregunta se deriva de la revisión de casos en los que se incorporaron procesos participativos en la recuperación, así como del análisis de las fricciones entre los procesos participativos y las decisiones implementadas que determinan el rumbo de las políticas públicas. Un ejemplo relevante es el de la provincia de Esmeraldas (Ecuador) tras el sismo de 2016, documentado en Leigh (2017). La autora refiere el proceso participativo de la comunidad de San José de Chamanga, a raíz de una solicitud de la Empresa Pública Nacional de Vivienda y Hábitat a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, para construir una urbanización y un parque en una zona con alta amenaza de licuefacción. De acuerdo con este estudio, aunque se dio un proceso participativo significativo, con levantamiento sistemático de insumos, retroalimentación de resultados y la presentación de un proyecto de incidencia en el uso de suelo—el cual se integró al plan de recuperación urbana posterremoto—, los proyectos urbanísticos se implementaron sin considerar estos resultados del proceso participativo, lo cual generó expectativas entre los afectados que finalmente no fueron cumplidas. Este tipo de ejemplos muestra la complejidad de la participación en las realidades de la fase posterior a la emergencia.

A la luz de estos elementos, revisamos las recomendaciones derivadas del estudio comparativo del Centro de Investigación para la Gestión Integrada del Riesgo de Desastres (CIGIDEN) en materia de participación ciudadana en las políticas de gestión de riesgo en América Latina. En este trabajo, Araujo y Tironi proponen los siguientes mecanismos:

(1) la obligatoriedad de institucionalizar la participación ciudadana a través de una normativa; (2) un entendimiento de la sociedad civil como un actor estratégico del Sistema Nacional de Protección Civil; (3) el impulso de sistemas de gestión basados en los conocimientos locales y tradicionales de los pueblos originarios; (4) la determinación de instrumentos que fortalezcan los mecanismos de participación; (5) convenios de vinculación entre el Estado y las comunidades locales; (6) espacios de participación vinculantes y representativos de la diversidad presente en el Estado chileno; y (7) la entrega de información y comunicación en las diferentes formas de lenguaje que son utilizadas en el territorio chileno. (2019, pp. 5-6)

Las recomendaciones 4, 5 y 6 se refieren a aspectos operativos de programas que deberían formar parte de las políticas públicas diseñadas para atender la recuperación. Como se vio en el ejemplo de la provincia de Esmeralda, los retos de la participación social no radican, solamente, en la representación ni en la integración de la perspectiva de los afectados, sino también en la capacidad de la administración pública de integrar –o, al menos, considerar de manera sistemática– la opinión de los afectados en la toma de decisiones. Incorporar los procesos participativos en la recuperación implica construir los contenidos de las decisiones en el modelo de intervención, pero también implica generar las condiciones sociales necesarias para llevarlas a cabo. En ese sentido, la participación es un mecanismo de reducción y mediación de conflictos, así como de procesamiento social de las pérdidas. Aunque los casos analizados muestran las dificultades y retos de la participación, el tener mecanismos definidos dentro de las políticas públicas que permitan su incorporación tiene especial relevancia al momento de generar las condiciones necesarias para avanzar hacia un estado de las cosas distinto y mejor para las personas afectadas.

Conclusiones

La recuperación se conceptualiza desde diferentes perspectivas, las cuales no solo deben considerar el nivel de daño, sino también las necesidades, los objetivos de restauración social y el bienestar que se debe alcanzar a través de la intervención pública cuando se da una expresión crítica o aguda del proceso de desastre. Las entidades de la administración pública son actores cruciales para el diseño y ejecución de procesos de recuperación. La gestión integral del riesgo de desastres, en lo que corresponde a las organizaciones gubernamentales, implica la planeación y operación, el diseño y la implementación de políticas públicas para intervenir en contextos en los que ha habido efectos críticos de daño y pérdida. Esto es especialmente relevante ya que, en los últimos años, se ha consolidado formalmente la perspectiva del Estado como un garante de diversos derechos humanos, los cuales se han asumido como parte del ejercicio de la gestión integral del riesgo de desastres. Esta perspectiva, si bien aún no se ha integrado completamente en la base jurídica de México¹³, ha ido incorporándose de manera creciente, especialmente a partir del Marco de Sendai que integra los derechos humanos, sobre todo, el derecho al desarrollo como parte de sus principios rectores.

En este capítulo se han analizado tres componentes que definen los alcances y limitaciones de la administración pública en cuanto a la recuperación: 1) la evaluación de necesidades y daños, que debe definir la línea base y los objetivos que se deben alcanzar; 2) los mecanismos de financiamiento de la recuperación, ya sean públicos, privados o mixtos, y 3) el diseño político de la participación e intervención en los contextos específicos que deben recuperarse, con la representación

13. El 3 de diciembre de 2020, la Cámara de Diputados aprobó, en lo general y en lo particular, el dictamen con proyecto de decreto que expide la Ley General de Gestión Integral del Riesgo de Desastres y Protección Civil. El dictamen pasó al Senado, en su calidad de Cámara revisora, sin que a la fecha de cierre de esta publicación haya sido discutida y, en su caso, aprobada. Cabe señalar que en el artículo 8o. de este proyecto ya se habla de la plena adopción de un enfoque de derechos en los procesos de gestión integral del riesgo de desastres y las acciones de protección civil, en concordancia con el artículo 1o. Constitucional, cuyo contenido había sido recientemente reformado al momento de la aprobación de la Ley General de Protección Civil vigente.

e inclusión como parte fundamental de la planeación de estrategias. En general, de la revisión de documentos académicos y programáticos, así como de los documentos de trabajo de distintos tipos de organizaciones, de todo tipo que hemos consultado para la elaboración de este capítulo, se desprende que, aunque existan mecanismos financieros viables, coordinación entre organizaciones gubernamentales y metas claras, las intervenciones públicas no conducen a procesos de recuperación si estas no se ocupan de las necesidades de las comunidades y personas afectadas en sus dimensiones material, cultural, psicológica y ambiental, así como de un reconocimiento de las características de grupos específicos que tienen mayores desventajas en razón de su género, condición de discapacidad o etnicidad, entre otros factores. Diversos estudios muestran que las intervenciones de los gobiernos orientadas a intereses distintos a los de las comunidades afectadas o sus omisiones han llegado a ser profundamente revictimizantes, lo que genera un *segundo desastre*, o bien, una exacerbación de las condiciones de vulnerabilidad (Horowitz, 2020; Imperiale y Vanclay, 2020; Montano, 2021; Villegas, 2005).

La revisión del conocimiento acumulado en materia de recuperación muestra un amplio conjunto de mecanismos al alcance de las administraciones públicas, para diseñar intervenciones con un enfoque de derechos humanos; metodologías de diagnóstico y evaluación de necesidades específicas; instrumentos financieros muy diversos, incluyendo seguros, mecanismos de coordinación fiscal, captura de plusvalías, créditos o donaciones, entre otros, así como convenios vinculantes de participación social, y procesos de planeación ex ante y ex post. Cada uno de ellos debe revisarse antes de los momentos críticos del desastre, e integrarse a la batería de instrumentos programáticos encaminados a la reducción del riesgo de desastre.

Sin embargo, a pesar del conocimiento aquí presentado, en México se mantiene una política enfocada exclusivamente en la restauración funcional de infraestructura e intervenciones parciales en materia de vivienda. Las auditorías de desempeño y estudios realizados a instituciones mexicanas y sus instrumentos muestran que este enfoque no ha logrado el objetivo de reducción del riesgo de desastres, el cual se mantiene en el nuevo esquema aprobado tras la desaparición del FONDEN, aun tras los diversos ajustes al ejercicio de gasto público. Es tiempo de generar aprendizajes institucionales que nos lleven a nuevos derroteros hacia una recuperación con enfoque de derechos humanos. ♦

Referencias

- Aguilar, F., y Moya, X. (2020). *Recuperación ante los sismos de 2017: Experiencias y metodologías en torno a medios de vida y vivienda*. Coloquio El estado de la reconstrucción postsísmica en el sur de México, Seminario Universitario de Riesgos Socioambientales, Instituto de Geografía, UNAM. [video]. Youtube <https://youtu.be/gUf1-1JFM04>
- Aijazi, O. (2015). Theorizing a Social Repair Orientation to Disaster Recovery: Developing Insights for Disaster Recovery Policy and Programming. *Global Social Welfare*, 2(1), 15-28. <https://doi.org/10.1007/s40609-014-0013-x>
- Alexander, D., Davidson, C. H., Fox, A., Johnson, C. y Lizarralde, G. (Eds.). (2007). *Post-Disaster Reconstruction: Meeting Stakeholder Interests: Proceedings of a Conference held at the Scuola di Sanità Militare*. Florencia: Firenze University Press. <https://doi.org/10.36253/978-88-8453-611-2>
- Araujo, M. E. y Tironi, M. (2019). *La participación ciudadana en las políticas de gestión del riesgo en América Latina: Recomendaciones para el caso chileno*. Santiago de Chile: CIGIDEN. https://www.cigiden.cl/wp-content/uploads/2020/11/PP_Participacion_VO3.1-ISBN-DIG-1.pdf
- Arenas, A., Fernández, J., Portaluppi, C., Zilbert, L., Gallo, I. y Salomón, E. (2011). *Guía metodológica para procesos de planificación de la recuperación posdesastre. Lineamientos y acciones para gobiernos nacionales, regionales y locales. Documento para discusión*. Quito: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD Ecuador). https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/informe_completo_11.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2018a). *Secretaría de Gobernación. Atención a la Población Afectada por los Sismos. Auditoría de Desempeño 2017-0-04100-07-1679-2018. 1679-GB*. Ciudad de México: ASF. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_1679_a.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2018b). *Secretaría de Hacienda y Crédito Público. FONDEN.- Recursos Autorizados para la Atención de Desastres Naturales (Sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017. Auditoría de Cumplimiento Financiero 2017-0-06100-15-0042-2018. 42-GB*. Ciudad de México: ASF. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_0042_a.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2019a). *Fondo de Reconstrucción. Informe Especial-FONREC. Cuenta Pública 2018*. Ciudad de México: ASF. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Informes_Especiales/2018_AEGF_4_a.pdf

- Auditoría Superior de la Federación. (2019b). *Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa Recursos del FONDEN Aplicados por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para la Atención de los Sismos Ocurredos en 2017. Auditoría De Cumplimiento: 2018-1-11MDE-19-1834-2019. 1834-DS*. Ciudad de México: ASF. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Auditorias/2018_1834_a.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2019c). *Secretaría de la Defensa Nacional. Recursos del FONDEN aplicados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la Atención de los Sismos Ocurredos en 2017. Auditoría de Cumplimiento: 2018-O-07100-19-1835-2019*. Ciudad de México: ASF. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Auditorias/2018_1835_a.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2020a). *Resultados de la fiscalización del proceso de reconstrucción de los daños ocasionados por los sismos de septiembre de 2017. Auditoría especial de cumplimiento financiero*. Auditoría Superior de la Federación. Ciudad de México: ASF. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Informes_Especiales/2018_AECF_2_a.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2020b). *Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Fondo de Desastres Naturales. Auditoría de Desempeño: 2019-O-06100-07-0025-2020*. Ciudad de México: ASF. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019b/Documentos/Auditorias/2019_0025_a.pdf
- Azuela, A. (1989). Política habitacional y formas de propiedad de la vivienda. En A. Azuela, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho* (pp. 131-171). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Bitrán, D. (2021). *Evaluación del impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en la República Mexicana, durante 1999*. Ciudad de México: Secretaría de Seguridad Ciudadana, Cenapred. <http://www.cenapred.unam.mx/es/Publicaciones/archivos/1.pdf>
- Bollin, C. y Khanna, S. (2007). *Review of Post Disaster Recovery Needs Assessment and Methodologies. Experiences from Asia and Latin America*. United Nations Development Programme, ECLAC, International Recovery Platform. <https://www.undrr.org/publication/review-post-disaster-recovery-needs-assessment-and-methodologies-experiences-asia-and>
- Bosher, L., Chmutina, K. y van Niekerk, D. (2021). Stop going around in circles: Towards a reconceptualisation of disaster risk management phases. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 30(4), 525-537. <https://doi.org/10.1108/DPM-03-2021-0071>
- Briones, F. (2010). Inundados, reubicados y olvidados: traslado del riesgo de desastres en Motozintla, Chiapas. *Revista de Ingeniería*, 132-144.

- Cárdenas, V. (2009). *Financiamiento de riesgos catastróficos naturales*. Working Paper No. 663. Washington: Inter-American Development Bank, Research Department. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/51450/1/61397817X.pdf>
- Cavallo, E. y Noy, I. (2011). Natural Disasters and the Economy—A Survey. *International Review of Environmental and Resource Economics*, 5(1), 63-102. <https://doi.org/10.1561/101.00000039>
- Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales (CEDUA, 2018). *Evaluación estratégica de procesos 2017 del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) y del Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)*. Ciudad de México: CEDUA, El Colegio de México.
- Chang, S. E. y Rose, A. (2012). Towards a Theory of Economic Recovery from Disasters. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 30(2), 171-181. <http://ijmed.org/articles/599/download/>
- Charlesworth, E. y Ahmed, I. (2017). Toward sustainable disaster recovery by seeing it as «more than a roof overhead». En A. March y M. Kornakova (Eds.). *Urban planning for disaster recovery* (pp. 157-170). Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Cheek, W. W. y Chmutina, K. (2021). 'Building Back Better' is Neoliberal Post-Disaster Reconstruction. *Disasters*, 46(3), 589-609. <https://doi.org/10.1111/disa.12502>
- Clarke, D. J. y Dercon, S. (2016). *Dull disasters? How planning ahead will make a difference*. Oxford: Oxford University Press.
- Connolly, P., Coulomb, R. y Duhaui, E. (1991). *Cambiar de casa pero no de barrio: estudios sobre la reconstrucción habitacional en la Ciudad de México*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, División de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Davis, I. (2007). *Learning from disaster recovery. Guidance for decision makers*. International Recovery Platform, International Strategy for Disaster Reduction. https://www.preventionweb.net/files/3619_LearningFromDisasterRecovery.pdf
- Davis, I. y Alexander, D. (2016). *Recovery from disaster*. Routledge.
- Dharmavaram, S. (2013). *Land value capture in urban DRM programs. EAP DRM Knowledge Working Paper Series No. 26*. Washington: The World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16113?locale-attribute=fr>
- Donovan, A. y Oppenheimer, C. (2016). Resilient science: The civic epistemology of disaster risk reduction. *Science and Public Policy*, 43(3), 363-374. <https://doi.org/10.1093/scipol/scv039>
- Douglas, M., y Wildavsky, A. (1982). *Risk and culture: An essay on the selection of technological and environmental dangers*. California: University of California Press.
- Douglas, M. y Bestard Camps, J. (1996). *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Barcelona: Paidós.

- Duhau, E. (1987). La formación de una política social: el caso del Programa de Renovación Habitacional Popular en la ciudad de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 2(1), 75-100. <https://doi.org/10.24201/edu.v2i1.617>
- Dussauge, M. [@maudussauge]. (2021, agosto 12). *Gobernar es salvaguardar el interés público y proteger a los individuos ante riesgos colectivos, que por lo tanto superan sus capacidades, conocimientos o recursos*. Twitter. <https://twitter.com/maudussauge/status/1425876003381972993?s=20>
- Fondo Global para la Reducción de Desastres y la Recuperación. (2015). *Guía para desarrollar marcos de recuperación de desastres. Visión de la Conferencia de Sendai*. Washington: GFDRR, Banco Mundial, Unión Europea, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). <https://www.gfdr.org/sites/default/files/publication/drf-guide-espanol.pdf>
- Fraser, T., Aldrich, D. P., Small, A. y Littlejohn, A. (2020). In the Hands of a Few: Disaster Recovery Committee Networks. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3544373>
- Freeman, P. K. (2004). Allocation of post-disaster reconstruction financing to housing. *Building Research y Information*, 32(5), 427-437. <https://doi.org/10.1080/0961321042000221016>
- Fuentes, J. C. (2020). *Instrumentos de movilización de plusvalías ante una situación de desastre: Condicionantes para su implementación* [Tesis de Maestría en Estudios Urbanos]. El Colegio de México. <https://repositorio.colmex.mx/concern/theses/k3569476v?locale=en>
- Fuentes, J. C. y Acosta, C. (2021). *Redensificar para reconstruir: El caso de los derechos adicionales de edificabilidad para la reconstrucción de la Ciudad de México*. Working Paper WP21]F1. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolnst.edu/es/publications/working-papers/redensificar-para-reconstruir>
- Gestión Integrada del Riesgo de Desastres. (2021). *Lanzamiento Policy Paper: Reconstrucción Multidimensional*. [video]. Youtube. https://youtu.be/_RldZ_CjxxQ
- Giddens, A. (1995). *Modernidad e identidad del yo: el yo y la sociedad en la época contemporánea*. (J. L. Cil Arístu, trad.). Barcelona: Península.
- Haas, J. E., Kates, R. W. y Bowden, M. J. (Eds.). (1977). Major insights. En *Reconstruction following disaster* (pp. 261-263). Massachusetts: MIT Press.
- Hastings, I. y Huerta, G. (2018, septiembre 1). *La reconstrucción multidimensional. Un ejercicio para la reconstrucción integral y social*. Cooperación Comunitaria. <https://cooperacioncomunitaria.org/la-reconstruccion-multidimensional-un-ejercicio-para-la-reconstruccion-integral-y-social-por-la-gente-y-para-la-gente/>
- Horowitz, A. (2020). *Katrina: A history, 1915-2015*. Massachusetts: Harvard University Press.

- Imperiale, A. J. y Vanclay, F. (2020). Top-down reconstruction and the failure to “build back better” resilient communities after disaster: Lessons from the 2009 LAquila Italy earthquake. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 29(4), (pp. 541-555). <https://doi.org/10.1108/DPM-11-2019-0336>
- Jasanoff, S. (2003). Technologies of Humility: Citizen Participation in Governing Science. *Minerva*, 41(3), 223-244. <https://doi.org/10.1023/A:1025557512320>
- Jeggle, T. y Boggero, M. (2018). *Post-disaster needs assessment (PDNA). Lessons from a decade of experience*. European Commission, GFDRR, World Bank Group. <https://reliefweb.int/report/world/post-disaster-needs-assessment-pdna-lessons-decade-experience-2018>
- Johnson, L. A. y Olshansky, R. B. (2016). *After great disasters: How six countries managed community recovery*. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/after-great-disasters-full_o.pdf
- Jones, B. (2010). *Managing Post Disaster Needs Assessments (PDNA). EAP DRM Knowledge Notes. Disaster Risk Management in East Asia and the Pacific. Working Paper Series No. 19*. Washington, D. C.: The World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/10132/566090BRI0REV110BOX353820B01PUBLIC1.pdf>
- Kang, Y. (2020). Dispersed Domination through Patron-Clientelism: The Evolution of the Local State–NGO Relationship in Post-Disaster Sichuan. *Journal of Contemporary China*, 29(124), 598-613. <https://doi.org/10.1080/10670564.2019.1677367>
- Labadie, J. R. (2008). Auditing of post-disaster recovery and reconstruction activities. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 17(5), 575-586. <https://doi.org/10.1108/09653560810918612>
- Le De, L. (2011). *Post-disaster reconstruction strategy: Opportunity or opportunism? 2009 tsunami in Samoa as a case study*. [Tesis de Maestría en Gestión Ambiental]. Universidad de Auckland. <http://pinterra.de/wp-content/uploads/2016/02/ledem.pdf>
- Leigh, A. (2017). Consideraciones para la participación en escenarios posdesastre: El caso de San José de Chamanga (Esmeraldas). En A. Carrión, I. Giunta, A. Mancero y G. Jiménez (Coords.). *Posterremoto, gestión de riesgos y cooperación internacional: Ecuador* (pp. 291-314). Quito: Editorial IAEN. <https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Repository/Ecuador/UNDP-RBLAC-PosterremotoEC.pdf>
- Lewis, J. (2008). Corruption and earthquake destruction: Observations on events in Turkey, Italy and China. Marshfield, Datum International. https://www.researchgate.net/publication/266477383_Corruption_and_earthquake_destruction_Observations_on_events_in_Turkey_Italy_and_China

- Ley General de Protección Civil. (2012). México.
- Linneroothbayer, J. y Mechler, R. (2007). Disaster safety nets for developing countries: Extending public-private partnerships. *Environmental Hazards*, 7(1), 54-61. <https://doi.org/10.1016/j.envhaz.2007.04.004>
- Macías, J.M. (2001) *Reubicación de comunidades humanas. Entre la producción y la reducción de desastres*. Colima: Universidad de Colima.
- Macías, J. M. (2015). *Pertinencia de la reubicación de comunidades humanas en la esfera del riesgo de desastre*. <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal15/Procesosambientales/Impactoambiental/21.pdf>
- Marcelo, D., Raina, A. y Rawate, S. (2020). *Private Sector Participation in Disaster Recovery and Mitigation. Disaster Recovery Guidance Series*. Washington, D. C: Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, The World Bank. <https://www.gfdr.org/en/publication/private-sector-participation-recovery>
- March, A., Kornakova, M. y Handmer, J. W. (2017). Urban planning and recovery governance. En A. March y M. Kornakova (eds.). *Urban planning for disaster recovery* (pp.13-29). Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Markhvida, M., Walsh, B., Hallegatte, S. y Baker, J. (2020). Quantification of disaster impacts through household well-being losses. *Nature Sustainability*, 3(7), 538-547. <https://doi.org/10.1038/s41893-020-0508-7>
- Miller, S., y Keipi, K. (2006). *Estrategias e instrumentos financieros para la gestión del riesgo de desastres en América Latina y el Caribe*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Estrategias-e-instrumentos-financieros-para-la-gesti%C3%B3n-del-riesgo-de-desastres-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Miramontes, M. A. (2021). *Crisis eruptivas del Volcán de Fuego de Colima, 1998-2015: Hacia un modelo de comunicación del riesgo de desastres como espacios controversiales* [Tesis de Maestría en Filosofía de la Ciencia]. Universidad Nacional Autónoma de México. <http://132.248.9.195/ptd2020/diciembre/0805909/Index.html>
- Montano, S. (2021). *Disasterology: Dispatches from the frontlines of the climate crisis*. Ontario: Park Row Books.
- Mukherji, A. (2014). Land Readjustment During Post-Disaster Urban Reconstruction. *Journal of the American Planning Association*, 80(4), 438-439.
- Núñez, R. y Giraldo, M. A. (2012). *Recuperación y reconstrucción posdesastre. Experiencias y herramientas de aplicación a nivel regional y local*. Cuadernillos de Gestión del Riesgo de Desastres

- a nivel regional y local. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD Chile). https://www.preventionweb.net/files/38084_catlogo3.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2013). *OECD Reviews of Risk Management Policies*. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264192294-en>
- Olshansky, R. y Chang, S. (2009). Planning for disaster recovery. Emerging research needs and challenges. *Progress in Planning*, 72(4), 195-250. <https://doi.org/10.1016/j.progress.2009.09.001>
- Olshansky, R., Hopkins, L. D. y Johnson, L. A. (2012). Disaster and Recovery: Processes Compressed in Time. *Natural Hazards Review*, 13(3), 173-178. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)NH.1527-6996.0000077](https://doi.org/10.1061/(ASCE)NH.1527-6996.0000077)
- Özderdem, A. y Rufini, G. (2013). LAquila's reconstruction challenges: Has Italy learned from its previous earthquake disasters? *Disasters*, 37(1), 119-143. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7717.2012.01296.x>
- Paker, H. (2016). Particularistic interactions: State (In)Capacity, Civil Society and Disaster Management. En F. Adaman y M. Arsel (Eds.). *Environmentalism in Turkey: Between democracy and development?* (pp. 277-292). Routledge. <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&AN=1432028>
- Petterson, I., Skjelvik, J. M. y Krokeide, N. A. (2005). *Exploiting international financial markets to manage natural hazard risks in Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Exploiting-International-Financial-Markets-to-Manage-Natural-Hazard-Risks-in-Latin-America.pdf>
- Powell, L., Chakalall, Y. y Hori, T. (2020). *Disaster Recovery Planning in the Caribbean: Revisiting the Challenge*. Washington: Inter-American Development Bank. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Disaster-Recovery-Planning-in-the-Caribbean-Revisiting-the-Challenge.pdf>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2020). *Guidelines for Community Participation in Disaster Recovery*. Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://reliefweb.int/report/world/guidelines-community-participation-disaster-recovery>
- Quarantelli, E. L. (1999). *The disaster recovery process: What we know and do not know from research. Preliminary Paper No. 286*. Disaster Research Center, University of Delaware. <https://uds-space.udel.edu/bitstream/handle/19716/309/pp%20286.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Robinson, S., Khan, M., Roberts, J. T., Weikmans, R. y Ciptet, D. (2021). Financing loss and damage from slow onset events in developing countries. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 50, 138-148. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2021.03.014>

- Rodríguez, D., Briones, F., Garza, M. y Mejía, A. (2018). *Protección civil y derechos humanos. Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-06/Proteccion-Civil-DH.pdf>
- Rotimi, J., Measurier, J. y Wilkinson, S. (2007). The regulatory framework for effective post-disaster reconstruction in New Zealand. En D. Alexander, C. H. Davidson, A. Fox, C. Johnson, y G. Lizzaralde (Eds.). *Post-Disaster Reconstruction: Meeting Stakeholder Interests: Proceedings of a Conference held at the Scuola di Sanità Militare* (pp. 119-126). Florencia: Firenze University Press. <https://doi.org/10.36253/978-88-8453-611-2>
- Rubin, C. (1985). The community recovery process in the United States after a major natural disaster. *The International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 3(2), 9-28.
- Ruiz, N. (2021). Corrupción pasiva en la reconstrucción de la Ciudad de México. *Revista Mexicana de Sociología*, 83(2), 419-448. <http://dx.doi.org/10.22201/iis.01882503p.2021.2.60090>.
- Ruiz, N. y Melgarejo, C. R. (2017). Political inequality and local government capacity for Disaster Risk Reduction: Evidence from Mexico. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 24, 38-45. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2017.05.024>
- Sandoval, V., Gonzalez-Muzzio, C., Villalobos, C., Sarmiento, J. P. y Hoberman, G. (2020). Assessing disaster capitalism in post-disaster processes in Chile: Neoliberal reforms and the role of the corporate class. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 29(6), 831-847. <https://doi.org/10.1108/DPM-01-2020-0005>
- Shrestha, K. K., Bhattarai, B., Ojha, H. R. y Bajracharya, A. (2019). Disaster justice in Nepal's earthquake recovery. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 33, 207-216. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2018.10.006>
- Smith, G. y Birkland, T. (2012). Building a Theory of Recovery: Institutional Dimensions. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 30(2), 147-170. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/028072701203000201>
- Sou, G., Shaw, D. y Aponte-Gonzalez, F. (2021). A multidimensional framework for disaster recovery: Longitudinal qualitative evidence from Puerto Rican households. *World Development*, 144(105489). <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105489>
- Tan-Mullins, M., Eadie, P., y Atienza, M. E. (2021). Evolving social capital and networks in the post-disaster rebuilding process: The case of Typhoon Yolanda. *Asia Pacific Viewpoint*, 62(1), 56-71. <https://doi.org/10.1111/apv.12268>
- Tierney, K. y Oliver-Smith, A. (2012). Social Dimensions of Disaster Recovery. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 30(2), 123-146. <http://ijmed.org/articles/597/download/>

- Toscana, A. (2003). Impacto del huracán Paulina en la política local de Acapulco. *Política y Cultura*, 19, 65-79.
- Vargas, R., Campero, A. y Tarazona, M. (2021a). *What do we know about preparing financially for disasters? An assessment of the evidence gap*. Centre for Disaster Protection. https://static1.squarespace.com/static/61542ee0a87a394f7bc17b3a/t/616ad52c92d8495ab36do851/1634391342124/Centre_PB_Paper5_6Mayv2.pdf
- Vargas, R., Campero, A. y Tarazona, M. (2021b). *The impact of pre-arranged disaster finance: Evidence gap assessment. Working Paper 7*. Londres: Centre for Disaster Protection. https://static1.squarespace.com/static/5c9d3c35ab1a62515124d7e9/t/6095163d46232e097c43614c/1620383294615/wp_7_6Mayv2.pdf
- Vera, G. (2019). La Zona Metropolitana de Monterrey y las reubicaciones por desastres. Pasado y presente. *Estudios Latinoamericanos*, (43), 79-98. <https://doi.org/10.22201/cela.24484946e.2019.43.72806>
- Verchick, R. (2012). Disaster Justice: The Geography of Human Capability. *Duke Environmental Law and Policy Forum*, 23.
- Villegas, C. (2005). Recuperando el paraíso perdido: El proceso de reconstrucción en la ciudad de Acapulco. En V. García Acosta (Ed.). *La construcción social de riesgo y el huracán Paulina* (pp.153-256). Ciudad de México: CIESAS.
- Williams, D. A. y Whittemore, A. (2018). *For the long haul. Public-private partnerships for long-term disaster recovery*. Carolina del Norte: Southeast Disaster Recovery Partnership (SDRP), National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA). http://secoora.org/wp-content/uploads/2018/06/Partnerships_for_Disaster_Recovery.pdf
- World Bank. (2012). FONDEN. *Mexico's Natural Disaster Fund—A Review*. Washington, D. C.: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26881>
- Yi, H. y Yang, J. (2014). Research trends of post disaster reconstruction: The past and the future. *Habitat International*, 42, 21-29. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2013.10.005>

Desplazamiento forzado interno y recuperación en procesos de desastre: crisis humanitaria y soluciones

DANIEL RODRÍGUEZ VELÁZQUEZ¹

Introducción

Los desastres relacionados con fenómenos naturales tienen graves consecuencias humanas; tal es el caso de la crisis por desplazamiento forzado interno (DFI) y la secuela de daños y pérdidas psicosociales, materiales, culturales y económicas. Las catástrofes no son comprensibles desde el paradigma tecno-naturalista que explica la causalidad como resultado directo de procesos geológicos o hidrometeorológicos —estos últimos crecientemente influidos por el cambio climático (cc)—. Por otra parte, la preocupación académica sobre esta crisis se inscribe en el reconocimiento de la realidad global de los desastres asociados con amenazas siconaturales, dado que la mayor parte de las afectaciones y los desplazamientos en el planeta están asociados con factores climáticos, por la incidencia de fenómenos hidrometeorológicos (CRED y UNDRR, 2021; IDMC, 2019b; IFRC, 2020), proceso similar al observado en México, como documenta el Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred) en sus reportes de impactos socioeconómicos.

En el corpus institucional del Estado, cuando ocurren desastres se emiten discursos autoexculpatorios que invocan el poderío de la naturaleza como causa, en su calidad de elemento externo a la dinámica sociopolítica; por lo tanto, excepcionalmente, se fincan responsabilidades jurídicas. El origen de esta crisis radica en la gestión político-institucional del territorio y del medio ambiente que genera contextos de vulnerabilidad social: factor central en la construcción

1. Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM

del riesgo de desastres. En dichos discursos se expresan relaciones de poder con significado político unívoco; por esto, el DFI no es solo un asunto de movilidad como variable sociodemográfica ni una forma *de adaptación* ante el cc.

El DFI por desastres hace evidente la *vulneración extrema* de los derechos humanos y las condiciones de vida de las víctimas; la victimización secundaria que la población desplazada padece es una violación reiterada de sus derechos a causa de decisiones políticas. El Estado discrimina, invisibiliza o no da el tratamiento adecuado a las víctimas, incumpliendo así las disposiciones internacionales y nacionales sobre la dignidad humana; el Estado de derecho es débil y tiene una limitada ética política, como resultado de todo lo anterior, la mayoría de las *personas desplazadas son víctimas del desastre y de decisiones gubernamentales*, de manera que es necesario reconfigurar el poder judicial. A pesar de que tanto los desastres como el DFI son materia de derechos humanos, existe rezago en la justiciabilidad y judicialización cuando las víctimas interponen recursos legales sobre los problemas directamente relacionados con los daños y pérdidas por desastres.

Durante el año 2020, los desplazamientos por desastres no se redujeron a nivel mundial (IDMC, 2020a). En México, durante 2019, se reportaron 16 mil personas desplazadas a causa de algún desastre; el año siguiente, se consignó un total de 101 mil personas por el mismo motivo, el cual supera, en ambos años, la cantidad de personas víctimas de conflictos: 7,100 y 9,700, respectivamente (cuadro 4 del Anexo). Las cifras anteriores se alcanzaron incluso en la coyuntura global de nuevas políticas de bioseguridad, medidas de distanciamiento físico, reducción de movilidad y confinamiento masivo en cuarentenas prolongadas. La pandemia se sumó a otros desastres.

Los fenómenos naturales se erigen como amenazas sicionaturales debido a su combinación con el contexto social; son factores detonantes. Es pertinente reconocer que el riesgo de desastre es una conjunción de amenazas, exposición, vulnerabilidad y resiliencia (Oliver-Smith *et al.*, 2016, p. 38), de tal modo que la reducción del riesgo de desastre (RRD) podría contribuir a la prevención y la recuperación, articulando los elementos mencionados.

Reconceptualizar la problemática de las víctimas de desastre que sobreviven en condiciones de desplazamiento es una labor en curso. Hay diversas aproximaciones inspiradas en el análisis del cc y fenómenos hidrometeorológicos: migrantes forzados (Rodríguez *et al.*, 2013); desplazados por causas

ambientales (Gonzaga *et al.*, 2015); desplazados ambientales (Rubio, 2017) y refugiados o migrantes ambientales (Cabrera, 2018). En diversos estudios y reportes sobre impactos sociales y humanos, se observa una débil conceptualización en lo referente a personas afectadas y fallecidas. En general, se carece de un enfoque analítico que indague tanto las causas como los efectos y las nuevas vulnerabilidades que resultan de ellos.

La recuperación de las víctimas de desastres en condición de DFI es un problema concerniente a las políticas públicas, cuya solución requiere orientaciones conceptuales, éticas y programáticas basadas en los derechos humanos. Estas personas deben ser reconocidas como sujetos de derecho y debe superarse la visión institucionalizada que reduce comunidades y personas a masas indiferenciadas de afectados o damnificados, que da lugar a intervenciones gubernamentales erráticas, carentes de diagnósticos consistentes y de planeación participativa. La población desplazada enfrenta actos de poder, por omisión o por decisión, y es víctima tanto del desastre como de las políticas gubernamentales correspondientes (Rodríguez *et al.*, 2020, p. 26).

La crisis humanitaria relacionada con dicho desplazamiento expresa la complejidad de problemas interrelacionados por el riesgo de desastres, asociado a vulnerabilidades, exposiciones y amenazas heterogéneas. Esto genera efectos sociales y humanos directos e indirectos, inmediatos, a mediano y largo plazo que derivan en crisis coyunturales y estructurales que, en la mayor parte de los casos, evidencian intersecciones de diversos sujetos sociales. El estudio científico del desplazamiento por desastres y la problemática de la recuperación integral de las personas que lo padecen, desde la perspectiva aquí planteada, implica reconocer que no constituyen un sector homogéneo.

En el cuarto capítulo de este libro, titulado «Los derechos humanos de las personas mayores en la recuperación», las autoras exponen un acercamiento novedoso: proponen no estigmatizar a este sector de la sociedad como vulnerable intrínsecamente por la edad. Con base en el análisis multidisciplinario de varios casos, aseveran que deben ser reconocidos, que se debe aprender de sus conocimientos y saberes adquiridos durante varias décadas, y que sus experiencias deben aprovecharse en el diseño de políticas y lineamientos para una mejor recuperación, redundando en beneficios para la población en general. El capítulo en comento tiene conexión con el DFI en dos niveles: 1) la mayor vulnerabilidad

de las personas mayores resulta de la vulneración de sus derechos, la cual se agrava en situaciones críticas derivadas de desastres y vinculadas con relaciones de poder en diversas escalas. Es, además, una construcción sociopolítica y cultural, resultante de una *vulnerabilización* inducida, no reductible a interpretaciones biologicistas que entrañan discriminación en el contexto de una sociedad en proceso de envejecimiento; la edad no es factor explicativo *per se*, dicha discriminación invisibiliza y desperdicia la experiencia y las capacidades adquiridas en el ciclo de vida. Y 2) son sujetos con capacidad de gestión y decisión, coincidiendo con el planteamiento general del presente capítulo, en el cual se concibe que la población desplazada no es vulnerable por atributos particulares y que tiene derecho a participar en la solución de la crisis del desastre.

Al analizar los efectos del sismo ocurrido el 19 de septiembre de 2017 en la Ciudad de México, así como la respuesta social, Domínguez da cuenta de dos procesos: 1) la vulnerabilidad de *adultos mayores* en campamentos, cuya expresión más dramática fue la muerte de varias personas por la falta de solución, durante más de tres años, a la demanda social de restitución de la vivienda digna y segura, y la confluencia con la pandemia; y 2) la imposibilidad de contraer créditos hipotecarios, después de concluir la vida laboral productiva de jubilados y pensionados, residentes en colonias consideradas de *clase media acomodada* y que perdieron su patrimonio habitacional (2021, p. 61, 95 y 101).

Siguiendo esta argumentación –además de lo expuesto en el párrafo anterior–, tomamos como ejemplo la situación de las mujeres y niñas que, en contextos de desastre (ONU Mujeres, 2017) asociados con amenazas naturales, enfrentan violencia (Thurston *et al.*, 2021), tanto de género (Cotarelo, 2015) como sexual (O’Bryan, 2016; Miranda, 2020). Frente a dichas circunstancias, Naciones Unidas ha reconocido que ellas no deben ser consideradas *víctimas pasivas ni beneficiarias*, en su carácter de *grupo vulnerable*. Por el contrario, son sujetas de derechos y agentes activas de cambio, con capacidad de participar activamente en la toma de decisiones públicas, incluyendo el proceso de gestión del riesgo de desastres, con base en el enfoque de género como estrategia de desarrollo, aportando experiencias y conocimientos (UNDRR, 2012).

Esta realidad fue valorada por el sistema de Naciones Unidas para incluir en la Agenda 2030 el objetivo 5: «Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas» (CEPAL, 2016). En este, se incorporan metas enfocadas

a suprimir la discriminación (5.1), la violencia, trata y explotación sexual (5.2), garantizar «la participación plena y efectiva de las mujeres», la igualdad en la toma de decisiones políticas (5.5), y promover reformas que garanticen la igualdad económica, de acceso a la propiedad y al control de la tierra, entre otros derechos, conforme a las legislaciones nacionales (5.a). Todo lo anterior, en sincronía con objetivos y metas relacionadas con la reducción del riesgo de desastres.

Este capítulo expone un análisis de la complejidad del problema en México, considerando hallazgos diversos reportados en estudios de caso de diferentes países, como China, Japón, Indonesia e Irak (Asia); Italia y Turquía (Europa); Chile, Estados Unidos, Nicaragua, Monserrat y Brasil (América). Así también, se destacan aportes provenientes de diversas disciplinas adscritas a las ciencias sociales, incluyendo reflexiones propositivas. Finalmente, se presenta un anexo estadístico que contribuye a identificar aspectos cuantitativos del DFI en México y el mundo.

Desplazamiento forzado interno y reducción del riesgo de desastres

En diferentes glosarios especializados en gestión institucional de riesgos y desastres no se ha incorporado el concepto de DFI, formulado hace más de dos décadas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que precisa la situación de los desplazados por desastres (CDH, 1998). Esto implica la invisibilización de las víctimas como sujetos de derecho protagonistas de la recuperación. Consideramos, aquí, dos definiciones jurídicas que contextualizan el replanteamiento de la recuperación desde un enfoque de derechos: el primero, *la víctima*—en sentido diferente al emanado de la visión humanitaria, basada en la compasión y caridad—es la persona que, directa o indirectamente, sufre «el menoscabo de sus derechos producto de una violación de derechos humanos o de la comisión de un delito» (Ley General de Víctimas, artículo 6o.). Y, el segundo, la importancia de la *dignidad humana* como «un valor, principio y derecho fundamental base y condición de todos los demás. Implica la comprensión de la persona como titular y sujeto de derechos y a no ser objeto de violencia o arbitrariedades por parte del Estado o de los particulares» (Ley General de Víctimas, artículo 5o.).

La ONU no incorporó en una terminología pionera a personas damnificadas, afectadas, desplazadas o víctimas (EIRD, 2004). Después, definió *capacidad de*

afrontamiento como «La habilidad de la población, las organizaciones y los sistemas, mediante el uso de los recursos y las destrezas disponibles, de enfrentar y gestionar condiciones adversas, situaciones de emergencia o desastres» (UNISDR, 2009)². Antes de la III Conferencia Mundial sobre RRD en Sendai, en 2015, se adicionaron conceptos relacionados con las víctimas; ejemplo de ello es la definición de *desplazados* como «personas que, por diferentes motivos y circunstancias por riesgo o desastre, tengan que abandonar su lugar de residencia» (UNDRR, 2015, p. 14). También se agregaron las nociones de personas: *afectadas*, *directamente afectadas* (lesionadas, enfermas, evacuadas, desplazadas, reubicadas o con daños directos en sus activos de medios de vida, económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales), *evacuadas* temporalmente, *reubicadas* permanentemente, *indirectamente afectadas* y *fallecidas* (UNDRR, 2015, p. 11). Mientras que el actual glosario solo menciona a *afectados* directos e indirectos (UNDRR, 2021)

En América Latina, faltan referencias sobre víctimas de desastres (CEPAL, 2014), igualmente, en el glosario oficial del gobierno de México (Cenapred, 2021). Cuba, por su parte, incorpora términos conforme al enfoque de *defensa civil*, que es el:

... sistema integrado por todas las fuerzas y recursos de la sociedad y el Estado en función de proteger a las personas y sus bienes, la infraestructura social, la economía y los recursos naturales de los peligros de desastres, las consecuencias de los cambios climáticos y de la guerra. (EMNDC, 2017, p. 19)

En este glosario *damnificado* se define como:

Persona afectada por un desastre que ha sufrido daños o perjuicio personales y/o de sus bienes, en cuyo caso puede quedar ella y su familia sin alojamiento o vivienda, en forma total o parcial, permanente o transitoriamente, por lo que recibe de la comunidad y de sus autoridades albergue y ayuda alimentaria temporales, hasta el momento en que se alcanza el restablecimiento de las condiciones normales del medio y la rehabilitación de la zona alterada por el desastre. (EMNDC, 2017, p. 19)

2. Las traducciones de las fuentes originales escritas en lengua inglesa son propias del autor.

Otros términos propuestos se vinculan con la respuesta institucional ante diferentes situaciones (traslado, reubicación, desplazamiento). Entre ellos se encuentran: *afectado*, por fenómenos dañinos; *evacuado*, ante condiciones de peligro; *persona a desconcentrar* del área de riesgo; *persona a desconcentrar* y *persona a reubicar*, frente a situaciones de peligro. Para evacuados y reubicados se adoptan definiciones de la UNDRR (2015).

En Colombia, la terminología oficial incluye el concepto de *comunidad vulnerable*, definida en función del *evento extremo*, ante cuyos efectos «puede recibir mayor afectación, debido a factores como la localización y a la incapacidad para implementar acciones de prevención y adaptación orientadas a la recuperación de sus medios de subsistencia en el corto plazo» (UNGRD, 2017, p. 19). Por su parte, las *personas afectadas* son definidas en términos similares a lo establecido por la UNDRR (2021).

Desplazamiento forzado interno

En este apartado, se exponen definiciones de carácter normativo, que aportan elementos para conceptualizar a las víctimas de desastres. Estos hacen evidente la falta de consenso en un contexto desde el cual es clara la búsqueda de referentes analíticos, para identificar situaciones de crisis humanitaria que trascienden la terminología clásica de desastres y protección civil.

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CDH, 1998) están orientados a la protección, sin carácter vinculante, en el ámbito del derecho internacional, y establecen la siguiente definición centrada en los sujetos:

(...) se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto *forzadas u obligadas* a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de *catástrofes naturales o provocadas* por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida. (CDH, 1998, p. 5)³

3. Énfasis propio

Los Principios Rectores (PR) identifican diversos escenarios en los que el desplazamiento arbitrario será permitido: a) en contextos de *violencia* –por conflicto armado, violencia generalizada en escala nacional y violaciones a los derechos humanos, por acción u omisión del Estado–, y b) a causa de *catástrofes*, ya sean de origen natural o *humano* cuando la evacuación se lleve a cabo por razones de seguridad y salud de las víctimas de desastres (Principio 6, núm. 2), sin importar la causa de dicho desastre; este principio omite que, desde el conocimiento científico, se propone conocer el origen sin limitar la explicación a las amenazas. Un escenario en el que se prohíbe el desplazamiento arbitrario es aquel que está basado en *proyectos de desarrollo en gran escala*, pues aquí la movilidad no está justificada por un interés superior o primordial (Principio 6, núm. 2).

En el Principio 7, núm. 3, se establecen garantías que deben ser respetadas, como la adopción de medidas que faciliten información completa a los futuros desplazados, respecto a las razones y procedimientos; la indemnización y el reasentamiento; el consentimiento libre e informado, y la promoción de la intervención de las personas afectadas, en particular de las mujeres, en la planificación del reasentamiento o reubicación.

Con otro planteamiento conceptual, el Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (IDMC) analiza dos escenarios: *conflictos y violencia y desastres*. Estos últimos, asociados con amenazas naturales (principalmente relacionadas con factores climáticos: inundaciones, tormentas y temperaturas extremas); incluso, recientemente se incluyó el CC como factor causal de desastre. Sin embargo, no se reconocen aquellos asociados con amenazas tecnológicas, sanitarias y socioambientales (IDMC, 2021). El IDMC (2019b) afirma que los PR omiten dos aspectos sustantivos del DFI: *temporalidad* (porque las evacuaciones breves no generan necesidades referentes a los derechos humanos, pues el pronto retorno supone condiciones seguras y sin incremento de la vulnerabilidad), y *distancia* (relacionada con derechos al trabajo en áreas rurales y urbanas, y las condiciones del reasentamiento temporal o definitivo). Ambos, aspectos importantes para la recuperación dadas las implicaciones negativas derivadas de la prolongación, en tiempo y espacio, del desplazamiento.

El diagnóstico especializado respecto a daños humanos y sociales muestra los siguientes contrastes. Entre 1998 y 2017, las *personas afectadas* por desastres

vinculados con amenazas siconaturales y factores climáticos (inundaciones, sequías, ciclones o tormentas, temperaturas extremas) sumaron 4,323 millones, 96.3%; mientras que 136 millones, 3.2%, fueron afectados por amenazas geológicas (terremotos, erupciones volcánicas, remoción en masa seca e incendios forestales). En el mismo periodo, las personas fallecidas por este último rubro (fenómenos geológicos) fueron 768,046 personas, que representan más de 57%; y 562,677 muertes (43%) se asocian con desastres climáticos y fenómenos hidrometeorológicos. Finalmente, se desconoce cuántas padecieron o padecen condiciones de DFI (CRED y UNDRR, 2018, pp. 8-9).

La recuperación tras la fase crítica del desastre y el DFI son problemas complejos, que condensan interrelaciones del medio ambiente natural, políticas públicas, aplicaciones tecnológicas, organización político-administrativa, procesos económicos y territoriales, conflicto social y percepción del riesgo, entre otros componentes de la realidad, y cuyas interacciones constituyen «un sistema que funciona como totalidad organizada» (García, 2011, p. 66). Para efectos de esta investigación, esto se traduce en un doble proceso: crisis socialmente construida y cambios en función de cómo se resuelva o no dicha crisis.

Con la gradual maduración de las ciencias sociales, se configura un paradigma en permanente evolución, debido al involucramiento de diversos sectores, entre los cuales destacan las propias víctimas organizadas y movilizadas, organizaciones civiles o no gubernamentales, la comunidad académica, los medios de comunicación, agrupaciones solidarias de la sociedad civil, y algunas excepciones de servidores públicos. Este paradigma se da en el contexto de los debates en la ONU y diferentes países, y no busca explicar las causas en el exterior de las relaciones y estructuras sociales, sino en el seno de las propias sociedades. Cabe señalar que la investigación científica podrá construir una nueva orientación epistemológica, cuando se fortalezcan vínculos inter y transdisciplinarios, reconociendo que sociedad y naturaleza forman un todo indivisible, complementario, y que son recíprocamente influenciados.

En la literatura reciente, se observa una preocupación centrada en el cambio climático, la devastación ambiental, la crisis climática y las emergencias ecosociales como factores subyacentes de carácter global con expresiones locales que influyen decisivamente en las migraciones ambientales y climáticas (Pajares, 2020; Ibarra, 2021; Gouritin, 2021; Mosello *et al.*, 2021; Rigaud *et al.*, 2018). Por

otro lado, se cuestiona la falta de definiciones que reconozcan inobjetablemente la situación de las personas desplazadas.

El que no haya un consenso político y jurídico sobre la figura de la persona migrante/desplazada o refugiada ambiental forma parte de la estrategia de encubrimiento de los biocidios y sus consecuencias. La falta de reconocimiento y protección normaliza la inacción y la desprotección, e invisibiliza convenientemente a quienes más sufren los dolores ambientales y sociales de las falencias de un sistema capitalista desastroso. (Borrás, 2020, p. 9)

Para acuñar terminología cuyo componente estructural de causalidad son los factores ambientales y climáticos, se hace mención de los conceptos: persona migrante ambiental, refugiada ambiental, desplazada ambiental (Borrás, 2020); migrante climático interno forzado, refugiados ambientales (ámbito internacional), migración interna y migración climática (incluyendo en esta: migrantes motivados por razones climáticas [migración voluntaria] y migrantes ambientales forzados) (Couritin, 2021); migración climática, desplazamiento y migración forzada (Mosello *et al.*, 2021, retomando a Rigaud *et al.*, 2018, que inscriben sus argumentos en el contexto global del cambio climático y sus efectos en la migración, reconociendo el carácter forzado de esta).

En este sentido, para comprender el carácter forzado del desplazamiento, se toman en cuenta las

consecuencias de la desprotección [...] de un sistema degradante de la vida, que no se responsabiliza de las cargas sociales y ambientales y que expulsa a las personas, como desechos humanos deambulantes, dejadas a su suerte [...] [advirtiendo que esta realidad] excede los confines del marco político y jurídico de (des)protección. (Borrás, 2020, pp. 8, 10 y 31)

Esto ocurre debido a los desfases en la aplicación de los instrumentos internacionales diseñados para atender a la población, así como por no impedir las reubicaciones forzadas, a causa de la falta de políticas justas frente a los daños y pérdidas de las víctimas, razón por la cual no se logra el respeto y garantía de los derechos humanos (Borrás, 2020). En situaciones de desplazamiento «la

libertad de decisión queda restringida, principalmente, por una situación de vulnerabilización que compromete la dignidad y la seguridad humanas [cuestionado el hecho de que la seguridad de las personas] se ha deshumanizado a favor de la seguridad nacional» (Borrás, 2020, pp. 32 y 33).

Gouritin propone una clasificación de las poblaciones particularmente vulnerables ante escenarios de movilidad climática forzada, la cual está conformada por tres tipos: 1) la población *de escasos recursos económicos* (los más pobres), tanto en ciudades como en áreas rurales, según el enfoque de inequidad social; 2) los pueblos indígenas –los cuales tienen vínculos esenciales con el territorio– padecen, sobre todo, incendios y pérdida de recursos forestales por degradación ecológica, y enfrentan conflictos relacionados con agua, medio ambiente, agricultura y proyectos eólicos, hidroeléctricos y termoeléctricos; 3) mujeres, en conexión con situación de pobreza, desafíos de salud e higiene, violencia y abusos sexuales, además del tráfico o trata (Gouritin, 2021, pp. 36-43). En esta clasificación, el autor descarta a niñas y niños como población vulnerable. Los criterios para definir el carácter forzado del desplazamiento son la coerción (este concepto implica la percepción) y la ausencia de alternativas (Gouritin, 2021, pp. 51-54). Otros trabajos aportan evidencia del carácter no voluntario de la movilidad (Pajares, 2020).

Un problema conceptual es conferir a los impactos de los fenómenos mayor relevancia que a la construcción sociopolítica del riesgo de desastres, a la inacción del Estado y las fallidas políticas de recuperación. Aunque se reconoce la factibilidad de que los migrantes ambientales forzados sean objeto de reubicaciones autoritarias, se hace mayor énfasis en los componentes fenomenológicos que son parte de las amenazas: *slow-onset* (evolución lenta, por ejemplo, sequías) y *sudden-onset* (evolución acelerada, por ejemplo, ciclones), (Gouritin, 2021, p. 44-51).

En esta corriente de pensamiento centrada en la previsión de posibles efectos del cambio climático, Ibarra (2021) analiza la problemática del desplazamiento, en estrecha relación con lo que denomina cambios ambientales (inundaciones, desertificación, degradación del suelo, escasez de agua, sequías, el potencial aumento del nivel del mar y la contaminación industrial). El autor plantea que los impactos del cambio climático, principalmente en los países subdesarrollados, provocan las migraciones poblacionales transfronterizas e

internas de carácter masivo, siendo, por ello, consecuencias significativas de la degradación ambiental (pp. 31-33). Con base en la tradición tecnocrática que remite a los fenómenos extremos la gravedad de daños y pérdidas, asegura que:

pueden provocar el desplazamiento de poblaciones vulnerables a una escala que hoy en día no se puede prevenir ni afrontar de una manera eficaz, puesto que las respuestas políticas actuales tienden a centrarse más en el impacto de las catástrofes inesperadas que en las consecuencias a largo plazo. (Ibarra, 2021, p. 34)

La persistencia de limitaciones conceptuales se hace evidente en el debate acerca de los términos *refugiado*, *desplazado* o *migrante ambiental*, debido a que se involucran distintos intereses y opiniones al momento de establecer bases para la protección jurídica y su definición, tanto por migraciones internas (desplazados legalmente reconocidos en el territorio nacional) como transfronterizas (el Estado nacional de acogida). Por ello, no hay consenso respecto a las definiciones jurídicas que establecen la tipología de las personas que se desplazan por motivos ambientales, ni en los casos inducidos por el cambio climático. El concepto desplazado climático es definido como:

[...] aquellas personas, familias, grupos y/o poblaciones forzadas a desplazarse internamente (dentro de su país de origen o residencia), o bien de manera transfronteriza, debido a los impactos adversos del cambio climático (de efecto repentino o paulatino), sean estos de origen natural o antropogénico, y que afectan de forma negativa a su supervivencia o a sus condiciones de vida presentes o futuras. (Ibarra, 2021, p. 57)

Desde nuestro punto de vista, es recomendable incluir en la discusión teórico-conceptual sobre las definiciones relativas al desplazamiento y la migración forzada—asumiendo que no hay consensos—las expresiones con las que las propias víctimas de desastre se denominan a sí mismas. En un proceso de autorreconocimiento se intenta recuperar la identidad colectiva y la solidaridad, demandando la reconstrucción de viviendas mediante propuestas propias, como son los casos observados en la Ciudad de México por parte de Damnificados

Unidos de Benito Juárez, y Damnificados Unidos de la Ciudad de México, después del sismo del 19 de septiembre de 2017 (Domínguez, 2021). Al igual que ocurrió con la conformación de la Coordinadora Única de Damnificados—frente pionero de organizaciones vecinales— ante los efectos de los sismos acaecidos los días 19 y 20 de septiembre de 1985 (Rodríguez, 1986). Todas ellas son ejemplos de organización vecinal creadas para enfrentar la devastación habitacional postsísmica.

Recordemos que, además del trabajo académico, importa documentar estas decisiones colectivas que implican la reconceptualización social y ciudadana como un componente participativo relevante en la democratización de políticas y programas de recuperación.

Tenemos presente que en las definiciones vinculadas con desastres se observa un desfase respecto a la protección de la vida. Esto es resultado de la prevalencia del interés político en los impactos inmediatos—materiales inmobiliarios y financieros—, omitiendo, deliberadamente, las dimensiones cualitativas y subjetivas, sociales y humanas. Lo anterior está presente en la terminología jurídica propuesta en las actuales aproximaciones legislativas.

A más de un año de que se aprobaron sendas minutas de dos nuevas leyes generales, enfocadas en el desplazamiento forzado interno y la gestión integral del riesgo de desastres, al ser clausurado el periodo ordinario de sesiones de la LXV Legislatura, el 15 de diciembre de 2021, no se dictaminaron ninguna de dichas minutas, por lo que solamente se cuenta con lo postulado en ambas iniciativas de ley. Destacan dos factores en esta parálisis legislativa: 1) no se ha convocado a parlamento abierto en ningún caso, por parte de las cámaras del Congreso de la Unión; 2) existen otras prioridades en la agenda política, marcadas por las iniciativas enviadas por el jefe del ejecutivo federal.

El intento parlamentario más reciente que ha logrado consenso es la propuesta legislativa remitida por la Cámara de Diputados al Senado, en septiembre de 2020, denominada Minuta Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno. Esta define las causas del DFI como conflictos de diversa índole, prácticas de segregación, violaciones a derechos humanos, violencias y «Desastres asociados a fenómenos naturales, provocados por el ser humano o por el cambio climático» (artículo 5o.). En el último caso, se mandata atender

el DFI por los tres órdenes de gobierno conforme a la LGPC, ignorando que esta ley tiene estructura y contenidos centralistas sin solvencia filosófica ni jurídica en materia de desplazamiento forzado. Al definir DFI apunta:

La situación en la que las personas o grupos de personas se han visto forzadas u obligadas, de manera expresa o tácita, a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia, de violaciones de derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida. (Minuta Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno, artículo 4o., fracción 8)

Así mismo, se establecen definiciones y criterios de política en relación con la integración de personas desplazadas a los lugares de nueva residencia (reubicación), y un retorno en condiciones de seguridad y dignidad.

Por otra parte, también en 2020, fue presentada en el Senado la iniciativa de proyecto de decreto por el que se expide la Ley Nacional para la Prevención, Protección, Generación de Soluciones Duraderas y Sanciones en Materia de Desplazamiento Interno Forzado. En esta iniciativa hay mayor apego al enfoque de derechos humanos, pues establece explícitamente el principio de *reparación integral*:

Es la medida de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de las personas en situación de desplazamiento interno teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del desplazamiento interno. (Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Nacional para la Prevención, Protección, Generación de Soluciones Duraderas y Sanciones en Materia de Desplazamiento Interno Forzado, artículo 5o., fracción 18)

También enuncia distintas causas del desplazamiento interno forzado (DIF), coincidiendo en lo general con la anterior minuta referida. Al proponer la definición de desplazamiento, es evidente la diferencia, pues se hace explícito el problema de la violación de derechos humanos en todas las causas:

Desplazamiento interno forzado: Es una *violación autónoma a los derechos humanos* que se presenta cuando personas o grupos de personas se ven forzadas u obligadas a abandonar su lugar de residencia habitual, sin salir del país, como resultado o para evitar los efectos, en particular, de un conflicto armado, violencia generalizada, violaciones a los derechos humanos, de proyectos de desarrollo, en casos de desastres vinculados con fenómenos naturales o provocadas por el ser humano, que se hayan dado en el territorio nacional. (Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Nacional para la Prevención, Protección, Generación de Soluciones Duraderas y Sanciones en Materia de Desplazamiento Interno Forzado, artículo 7o., fracción 3)⁴

En concordancia con lo anterior, la Ley General de Víctimas define a la persona víctima del DIF como:

Aquella persona internamente desplazada que de manera individual o colectivamente abandona o escapa del lugar donde vive o reside, hacia otro municipio de su estado o hacia otro estado del país, para evitar ser víctima o por las consecuencias sufridas, en particular, por una situación de violencia generalizada, de un conflicto armado, de violaciones a los derechos humanos, de catástrofes naturales o de catástrofes provocadas por el ser humano. (Artículo 7o., fracción 7)

Respecto a las víctimas, la Ley General de Protección Civil (LGPC) es inconsistente, pues apunta distintas definiciones sin aludir a los desplazados:

4. Énfasis propio

- » **Albergado:** Persona que en forma temporal recibe asilo, amparo, alojamiento y resguardo ante la amenaza, inminencia u ocurrencia de un agente perturbador; [...]
- » XIV. **Damnificado:** Persona afectada por un agente perturbador, ya sea que haya sufrido daños en su integridad física o un perjuicio en sus bienes de tal manera que requiere asistencia externa para su subsistencia; considerándose con esa condición en tanto no se concluya la emergencia o se restablezca la situación de normalidad previa al desastre; [...]
- » XIX. **Evacuado:** Persona que, con carácter preventivo y provisional ante la posibilidad o certeza de una emergencia o desastre, se retira o es retirado de su lugar de alojamiento usual, para garantizar su seguridad y supervivencia. (Artículo 2o.)

La Minuta Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Gestión Integral del Riesgo de Desastres y Protección Civil define así a los *afectados*, sustituyendo las tres definiciones contenidas en la LGPC, sin representar un avance sustantivo:

Afectados: Las personas que resultan perjudicadas, directamente por una emergencia o desastre. Se considera directamente afectados a aquellos que han sufrido lesiones físicas o psicológicas, enfermedades u otros efectos en la salud; así como los que han sido evacuados, desplazados, reubicados o han padecido daños directos en sus medios de vida o sus bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales. Indirectamente afectados son los que han sufrido consecuencias, distintas o añadidas a los efectos directos al cabo del tiempo, debido a disrupciones o cambios en la economía, las infraestructuras vitales, los servicios básicos, el comercio o el trabajo, o consecuencias sociales, sanitarias y psicológicas. (Minuta Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Gestión Integral del Riesgo de Desastres y Protección Civil, artículo 4o., fracción 1)

Normalidad excluyente

Varios países carecen de definiciones jurídicas para tipificar el DFI por desastres; ocultan el problema y su consecuente anulación y violación de derechos, así como la revictimización de comunidades y personas desplazadas contra su voluntad, en un proceso compulsivo. Esto se asocia con el carácter social de los desastres y las fragmentadas políticas de respuesta, las cuales, en México, conciben la recuperación *post-desastre* como *etapa* de la *gestión integral de riesgos*, enunciada en la LGPC. De manera que desconocen que la recuperación debe ser un componente estratégico de las políticas públicas, que tenga un enfoque integral vinculado con la seguridad humana, y orientado a transformar las condiciones de vulnerabilidad para *deconstruir el riesgo de desastre*.

Con base en diversos enfoques críticos, se aportan elementos para analizar políticas e intervenciones referentes a la recuperación en varios países, señalando la preeminencia de la reconstrucción mercantil, física, material y, sobre todo, habitacional. En estos casos, se ignora el ámbito de los derechos humanos interrelacionados, indivisibles, complementarios y cuya progresividad implica la reducción de riesgos de desastres. Así, la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos son premisas para diseñar estrategias de recuperación con sentido humanista.

Tradicionalmente, los Estados nacionales priorizan la reconstrucción habitacional y la reubicación de comunidades (Berke *et al.*, 1993), desde la imposición de tres subprocesos: la *aceleración*, para lograr productividad e imponer un modelo mercantil; el *desplazamiento*, para maximizar plusvalías y romper tejidos sociales, y la *relegación*, para aislar y erosionar la solidaridad de base, incluyendo subsidios para compra/venta de viviendas (Campos-Medina *et al.*, 2018). Hay evidencias de que el Estado asume la vivienda como indicador líder en los aspectos simbólico, político y económico, lo que es ejemplo de las respuestas fragmentadas que no resuelven la crisis, más bien administrada para presentar resultados cuantitativos a costa de las necesidades sociales de la población damnificada (Saavedra y Marchezini, 2020). Tenemos presente que estas prácticas, institucionalizadas en el contexto internacional, son violatorias del propio derecho a la vivienda adecuada (PIDESC, 1981) —concepto no restringido al sentido de vivienda a secas—. Por lo tanto, deben incorporarse a las políticas públicas

aspectos de *seguridad jurídica* (respeto a toda forma de tenencia, incluyendo la vivienda de emergencia), *habitabilidad* (garantizar un espacio adecuado que proteja a sus ocupantes del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad), *asequibilidad* (garantizar la consideración prioritaria a grupos desfavorecidos entre otras víctimas de desastres [naturales] y personas que viven en zonas de alto riesgo por desastres), y *adecuación cultural* (no sacrificar las dimensiones culturales de la vivienda) (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1991).

Las reubicaciones distantes, de zonas rurales o urbanas devastadas (Cárdenas y Fuster, 2018), profundizan el problema del DFI. El desastre es pretexto para reciclar discursos de normalidad, con el objetivo de mostrar la resiliencia del poder político, en detrimento de la resiliencia de los desplazados. La *normalidad* es entendida como una oportunidad de negocios a costa de los derechos y necesidades de la población desplazada que sobrevive en condiciones adversas y precarias. Estas últimas, resultantes tanto de los impactos desastrosos iniciales como del segundo desastre: la intervención del Estado, la cual construye interlocuciones a modo, para ejercer controles sobre la vida social en los ámbitos locales devastados, a fin de aislar a los sobrevivientes con tácticas militares (Bock, 2016) y privatizar la atención de emergencias (Fox, 2012). Con ello, se empodera el Estado y se debilita la sociedad, delimitando zonas de excepción (también denominadas *zona cero*), mediante estrategias de comando/control diseñadas para excluir a las comunidades devastadas de las decisiones fundamentales (Imperiale y Vanclay, 2019).

Los negocios de la reconstrucción –distantes del Marco de Sendai en lo referente a *reconstruir mejor* (prioridad 4) con base en una perspectiva integral, no limitada a los aspectos materiales (UNISDR, 2015)– tienden a favorecer el capital inmobiliario y atentan contra los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, civiles y políticos de las personas desplazadas. Al imponerse proyectos de reorganización territorial en beneficio del poder económico (Campos-Medina *et al.*, 2018; Rodríguez, 2014), los desplazados se vuelven irrelevantes. En esta búsqueda de obtención de plusvalías también se involucran la corrupción y opacidad de los proyectos reconstructivos (Ruiz, 2021; Toscana, 2020; Fox, 2012) y la configuración de vulnerabilidades (Lewis, 2010 y 2017). De esta manera, se

incumplen los preceptos de RRD promovidos por la ONU, al adscribir la política de recuperación a la protección o defensa civil de lógica militar, la cual se centra en amenazas *externas* a la sociedad y pretende *hacer sentir protección* a las víctimas, para obtener su consenso ante medidas autoritarias (Imperiale y Vanclay, 2019). Con ello, se logran efectos mediáticos, de propaganda, que fortalecen *la razón de Estado*, derivado del principio de autoridad, con el objetivo de que la sociedad interiorice esta agenda como lógica y necesaria.

Un problema estructural es la persistencia de la racionalidad criminológica subyacente en la negligencia previa al desastre y, posteriormente, en las reconstrucciones (Green, 2005). Esta implica la falta de reconocimiento de conductas criminales y responsabilidades civiles y penales, con saldos negativos que prolongan la crisis humanitaria enfrentada por las víctimas directas, y con repercusiones en las víctimas indirectas, cuya vulnerabilidad futura se incrementa después de los desastres (Gray *et al.*, 2014). Ello incluye la gentrificación (Insulza y López, 2014) concebida, en el imaginario tecnócrata, como un proceso inevitable en función de la necesidad de recrear el inexistente ordenamiento territorial. En el fondo, se trata de operaciones políticas basadas en un objetivo estratégico: ocultar las causas de los desastres, recurriendo, primero, al discurso de la inevitabilidad de los *desastres naturales* (Rodríguez, 1998) y, segundo, a la urgencia de reconstruir —por presunta superación de la emergencia—, para dinamizar mercados financieros e inmobiliarios con recursos públicos, bajo una fachada de ayuda humanitaria. Se utilizan declaratorias de desastre o calamidad como instrumentos de estabilización de la gobernabilidad y la temporalidad del desastre (Marchezini, 2014), ocultando violaciones de derechos en un contexto de incertidumbre, dadas las condiciones precarias —en campamentos o con ayudas de renta—, esperando el momento del regreso, mientras persisten los riesgos de amenazas o ejecución de desalojos forzosos, la inseguridad y la invisibilización de los desplazados.

Existen dos instrumentos de derecho internacional relacionados con esta problemática: el primero es el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, (PIDESC, 1981, año de ratificación), que tutela diversos derechos concierne a las necesidades sociales cuya interrelación e interdependencia plantea un mandato explícito a los Estados que ratifican el Pacto, asumiendo responsabilidades ineludibles. Entre los derechos que defiende, destacan los referentes a la salud, alimentación, cultura, vivienda, educación y trabajo —mismos que son

derechos constitucionales en México—. Una de las observaciones generales complementarias de este tratado vinculante se refiere a los desalojos forzosos, de los que identifica tres causas: violencia; proyectos *de desarrollo*, y especulación inmobiliaria, por lo que reitera: «Dadas la interrelación y la interdependencia que existen entre todos los derechos humanos, los desalojos forzosos violan frecuentemente otros derechos humanos» (CDESC, 1997).

El segundo es el *Estatuto de Roma*, (SRE, 2005, año de ratificación), que reconoce como delito de lesa humanidad la deportación o traslado forzoso, mediante distintos actos coactivos, fuera de la zona en «que estén legítimamente presentes sin motivos autorizados por el derecho internacional» (artículo 7o., número 1, inciso d y 2, inciso d).

Tras la fase crítica del desastre, se vulnera a la población desplazada. En el caso mexicano, constatamos la reproducción de prácticas institucionales configuradas en políticas públicas impuestas que discriminan a las víctimas, excluyen y restringen—por acción u omisión—desproporcionadamente «el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades» (Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, artículo 1o., fracción 3). Ello, desde el desconocimiento deliberado de la violación de diversos derechos (a la vida, a la información, a la toma de decisiones en los asuntos que conciernen directamente a las víctimas, derecho a la seguridad, al empleo, ingreso, a la alimentación, salud, educación, movilidad, a un medio ambiente sano, al agua y la cultura, principalmente); y la aplicación parcial de los acuerdos procesados en la ONU, en materia de RRD y manejo de desastres. Los cuales se vinculan, además, al desarrollo, el bienestar, la gobernanza democrática y la construcción de la resiliencia comunitaria y ciudadana reduciendo las vulnerabilidades.

Hay desfases entre leyes y marco programático. Por ejemplo, el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024 no refiere a damnificados, afectados o albergados, conforme a las definiciones de la LGPC, tampoco reconoce a las víctimas (Ley General de Víctimas) ni a los desplazados. Una situación similar se observa en el Programa Especial de Cambio Climático 2021-2024, en el cual no se menciona a desplazados internos, como se anota en la Ley General de Cambio Climático. Estos desfases indican que falta coordinación interna en las propias instituciones que deben cumplir los mandatos jurídicos y traducirlos en programas y acciones.

En el fondo, las tensiones entre seguridad nacional –sustentada en la razón de Estado– y la seguridad humana –sustentada en principios de dignidad y enfoque de derechos–, en contextos de desastre, se han resuelto en favor del poder político y militar (protagonista de la intervención gubernamental ante dichas situaciones), en detrimento de los derechos humanos y la construcción de una ciudadanía imbricada en los procesos de recuperación. En consecuencia, predomina un modelo de recuperación posterior a los impactos inmediatos de desastre excluyente, diseñado para reforzar el protagonismo del Estado y la subordinación de la población desplazada.

El desplazamiento forzado interno por desastres

Los conflictos y las violencias provocan que millones de personas en el mundo se desplacen, pero, en el pasado reciente, la cantidad de personas en condición de nuevo desplazamiento por desastres ha incrementado. Durante el periodo 2018-2020 se registraron 101 millones de personas obligadas a abandonar los lugares donde vivían, de los cuales, más de 73 millones lo hicieron a causa de desastres asociados con fenómenos naturales (cuadro 1 del Anexo).

En el decenio 2008-2018, se estimó en 266 millones el total de personas desplazadas por desastres, 210 millones en Asia y casi 31 millones en América (cuadro 2). Analizando esta información por categorías de amenazas, encontramos un panorama similar al descrito en la Introducción de este capítulo: la mayor parte del DFI se debe a peligros *climáticos* –sobre todo inundaciones y ciclones–; 87% de ellos asociados con peligros geológicos –terremotos como factor detonante de mayor incidencia– (cuadro 3). Estos datos se basan en las conclusiones de los últimos dos reportes elaborados por el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático [IPCC] (AR5 y AR6, este último en proceso). Tales reportes plantean la responsabilidad de las *actividades humanas* en la construcción del CC que, a su vez, modifica los patrones de ocurrencia, recurrencia e intensidad de diversos fenómenos naturales, sobre todo, de olas de calor, intensas precipitaciones pluviales, sequías y ciclones tropicales, debido al impacto global de las emisiones de gases de efecto invernadero y del consecuente calentamiento global, evidencia reiterada en el sexto reporte (IPCC, 2021). En el quinto, se propuso reconocer la seguridad humana

como principio de política, en materia de adaptación y reducción de vulnerabilidades; para ello, se evaluó, de manera inicial, que en algunos países el riesgo de cc se concibe como un problema de seguridad, y prevalecen los intereses del Estado en detrimento de los sectores más vulnerables de la sociedad (Adger *et al.*, 2014).

Otros reportes detallan datos de desastres por países y nivel de ingreso en el periodo 1998-2017, con el indicador de casos por millón de habitantes. Los desastres asociados con fenómenos naturales muestran (por grupos de países) que hubo: 1.3 personas afectadas por millón de habitantes (con ingreso económico alto), 4.9 (ingreso medio alto), 5.5 (ingreso medio bajo) y 7.8 (ingreso bajo). Se restaron los *desastres climáticos*, los afectados incrementaron conforme desciende el nivel de ingreso: 1.0 (ingreso alto), 4.7 (ingreso medio alto), 5.4 (ingreso medio bajo) y 7.6 (ingreso bajo). Estas cifras coinciden en el rubro de fallecimientos: 16 personas por millón (ingreso alto), 50 (ingreso medio alto), 62 (ingreso medio bajo) y 60 (ingreso bajo); la misma tendencia se comprueba cuando se cuantifican las pérdidas económicas como proporción del producto interno bruto (PIB), siendo mayores en países de ingreso medio bajo y bajo (CRED y UNDRR, 2018, p. 16, 21 y 22).

En materia de nuevos desplazamientos por año, entre 2008 y 2020, se cuantificaron más de 2.7 millones de casos, 91% por desastres; respecto a personas afectadas y damnificadas, sumaron 47.3 millones y más de 7.5 millones, respectivamente (cuadro 4),

Al desagregar información de personas afectadas en desastres asociados con los cinco tipos de amenazas definidos en la LGPC, se contabilizaron 58 millones entre 2000 y 2020. El subtotal relacionado con amenazas naturales asciende a más de 55 millones, de las cuales 71% tuvieron diversos grados de afectación por fenómenos hidrometeorológicos. Es pertinente advertir que el término *personas afectadas* no está definido claramente; en las estadísticas de algunos años, se define a las *personas damnificadas* como afectadas, sin explicar cuándo se trata de víctimas directas o indirectas y, en su caso, la intensidad y duración de las afectaciones correspondientes en cada caso (cuadro 5).

Sobre daños y pérdidas humanas y sociales la información es deficiente. Un indicador común en las bases de datos es la cantidad de fallecidos. Entre 2000 y 2020, tomando la sumatoria de fenómenos naturales, la mayor incidencia se encuentra en fenómenos asociados con el clima, pues este cuenta con 75% de las

muerres acumuladas, en un escenario de estadísticas relativamente estables. En 2020, la irrupción de COVID-19, a diferencia del rubro de personas afectadas, sí altera drásticamente las estadísticas nacionales en la historia reciente, pues representa 94% del total de muertes en México para dicho periodo (cuadro 6).

Cabe recordar que, en diversas experiencias nacionales, se producen situaciones específicas de desastres que modifican el patrón histórico acumulado. Es pertinente apuntar que los efectos son diferenciados en los grupos humanos. El DFI es más recurrente cuando se conjuntan simultáneamente impactos devastadores: humanos, sociales, materiales, económicos, derrumbes y colapsos de edificios e infraestructuras, daños y pérdidas de vidas, lesiones y detrimento de la salud pública, vivienda y empleo, como se constata en situaciones ligadas con sismos, inundaciones prolongadas que afectan actividades diversas, entre otros. Por otro lado, el DFI es menos recurrente ante impactos a la salud pública (epidemias y pandemias, contaminación del aire), que no producen destrucción material; en este segundo nivel, los desastres no se traducen en migración forzada.

Es necesario proponer el mejoramiento de los sistemas de registro de las víctimas de desastres, pues diversas bases de datos, nacionales e internacionales, no cuentan con información acerca de los aspectos sociales y humanos referentes a la vulnerabilidad social que deben ser valorados. De manera que, para *pasar de la evaluación de daños a la evaluación de necesidades*, reconociendo estas como derechos humanos (Rodríguez *et al.*, 2018), deben reformularse los diagnósticos. Las estadísticas globales y nacionales tienen problemas para documentar las escalas de los desastres, tanto *grandes* o macro, como los *pequeños* o micro (IDMC, 2019b), relacionadas con los riesgos intensivos (*cf.* grandes ciudades) y extensivos (asentamientos dispersos territorialmente) (UNDRR, 2019). Además, se requiere sistematizar la información sobre las condiciones post-impacto de las víctimas y las características sociodemográficas, culturales, epidemiológicas, económicas y organizacionales correspondientes, que son indispensables para diseñar nuevas políticas y estrategias que acaten el principio *propersona*. En el ámbito del DFI, no bastan las actualizaciones tecnológicas para diseñar bases de datos, falta planear y actuar con base en un diseño participativo, involucrando al conjunto de *stakeholders*, para tener conocimiento, en terreno, de los daños y pérdidas, de manera que se superen las intervenciones centradas en el protagonismo institucional.

En situaciones de conflicto, desastre y crisis prolongada, las personas desplazadas no solo se enfrentan a amenazas físicas, sino que también deben lidiar con el desafío de la supervivencia económica. Los altos niveles de desempleo general o los obstáculos legales para ingresar al mercado laboral suelen limitar el acceso a un empleo y a un salario, y las consecuencias del desempleo en las situaciones de desplazamiento pueden ser muy amplias; una mala alimentación, falta de acceso a servicios básicos, problemas psicológicos y conflicto social son solo algunos de los posibles resultados. (Deblon y Gutekunst, 2017, p. 69)

Contradicciones político-jurídicas

México forma parte del Grupo Directivo de la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres, que elaboró el Plan de Trabajo 2019-2022 (PDD, 2020), con apego al mandato de la Iniciativa Nansen, liderada inicialmente por los gobiernos de Noruega y Suiza en 2012. El Grupo de Coordinación se constituyó por nueve Estados, incluyendo México la Organización Internacional para las Migraciones, y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados son invitados permanentes de este. Su objetivo es lograr consenso para conocer y atender las necesidades de las personas desplazadas internas y transfronterizas, en el contexto de desastres y cc (Kälin, 2015; Iniciativa Nansen, 2015, p. 56; PDD, 2015).

La participación formal no es sinónimo de enfoques, políticas y actuaciones coherentes con las necesidades de las personas en condiciones de DFI, que se agudiza con la exclusión de las víctimas, sus demandas y propuestas, en relación con decisiones que les incumben para su recuperación digna. Este segundo desastre es causado por la doctrina de seguridad nacional, que considera el problema de *desastres naturales* causalidades externas y atribuye la intervención, exclusivamente, a los militares (Presidencia de la República, 2019), por representar «una opción de respuesta organizada, disciplinada, oportuna y eficiente», sin reconocer que se ha inducido un debilitamiento estructural de las instituciones públicas (Rodríguez, 1999). De esta forma, se refuerza la alianza entre la clase política y las fuerzas armadas como garantes de control territorial ante desastres. Por ello se cambió la adscripción de protección civil al sector de seguridad

y protección ciudadana (LOAPF, 2021), después de 40 años inscrita formalmente en el sector *gobernación*.

En otra vertiente de la seguridad nacional, *la inteligencia*, se identifican fallas estructurales, ya que no realiza ningún aporte para fortalecer la RRD ni para definir una política de recuperación inclusiva y participativa. Así mismo, carece de la capacidad para elaborar diagnósticos integrales que eviten confusiones entre riesgos y amenazas.

La preocupación principal de la política transexenal ante desastres es administrar las crisis asociadas, con el fin de preservar la credibilidad y estabilidad del régimen, sin una concepción integral de la recuperación, y sin observar los compromisos, en materia de desplazamiento forzado, de la Iniciativa Nansen y los Principios Rectores (PR). Por tal motivo, la reducción del riesgo de desastre se entiende como la continuidad de operaciones de protección civil, basada en el auxilio y rescate, reproduciendo la ideología que naturaliza los desastres como inevitables. Ello explica atrasos legislativos que, aun siendo solventados en corto plazo, no modificarán la estrategia mencionada.

Un problema que resolver en las instituciones con mandato legal explícito para responder al desplazamiento por desastres en México es el incumplimiento de la Ley General de Víctimas. La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) ha permanecido en una crisis estructural y de operación, de la cual es parte la carencia de procedimientos específicos para atender a las víctimas, como lo son las personas desplazadas internas (Ángel, 2021). Cabe señalar que, de junio de 2020 a diciembre de 2021, la CEAV no tuvo titular.

A pesar de que en la reforma de la Ley General de Víctimas de 2017 se incluyó el desplazamiento interno como una de las materias de trabajo de la CEAV, en 2019, el Registro Nacional de Víctimas (Renavi), bajo la responsabilidad de dicha comisión, solamente otorgó reconocimiento legal a 13 personas víctimas de desplazamiento interno por violencia, sin reconocer a víctimas de desastre (Rodríguez *et al.*, 2020, p. 30). En su reporte anual del año 2020, la CEAV no presentó información desagregada de registros por tipos de víctimas y causas de desplazamiento.

Por su parte, la Coordinación Nacional de Protección Civil está enfocada en el auxilio y rescate, mas depende de la intervención de las fuerzas armadas, pues no tiene fuerza institucional para incidir en procesos de recuperación, a pesar del mandato legal inscrito en la LGPC.

La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar) está enfrascada en la crisis humanitaria derivada de la política de contención del gobierno federal, ante el arribo masivo de inmigrantes que se internan en territorio nacional con la pretensión de llegar a Estados Unidos. En el bienio 2019-2021, cinco países ocuparon los primeros lugares en cuanto a solicitudes entregadas a la Comar para obtener reconocimiento como refugiados (Honduras, Haití, Cuba, El Salvador y Venezuela) (Gobierno de México, 2021). De prosperar la Minuta de Ley General de DFI, en la cual se propone crear la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y Desplazados Internos, no habrá capacidad institucional para administrar exitosamente las dos crisis: transfronteriza e interna.

Por otra parte, tenemos que el desplazamiento interno (DI) está considerado en tres leyes vigentes, que no reconocen el carácter de *forzado*. La Ley General de Cambio Climático incluye el desplazamiento interno atribuido a efectos del CC. Define los ámbitos de ejecución de acciones para la adaptación de los tres órdenes de gobierno, incluyendo gestión integral del riesgo y *desplazamiento interno de personas provocado por fenómenos relacionados con el CC* (Ley General de Cambio Climático, artículo 28, fracción 7). El DI también está previsto en la utilización de los atlas de riesgos para el ordenamiento territorial y para «prevenir y atender el posible desplazamiento interno de personas provocado por fenómenos relacionados con el cambio climático» (artículo 30, fracción 2).

En la Ley General de Víctimas, se especifica el mandato jurídico al Estado mexicano que debe responder al objeto de esta ley, la cual involucra diversos aspectos: 1) reconocer y garantizar los *derechos de las víctimas*, directas e indirectas, definidos en la Ley General de Víctimas, en la Constitución y en los Tratados Internacionales de derechos humanos vigentes en México; 2) establecer y coordinar acciones y medidas para promover, respetar, proteger y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas, e implementar mecanismos que garanticen el cumplimiento de *todas las autoridades* de sus obligaciones (prevenir, investigar, sancionar y *lograr la reparación integral*); 3) garantizar el efectivo ejercicio del derecho a la justicia para las víctimas; 4) establecer las obligaciones de las autoridades en los procedimientos relacionados con las víctimas; 5) establecer las sanciones correspondientes frente al incumplimiento por acción u omisión «de cualquiera de sus disposiciones» (Ley General de Víctimas, artículo 2o.). Así también, en el artículo 5o. se enuncian los principios aplicables para el diseño,

ejecución y evaluación de mecanismos, medidas y procedimientos de la ley. En materia de desplazamiento tenemos el referido a enfoque diferencial y especializado que, en su segundo párrafo, establece:

Las autoridades que deban aplicar esta Ley ofrecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como niñas y niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, migrantes, miembros de pueblos indígenas, personas defensoras de derechos humanos, periodistas y personas en situación de desplazamiento interno. En todo momento se reconocerá el interés superior del menor. (Ley General de Víctimas, artículo 5o.)

Esta ley reconoce otros derechos (artículo 7o.) vinculados con el respeto a la dignidad humana, la reparación integral y el respeto de las decisiones de las víctimas en condición de desplazamiento. Estos derechos son cruciales, en el caso de DIF por desastres, para acceder a la verdad y la justicia sin menoscabo. Entre otros, se contempla el derecho a recibir trato humano, con respeto irrestricto de la dignidad, por parte de servidores públicos y particulares involucrados; a solicitar y recibir de *forma clara y precisa* la información oficial requerida para lograr el pleno ejercicio de sus derechos; también el derecho a retornar a su lugar de origen o a reubicarse *en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad*; el derecho a participar en la formulación, implementación y seguimiento de la política pública de prevención, ayuda, atención, asistencia y reparación integral; a la libertad de expresión de opiniones que deben ser considerados en las decisiones correspondientes; finalmente, se reconoce el derecho a ejercer los recursos jurídicos en defensa de sus intereses y derechos, frente a decisiones lesivas a los mismos. La ley *en comento* estipula otras disposiciones. El artículo 8o. (segundo párrafo), mandata a que las personas en situación de desplazamiento interno «recibirán ayuda médica y psicológica especializada de emergencia». Por otra parte, define los grupos sociales que enfrentan mayor riesgo de violación de sus derechos: «niñas, niños y adolescentes; mujeres; adultos mayores; personas con discapacidad; migrantes; indígenas; personas defensoras de derechos humanos; periodistas, y personas en situación de desplazamiento interno» (Ley General de Víctimas, artículo 28).

La Ley General de Víctimas otorga, a entidades de los sistemas estatales y municipales para el Desarrollo Integral de la Familia (artículo 38), la facultad para atender las necesidades de

alojamiento y alimentación en condiciones de seguridad y dignidad a las víctimas en situación de desplazamiento de su lugar de residencia, [durante el tiempo necesario] para garantizar que la víctima supere las condiciones de emergencia, exista una solución duradera y pueda retornar libremente en condiciones seguras y dignas a su hogar. (Artículo 38)

Aquí, se considera la posibilidad del regreso al lugar de residencia previa al desplazo; sin embargo, es importante recordar que en contextos de desastre se presentan casos en los que no es viable el retorno, o bien, este se plantea a mediano y largo plazo. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia no tiene injerencia en la de gestión en tales eventos, pues la asistencia es, desde hace décadas, materia de intervención de las fuerzas armadas (Rodríguez, 1999).

Respecto a la Ley de Asistencia Social, esta incluye como sujetos de asistencia a desplazados y personas afectadas por *desastres naturales*, cuya atención se inscribe en el ámbito de competencias del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (Ley de Asistencia Social, artículo 4o., fracción 3 y 11).

A nivel local, la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) expone dos acepciones de desplazamiento relacionados con desastres. En esta, identificamos dos inconsistencias al no incorporar adecuadamente los PR de 1998. Primero: refiere el inciso c del número 2 del Principio 6 de los PR, acerca del interés público, que se impondrán criterios para tomar medidas y acciones que desplazarán a personas en los siguientes términos:

h) En los casos que requieran el desplazamiento de personas por razones de interés público, se indemnizará y reubicará inmediatamente a sus residentes en lugares seguros, cercanos y en condiciones iguales o mejores a la vivienda de origen. En caso de no ser esto posible, se ofrecerá protección legal y opciones para la reposición de la vivienda afectada. (CPCM, 2017, artículo 16, apartado E, número 2)

Segundo: al considerar dos de las tres causas reconocidas por los PR, omito lo acotado en el inciso c del núm. 2, que remite a proyectos de desarrollo a gran escala, implicando indefensión potencial para la población.

6. El Gobierno de la Ciudad generará los mecanismos necesarios para reconocer como *víctimas de desplazamiento forzado interno* a aquellas personas o grupos de personas forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia, como resultado de situaciones de *violencia generalizada, de violaciones de derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano* [...]. (CPCM, 2017, artículo 20)⁵

A nivel internacional, se observa cierta prisa gubernamental por fijar la duración de la emergencia para responder ante los siguientes problemas: 1) rescatar cuerpos de personas fallecidas; 2) auxiliar a las víctimas del desastre en un esquema de ayuda humanitaria fragmentada y desvinculada de sus derechos humanos; 3) establecer control social y territorial mediante las fuerzas armadas como medida principal de seguridad; 4) iniciar acciones de demolición (sobre todo en casos de sismos) en contexto de especulación inmobiliaria y promoción de negocios de constructoras; 5) acotar la recuperación como asunto material, sin reconocer las dimensiones social, emocional, cultural y cotidiana de las víctimas de desastres.

La normalidad ha significado la negación de la construcción social del desastre, en México, la preocupación gubernamental es acelerar los procesos que restablezcan una situación controlable, sin investigar las causas del desastre, por considerarse inevitable ya que la *fuerza de la naturaleza* anula todo intento de prevención. Por tal motivo, las responsabilidades civiles y penales no son importantes; tiene mayor relevancia *ayudar a nuestros hermanos damnificados*, mediante un discurso seudohumanista, políticamente oportuno para mostrar una solidaridad centrada en los efectos inmediatos, dejando a la mayor parte de personas desplazadas en la indefensión jurídica. Las leyes que refieren al desplazamiento no incorporan explícitamente dispositivos normativos para que las víctimas puedan exigir sus derechos ante instancias judiciales, debiendo iniciar

5. Énfasis propio

y dar seguimiento a procesos tortuosos con poco éxito en la mayoría de los casos. Entre otros motivos, por la ignorancia institucional respecto al análisis riguroso de causalidad, acotando el asunto como *desastre natural*.

México en el contexto internacional de la RRD

El proceso histórico-conceptual de la ONU frente a los desastres muestra las contradicciones de la aprehensión institucional respecto al DFI. Inicialmente, la atención se enfocó en las acciones de socorro, auxilio y rescate, a través de la Oficina de Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (1971). Después se promovió, con una idea tecnonaturalista, el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales (DIRDN, 1990-2000); posteriormente, a principios del siglo XXI, se precisó la necesidad de la reducción de desastres; recientemente, el énfasis se centra en reducir el riesgo de desastres, por lo que se instituyó la Oficina de Naciones Unidas para las Reducción del Riesgo de Desastres. Aún persiste el uso del término *desastre natural* en distintos espacios internacionales, así como en el lenguaje institucional de varios países, incluyendo México, en los que se adoptan, formalmente, todas las recomendaciones y acuerdos correspondientes de la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro (1994), el Marco de Acción de Hyogo 2000-2015 y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Este último se inscribe en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con varias metas alusivas a desastres y CC (NU, 2016).

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (UNISDR, 2015) establece como prioridad 4 «Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción». Sin embargo, no fue retomada en las metas mundiales enunciadas en este Marco internacional. Se argumenta que:

Los desastres han demostrado que la fase de recuperación, rehabilitación y reconstrucción, que debe prepararse con antelación al desastre, es una oportunidad fundamental para «reconstruir mejor», [...] mediante la integración de la reducción del riesgo de desastres en las medidas de desarrollo, haciendo que las naciones y las comunidades sean resilientes a los desastres. (UNISDR, 2015, p. 21)

La cuarta prioridad recomienda, entre otros rubros, en los niveles nacional y local:

Promover la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los procesos de recuperación y rehabilitación después de los desastres, facilitar los vínculos entre el socorro, la rehabilitación y el desarrollo, aprovechar las oportunidades durante la fase de recuperación para desarrollar capacidades que permitan reducir el riesgo de desastres a corto, mediano y largo plazo, entre otras cosas mediante medidas como la planificación territorial, la mejora de las normas estructurales y el intercambio de experiencias, conocimientos, exámenes después de los desastres y enseñanzas extraídas, e integrar la reconstrucción después de los desastres en el desarrollo económico y social sostenible de las zonas afectadas. Esto debería aplicarse también a los asentamientos temporales de personas desplazadas por los desastres [...] Reforzar los planes de recuperación para prestar servicios de apoyo psicosocial y salud mental a todas las personas necesitadas. (UNISDR, 2015, incisos c y g)⁶

México interpreta selectivamente los acuerdos internacionales. El Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024 únicamente asume uno de los 13 Principios Rectores del Marco de Sendai:

Alineado al Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, específicamente en su principio rector inciso «D», el objetivo prioritario derivado de la aplicación de la GIR, requiere la implicación y colaboración de toda la sociedad, como una participación inclusiva, accesible y no discriminatoria, fomentando el empoderamiento y prestando especial atención a personas afectadas desproporcionadamente por desastres. (SSPC, 2020, apartado 6.5)

Para ser congruente con el Marco de Sendai, el gobierno mexicano debería incorporar en su normativa otros de los PR: a) el Estado tiene como *responsabilidad*

6. Énfasis propio

primordial prevenir y reducir el riesgo de desastres; e) reducir y gestionar el riesgo de desastres debe garantizar cooperación, rendición de cuentas y seguimiento; f) es necesario empoderar a las autoridades y las comunidades locales; g) la RRD requiere la *toma de decisiones inclusiva*, fundamentada en el conocimiento de los riesgos, con intercambio abierto y divulgación de datos desagregados, *por sexo, edad y discapacidad*; h) elaborar y aplicar políticas con *visión transversal* desde diversas agendas; j) enfrentar los factores subyacentes con inversiones públicas y privadas basadas en información sobre los riesgos es *más rentable* que depender de la respuesta y la recuperación; k) en materia de recuperación, rehabilitación y reconstrucción, es fundamental prevenir nuevos desastres y reducir el riesgo de desastres desde el principio *reconstruir mejor*.

Hacia soluciones integrales y humanistas

En México, al igual que en otros países, es preciso comprender los *factores subyacentes* potenciadores del riesgo de desastres que vulneran a las personas y, en consecuencia, limitan la seguridad humana. Estos son definidos como:

[...] las consecuencias de la pobreza y la desigualdad, el cambio climático y la variabilidad del clima, la urbanización rápida y no planificada, la gestión inadecuada de las tierras, y factores agravantes como los cambios demográficos, los arreglos institucionales deficientes, las políticas formuladas sin conocimiento de los riesgos, la falta de regulación e incentivos para inversiones privadas en la reducción del riesgo de desastres, las cadenas de suministro complejas, las limitaciones en cuanto a la disponibilidad de tecnología, la utilización no sostenible de los recursos naturales, el debilitamiento de los ecosistemas, las pandemias y las epidemias. (UNISDR, 2015, p. 11)

La recuperación debe contribuir a la *deconstrucción del desastre* en dos niveles: 1) reducir los efectos derivados de daños y pérdidas, articulándose desde un enfoque de derechos, y 2) incidir en las causas directas y subyacentes, mediante la reducción multidimensional de la vulnerabilidad estructural (intrínseca o previa) y coyuntural (posterior, resultante del desastre) es un asunto político.

Trabajar en una *nueva generación* de estudios de riesgo de desastre remite al contexto político, dado el surgimiento de cuestiones sustanciales de política:

[...] las causas fundamentales de los desastres están profundamente arraigadas en las opciones y los valores económicos y socioculturales dominantes. Las voces que piden un cambio cultural y la transformación ya no serán gritos marginales de los científicos, sino algo más generalizado y fundamentado con base en datos de investigación. (Oliver-Smith *et al.*, 2016, p. 85)

El humanismo vinculado a la sustentabilidad integral no se ciñe a los criterios de ayuda humanitaria –transferencia de modelos socioculturales provenientes de países y organizaciones internacionales donantes–, tampoco a las estrategias individualizantes inscritas en las transferencias monetarias, cuyo objetivo es fragmentar procesos de organización, participación, resistencia y movilización de quienes padecen DFI. Frente a este rasgo estructural de la crisis, la sociedad civil tiene un rol fundamental para revertir decisiones y procesos de riesgo de desastre desde la movilización (Aldrich, 2011).

La recuperación debe plantear proyectos a corto, mediano y largo plazo con alto impacto social, partiendo de las necesidades más apremiantes y demandas urgentes. Si bien esta propuesta aumenta los costos, debido a las estrategias y el seguimiento correspondiente, los costos sociales a futuro son menores. El enfoque de los gobiernos es a corto plazo, y su falla principal es la abdicación de trabajar con una mayor comprensión de las necesidades y capacidades de la comunidad (Berke *et al.*, 1993).

Con base en el estudio de casos y conceptualizaciones críticas, se considera que replantear el problema del DFI y la recuperación desde una perspectiva integral debe considerar el sufrimiento desproporcionado individual y colectivo (Vatsa y Krimgold, 2000; Gray *et al.*, 2014); articular escalas políticas y socioterritoriales (nacional, regional y local); generar estrategias y procesos participativos (Jordan y Javernick-Will, 2013); privilegiar la reducción de vulnerabilidad para gestionar los riesgos con recursos externos e internos de las comunidades, enfocando procesos de *re-desarrollo* (Berke *et al.*, 1993). En este orden de ideas, afrontar los múltiples impactos de desastres desde la resiliencia, que no es un atributo autorregulado, está ligado con la gestión comunal, para incidir en las

causas desde el *capital social*, reconociendo que no son homogéneas la composición social, las formas de organización y de participación colectivas (González-Muzzio, 2013; Storr y Haeffele, 2012; Aldrich, 2011).

El principio básico de la recuperación es garantizar el acceso a la justicia (Gonzaga *et al.*, 2015). Debe cambiar el tratamiento a personas desplazadas arraigado en el centrismo gubernamental carente de compromiso con los derechos fundamentales; debe promoverse la apertura hacia la sociedad, así como proceso de recuperación acompañado de la participación institucional, sin subordinar ni imponer decisiones que afecten las necesidades y derechos de las víctimas. En este sentido, distinguimos tres tipos de recuperación: a) sin cambios en las condiciones de vida, trabajo y seguridad de las comunidades, sin reducción de las vulnerabilidades previas; b) con mejoría sustancial en las condiciones mencionadas, y c) con retroceso en todos los ámbitos de la vida cotidiana, y la persistencia de las vulnerabilidades post-impacto (Rodríguez, 2006). El tercer caso se caracteriza por persistir el DFI con extrema precarización, la permanencia de las víctimas en zonas dañadas desatendidas e, incluso, por reubicaciones en zonas vulnerables (Gray *et al.*, 2014).

En contextos de incertidumbre e inestabilidad a causa del segundo desastre –asociado a la intervención del estado (Bock, 2016; He *et al.*, 2019)–, la dimensión psicosocial adquiere especial relevancia. Esto se debe a que la dualidad de recordar y olvidar se inscribe en la articulación colectiva de la memoria y de las identidades (Monteil *et al.*, 2020; Domínguez, 2021), para incidir en nuevas políticas, cuya factibilidad requiere la transformación de las relaciones sociedad-Estado, en contextos de estatismo autoritario (Green, 2005). Los planes de recuperación deben fortalecer las capacidades, con base en criterios de sostenibilidad y en una lógica *bottom up*, mediante acciones diseñadas y ejecutadas a corto y largo plazo (He *et al.*, 2019).

Destaca la actuación de nuevos sujetos colectivos que, en diferentes desastres, se configuran en movimientos sociales para demandar una justicia no limitada a indemnizaciones o compensaciones. En este sentido, es necesario abrir los sistemas políticos a la participación democrática de la propia población víctima de desastres (Gonzaga *et al.*, 2015). Debe superarse la idea de que el DFI por CC es un *efecto colateral* (Rubio, 2017), reconceptualizando la crisis desde la

deconstrucción de estructuras políticas y económicas que fomentan vulnerabilidades y desastres.

La recuperación debe contemplar el alojamiento temporal digno, mecanismos de atención que no generen dependencia, y diagnósticos de necesidades y derechos, para planear una transición adecuada a las nuevas condiciones de vida. Así, adquieren sentido humanista proyectos y acciones basados en fundamentos científicos, éticos y participativos, que contribuyen a fortalecer redes y tejidos sociales (Cárdenas y Fuster, 2018). Por lo tanto, resignificar la ayuda humanitaria implica cuatro tareas: respetar la dignidad como primera necesidad; valorar *la fuerza de la gente*; enfocar la situación concreta y comprender la experiencia de las personas y su cultura (Beristáin *et al.*, 1999).

Existen desafíos para revertir las prácticas institucionalizadas de protección civil y ayuda humanitaria inspiradas en la visión vertical y burocrática que discrimina y excluye a los desplazados de decisiones vitales, quienes han demostrado creatividad para definir orientaciones de política pública en experiencias de reconstrucción. Aún persisten ideas paternalistas y culturalmente colonialistas de sustituir a la sociedad con protagonismo desde el estilo personal autoritario de las élites políticas (Bock, 2016), creando soportes normativos para individualizar las recuperaciones. En México, instrumentos financieros ya extintos (Fondo de Desastres Naturales), y otros nuevos instaurados para las transferencias monetarias individuales (Secretaría de Bienestar, 2021) forman un *continuum* del neoliberalismo vinculado al desastre (Saavedra, 2021).

También existe el problema de la opacidad gubernamental, respecto a diagnósticos y datos incompletos en materia de reconstrucción (Fundar y Transparencia Mexicana, 2018). El derecho a la vivienda es importante por estar vinculado con otros derechos; es una demanda social que agrupa comunidades, familias y personas desplazadas. De manera que deben superarse la fragmentación de derechos por decisiones tecnopolíticas discriminatorias, y replantearse políticas y estrategias que coadyuven a reconstruir los tejidos sociales con sus componentes psicoemocionales, de calidad de vida, culturales, de arraigo e identidad, los cuales son estratégicos para una recuperación acorde a las necesidades y dignidad de las personas desplazadas.

Debemos insistir en la importancia estratégica de pugnar por la aplicación del enfoque de derechos, que no se reduce a enunciar marcos normativos

nacionales e internacionales en documentos de carácter oficial, sin traducirse en acciones concretas. Es preciso, más bien, centrar la atención en un conjunto de aspectos de la crisis humanitaria: 1) visibilizarla en su dimensión cualitativa y generar bases de datos coherentes, sin ocultar la existencia de miles de personas desplazadas; 2) identificar los derechos violados por acción u omisión institucional, sin reducir el problema a la noción de seguridad nacional que privilegia la gobernabilidad para administrar las crisis, al mismo tiempo que remite a las amenazas la explicación de las causas; 3) no lucrar con las necesidades y derechos de las víctimas, como ocurre con la vertiente inmobiliaria en materia de vivienda; 4) no bastan las reformas administrativas y marcos legales *robustos*, así concebidos por la clase política desde su visión pragmática sin empatía ni capacitación científica ni humanista; 5) debe trabajarse con las víctimas, que son sujetos de derecho, no meros beneficiarios de programas, como se les ha definido desde la ideología paternalista que anula de facto los derechos colectivos e individuales; 6) actuar sobre las causas del desastre, definiendo ciclos para la recuperación, con el fin de articularla, estratégicamente, con la reducción del riesgo de desastre, a partir de una orientación mixta: preventiva y de seguridad humana, procurando la participación en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de programas y proyectos, no sujetos a burocratismo autoritario.

Finalmente, responder a una pregunta central, ¿en qué momento y dónde se concreta la recuperación integral de personas, hogares y comunidades desplazadas por desastres?, conlleva el compromiso de garantizar la dignidad, generar solidaridades no efímeras y promover la asistencia humanitaria sin discriminación en la emergencia inmediata, proyectando la recuperación a mediano y largo plazo.

Se ha constatado que no hay escenarios ideales de recuperación, dada la estrategia de no atender plenamente a las personas en condición de DFI. Además, se propician experiencias dispersas de autogestión de la sobrevivencia, por la omisión institucional de responsabilidades conforme a los instrumentos internacionales de derechos humanos, ratificados por el propio Estado mexicano.

La doble dimensión de la recuperación supone definir los espacios y los tiempos. La primera definición, se relaciona con la recuperación y reconstrucción *in situ*, esto significa, el retorno al lugar de origen como derecho inalienable. Pero, cuando esto no es posible por la magnitud de los daños, debe pensarse en el diseño participativo de la nueva territorialidad, acotada en el caso mexicano

como reubicación o relocalización consensuada. En ambos casos, debe planearse el proceso con principios imprescriptibles: derecho a la información y al respeto de las iniciativas y propuestas de las víctimas, así como al retorno o reubicación seguro. Este último, vinculando con las condiciones psicoemocionales y culturales; aquí, el valor de lo simbólico es intrínsecamente necesario para garantizar una recuperación que contribuya a reducir el riesgo de desastre, pensar en la calidad de vida y no centrar las políticas en aspectos materiales como eje fundamental.

Por otro lado, el tiempo es un factor importante. Mientras más tiempo transcurra sin solucionarse este problema –con apego a los derechos de la población desplazada–, más dificultades enfrentarán para retomar sus vidas en una escala diferente. Por ello, es preciso que, desde los impactos iniciales del desastre, se configuren estrategias socioterritoriales y se establezca una agenda de trabajo que prevenga las necesidades y derechos como matriz de la planeación. De manera que se concreten proyectos y acciones en diversas escalas de tiempo, desde la primera intervención humanitaria. En todo momento, la participación social en las decisiones correspondientes debe ser el eje articulador de las políticas sectoriales, para que estas coadyuven en una estrategia que integre los derechos desde la perspectiva de la indivisibilidad de los mismos, al establecerse la ruta de planeación y acción. ♦

Referencias

- Adger, W.N., Pulhin, J., Barnett, J., Dabelko, G., Hovelsrud, G., Levy, M., Oswald Spring, U. y Vogel, C. (2014). Human security. En Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea y L.L.White (Eds.). *Cimate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (pp. 755-792). Cambridge: Cambridge University Press.
- Aldrich, D. P. (2011). Social, not physical, infrastructure: the critical role of civil society after the 1912 Tokyo earthquake. *Disasters*, 36(3), 398-419. <https://dx.doi.org/10.1111/j.1467-7717.2011.01263.x>
- Ángel, A. (2021, agosto 16). *México cumple más de un año sin comisionada de víctimas; acusan desinterés y abandono*. Animal Político. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2021/08/mexico-cumple-ano-comisionada-victimas/>
- Beristáin, C. M., Dona, G., Páez, D., Pérez Sales, P. y Fernández, I. (1999). *Reconstruir el tejido social*, Barcelona: Icaria.
- Berke, P. R., Kartez, J. y Wenger, D. (1993). Recovery after Disaster: Achieving Sustainable Development, Mitigation and Equity. *Disasters*, 17(2), 93-109. <https://dx.doi.org/10.1111/j.1467-7717.1993.tb01137.x>
- Bock, J. (2016). The second earthquake: how the Italian state generated hope and uncertainty in post-disaster L'Aquila. *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 23, 61-80. <https://doi.org/10.1111/1467-9655.12544>
- Borrás, S. (2020). *El cuidado de la vida. Las personas en movimiento forzado en tiempos de emergencias ecosociales*. España: Foro Transiciones. <https://forotransiciones.org/wpcontent/uploads/sites/51/2020/11/Borras.pdf>
- Cabrera, I. V. (2018). El impacto de los desastres naturales y el cambio climático en el desplazamiento forzado de personas. *Lex*, 21(16), 417-430. <http://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/article/view/1557/1533> / DOI: 10.21503/lexv16i121.1557
- Campos-Medina, L., Suazo-Oereda, V. y Cárdenas Piñero, A. (2018). Aceleración, desplazamiento, relegación. Aportes para comprender el capitalismo chileno posdesastre. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 28(2), 45-52. <http://dx.doi.org/10.15446/bitacora.v28n2.70102>

- Cárdenas, A. y Fuster Farfán, X. (2018). Desplazamientos en procesos de reconstrucción post catástrofe: El caso de Talca post-terremoto 27F. *Revista AUS*, 23, 34-41. <https://doi.org/10.4206/aus.2018.n23-06>
- Center for Research on the Epidemiology of Disasters. (2018). *Pérdidas económicas, pobreza y desastres 1998-2017*. Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. <https://www.eird.org/americas/docs/perdidas-economicas-pobreza-y-desastres.pdf>
- Centro Nacional de Prevención de Desastres. (2021). *Glosario*. <http://www.atlasmnacionalderiesgos.gob.mx/IGOPP/glosario.php>
- Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. (1998, febrero 11). *Principios Rectores de los desplazamientos internos*. Nueva York: Consejo Económico y Social, Naciones Unidas. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf>
- Comisión Económica para América Latina. (2014). *Manual para la Evaluación de Desastres*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35894/1/S2013806_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina. (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. (2020). *Estadísticas de transparencia focalizada del Registro Nacional de Víctimas (RENAVI). Información trimestral 2020*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/621385/2_Estadistica_RENAVI_al_31_12_2020.pdf
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1997, mayo 16). *El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): desalojos forzosos*. Ginebra: Naciones Unidas.
- Constitución Política de la Ciudad de México. (CPCM), 2020, Ciudad de México.
- Cotarello, L. (2015). Vulnerabilidad de las mujeres frente a la violencia de género en contextos de desastres naturales en Latinoamérica y Caribe. *Trabajo Social Hoy*, 76, 7-34. <https://www.trabajosocialhoy.com/articulo/116/vulnerabilidad-de-las-mujeres-frente-a-la-violencia-de-genero-en-contexto-de-desastres-naturales-en-latinoamerica-y-caribe/>
- Deblon, Y. y Gutekunst, P. (2017). El programa de transferencias de dinero en efectivo: lecciones del norte de Irak. En Couldrey, M. y Herson, M. (Ed.), *Alojamiento en el desplazamiento*. *Revista Migraciones forzadas*, (55), 69-71.
- Domínguez Prieto, O. (2021). *Volver a casa. Los damnificados del sismo del 19S, pérdida patrimonial y reconstrucción*. México: Ediciones Navarra.

- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. (2004). *Vivir con el Riesgo: Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de:desastres*. Ginebra: Naciones Unidas. https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice_display&id=13648#.YT5QJNJKgpu
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas. (2009). *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*. Ginebra: Naciones Unidas. https://unisdr.org/files/7817_UNISDRterminologySpanish.pdf
- Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. (2020). *Informe mundial sobre desastres 2020. Contra calor y marea*. Ginebra: IFRC. https://www.ifrc.org/sites/default/files/2021-09/IFRC_WDR_ExecutiveSummary_SP_Web.pdf
- Fox, K. (2012). Disaster Inc.: Privatization and Post-Katrina Rebuilding in New Orleans. *Perspectives on Politics*, 10(3), 633-646. <https://doi.org/10.1017/S153759271200165X>
- Fundar y Transparencia Mexicana. (2018). *Reconstrucción a un año de los sismos*. Ciudad de México: Fundar y Transparencia Mexicana. <https://fundar.org.mx/mexico/pdf/Reconstruccions19.pdf>
- García, R. (2011). Interdisciplinarietà y sistemas complejos. *Revista Latinoamericana de las Ciencias Sociales*, 1(1), 66-101. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4828/pr.4828.pdf
- Gobierno de México (2021, octubre 4). *La COMAR en números*. Ciudad de México: Gobierno de México. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/671382/Cierre_Septiembre-2021__1-October-2021_.pdf
- Gonzaga, J., Aguirre, A. y Ríos M. (2015). Desafíos de la justicia ambiental y el acceso a la justicia ambiental en el desplazamiento ambiental por efectos asociados al cambio climático. *Luna Azul*, (41), 323-347. <https://dx.doi.org/10.17151/luaz.2015.41.18>
- González-Muzzio, C. (2013, mayo). El rol del lugar y el capital social en la resiliencia comunitaria posdesastre. Aproximaciones mediante un estudio de caso después del terremoto del 27/F. *EURE*, 39(117), 25-48. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612013000200002>
- Gouritin, A. (2021). *Migrantes climáticos en México*. Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Gray, C., Frankenberg, E., Gillespie, T., Sumantri, C. y Thomas, D. (2014). Studying Displacement After a Disaster Using Large-Scale Survey Methods: Sumatra After The 2004 Tsunami. *Annals of the Association of American Geographers*, 104(3), 594-612. <https://dx.doi.org/10.1080/00045608.2014.892351>
- Green, P. (2005). Disaster by design: corruption, construction and catastrophe. *British Journal of Criminology* 45(4). <https://dx.doi.org/10.1093/bjc/azi036> / <https://www.researchgate.net/>

publication/228124604_Disaster_by_Design_Corruption_Construction_and_Catastrophe/
link/597f0cb5aca272d568186f8d/download

- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. (2021). Summary for Policymakers. En Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu y B. Zhou (Eds.). *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribute of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate* (pp. 3-32). Cambridge: Cambridge University Press. https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf
- He, L., Hie, Z., Peng, Y., Song, Y. y Dai, S. (2019). How Can Post-Disaster Recovery Plan Be Improved Based on Historical Learning? A comparison of Wenchuan Earthquake and Lushan Earthquake Recovery Plans. *Sustainability*, 11(4811), 1-21. <https://doi.org/10.3390/su11174811>
- Ibarra, R. (2021). *Desplazados climáticos. Evolución de su reconocimiento y protección jurídica*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6435/8.pdf>
- Imperiale, A. J. y F. Vanclay. (2019). Command-and-control, emergency powers, and the failure to observe United Nations disaster management principles following the 2009 L'Aquila earthquake, *International Journal of Disaster Risk Reduction*, (36). <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2019.101099>
- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la *Ley Nacional para la Prevención, Protección, Generación de Soluciones Duraderas y Sanciones en Materia de desplazamiento Interno Forzado*, entregada a la presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, el día 5 de agosto de 2020.
- Iniciativa Nansen. (2015). *Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático*, I. <https://www.refworld.org/es/docid/5e584f9d4.html>
- International Displacement Monitoring Centre. (2019a). *Global report on internal displacement 2018*.
- International Displacement Monitoring Centre. (2019b). *Disaster displacement. A global review, 2008-2018*. Ginebra: IDMC.
- International Displacement Monitoring Centre. (2020a). *New displacements: conflict/violence y disasters 2008-2020 per year*. Ginebra: IDMC. <https://www.internal-displacement.org/database/displacement-data>

- International Displacement Monitoring Centre. (2020b). *Global report on internal displacement 2019*. Ginebra: IDMC.
- International Displacement Monitoring Centre. (2021). *Global Report on Internal Displacement 2021. Internal displacement in a changing climate*, Ginebra: IDMC. <https://www.internal-displacement.org/publications/2021-global-report-on-internal-displacement>
- Insulza, J. y López, N. S. (2014). Gentrificación de escala intermedia global en Latinoamérica. El caso de la reconstrucción de Managua, Nicaragua 1972-2014. *Revista de Urbanismo*, (31).
- Jordan, E. y Javernick-Will, N. S. (2013). Indicators of Community Recovery: Content Analysis and Delphi Approach. *Natural Hazards Review*, 14(1), 21-28. [https://dx.doi.org/10.1061/\(ASCE\)NH.1527-6996.0000087](https://dx.doi.org/10.1061/(ASCE)NH.1527-6996.0000087)
- Kälin, W. (2015). La Iniciativa Nansen: crear consenso sobre el desplazamiento en el contexto de los desastres. *Revista Migraciones Forzadas*, (49). <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/cambioclimatico-desastres/kaelin.pdf>
- Ley de Asistencia Social. (2021, mayo 20). México.
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. (2021, mayo 20). México.
- Ley General de Atención a Víctimas. (2021, mayo 20). México.
- Ley General de Cambio Climático. (2020, junio 06). México.
- Ley General de Protección Civil. (2021, mayo 20). México.
- Lewis, J. (2010). *Corruption and earthquake destruction: Observations on events in Turkey, Italy and China*. James Lewis Datum International. <http://www.datum-international.eu/node/26>
- Lewis, J. (2017). Social impacts of corruption upon community resilience and poverty, *Jàmbá: Journal of Disaster Risk Studies*, 9(1). <https://doi.org/10.4102/jamba.v9i1.391>
- Marchezini, V. (2014). La producción silenciada de los “desastres naturales” en catástrofes sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, 76(2), 253-285. <http://revistamexicana-desociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/46431/41699> / DOI: 10.22201/iis.01882503p.2014.2.46431
- Minuta Proyecto de Decreto por el que se expide la *Ley General de Gestión Integral del Riesgo de Desastres y Protección Civil*. México (diciembre 03 de 2020).
- Minuta Proyecto de Decreto por el que se expide la *Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno*. México (septiembre 29 de 2020).
- Miranda, B. (23 diciembre, 2020). *Los abusos sexuales a los que están expuestas miles de niñas y adolescentes en albergues de Centroamérica por los huracanes Iota y Eta*. BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-55431077>

- Monteil, C., Barclay, J y Hicks, A. (2020). Remembering, Forgetting, and Absencing Disasters in the Post-disaster Recovery Porcess, *International Journal of Disaster Risk Science*, 11, 287-299. <https://doi.org/10.1007/s13753-020-00277-8>
- Mosello, B., König, C., Wright, E. y Price, G. (2021) *Rethinking human mobility in the face of global changes A focus on Bangladesh and Central Asia*. CASCADES, Adelphi. https://www.cascades.eu/wp-content/uploads/2021/06/Rethinking-human-mobility_CASCADES_final-1.pdf
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (1991, diciembre 13). *Observación general N° 4. El derecho a una vivienda adecuada*. Ginebra: OACNUDH.
- Oliver-Smith, A., Alcántara-Ayala, I., Burton, I. y Lavell, M. (2016). *Investigación Forense de Desastres (FORIN): un marco conceptual y guía para la investigación*. Ciudad de México: Instituto de Geografía-UNAM, Integrated Research on Disaster Risk.
- ONU Mujeres. (2017). *ONU Mujeres ante los contextos de crisis y emergencias en América Latina y el Caribe*. Panamá: ONU Mujeres. <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2017/11/onu-mujeres-ante-los-contextos-de-crisis-y-emergencias>
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales* (Decreto promulgatorio). México. Diario Oficial de la Federación, mayo 12 de 1981.
- Pajares, M. (2020). *Refugiados climáticos. Un gran reto del siglo XXI*. Barcelona: Reyo Verde.
- Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres. (2015). *Abordando las necesidades de protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático*. Ginebra: PDD. <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/02/NANSEN-Leaflet-05-2017-ESP-screen.pdf>
- Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres. (2020). *Strategy 2019-2022 Annex I: Workplan*. Ginebra: PDD. <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2020/01/31122019-Annex-I-PDD-Workplan-2019-2022-FINALcompressed.pdf>
- Presidencia de la República. (2019, julio 12). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil. (2017). *Glosario de términos del Sistema de la Defensa Civil de Cuba*, Cuba: Casa Editorial Verde Olivo. Disponible en: https://www.latina-america.undp.org/content/rblac/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/Glossary-of-terms-of-the-civil-defense-system-in-Cuba.html
- Rigaud, K., de Sherbinin, A., Jones, B., Bergmann, J., Clement, V., Ober, K., Schewe, J., Adamo, S., McCusker, B., Heuser, S. y Midgley, A. (2018). *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*. Washington, D. C.: World Bank. <https://openknowledge.world-bank.org/handle/10986/29461>

- Rodríguez, D. (1986). La organización popular ante el reto de la reconstrucción. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 32(123). <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.1986.123.72045>
- Rodríguez, D. (1998). Desastre y vulnerabilidad. Entre las ciencias naturales y las ciencias sociales. En Garza Salinas, M. y D. Rodríguez (Coords.). *Los desastres en México. Una perspectiva multidisciplinaria*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Rodríguez, D. (1999). Reforma del estado, ejército y desastres. En Memoria del Seminario *La Nación ante los desastres. Retos y oportunidades hacia el Siglo XXI*. México: Sistema Nacional de Protección Civil, Red Mexicana de Estudios Interdisciplinarios para la Prevención de Desastres.
- Rodríguez, D. (2014). El derecho a la vivienda y fallidas estrategias posdesastre en México. *Bulletin de l'Institut francais detudes andines*, 43(3), 483-506. <http://dx.doi.org/10.4000/bifea.5917>
- Rodríguez, D., Alaniz, S. y J. Ortega (2013). Migración forzada y cambio climático. De la crisis a los derechos humanos. En L. Cano Soriano (Coords.). *Pobreza y desigualdad social. Retos para la reconfiguración de la política social* 73-103. México, Madrid: ENTS-UNAM y Ediciones Díaz de Santos.
- Rodríguez, D., Briones, F., Garza, M. y Mejía A. (2018), *Protección civil y derechos humanos*. Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-06/Proteccion-Civil-DH.pdf>
- Rodríguez, D. y Mejía, A. (2020). Desastres y desplazamiento forzado interno en México: ¿inevitabilidad o crisis estructural? En Pastor Seller, E. y L. Cano Soriano (Coords.). *Respuestas del trabajo social ante situaciones de emergencias*. Madrid: Dyckinson.
- Rubio, L. (2017). *Desplazamiento ambiental: experiencia global, realidad mexicana*. Ciudad de México: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Heinrich Böll Stiftung. <https://repositorio.colmex.mx/concern/books/mw22v6063?locale=es>
- Ruiz, N. (2021). Corrupción pasiva en la reconstrucción de la Ciudad de México. *Revista Mexicana de Sociología*, 83(2), 419-448. <http://mexicanadesociologia.unam.mx/docs/vol83/num2/v83n2a6.pdf> / DOI: 10.22201/iis.01882503p.2021.2.60090
- Saavedra, J. y Marchezini, M. (2020). Procesos de recuperación posdesastre en contextos biopolíticos neoliberales: los casos de Chile 2010 y Brasil 2011. *Íconos*, 66. <https://doi.org/10.17141/iconos.66.2020.3987>

- Saavedra, J. (2021). Gobierno del desastre en el neoliberalismo: una mirada genealógica desde los terremotos en Chile durante el siglo xx. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres*, 5(2). <http://www.revistareder.com/ojs/index.php/reder/article/view/71/82>
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2021). *Programa Especial de Cambio Climático 2021-2024*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2005). *Decreto de Promulgación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, adoptado en la ciudad de Roma, el diecisiete de julio de mil novecientos noventa y ocho*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. (2020). *Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Storr, V. y Haefele-Balch, S. (2012). Post-disaster Community Recovery in Heterogeneous, Loosely Connected Communities. *Review of Social Economy*, 70(3). <http://dx.doi.org/10.1080/00346764.2012.662786>
- Thurston, A. M., Stöckl H. y Ranganathan, M. (2021). Natural hazards, disasters and violence against women and girls: a global mixed-methods systematic review. *BMJ Global Health*, 2021(6). DOI: 10.1136/bmj-2020-004377 <https://gh.bmj.com/content/bmj-gh/6/4/e004377.full.pdf>
- Toscana, A. (2020). Reconstrucción postsísmica en el suelo de conservación de la Ciudad de México: experiencias de un asentamiento irregular. *Sociedad y Ambiente*, (24), 1-28. <https://doi.org/10.31840/sya.vi24.2206>
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2017). *Terminología sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Fenómenos Amenazantes*. Bogotá: Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. <https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20761/Terminologia-GRD-2017.pdf;jsessionid=CAA7DB80B221C7C46A2A238E1E503F48?sequence=2>
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2012). *Un Comunicado sobre la Reducción del Riesgo de Desastres Por y Para las Mujeres y Niñas de América Latina y el Caribe*. <https://eird.org/americas/we/registro-dia-internacional.html>
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2015). *Proposed Updated Terminology on Disaster Risk Reduction: A Technical Review*. Ginebra: Naciones Unidas. https://www.unisdr.org/files/45462_backgroundpaperonterminologyaugust20.pdf
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2019). *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction (GAR)*. Ginebra: Naciones Unidas.

- United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2021). *Terminology*. Ginebra: Naciones Unidas. <https://www.undrr.org/terminology>
- United Nations Office for Disaster Reduction. (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Ginebra: Naciones Unidas. https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf
- Vatsa, K. S. y Krimgold, F. (2000). Financing Disaster Mitigation for the Poor. En Kreimer, A. y M. Arnold (Eds.). *Managing Disaster Risk in Emergency Economics*. Washington, D. C.: The World Bank, Disasters Risk Management Series.

Anexos

CUADRO 1. Distribución regional de nuevos desplazamientos causados por desastres y por conflictos y violencias (2018-2020)

Región	Desastres	%	Conflictos y violencia	%	Total global	% desastres / total
Asia Este y Pacífico	30,901,000	42.7	688,000	2.4	31,589,000	97.8
Asia Sur	22,029,000	30.4	1,398,000	4.9	23,427,000	94.0
América	7,645,000	10.6	1,202,000	4.2	8,847,000	86.4
África subsahariana	10,348,000	14.3	18,697,000	65.0	29,045,000	35.6
Europa y Asia Central	341,000	0.5	92,800	0.3	433,800	78.6
Medio Oriente y N África	1,131,000	1.6	6,666,000	23.2	7,797,000	14.5
Totales	72,395,000	100.0	28,743,800	100.0	101,138,800	71.6
Global, 2008-2020 *	318,646,047	N/A	96,958,161	N/A	415,604,208	76.7

Fuente: elaboración propia, con información del IDMC:

(2019a). *Global report on Internal Displacement 2018*.

(2020b). *Global report on Internal Displacement 2019*.

(2021). *Global report on Internal Displacement. Internal displacement in a changing climate*.

Nota: El Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) identifica como desastres los relacionados con amenazas naturales y factores climáticos, los cuales representan 94.48% del total, en 2018, y 96.15%, en el año 2019.

El IDMC no desagrega datos por sexo, edad, ocupación, nivel de ingreso y tamaño de localidad.

*/ Período 2008-2020: IDMC, base de datos del sitio oficial: <https://www.internal-displacement.org/database/displacement-data>.

CUADRO 2. Distribución regional de desplazamientos por desastres (2008-2018)

Región	Personas desplazadas	%
Asia este y Pacífico	141,311,000	53.21
Asia sur	69,419,000	26.14
América	30,788,000	11.59
África subsahariana	21,919,000	8.25
Europa y Asia Central	1,200,000	0.45
Medio Oriente y N África	927,900	0.35
Totales	265,564,900	100.00

Fuente: elaboración propia, con información del IDMC (2019b).

Disaster displacement. A global review, 2008-2018

CUADRO 3. Desplazamientos totales por categorías de amenazas (2008-2018)

Categoría / Amenaza	Personas desplazadas	%
Relacionados con clima	231,758,488	87.27
Inundaciones	134,428,952	50.62
Tormentas (ciclones)	91,726,116	34.54
Sequías	2,044,850	0.77
Incendios forestales	1,619,946	0.61
Temperaturas extremas	1,221,599	0.46
Remoción en masa (lahares)	902,921	0.34
Geofísicos	33,806,412	12.73
Terremotos	32,478,587	12.23
Erupciones volcánicas	1,221,599	0.46
Remoción en masa (sin agua)	79,669	0.03
Totales	265,564,900	100.00

Fuente: elaboración propia, con información del IDMC (2019b).

Disaster displacement. A global review, 2008-2018

CUADRO 4. México. Nuevos desplazamientos internos forzados, personas muertas, afectadas y damnificadas (2000-2020)

Año	DIF por desastres	DIF por conflictos y violencia	Total	% desastres	Personas afectadas (*)	Personas damnificadas (**)	Diferencia (afectadas -damnificadas)	Personas muertas
2000					50,455	26,615	23,840	63
2001					171,564	7,600	163,964	276
2002					7,379,855	601,535	6,778,320	452
2003					1,159,882	-	1,159,882	523
2004					191,836	141,836	50,000	336
2005					826,532	826,532	-	518
2006					545,132	545,132	-	708
2007					3,059,525	3,036,858	22,667	590
2008	13,000	SD	13,000	100.0	1,525,125	1,525,125	-	530
2009	375,000	SD	375,000	100.0	581,067	581,086	-19	608
2010	900,000	115,000	1,015,000	88.7	1,992,550	1,992,550	-	535
2011	547,000	27,000	574,000	95.3	1,778,793	1,778,793	-	427
2012	6,500	SD	6,500	100.0	1,026,489	277,624	748,865	627
2013	158,000	20,000	178,000	88.8	3,170,539	285,635	2,884,904	646
2014	18,000	9,000	27,000	66.7	1,412,032	229,688	1,182,344	485
2015	91,000	6,000	97,000	93.8	2,868,829	53,294	2,815,535	468
2016	12,000	23,000	35,000	34.3	5,465,176	112,145	5,353,031	495
2017	195,000	20,000	215,000	90.7	19,909,254	743,029	19,166,225	867
2018	20,000	11,000	31,000	64.5	862,560	SD	NA	501
2019	16,000	7,100	23,100	69.3	4,456,435	SD	NA	616
2020	101,000	9,700	110,700	91.2	2,284,829	SD	NA	126,205
Totales	2,452,500	247,800	2,700,300	90.8	57,669,491	11,909,903	45,759,588	136,476
2008-2020					47,333,678	7,578,969		

Fuente: elaboración propia, con base en las fuentes siguientes:

Nuevos desplazamientos por desastres: IDMC. (2021). *Global Internal Displacement Database. Disaster New Displacement, 2008-2020*. <https://www.internal-displacement.org/database/displacement-data>.

Nuevos desplazamientos por conflictos y violencia: IDMC, (2021). *Global Internal Displacement Database. Conflict New Displacement, 2008-2020*. <https://www.internal-displacement.org/database/displacement-data>.

Personas afectadas, damnificadas y muertas: Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred). *Base Impacto Socioeconómico, desastres 2000-2015*. www.atlasmnacionalderiesgos.gob.mx/archivo/descargas.html

Reportes de impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en México, de los años indicados (Resúmenes ejecutivos 2019 y 2020).

Notas: el IDMC y el Cenapred no generan datos por sexo, edad, ocupación, tipo de localidad y nivel de ingreso. El Cenapred no desagrega datos por sexo, edad, ocupación, nivel de ingreso y tamaño de localidad. El Cenapred solamente presenta datos de muertes por sexo (período 2014-2019), pero la mayor parte de los casos se reportan como *desconocido*.

*/ No se acotan definiciones ni indicadores, refiriendo sin desglosar: personas heridas o lesionadas, desaparecidas, evacuadas, refugiadas y damnificadas.

En la base del atlas de riesgos y en los reportes de impacto socioeconómico se observan inconsistencias, no hay homología conceptual.

**/ Falta especificar definiciones e indicadores, en algunos reportes de impacto socioeconómico se incluye y en otros no.

CUADRO 5. México. Personas afectadas por desastres asociados a diferentes tipos de amenaza (2000-2020)

Año	Geológicas	Hidro-meteorológicas	Químicas	Sanitarias	Socio-organizativas	Total anual
2000	SD	SD	SD	SD	SD	SD
2001	3,000	154,755	4,474	8,104	1,231	171,564
2002	600	5,790,534	65	SD	731	5,791,930
2003	527,000	322,977	0	10,000	590	860,567
2004	315	31,647	6,005	SD	108	38,075
2005	436	620,052	0	SD	0	620,488
2006	133	323,402	1	SD	144	323,680
2007	906	2,557,096	107	SD	173	2,558,282
2008	9,023	1,509,077	3,707	SD	3,318	1,525,125
2009	8,837	554,368	9,476	2,282	6,104	581,067
2010	41,360	1,926,646	11,657	SD	12,887	1,992,550
2011	35,874	1,717,533	22,057	62	3,267	1,778,793
2012	165,631	842,744	13,002	1,908	3,204	1,026,489
2013	2,935	3,139,431	24,558	358	3,257	3,170,539
2014	218,611	1,138,091	24,109	21	2,427	1,383,259
2015	342,170	2,500,559	15,786	31	10,283	2,868,829
2016	183,344	5,264,233	15,942	0	1,657	5,465,176
2017	14,322,176	5,563,387	21,598	0	2,093	19,909,254
2018	63,164	702,554	87,093	0	9,749	862,560
2019	641	3,940,767	500,856	371	13,800	4,456,435
2020 *	3,169	839,739	13,554	1,426,181	2,186	2,284,829
Totales	15,929,325	39,439,592	774,047	1,449,318	77,209	57,669,491
%	27.6	68.4	1.3	2.5	0.1	100.0

Fuente: elaboración propia, con base en Cenapred, reportes sobre el impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en México.

Notas: sobre los términos *personas afectadas* y *personas damnificadas*, ver acotación en el cuadro 4. / No hay datos para amenaza extraterrestre o astronómica incorporados en la Ley General de Protección Civil en 2014.

*/ En 2020 los datos sobre amenaza sanitaria corresponden a COVID-19 (febrero 28-diciembre 31).

CUADRO 6. México: Personas fallecidas por desastres asociados a diferentes tipos de amenaza (2000-2020)

Año	Geológicas	Hidro-meteorológicas	Químicas	Sanitarias	Socio-organizativas	Total anual
2000	SD	SD	SD	SD	SD	SD
2001	-	163	25	9	79	276
2002	-	18	30	SD	229	277
2003	26	35	10	-	114	185
2004	1	41	-	49	SD	91
2005	1	109	-	SD	48	158
2006	10	17	-	SD	108	135
2007	25	13	4	SD	29	71
2008	14	148	46	-	322	530
2009	16	100	16	116	325	573
2010	60	199	61	SD	215	535
2011	16	164	60	1	186	427
2012	12	140	88	4	383	627
2013	12	300	57	-	277	646
2014	10	118	27	3	327	485
2015	11	107	72	2	276	468
2016	-	135	92	-	268	495
2017	477	83	76	-	231	867
2018	20	108	57	-	316	501
2019	9	113	187	3	304	616
2020 *	31	116	80	125,808	170	126,205
Totales	751	2,227	988	125,995	4,207	134,168
%	0.6	1.7	0.7	93.9	3.1	100.0

Fuente: elaboración propia, con base en datos del Cenapred, reportes sobre el impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en México.

*/ En 2020 Cenapred refiere 125,807 muertes por COVID-19 (febrero 28-diciembre 31).

Los derechos humanos de las personas mayores en la recuperación

VERÓNICA MONTES DE OCA¹

ANA FIDELIA APARICIO TREJO²

PAOLA CARMINA GUTIÉRREZ CUÉLLAR³

ROSAURA AVALOS PÉREZ⁴

Introducción

Este capítulo tiene como objetivo discutir qué lugar ocupan las personas mayores, a nivel internacional y nacional, en los debates sobre situaciones de emergencia, desastres y procesos de recuperación. Para lograr esto, se propone una estrategia metodológica consistente en una revisión de informes, foros y reuniones nacionales e internacionales, aportes desde la gerontología ambiental, así como de recuperación, tanto en general como en lo que afecta a las personas mayores. También se entrevistó a personas mayores que han experimentado algún tipo de desastre.

En este capítulo, partimos de que la recuperación ante el desastre es entendida como un proceso diferenciado en el que se buscan dos cosas: una es restablecer las necesidades básicas para la vida individual y social; la otra, generar condiciones en los entornos que, a nivel preventivo, representen menos riesgos de padecer nuevos procesos de desastre. Es importante atender y considerar las desigualdades y desventajas acumuladas, para que los diversos actores intervengan de la manera correspondiente a nivel macro, meso y micro. A esta definición

1. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

2. Seminario Universitario Interdisciplinario de Envejecimiento y Vejez, UNAM

3. Instituto de Investigaciones Sociales, UABC

4. Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM

también incorporamos la perspectiva de los derechos humanos, que centran la atención en las personas mayores y en aquellos casos en los que el entorno social y físico tiene gran relevancia en la discusión. Si partimos de reconocer la recuperación como un proceso diferenciado por ciertas condiciones y, a lo largo del tiempo, hablar de un modelo centrado en la persona mayor para su atención particular y en el que el curso de la vida cuenta, la fórmula resulta más que pertinente. Con este modelo, se pretende generar una articulación dinámica y propositiva de los esfuerzos y capacidades de todos los actores involucrados.

El capítulo se organiza en cuatro secciones. En la primera, se busca identificar el lugar de las personas mayores y las situaciones de emergencia o desastre en la discusión internacional, para ello se recupera información del Foro Mundial ONG sobre el Envejecimiento (2002) y del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (Naciones Unidas, 2002a). En estos documentos se registraron, por primera vez, los efectos que experimentan las personas mayores en situaciones de emergencia, riesgo y desastres. En la segunda sección, se revisaron los conceptos de riesgo, desastre y recuperación, tomando como eje los avances en materia de gerontología ambiental. La tercera sección presenta las experiencias y fortalezas de las personas mayores en tres contextos de desastre, buscando elementos para responder a la pregunta: ¿cómo incluir a las personas mayores y la perspectiva de derechos humanos en la recuperación? La evidencia muestra experiencias en las que el asistencialismo domina sobre la perspectiva de derechos humanos, pero también hay relatos sobresalientes que señalan la importancia de la resiliencia social y comunitaria observada y promovida por modelos de acompañamiento y apoyo.

En México, visibilizar la diversidad de las poblaciones afectadas en desastres es sustantivo y, en esa medida, las personas mayores son prioridad. En la cuarta sección, se ofrece una reflexión final propositiva para superar la perspectiva asistencial con la que se ha abordado el papel de las personas mayores en la recuperación. Esta finaliza con la propuesta de un cambio de enfoque, que recupere los derechos humanos y la inclusión de las personas mayores como actores con experiencias y fortalezas para nutrir los procesos de recuperación.

El posicionamiento político de las personas mayores en el contexto del envejecimiento y las situaciones de desastres

Durante los últimos veinte años, el posicionamiento político y social de las personas mayores ha sido tan fuerte como la conciencia sobre el envejecimiento demográfico, en especial en los países desarrollados. La historia de este proceso proviene de los años sesenta y setenta en Estados Unidos y países de Europa, con los movimientos sindicalistas, y se consolidó con la visibilización de las personas mayores en la Primera Asamblea Mundial sobre Envejecimiento (1AME), celebrada en Viena, Austria (Naciones Unidas, 1982). Para el resto del mundo –los países no desarrollados–, la conciencia sobre el envejecimiento demográfico, la vejez y las personas ancianas comenzó en la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento (2AME) (Naciones Unidas, 2002b), de la cual surgió el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (Naciones Unidas, 2002a).

Un día antes de la 2AME, se llevó a cabo el Foro Mundial ONG sobre el Envejecimiento, en el que los líderes de la sociedad civil mencionaron que las personas ancianas son las principales afectadas, sobre todo económicamente, a causa de las hambrunas, los conflictos bélicos, la extensión de enfermedades como el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (sida) y los *desastres naturales*⁵. Además de ser afectadas, estas personas también son actores que ayudan a paliar los efectos de conflictos y desastres. Al respecto, se mencionó la necesidad urgente de analizar el impacto de estas problemáticas, así como sus consecuencias en la exclusión de las personas mayores (Foro Mundial ONG sobre el Envejecimiento [FMONGE], 2002, pp. 60–65).

En el mismo Foro, HelpAge International⁶ expresó que:

5. Nótese que en este foro los conceptos *desastres naturales* y *reconstrucción* eran comunes, como se verá más adelante. La evolución de este concepto a partir de la evidencia empírica mostraría que muchos desastres no tienen como causalidad la incidencia de amenazas naturales, sino que ocurren por negligencia gubernamental y mal manejo de fondos públicos, entre otras causas.
6. HelpAge International es una organización financiada con fondos británicos que se enfoca en las personas mayores a nivel comunitario. Cuentan con gran experiencia en países en desarrollo y en contextos de desastre. Véase: <http://www.helpagela.org/>

Las personas mayores deben ser incluidas lo más pronto posible en las respuestas de emergencia. Reconocer en las personas mayores su conocimiento de los sistemas locales y contexto. Deben desarrollarse y enfrentarse sistemas de protección temprana y prevención de desastres. (FMONGE, 2002, p. 86)

En la ZAME, la atención puesta a las personas mayores de países carentes de recursos fue especial, dada la pobreza, conflictos bélicos, *desastres naturales* y enfermedades endémicas⁷ (VIH/sida, tuberculosis y malaria). Se mencionó que este sector de la población tiene necesidades especiales que precisan soluciones urgentes (FMONGE, 2002, p. 107). La propuesta central de las ONG fue:

incluir y consultar a las personas mayores en la planificación y puesta en práctica de ayuda humanitaria prestada en situaciones de emergencia, y en la reconstrucción y rehabilitación después de crisis y desastres naturales. Responder a la mencionada vulnerabilidad de los ancianos en casos de conflictos bélicos y desastres naturales, procurar mejorar su resistencia y recuperación, enfatizar la importancia del papel de los mayores en situaciones de emergencia y de reconstrucción. (p. 110)

En el Informe de la ZAME, la mención sobre este problema se amplió:

En situaciones de emergencia, tales como los desastres naturales y otras situaciones de emergencia humanitaria, las personas mayores son especialmente vulnerables, y ello debe reconocerse, ya que pueden estar aisladas de su familia y amigos y les resulta más difícil hallar alimento y resguardo. También pueden tener que asumir la responsabilidad principal en la prestación de cuidados. Los gobiernos y los organismos de socorro humanitario deben reconocer que las personas mayores pueden hacer un aporte positivo en las situaciones de emergencias y promover la rehabilitación y la reconstrucción. (Naciones Unidas, 2002b)

7. Hoy, este llamado puede ser muy importante dada la pandemia por COVID-19 y los diversos impactos de esta nueva enfermedad en las poblaciones mayores (Organización Mundial de la Salud, 2020).

La postura de la ZAME podría sintetizarse en dos aspectos: 1) responsabilizar a los Estados de proteger los derechos de las personas mayores ante situaciones de emergencia, y 2) promover la participación y el conocimiento de las personas mayores en el ámbito local y comunitario.

En el Foro Mundial ONG y el Informe de la ZAME, se alude por vez primera en la historia a las personas mayores en situaciones de emergencia y desastre. Aunque las temáticas se abordan posteriormente en las reuniones intergubernamentales, llama la atención una evolución de los conceptos en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Tal vez esto tiene una explicación, basada en la importancia de asuntos como la desigualdad, la pobreza y la baja cobertura en seguridad social, los cuales han sido tan alarmantes que captaron la atención durante estas últimas dos décadas. Sin duda, la CEPAL tuvo un papel clave en este periodo, pero la agenda en materia de desastres asociados a amenazas naturales no se impulsó con determinación a pesar de la historia y frecuencia, por ejemplo, de fenómenos geológicos como terremotos y tsunamis en la región. Tampoco se abordaron aspectos relacionados con las guerras, migraciones y pandemias (figura 1).

Figura 1. Ideas y temas usados en los informes intergubernamentales sobre personas mayores en situaciones de emergencia, 2002-2017

2002	<p>Foro ONG</p> <p>Desastres naturales / Conflictos bélicos / Extensión de enfermedades / Desastres humanitarios / Actores que apoyan / Inclusión de las personas mayores en respuestas de emergencia / Reconocer en las personas mayores su conocimiento de los sistemas locales y contexto / Incluir y consultar a las personas mayores en la planificación / Procurar mejorar su resistencia y recuperación.</p>
2002	<p>ZAME</p> <p>Situaciones de emergencia humanitaria / Las personas mayores son especialmente vulnerables / Difícil hallar alimento y resguardo / Asumir la responsabilidad principal en la prestación de cuidados / Las personas mayores pueden hacer un aporte positivo en las situaciones de emergencia / Promueven la rehabilitación y la reconstrucción / Igualdad de acceso a los alimentos, vivienda y atención médica, y otros servicios durante y después de los desastres naturales / Proteger y ayudar a los que se encuentran en situaciones de conflicto armado y ocupación extranjera / Prestación de servicios de rehabilitación física y mental a los discapacitados a causa de estas situaciones / Asistencia de emergencia de carácter humanitario en situaciones de desplazamientos internos / Tomar en cuenta sus aportaciones y factores de vulnerabilidad en los informes de evaluación de las necesidades / Conciencia entre el personal de los organismos de socorro sobre las cuestiones de salud y estado físico / Referirse expresamente a la asistencia de las personas de edad en los planes de socorro para casos de desastre / Sensibilizar sobre los abusos físicos, psicológicos, sexuales o financieros que puedan cometerse en situaciones de emergencia / Impedir la explotación financiera de las personas de edad por oportunistas con fines fraudulentos / Posibilitar que hagan mayores contribuciones al restablecimiento y la reconstrucción de las comunidades.</p>
2007	<p>Brasília</p> <p>Desastres naturales / Situaciones de emergencia humanitaria / Desplazamiento forzado.</p>
2012	<p>San José</p> <p>Desastres naturales / Situaciones de emergencia humanitaria / Vulnerabilidad de las personas mayores / Asistencia y atención prioritaria y preferencial / Planes de socorro para casos de desastre / Elaborar directrices nacionales que incluyan a las personas mayores como un grupo prioritario / Situaciones de reconstrucción después de emergencias o conflictos.</p>
2017	<p>Asunción</p> <p>Atención de personas en situaciones de desastres / Protocolo de atención para personas mayores en situaciones de emergencia y desastres / Las personas en condición de vulnerabilidad durante y después de la ocurrencia de catástrofes naturales o provocadas por el hombre / Promovemos la inclusión y la participación de las personas mayores en la formulación / Aprobación e implementación de planes y estrategias de gestión y mitigación de desastres, con particular atención a aquellas que viven en zonas remotas / La puesta en práctica de medidas que brinden asistencia / En materia de evaluación del riesgo, preparación, prevención, respuesta en casos de desastre y reconstrucción / Participación en programas de formación y capacitación, y actividades de recolección de datos.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en FMONGE, 2002; Naciones Unidas, 2002a; CEPAL, 2007, 2012, 2017.

La Carta de San José, en 2012, retomó la temática de los desastres, así como la necesidad de asistencia y atención preferente, dadas las condiciones de vulnerabilidad, junto con lo concerniente a la reconstrucción (CEPAL, 2012). Posteriormente, fue hasta la Declaración de Asunción, en 2017, cuando se planteó la importancia de considerar la participación de las personas mayores en los planes de reconstrucción tras los desastres, entre otros aspectos relevantes (CEPAL, 2017).

El Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, referido con anterioridad, representa una ruta internacional en la que reposan los ideales de los gobiernos, pero también de las organizaciones de personas mayores (Naciones Unidas, 2002a). En la región de América Latina y el Caribe, se inició una trayectoria de debate trascendente en tres áreas prioritarias: 1) las personas de edad y el desarrollo; 2) el fomento a la salud y bienestar en la vejez; así como 3) los entornos sociales y físicos propicios y favorables para envejecer (Montes de Oca *et al.*, 2018). Estas áreas fueron envueltas, paulatinamente, en una discusión sobre los derechos humanos, de tal manera que los datos y evidencias se reforzaron con una propuesta política hacia los gobiernos de la región que extendieron los derechos humanos a las personas mayores (Huenchuan y Rodríguez, 2010).

Paralelamente, en el campo gerontológico, se desarrolló una vertiente ambiental que también ofrece una amplia gama de definiciones y discusiones sobre el papel de las personas mayores, sus características, así como el entorno en el que habitan. La discusión e investigación en esta área es central para comprender los procesos de envejecimiento y la vivencia del riesgo, desastre y recuperación.

Riesgo, desastre y recuperación: una revisión desde la gerontología ambiental

Aun cuando las instancias internacionales y regionales—junto con las organizaciones de la sociedad civil alrededor del mundo—impulsaron una amplia agenda para que las políticas de vejez y envejecimiento adoptaran una perspectiva de derechos humanos, las discusiones que abordan aspectos específicos sobre la población adulta mayor ante los desastres y riesgo socioambientales no se encuentran tan

desarrolladas, de manera que las acciones públicas que incorporan un enfoque centrado en las personas mayores todavía son escasas y débiles. Es por ello que, a lo largo de este apartado, se retoman las propuestas de la gerontología ambiental, que permiten incorporar tres aspectos esenciales para esta discusión.

En primer lugar, se plantea que, para vincularse con las agendas políticas de derechos humanos y desarrollo, las acciones de recuperación deben entenderse como parte de las relaciones entre las personas mayores y los entornos físicos y sociales de los que forman parte. En segundo lugar, se retoman definiciones básicas en materia de riesgo, desastre, recuperación y resiliencia, que se complementan con este enfoque gerontológico, para reconocer que la acumulación de desventajas y desigualdades en el curso de vida de las personas, y la exclusión sistemática que las estructuras económicas y sociales imponen a la vejez exacerbaban la vulnerabilidad y limitan las posibilidades de recuperación, pero también, para resaltar que las personas mayores tienen experiencias y contribuciones valiosas que aportar ante las adversidades. En tercer lugar, se encaminan estas discusiones hacia la propuesta de un modelo que permita integrar un enfoque gerontológico de derechos en las políticas de gestión del riesgo y las acciones de recuperación post-desastre.

El papel de la gerontología ambiental en las discusiones sobre desastre y recuperación

La gerontología ambiental es una vertiente de los estudios sobre el envejecimiento que se centra en analizar la relación y retroalimentación de las personas que envejecen y las características de los contextos que habitan. Ello resulta de gran valor para la visibilización de los derechos, necesidades y contribuciones de las personas mayores, porque demuestra que la salud, el bienestar y la autonomía no dependen únicamente de conductas individuales, sino que están ampliamente influenciados por una interacción constante y de largo plazo con los factores físicos y sociales del entorno. Además, con este tipo de estudios se hace evidente que la relación entre la persona mayor y su ambiente está mediada por determinantes sociales, como las condiciones socioeconómicas, el acceso a recursos y las relaciones sociales. También, conviene mencionar que estas investigaciones dan a conocer cómo se llevan a cabo tales interacciones, y cuáles son las características del contexto que actúan como barreras o facilitadores en

el desarrollo de las actividades de la vida diaria. Así mismo, el análisis de todos estos elementos pone en evidencia que las personas mayores actúan de manera proactiva para modificar su entorno y buscar soluciones.

Como explican Izal y Fernández-Ballesteros (1990), los primeros estudios de gerontología ambiental surgieron durante los años setenta, ante la necesidad de contar con explicaciones que consideraran la influencia del ambiente en el proceso de envejecimiento de las personas, y no solo de los factores biológico y relacionados con la edad cronológica. Luego de varias décadas y con el avance del proceso de envejecimiento demográfico en todo el mundo, el estudio del contexto se ha vuelto cada vez más relevante para las investigaciones sobre la vejez, de manera que hoy en día se le considera parte de los temas prioritarios que guían las agendas políticas y de investigación. En consecuencia, con el paso de los años, el campo de la gerontología ambiental se nutrió con la participación de muy diversas disciplinas, lo que dio lugar a una amplia serie de tópicos para investigar.

Como parte de este desarrollo, también se han señalado retos y dificultades para consolidar este campo de estudios. Entre ellos, se menciona que aún se carece de una teoría única que favorezca la articulación de la producción académica en la materia, y que es necesario prestar más atención a la investigación empírica que recupera las experiencias desde la propia voz de las personas mayores, así como realizar esfuerzos para que los resultados de las investigaciones logren impactos reales en las condiciones de vida en la vejez (Kendig, 2003; Schwarz 2012). Además, se indica que hace falta incorporar una visión longitudinal que permita dar cuenta de los cambios que experimentan las personas y los ambientes a lo largo del tiempo (Izal y Fernández Ballesteros, 1990; Golant, 2003; Kendig, 2003; Douglas *et al.*, 2017) y expandir esta rama de estudios gerontológicos hacia otras regiones del mundo, pues su presencia es mayoritaria en países del norte, pero emergente y necesaria en otras regiones (Annear *et al.*, 2014; Sánchez-González, 2015).

En México, se pueden identificar líneas de investigación que, desde hace una década, se sumaron al campo de la gerontología ambiental para explicar las condiciones ambientales que influyen en la salud, autonomía y bienestar de las personas mayores. En lo que corresponde al urbanismo gerontológico, destacan tópicos y propuestas sobre diseño urbano-arquitectónico de espacios

públicos para las personas mayores, la solución de barreras arquitectónicas que dificultan los desplazamientos, la adaptación de las viviendas, así como la planificación urbana y de provisión de servicios y equipamientos para una población que envejece (Narváez, 2011 y 2012; Salas y Sánchez-Gonzalez, 2014; Hernández, 2020). Desde una mirada que incorpora la geografía del envejecimiento en el estudio de las vulnerabilidades urbanas, también se estudian las características sociodemográficas de las personas mayores que habitan zonas frecuentemente afectadas por eventos extremos, junto con las barreras y facilitadores del entorno habitacional y barrial que influyen en la capacidad de gestión del riesgo y configuran las vulnerabilidades en un contexto de cambio climático (Chávez y Sánchez-Gonzalez, 2016; Sánchez-Gonzalez y Chávez-Alvarado, 2016).

Tomando en cuenta estas aportaciones, consideramos que, al estudiar las diversas circunstancias del entorno que influyen en el proceso de envejecimiento —y por ende en las oportunidades de recuperación y gestión del riesgo—, la gerontología ambiental resulta crucial para explicar que las causas de la vulnerabilidad van mucho más allá de la edad cronológica y de las conductas individuales. Si bien los tópicos que dan cuenta de la complejidad de estas interacciones son bastante diversos, nos interesa recuperar aquellos que son más relevantes para los procesos de recuperación y para la gestión integral del riesgo, e incorporarlos a las definiciones básicas de riesgo, desastre y recuperación.

Definiciones básicas desde un enfoque gerontológico

La perspectiva de derechos humanos y la visión longitudinal del curso de vida constituyen las bases para la revisión gerontológica que se propone en esta sección. Por un lado, el enfoque de derechos visibiliza el hecho de que las personas mayores no son sujetos pasivos en los procesos de recuperación y en la interacción con sus entornos, pues participan activamente en adaptarlos a sus necesidades y a las de otros grupos de edad, contribuyen diariamente en las actividades de trabajo remunerado y no remunerado de sus hogares, colaboran en acciones comunitarias con otras generaciones y aportan experiencias valiosas para la recuperación y resiliencia de sus redes sociales y familiares. Por otra parte, la visión longitudinal permite tener en cuenta que las desventajas que afectan las oportunidades de recuperación y gestión del riesgo en la vejez se construyen de forma progresiva en la vida de las personas.

Desde la sociología del envejecimiento, que adopta una perspectiva teórico-metodológica de curso de vida, se considera fundamental estudiar la naturaleza acumulativa de las desventajas y desigualdades, pues con ello se pueden comprender cabalmente las condiciones en las que las personas llegan a la vejez, así como «los múltiples niveles de interacción entre los individuos y sus entornos» (Ferraro y Shippee, 2009, p. 333). En los análisis sobre el envejecimiento y curso de vida, estos dos conceptos actúan de forma complementaria para dar cuenta de la heterogeneidad entre individuos y poblaciones, porque permiten explicar los efectos divergentes que provocan las estructuras sociales, la disponibilidad de recursos, la exposición a eventos demográficos en diferentes momentos de la vida y la capacidad de agencia y toma de decisiones. Si bien ambos conceptos retoman la perspectiva de curso de vida, conviene diferenciar sus particularidades, principalmente en lo que concierne a sus definiciones y escalas de análisis.

El concepto de la acumulación de ventajas y desventajas fue propuesto por Dannefer, en 2003, para reconocer los procesos de diferenciación que surgen, a lo largo del tiempo, entre las personas y sus trayectorias de vida, y que son consecuencia de la interacción cotidiana con sus redes sociales más cercanas (por ejemplo, la familia, la comunidad, la escuela o el trabajo). Desde esta propuesta, se enfatiza el análisis de las interacciones entre los individuos (nivel micro) y sus contextos inmediatos (nivel meso), pues se considera que las estructuras sociales que intervienen en la vida cotidiana condicionan las posibilidades de decisión y desarrollo, de manera que, con el paso del tiempo, este acceso diferenciado a recursos se expresa en ventajas o desventajas concretas. En cambio, el concepto de desigualdad acumulada—propuesto por Ferraro y Shippee en 2009—hace énfasis en la interacción entre la escala macro y la escala individual, porque considera que la acumulación de desventajas también diferencia a las cohortes poblacionales a lo largo del tiempo, generando desigualdad. Como parte de estas ideas, los autores también proponen que la disponibilidad de recursos y la capacidad de agencia puede ayudar a modificar trayectorias desfavorables⁸.

8. Como se puede observar, la perspectiva de la acumulación comparte puntos en común con el enfoque de interseccionalidad, sin embargo, los conceptos de Dannefer Ferraro y Shippee aportan una visión diacrónica, al proponer que las desigualdades y desventajas

Además, nos parece importante recuperar el concepto de riesgo que parte de la interacción entre amenazas y vulnerabilidades, en la que la influencia de las relaciones de poder y los procesos sociodemográficos, económicos, tecnológicos, ecológicos y gubernamentales deben tomarse en cuenta. El riesgo puede producir un efecto de diferente magnitud dependiendo de los atributos de una persona, es decir, de sus propias desventajas acumuladas en el curso de vida o de los recursos o ventajas con las cuales hacen frente a las amenazas.

Wisner y colaboradores (2004) entienden el riesgo como una combinación transversal entre las amenazas naturales y la vulnerabilidad. Tal combinación es causal, ya que implica que las probabilidades de riesgo pueden aumentar, pero no determina el desastre. En esta definición, el riesgo se refiere a la posibilidad de ocurrencia de daños. Con estos elementos, los autores consideran el riesgo como una función integrada por amenazas naturales y por el número de personas que se encuentran expuestas a los daños potenciales de un peligro específico, en un tiempo y espacio determinados, en el que hay diversos grados de vulnerabilidad entre la población.

Tal definición se distingue de las posturas que consideran artificial la separación entre lo social y lo natural, y advierte que debe contemplarse el impacto de las circunstancias sociales para así comprender la forma en que las amenazas potencian daños y pérdidas, por lo que los aspectos social, económico y político son de gran relevancia para la construcción del riesgo. También se plantea que la forma en que las personas se encuentran expuestas al riesgo—o la manera en que acceden a oportunidades y beneficios—varía en función de las características sociodemográficas y económicas de cada persona. En este sentido, la amenaza se entiende como un disparador que puede llevar a mayores daños, dependiendo de cómo se combine con las condiciones y desventajas de la población, pero no es la causante única del desastre.

Romero-Lankao, Wihelmi y Chester (2018) consideran que el riesgo es la interacción compleja entre vulnerabilidad, exposición y amenazas, y que tales elementos son influenciados por procesos sociodemográficos, económicos,

se construyen a lo largo de toda la vida. Lo anterior es especialmente importante para los estudios de vejez, dado que las condiciones en que se vive esta etapa de la vida son producto de los eventos y oportunidades a los que se tuvo acceso durante momentos anteriores.

tecnológicos, ecológicos y por la gobernanza⁹. A su vez, estos procesos operan dentro de la interacción entre lo social (urbanización y globalización) y lo ambiental (variabilidad y cambio climático), lo que añade mayor incertidumbre y complica la posibilidad de medir o estimar los daños. Así mismo, introducen las escalas como un factor importante a considerar en la configuración del riesgo, planteando que esto sucede como resultado de interacciones a distintos niveles.

Por su parte, el desastre es visto como un proceso de largo alcance que se construye a partir de la interacción de estas condiciones socioambientales y físicas, así como culturales y sociales. Implica los efectos y afectaciones que siempre se hacen presentes, aunque en diferentes magnitudes, en las interacciones con las amenazas.

Por ello, es igualmente necesaria la idea de la construcción progresiva de la vulnerabilidad de Wisner y colaboradores (2004), en tanto considera que las ideologías, los sistemas económicos y políticos, las instituciones, las condiciones ambientales y las relaciones sociales se conjugan en dinámicas de presión y condiciones inseguras que configuran las desventajas ante las amenazas siconaturales.

Desde el enfoque de la vulnerabilidad social, para estudiar las desventajas socioambientales de las personas mayores, Sánchez-González y Egea (2011) proponen que la vulnerabilidad es producto de la relación entre factores ambientales y sociodemográficos y los recursos y estrategias que las personas mayores pueden desarrollar en sus hogares y comunidades. La enfermedad o discapacidad y la fragilidad ante los cambios ambientales son factores que pueden exacerbar la situación de vulnerabilidad de las personas mayores, pero también lo son el deterioro del ambiente, la pérdida de redes familiares y sociales y el desamparo institucional. No obstante, estos autores remarcan que una de las mayores fortalezas de este grupo se relaciona con la experiencia acumulada a lo largo de la vida.

9. Según la Real Academia Española (RAE, 2020), *gobernanza* se define como el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

En este sentido, la *recuperación* se refiere a las acciones y decisiones que buscan restaurar los sistemas, actividades y el bienestar de las comunidades que han enfrentado un desastre. Este concepto abarca una multiplicidad de dimensiones que incluyen la reparación y reconstrucción del entorno físico, pero también la restauración de los aspectos sociales, económicos y naturales, así como del bienestar físico y mental de las personas. Se trata de acciones progresivas: en el corto plazo, se centran en la restitución tras los daños, como parte de la respuesta a la emergencia; mientras que, en el largo plazo, se busca desarrollar resiliencia¹⁰, esto es, lograr que las comunidades y los asentamientos tengan recuperaciones exitosas, en tanto cuenten con la capacidad de adaptarse y responder favorablemente.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010, 2014), estas acciones forman parte de un continuo que inicia con los trabajos de prevención de desastres y que continúa con la atención a la emergencia y la restauración de las funciones y sistemas. Por lo tanto, se conforma de acciones muy diversas como el conteo de daños y víctimas; el rescate y atención de los heridos; la satisfacción de necesidades básicas como el albergue, la alimentación y el cuidado de la salud; la remoción de escombros, la restauración de los ecosistemas y la recuperación de los medios de vida. Tal continuidad también indica la necesidad de procesos de planificación que identifiquen las principales barreras que impiden una recuperación exitosa (Rouhanizadeh *et al.*, 2020).

La resiliencia la entendemos desde la perspectiva ambiental como un proceso que se construye. Windle (2010) señala que:

Frente a un desastre ambiental, la resiliencia socioecológica se define como hasta qué punto una relación particular entre los procesos sociales (por ejemplo, las redes informales dentro de la sociedad civil y el sector privado) y la dinámica ecológica puede ser perturbada sin la pérdida dramática de la complejidad de ambos, en lugar de la velocidad a la que el *status quo* puede ser restaurado después de la perturbación. (p. 4)

10. La *resiliencia* es definida como la capacidad de un material, mecanismo o sistema para recuperar su estado inicial cuando ha cesado la perturbación a la que había estado sometido (RAE, 2020).

Es en este sentido, Knowles y Garrison (2006) explican que, en el caso particular de los sobrevivientes de edad avanzada, aumentan las posibilidades de experimentar desorientación, enfermedades y malestares, mientras que disminuye el acceso a los recursos disponibles. Esto, además, se suma a la falta en la recopilación de datos desagregados por sexo y edad en situaciones *pre* y *post* emergencia, lo que finalmente contribuye a la invisibilización de sus requerimientos, tanto en las investigaciones como en las políticas públicas.

Como vemos, la comprensión de los recursos y desventajas que enfrentan las personas mayores en desastres es aún poco conocida y con frecuencia se halla envuelta en estereotipos y procesos de invisibilización. Para combatirlos, una perspectiva gerontológica del riesgo requiere tomar en cuenta la dinámica y la estructura de la población. Ello, en vista de que el envejecimiento demográfico incide en las capacidades adaptativas de los individuos y las poblaciones, porque la salud y estabilidad económica de las personas mayores es mucho más sensible ante los desastres y los cambios asociados con el cambio climático (Sánchez, 2015; Romero-Lankao *et al.*, 2018); pero también porque su acceso a recursos se encuentra sistemáticamente restringido, debido a la falta de políticas, créditos y servicios que se adapten a sus requerimientos específicos. No obstante, reconocer tales transformaciones no debe dar pie a la estigmatización de las personas mayores, sino a la comprensión de que es responsabilidad de la sociedad implementar las adaptaciones necesarias, con intervenciones del Estado basadas en el respeto a sus derechos humanos.

Las desventajas de las personas mayores son provocadas por causas estructurales que demeritan a las personas y su etapa de vejez. Generalmente se asocian con estereotipos negativos y dan lugar a políticas asistenciales que constituyen «prácticas discriminatorias traducidas en tratos de inferioridad y desventaja, negación de derechos y consideraciones sociales» (Montes de Oca, 2013, p.6), las cuales limitan las oportunidades de gestión del riesgo y recuperación. Por lo tanto, resulta necesario considerar diferentes escalas de intervención, junto con el reconocimiento de las desventajas socioambientales, condiciones socioeconómicas adversas y el papel de las estructuras sociales en la configuración de vulnerabilidades.

La gerontología ambiental aplicada a las políticas de gestión de riesgo de desastres

Con los elementos que ofrece la perspectiva de la gerontología ambiental, se propone considerar tres escalas de análisis para incorporar una perspectiva de derechos humanos en la gestión de riesgo de desastres. Se trata de un modelo centrado en involucrar a las personas mayores como sujetos activos, y sus experiencias, vivencias y relaciones socioambientales como insumos esenciales para las acciones de recuperación y políticas de gestión del riesgo (figura 2). En la escala *macro*, se considera un análisis de las políticas internacionales y nacionales correspondientes a la protección civil y recuperación, aspectos que impactan en las condiciones de ventaja y desventaja de la población mayor.

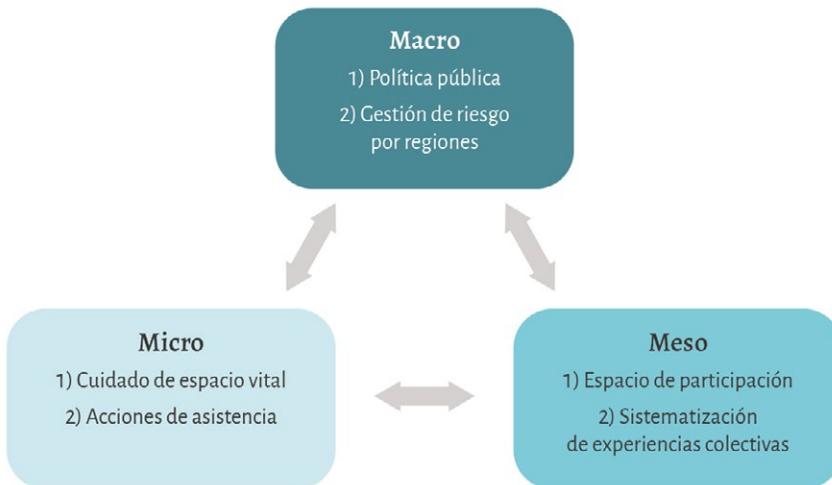
En la escala *meso*, se considera la generación de espacios de participación en los que se escuche a las organizaciones de la sociedad civil con experiencias y propuestas sobre cómo gestionar el riesgo, es decir, la relación del colectivo con el entorno. Así mismo, se plantea el diseño de programas que incluyan la diversidad sociocultural de las personas en las diferentes etapas en el proceso. Aquí, la participación de la sociedad en su conjunto, las autoridades y la academia es de gran valor para la generación de programas que delinee las acciones pertinentes, en un trabajo horizontal entre todos y cada uno de los actores.

En este nivel, la generación de conocimiento se robustece mediante la sistematización de las experiencias que han tenido las personas mayores a lo largo de su vida —de manera resiliente— al enfrentar daños y pérdidas, dada la exposición a diferentes amenazas hidrometeorológicas, sísmicas, o aquellas provocadas por la acción humana (hambrunas, conflictos bélicos, epidemias). Esto, traducido a la toma de decisiones, permitirá identificar regiones en las que se consideren variables sociodemográficas sobre el proceso de envejecimiento y la vejez de las poblaciones, así como sus necesidades y las formas y recursos que emplean para solventarlas en materia de protección civil y recuperación.

A escala *micro*, la vida cotidiana y la habitabilidad toman sentido en los protocolos de prevención de desastres o emergencias que viven poblaciones marginadas del desarrollo social y económico. En esa lógica, el cuidado del espacio vital adquiere un papel fundamental en la gestión del riesgo, incluyendo intervenciones preventivas en el espacio doméstico y la vida cotidiana. Se plantean diversas acciones en el espacio vital, remitiendo al diseño y la forma en

que se construye (física y socialmente) para vivir (en diferentes escalas: la habitación, la vivienda, las calles, la comunidad, el vecindario o el barrio, hasta la ciudad) y también para prevenir situaciones de riesgo. Mediante la experiencia, empírica se ha visto que la gran mayoría de los espacios vitales no cuentan con diseños urbano-arquitectónicos que faciliten las adaptaciones necesarias para diferentes etapas y condiciones de vida de las personas mayores y sus familias. Sin embargo, se trata de aspectos que adquieren un significado aún mayor para las personas envejecidas, dada la evolución de limitaciones, enfermedades o discapacidad, así como la pérdida del poder adquisitivo. Por ello, es necesario continuar explorando estos aspectos para articularlos mediante la promoción de acciones preventivas, de reconstrucción y recuperación, planteadas desde los tres niveles.

Figura 2. Propuesta de un modelo aplicado desde la gerontología ambiental para la gestión de riesgo de desastres



Fuente: Elaboración propia con base en la discusión interna de las autoras.

Todo ello permitirá rediseñar los entornos con criterios de accesibilidad y construir espacios propicios para que las personas adultas mayores disfruten de una vida plena, independiente y autónoma, con salud, seguridad, integración y participación en las esferas económica, social, cultural y política de sus sociedades (OMS, 2007; Ley de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, 2002; Constitución de la Ciudad de México, 2017). Ello implica la conjunción de tareas entre diversos sectores—sociedad civil y gobiernos locales y nacionales—que desplieguen políticas públicas y acciones para la prevención y recuperación y que lleven al alcance de los derechos humanos y al desarrollo de las sociedades.

Previamente se ha explicado la agudización sistemática de riesgos y vulnerabilidades para las personas mayores y se ha expresado, también, la necesidad de integrar la experiencia de dicho grupo. Esto pone en evidencia que las bases de los modelos de atención centrados en la persona deben incluirse en los procesos de recuperación, pero también en las etapas previas, pues, como veremos a continuación, las experiencias de las personas mayores son cruciales para la forma en que hacen frente a diferentes etapas del desastre. Incluso puede decirse que muchas de estas estrategias se gestan independientemente de la intervención gubernamental.

Experiencias y fortalezas de las personas mayores en la recuperación

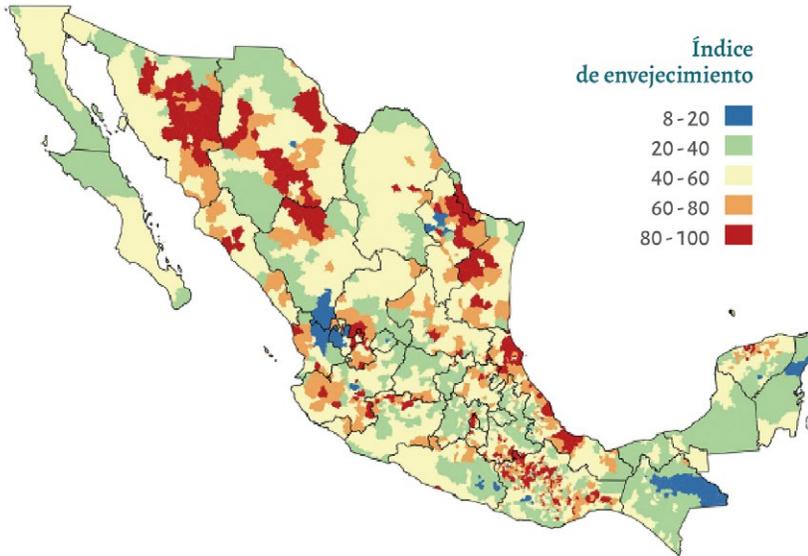
Teniendo presente el papel de las personas mayores en la discusión internacional sobre el tema, así como tomando en cuenta las definiciones de *riesgo* y *vulnerabilidad* desde la perspectiva de la gerontología ambiental, es posible destacar al menos dos aspectos valiosos para el análisis de riesgos y desastres en la población adulta mayor: 1) la vinculación del envejecimiento con la noción de riesgo ante situaciones de desastre es ineludible si se tiene como finalidad disminuir las desventajas acumuladas y hacer frente a situaciones de crisis; y 2) la participación e inclusión de las personas mayores en acciones preventivas y de recuperación, que reconozcan y potencialicen sus saberes, conocimientos y experiencia en contextos locales, es esencial para estos procesos. En esa lógica, después de presentar algunas características socioeconómicas de las personas mayores por regiones en México, se busca mostrar la necesidad de inclusión y la riqueza de

las experiencias. En estas últimas aparecen los conceptos revisados (vulnerabilidad y desigualdades acumuladas frente al riesgo) de manera viva; pero también destacan la resiliencia y los vínculos sociales y comunitarios como estrategias de prevención, auxilio y recuperación. Se busca dar respuesta a cómo se hace frente a los desastres desde las vivencias y opiniones de las propias personas mayores, cuyas reflexiones se muestran a continuación.

Contexto sociodemográfico y territorial del envejecimiento

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, la población mexicana es de 126 millones de habitantes; la población con 60 años y más representa 12%, es decir, 15 millones de personas mayores, con predominancia de población femenina (51.2%). La entidad federativa más envejecida es Ciudad de México, seguida de Veracruz, Morelos, Oaxaca y San Luis Potosí. Del total de la población con discapacidad en el país, más de 3 millones de personas (50%) tienen 60 años y más. Las principales limitaciones físicas cuantificadas son: dificultad para caminar, para subir o bajar escaleras, así como para ver y oír (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2020). La tasa de analfabetismo en el rango de 60 a 74 años es de 12.1%; y en el de 75 años y más, de 26%. En ambos rangos, predomina la población femenina. El índice de envejecimiento en el país muestra el número de personas con 60 años y más por cada 100 personas menores de 15 años; se presentan diferencias por regiones, estados y municipios (figura 3). Con base en estos datos, se puede constatar la diversidad de los procesos de envejecimiento, así como la concentración de las personas mayores en las regiones más urbanizadas de muchos de los estados. Si se piensa en los contextos, ambientes y principales problemáticas sociales –como la emigración desde el sur o la migración que llega al norte–, se podrían empalmar estas estructuras de desigualdad que, en el momento de enfrentar riesgos, influyen en las capacidades de respuesta y prevención, las cuales, por rebasar los objetivos de este documento, se dejan para otro estudio.

Figura 3. Índice de envejecimiento en México por municipio, 2020



Fuente: INEGI. (2020) *Censo de Población y Vivienda 2020*. México: INEGI.

Nota: El Índice de envejecimiento es el número de personas mayores con 60 años y más, por cada 100 personas menores de 15 años.

Las personas mayores ante el desastre: experiencias a lo largo de la vida

En la investigación desde la gerontología ambiental, un aspecto central ha sido partir de las propias visiones y experiencias de los sujetos de estudio. En esa medida, una parte del ejercicio de los derechos humanos en la investigación radica en la misma participación de las personas mayores. Por ello, en plena pandemia por COVID-19, se realizó un trabajo de campo *virtual*¹¹ con base en una

11. Las entrevistas se llevaron a cabo durante el mes de enero de 2021, a través de videollamadas por Zoom. Se elaboró una guía de entrevista semiestructurada para identificar las estrategias de recuperación post-desastre que las personas mayores residentes de diversas partes de México desarrollaron ante diferentes contingencias experimentadas en los

muestra intencional. En dicho estudio, se entrevistó a personas mayores de 60 años, tanto hombres como mujeres, de diferentes entidades federativas y que, en sus respectivos cursos de vida, habían experimentado varios desastres relacionados con amenazas naturales (sismos e inundaciones) y antrópicas (contaminación atmosférica).

Si bien cada experiencia ha tenido diferentes implicaciones, nos interesa mostrar cómo las personas mayores han experimentado los desastres en su trayectoria de vida y cuáles han sido sus respuestas, tanto de manera individual como social.

Para contextualizar los tres casos, se señalan los desastres experimentados por las personas entrevistadas. Estos se utilizan para ilustrar las desventajas estructurales acumuladas en el curso de vida, las cuales se manifiestan en las escalas *macro*, *meso* y *micro*.

El primer caso es Ángela, mujer de 67 años, casada, residente de la zona sur de la Ciudad de México, vive con su esposo y uno de sus dos hijos. La experiencia que refiere es haber vivido el sismo de 2017. En segundo lugar, presentamos el caso de Jesús, hombre de 65 años, jubilado, casado, residente del área suburbana de la ciudad de Villahermosa, Tabasco, vive con su esposa. Experimentó las inundaciones de 2007 y de 2020. En tercer lugar, presentamos el caso de Raquel y Fermín, mujer de 70 años y hombre de 61, trabajadora del Gobierno y jubilado, respectivamente. Ambos refieren afectaciones a su salud, durante varios años, resultado de la intensa contaminación ambiental en la ciudad de Mexicali, en el estado de Baja California.

Con estos tres casos se da cuenta de las diferentes acciones y reacciones de los afectados, las formas de enfrentar los problemas y las distintas intensidades con las que los desastres deterioran los derechos, dignidad y calidad de vida; así como las formas en que las personas entrevistadas, los gobiernos y la sociedad civil hacen frente a estos cambios abruptos. Como se verá, hay diversos grados de participación, afectación y corresponsabilidad de los actores.

últimos años. Los nombres de las personas que participaron fueron modificados, con la finalidad de resguardar su anonimato. Agradecemos a la Dra. Patricia Rea por su colaboración en la elaboración de la guía de entrevista aquí utilizada.

Vivir el sismo

De acuerdo con Alcántara-Ayala (2019), en nuestro país, como en muchos países de América y el mundo:

El impacto de los desastres desencadenados por amenazas de alta magnitud y baja frecuencia ha involucrado cuantiosas pérdidas. De 1900 a 2018 se registraron 231 desastres en los que más de 20,000 personas perdieron la vida y aproximadamente 18 millones de habitantes fueron afectados. Entre ellos, el reciente sismo del 19 de septiembre de 2017 sacudió la estructura institucional de la protección civil en México. (p. 1)

Las personas que sobrevivieron a los daños y pérdidas por desastre muestran que la vulnerabilidad social en la vejez no es exclusiva de ese grupo *per se*; es resultado de factores económicos, políticos, sociales y ambientales que configuran las condiciones estructurales del riesgo, en interacción con las amenazas y la exposición, por ejemplo, la ubicación de comunidades y viviendas en zonas geográficas propensas a impactos por sismos e inundaciones, considerando también las capacidades de afrontamiento en esos contextos ambientales específicos.

Las afectaciones señaladas en el caso de Ángela (sobreviviente del sismo de 2017 en la Ciudad de México) corresponden a dos aspectos: por un lado, los aspectos materiales, que involucraron su vivienda y las pertenencias que se encontraban en ella; por otro lado, lo anímico-emocional, ante el impacto de ver que el edificio en el que se encontraba su departamento pasó a ser inhabitable. En este primer momento del desastre –en el que se vive la mayor vulnerabilidad e impacto emocional– se activan las redes de apoyo social más cercanas, como es el caso de la familia y los vecinos. «Cuando yo le dije a mi hija lo que veía de mi edificio, ella dijo “voy para allá”» (Ángela, 67 años, Cd. de Méx.).

Con ello se observa que los desastres desencadenan distintos efectos en la vida de las personas que, de acuerdo con Labra y Maltais (2013), pueden manifestarse de manera conjunta en esferas que incluyen la salud física, la salud psicológica, la vida personal, familiar y social, así como lo económico. Es importante considerar lo anterior para generar estrategias de intervención enfocadas en la recuperación integral de las personas afectadas durante y después de un desastre.

En estas experiencias, también es posible ubicar momentos de incertidumbre que, en el caso de Ángela, se presentaron justo después de hacer una valoración subjetiva de los daños, ante la inminencia de no poder habitar su vivienda ni hacer uso de su espacio doméstico. Es en ese momento cuando se dialoga con los vecinos para encontrar respuestas y alternativas para proceder y resarcir los daños provocados por el evento sísmico. Con tal interacción, es posible observar la vinculación entre la vivencia individual y colectiva: «Nos quedamos afuera para ver qué sucedía; todo era incierto. Ahí coincidimos con los vecinos y decidimos que teníamos que desalojar [...] no sabíamos mucho qué iba a pasar [...] después en asambleas nos organizamos» (Ángela, 67 años, Cd. de Méx.).

Otro elemento que se hace evidente es que la recuperación no se reduce a una sola acción, sino que aparece como un proceso de esfuerzos continuos por restaurar los aspectos materiales y emocionales, en conjunto con la red social de apoyo. Incluso estas acciones son señaladas por Ángela como un nuevo mundo de experiencias que enfrentar:

Emocionalmente estuvimos muy mal, pero nos daban [los hijos] mucho ánimo [...]. Fuimos resilientes porque logramos salir sin quejarnos, sin llorar, finalmente hicimos las cosas [...]. Tuvimos que trabajar en nuestro departamento, no hubo descanso. Tenía que poner lo mejor de mí, mi mejor voluntad [...] entré a ese mundo [de supervisar los trabajos de albañilería y otros]. Finalmente, yo tengo recursos y a esta edad...

Con ello se da cuenta de diversas estrategias para emprender el proceso de recuperación, así como del uso de recursos individuales y sociales y de la adquisición de experiencias. Esto indica que la resiliencia también está presente a lo largo de la recuperación de las personas mayores y, por tanto, que debe ser integrada en los modelos de intervención. También implica que la resiliencia de las personas mayores no se reduce a la fuerza o capacidad de adaptación para enfrentar dificultades, emergencias o pérdidas, sino que también incluye un proceso de balance entre los actores participantes, los entornos de los que forman parte y las necesidades que se experimentan a lo largo de la vida, en las que la desigualdad y los recursos acumulados intervienen para sortear los nuevos acontecimientos y disminuir sus efectos negativos.

Por otro lado, los apoyos que el gobierno entrega para paliar los estragos de los desastres son considerados escasos por quienes experimentaron sismos e inundaciones. Además, para hacer efectivo el derecho a contar con estos apoyos, las personas mayores deben recorrer un largo peregrinar, encontrando en el camino una serie de abusos, poca claridad e, incluso, *vendettas* políticas: «[...] después de cerrar varias veces [la avenida] Insurgentes, nos hicieron caso» (Ángela, 67 años, Cd. de Méx.).

Se identifica que, ante la ausencia de una respuesta adecuada por parte de las autoridades, la organización social de las personas mayores y de otras generaciones se convierte en una estrategia clave para conseguir soluciones¹². Dicha experiencia vecinal de distribución de actividades propició las faenas de limpieza de las calles; gestiones con las autoridades locales en busca de los apoyos necesarios para realizar dictámenes periciales de las condiciones del edificio; la revisión de los materiales para la reconstrucción de las viviendas; así como la supervisión del restablecimiento de los servicios públicos básicos de agua potable, luz y telefonía. En ese sentido, las personas mayores se presentaron como sujetos activos y participativos, interesados no solo en su bienestar personal, sino también en el bien común de las comunidades a las que pertenecen.

Vivir las inundaciones

De acuerdo con Ramos y Palomeque de la Cruz (2019), durante el siglo xx y principios del xxi, se realizó una gran transformación en el sistema hídrico en la cuenca del río Grijalva, México, debido al inadecuado crecimiento urbano en Villahermosa, Tabasco, que invadió tierras bajas e inundables, provocando la vulnerabilidad de la población. Estos antecedentes se relacionaron con las grandes

12. Hay que resaltar que, en el contexto nacional e internacional, la participación de las personas mayores en acciones colectivas intergeneracionales y organizaciones de la sociedad civil ha sido un recurso de suma importancia para resolver la amplia gama de necesidades y demandas a las que las políticas de corte asistencialista no han logrado responder. Como se detalló a lo largo del primer apartado, el Foro de las ONG en Madrid, en 2002, los informes gubernamentales y los documentos en materia de derechos humanos detallan ampliamente estos aspectos.

inundaciones de 2007 que afectaron, aproximadamente, 1,500 localidades y, en diferentes grados, a 75% de la población, principalmente en Villahermosa.

Jesús (hombre de 65 años) manifiesta haber vivido dos de las más grandes inundaciones que el estado de Tabasco y, en particular, la ciudad de Villahermosa han experimentado. Su trayectoria de vida, así como la organización vecinal de la que forma parte le han permitido llevar a cabo acciones para la prevención. Por lo que manifiesta:

Estamos atentos a las noticias y con los vecinos nos organizamos para ver qué se va a hacer. Días antes, colocamos block en las entradas de las casas para evitar la entrada del agua [...] Ya nos pasó en 2007, con los vecinos nos organizamos para subir lo más que se pudiera de cosas a la parte alta de las viviendas. (Jesús, 65 años, Tabasco)

Se puede pensar que con estas acciones los riesgos serían menores; sin embargo, la inminente inundación llega a generar una gran afectación en los bienes (pérdida de muebles, enseres domésticos y objetos personales) y las emociones (temor, desconfianza, incertidumbre) de la familia del señor Jesús, y de otras tantas más que se ven afectadas por el ingreso del agua a sus viviendas. En el caso particular de Jesús y su esposa, ante el riesgo, se incentivan las redes sociales de apoyo, en primera instancia las familiares, como se observa en el testimonio: «Ya habíamos planeado pasar esos días con unos familiares, ellos viven en un lugar que no se inunda como donde vivimos nosotros» (Jesús, 65 años, Tabasco).

Por su parte, los apoyos del gobierno federal se recibieron en varios momentos justo después de que las calles de la comunidad se quedaron sin agua, pero todavía con escombros y lodo por todas partes. La comunidad comenzó a realizar la limpieza y al poco tiempo se les unió el ejército, bajo el mandato del Plan DN III. Tras haber sido censados, señala el señor Jesús, llegaron los apoyos económicos que fueron insuficientes. «Los diez mil pesos que son otorgados por el gobierno no alcanzan ni para una mínima parte de todo lo que se perdió» (Jesús, 65 años, Tabasco).

La apuesta en el tema de la recuperación, al menos en los casos en los que participan personas mayores, se centra fuertemente en las estrategias de organización comunitaria y los apoyos que brinda la red familiar. En tanto, el Estado

se percibe lejano y sin una capacidad de respuesta adecuada a lo que requieren las familias en esa condición.

Vivir la contaminación ambiental

La experiencia de desastres ligados a la contaminación ambiental intensa se muestra a partir de los relatos de Raquel y Fermín, quienes narran que hay cierto conocimiento y conciencia de la problemática socioambiental y los peligros para la salud que de ella se derivan, pero muy pocas acciones de mitigación y prevención del desastre. Lo que lleva a que las desventajas socioambientales se profundicen.

Es sabido que en la ciudad de Mexicali los índices de contaminación del aire son muy altos, incluso, en algunos momentos han sido clasificados como los más altos del país (Martínez, 2019). De acuerdo con los expertos, gran parte de estos contaminantes son emitidos por la industria maquiladora prevaeciente en la región, en conjunto con el clima y la situación geográfica, así como la instalación de termoeléctricas con poca visión ambiental (Sánchez *et al.*, 2015; Ramírez-Rembao *et al.*, 2009).

Este caso se incluye con especial interés por discutir cómo los riesgos socioambientales también pueden tener manifestaciones silenciosas, lentas y muy prolongadas, cuyos efectos son igualmente dañinos en la población, con el agravante de que pueden pasar desapercibidos por mucho tiempo y, por lo tanto, no ser atendidos¹³. En este sentido, las personas entrevistadas narran que la interacción con el desastre no sucede en un momento coyuntural, más bien se da de manera paulatina, conforme el proceso cobra importancia en la vida cotidiana de los habitantes de la ciudad.

Primero, hay que tomar conciencia de ello, no nos damos cuenta de que muchas de las veces que nos enfermamos de una gripa fuerte, alergias constantes, [enfermedades] de la piel, bronquitis, que se van juntando y después es cuando salen a la luz, y causan más problemas. (Raquel, 72 años, B. C.)

13. Tal como se señaló en el apartado dos, aquí se presenta el caso de la exposición intensa a la contaminación del aire en zonas urbanas, pero también sucede en otras situaciones como las hambrunas o los efectos del cambio climático.

Para Raquel y Fermín, que son originarios de Mexicali, vivir en esta ciudad implica una constante interacción con los contaminantes. Sin embargo, las enfermedades y síntomas comenzaron a manifestarse con más intensidad durante la vejez, no solo por los cambios físicos que se presentan con la edad, sino también porque pasaron más tiempo expuestos a la acumulación de sustancias dañinas.

Además de los daños a la salud física, también aparecen afectaciones en la esfera socioeconómica, puesto que los padecimientos resultan aún más difíciles de sortear ante situaciones de aislamiento y a causa de las limitantes que el entorno impone por aspectos como la edad, el acceso desigual a recursos y servicios médicos o la ausencia de seguridad social. No contar con un seguro médico, ingresos estables y adecuados o con el apoyo de los familiares complica considerablemente las posibilidades de recuperación de las personas mayores, ya que esta depende, en gran parte, de las oportunidades y medios de desarrollo que hayan tenido en etapas anteriores de su curso de vida. Se reconoce, entonces, que las estructuras sociales generan desventajas que se acumulan a lo largo de los años, mismas que inhiben la superación de los daños en la etapa de la vejez.

En este caso también se observa que, a diferencia de las narraciones relacionadas con sismos e inundaciones, resulta más difícil acotar etapas y tiempos específicos para este tipo de desastre, con ello, el proceso de recuperación también se prolonga y desvanece en el tiempo, e incluso se instaure como permanente cuando aparecen enfermedades crónicas de las que se tiene poca evidencia de la conexión directa con los riesgos ambientales.

Para algunos científicos, determinar las afectaciones de la población que se expone a ciertos contaminantes como las partículas PM_{10} y $PM_{2.5}$ (unas de las más pequeñas y dañinas detectadas hasta ahora en el aire) ha sido relativamente fácil por medios estadísticos. Lo que no es tan fácil es obtener las especificaciones de la forma y momento exacto en que ocurren los daños. Los efectos de dichas partículas invisibles muestran lo silencioso de este tipo de riesgo.

Los daños en la salud emocional o familiar no son visualizados incluso por los mismos afectados. Cuando se pregunta sobre cómo se sienten o cuál es la afectación psicológica, solo refieren que no es algo deseable (estar enfermos), pero que es donde les tocó vivir, como asegurando que es producto de una

decisión propia, con lo que se justifica su situación. Esto muestra que, al menos en estos casos, queda invisibilizado el hecho de que el riesgo se construye socialmente.

Y es precisamente con estas percepciones que podemos evidenciar el carácter estructural de los desastres y sus efectos. En los entornos urbanos, el aire destaca por ser un elemento indispensable para la vida; al estar contaminado, se vuelve directamente una amenaza que, al conjugarse con la edad avanzada, el desconocimiento y la desigualdad, tiene efectos limitantes de los derechos y el desarrollo.

Cuando se cuestiona sobre las soluciones que se han llevado a cabo o se piensan tomar, la mayoría de las veces se responde con soluciones individuales que cada persona soporta y busca, y en las que se hace presente la resiliencia, fuerza y entereza, porque pocas veces se repara en los efectos comunitarios, grupales, y sociales.

Raquel refiere hacerse cargo, desde hace varias décadas, de las enfermedades alérgicas derivadas de la contaminación ambiental. Su mejor respuesta ha sido cuidarse para no agravar su condición, debido a que vive sola y a que los efectos van y vienen a lo largo del año dependiendo de las estaciones. La asistencia al médico, una buena alimentación, la búsqueda de alternativas no invasivas indicadas para algunos malestares respiratorios son todas ejercidas por su iniciativa y, por supuesto, sufragando los costos. Pero, además, con tratamientos poco efectivos porque, después de todo, la exposición no se detiene: «Si fuera al seguro social que me corresponde, solo podría tomar pastillas que me hacen bien unos días y después, más daño que beneficio» (Raquel, 72 años, B. C.).

Las estrategias comunitarias para hacer frente al riesgo responden de manera diferente en estos contextos de desastre *silencioso* y *continuo*. Son las organizaciones de la sociedad civil las que ejercen medidas de presión, realizan algunos estudios y proponen soluciones (Ramos y Reyes, 2006). Con investigaciones como esta y otras alrededor del mundo, la información del desastre socioambiental se va ampliando, y es viable que la tomen en cuenta agencias y gobiernos, como tomadores de decisiones que proyectan agendas para atender problemas relevantes de la población.

Las soluciones y acciones se han planteado, algunas iniciadas en implementaciones, pero con pocos efectos en la disminución de contaminantes, en la prevención y manejo de los síntomas para la gente, en donde la población mayor de 60 años y los niños menores de 5, son los más vulnerables, lo sé porque soy ingeniero y hemos estudiado temas de ello. (Fermín, 61 años, B. C.)

Una característica constante, según las mismas personas entrevistadas, es la responsabilidad y falta de presencia de los gobiernos, locales y nacionales, no solo para ubicar y procesar los efectos a la salud, sino también para crear programas de prevención de los mismos. Al igual que con las inundaciones y los sismos, limitar el desastre desatado por la contaminación del aire requiere de una amplia participación de la sociedad organizada y los gobiernos, con un pujante enfoque en la prevención.

Aunque se tienen estudios y actores ejerciendo presión e incluso es un asunto presente en la agenda discursiva de los políticos, los programas, acciones, campañas y convenios son insuficientes, ya sea porque no se implementan de manera oportuna o por la falta de continuidad.

Hay algún programa, estudio o soluciones que se van comenzando en un sexenio, poco a poco, llega el siguiente, y se acabó, como si se debiera empezar de cero, y a veces no es un tema que se trabaje, solo se dice. (Fermín, 61 años, B. C.)

Por ende, los apoyos del gobierno para las personas afectadas directamente por la contaminación del aire, en el caso de la ciudad de Mexicali, son casi inexistentes. Pareciera no haber una definición ni aceptación por parte de las autoridades sobre la formación de un desastre que requiera de su apoyo; aunque la legislación ambiental lo señala, no hay mecanismos que lleven a estrategias y programas específicos para el manejo por parte de la sociedad en general. Los servicios de salud tienen ubicadas fechas y periodos de mayor riesgo, así como los grupos poblacionales más vulnerables, pero no hay mecanismos que los apoyen una vez que presenten efectos en la salud; enfermedades como las alergias o el asma se atacan de manera reactiva y con poca visión de los orígenes.

De manera que las soluciones de recuperación están en manos de cada persona y mediante los servicios habituales de salud con que se cuentan. Aquí, la vulnerabilidad y pobreza pueden hacer más estragos, pues aquellos que no dispongan de medios económicos, como Raquel, para hacer frente a las enfermedades derivadas de la contaminación no podrán salir adelante, más tratándose de enfermedades no graves para el sector salud, por lo que brindar medicamentos y atención puede no ser una prioridad.

A pesar de las diferencias en los casos aquí presentados, en todos los testimonios se observa que la vulnerabilidad de las personas mayores ante los riesgos tiene que ver con las condiciones estructurales y desventajas previas como sus entornos, conocimientos y características socioeconómicas.

¿Cómo incluir a las personas mayores en la recuperación con perspectiva de derechos humanos?

El desafío de incluir la perspectiva de los derechos humanos en las políticas públicas centradas en ayudar a las personas mayores no ha sido una tarea sencilla. Quizás uno de los esfuerzos más relevantes sea el *Consenso de Montevideo para Población y Desarrollo* (CEPAL, 2013), una propuesta que surge en el ámbito demográfico y de las políticas de población para incorporar el enfoque de derechos humanos, al mismo tiempo que las perspectivas de género e interculturalidad, en ocho temas prioritarios¹⁴. Este documento es, hasta el día de hoy, una directriz para los gobiernos de la región de América Latina y el Caribe, e incluye un capítulo para abordar temas de mayor relevancia para el proceso de envejecimiento en la región, así como una serie de artículos que se centran en recomendaciones

14. En el documento del *Consenso de Montevideo para Población y Desarrollo* (CEPAL, 2013), además del tema del envejecimiento, se incluyen los derechos y necesidades de la infancia y la adolescencia; el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva; la igualdad de género; la migración internacional y la protección de derechos de personas migrantes; la desigualdad territorial, movilidad espacial y vulnerabilidad ambiental; la interculturalidad y los derechos de los pueblos indígenas; y los derechos de las personas y pueblos afrodescendientes, junto con el combate a la discriminación racial.

para las políticas públicas de gestión del riesgo. Un ejemplo es el artículo 81, en el que se alude a la necesidad de:

Planificar y ordenar el desarrollo territorial y urbano, con perspectiva de derechos humanos y de género, formulando políticas de movilidad, asentamiento de la población y localización de actividades que consideren entre sus objetivos evitar el uso de zonas vulnerables y protegidas, y prevenir y mitigar el impacto de los desastres socioambientales y combatir la vulnerabilidad ambiental de las personas y comunidades de grupos étnicos y raciales discriminados, así como la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático. (CEPAL, 2013)

Este capítulo denota la importancia del papel del Estado en la prevención del riesgo, y en una planificación que contemple evitar más vulnerabilidades que afecten, en especial, a grupos con claras desventajas acumuladas.

Desde esta perspectiva, la noción de desarrollo pone especial atención a las poblaciones por grupos étnicos y en áreas marginadas, pero donde también se contempla el papel de las personas mayores. Es así que, en este mismo documento, se establece:

Artículo 24. Otorgar la más alta prioridad a las personas mayores en los planes de prevención, mitigación y atención de desastres, incluidas la preparación para los desastres, la capacitación de trabajadores en la prevención y atención de situaciones de emergencia y la disponibilidad de bienes y servicios. (CEPAL, 2013)

Otro de los instrumentos valiosos para esta discusión es la *Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores*, aprobada por la Organización de Estados Americanos, en 2015 (OEA, 2015). En su artículo 29 se establece que:

los Estados tomarán todas las medidas específicas que sean necesarias para asegurar la integridad y los derechos de la persona mayor en situación de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias

humanitarias y desastres, de conformidad con las normas de derecho internacional. Asimismo, sugiere que las acciones públicas se guíen por modelos centrados en las personas, pues indica que las medidas relacionadas con preparar, prevenir, reconstruir y recuperar deben ser específicamente diseñadas para responder a las necesidades de las personas mayores y promover su participación. (OEA, 2015)

Como parte de esta misma línea que busca incorporar el enfoque de derechos humanos a las políticas públicas que tratan los temas de envejecimiento y vejez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos organizó el Ciclo Interamericano sobre Derechos Humanos de las Personas Mayores titulado «Envejecimiento y vejez en contextos de emergencia y desastres», el cual tuvo lugar en la ciudad de Cancún, Quintana Roo, en noviembre de 2018. El evento contó con la presencia de personas mayores de la ciudad, académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), de la Universidad del Caribe, y de líderes de organizaciones de personas mayores de América Latina y el Caribe. También participaron en la organización HelpAge International, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Quintana Roo, y el Seminario Universitario Interdisciplinario sobre Envejecimiento y Vejez de la UNAM.

El ciclo tuvo como antecedentes los resultados de reuniones en torno al cambio climático, pues, ante el reconocimiento de los efectos de esta problemática en las personas mayores, se hizo necesaria una revisión de las medidas de protección civil y gestión del riesgo, de las experiencias colectivas e individuales que ha vivido la población adulta mayor, así como de las políticas públicas y la acción ciudadana relacionada:

Se observó la necesidad de tomar en cuenta un enfoque de derechos humanos de las personas mayores en materia de protección civil, al contemplarse la existencia de un desconocimiento en el proceso de atención y seguimiento que se les da a las personas en dicho ciclo de vida en tales contextos y la falta de conocimiento en cuanto a su actuación por parte de las mismas personas mayores, generándose una situación de incertidumbre ante la contingencia, así como posteriormente una situación de vulnerabilidad derivada de su condición socioeconómica, la falta de entornos accesibles, de una cultura de

protección civil y la necesidad de personal capacitado para mostrar a las personas mayores los protocolos de actuación en estos casos. (CNDH, 2019 p.32)

Si bien son vastas las reflexiones que resultaron de esta edición del Ciclo Interamericano, a continuación se destacan cuatro esferas que permiten dar cuenta de los valiosos resultados¹⁵. En primer lugar, se encuentran las reflexiones sobre la política internacional y nacional; en segundo, aquellas para el ámbito de la participación social; en tercer lugar, las de prevención del riesgo en la vida cotidiana, y, por último, la perspectiva del compromiso de la investigación científica.

Acerca de la política internacional, Emilio Espín (integrante de la Fundación CORDES de El Salvador) mencionó la importancia de ajustar y actualizar el sistema mundial de los derechos humanos, pues aún no se ha garantizado la protección efectiva de las personas mayores, ya que la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores solo ha sido ratificada por seis países de la región (El Salvador, Bolivia, Chile, Uruguay, Argentina y Costa Rica). Esto se convierte en una barrera para la protección y el ejercicio de los derechos, no solo en el ámbito de los desastres, sino también en la vida social y en sus entornos inmediatos:

El sistema internacional de derechos humanos no ha garantizado la protección de personas mayores, pues la discriminación por edad solo estaba explícitamente prohibida en 1 de los 9 tratados de derechos humanos de la ONU, existiendo graves violaciones de derechos a la seguridad social, a la salud, a una vida libre de violencia, a la protección y seguridad en casos de emergencia y a la asistencia y apoyo, sobre todo en países con ingresos medios y bajos. (Espín, 2018, p.1)

15. Cabe mencionar que las participaciones aquí citadas provienen de los textos que conformaron las *Relatorías* del Ciclo Interamericano sobre Derechos Humanos de las Personas Mayores «Envejecimiento y vejez en contextos de emergencia y desastres», sin embargo, también es posible consultar los videos de algunas de las sesiones del Ciclo en el canal de Youtube de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Una perspectiva crítica a nivel internacional y nacional la ofrecen Daniel Rodríguez y Rosaura Avalos, quienes hacen énfasis sobre la perspectiva política y cultural con la que se abordan los asentamientos territoriales, las relaciones de poder en la distribución del espacio que viven las ciudades, las estrategias comunitarias y la conformación de entornos locales que pueden generar bienestar:

Frente a desastres, la vulnerabilidad tiene que ver con la forma en que se construyen los territorios y cómo nos organizamos en términos sociales, políticos y familiares. En una condición previa de desastre [estos aspectos] se suman a los impactos, pero hay que profundizar en las causas[...] La calidad de vida es central y la atención al desastre entendido fuera de los procesos de desarrollo y bienestar corren el riesgo de convertirse en una visión tecnócrata. Es necesario incidir en las condiciones de vida materiales, sociales, espirituales, incluyendo también el diseño arquitectónico y urbano. (Rodríguez, 2018, p.7)

[...] aunque se cuenta con programas nacionales de protección civil es necesario pensar en las especificidades de las regiones y en experiencias y estrategias que las mismas comunidades pueden desarrollar a lo largo del tiempo en este tipo de eventos, por lo que es necesario tejer canales de comunicación y eso nos refiere a retos a nivel individual, familiar e institucional. Escalar en diferentes espacios, saber dónde estamos ubicados, cuál es nuestro entorno y pensar estrategias para generar menor riesgo. (Avalos, 2018, p.3)

En la esfera de la participación social, la inclusión resulta un aspecto clave, no solo en la vida de las personas mayores, sino de todas las poblaciones. Esto es fundamental, dada la importancia de la vinculación intergeneracional y de la heterogeneidad de las poblaciones, entre las que se encuentran las mismas personas mayores.

Es necesario pensar en una reducción del riesgo que sea inclusiva y contemplativa: la inclusión de personas con discapacidad en todas las etapas de

prevención y respuesta [...]; así como su representación en los comités de gestión para lograr respuestas efectivas. (Espín, 2018)

También se visibilizó la relación intrínseca de los entornos favorables para el envejecimiento y la prevención de los desastres. En este sentido, fue importante reconocer que las adaptaciones del espacio vital y del entorno doméstico son necesarias para favorecer el desarrollo óptimo de las actividades del día a día, pero que llegan a ser cruciales para salvaguardar la integridad y el bienestar de las personas mayores a lo largo de las etapas del desastre. Con ello, también se enfatizó que las características de los entornos deben ser flexibles ante los cambios que tienen lugar en diferentes etapas de la vida:

El espacio vital tiene que ver con el diseño y la forma en que construimos para vivir y también para prevenir situaciones. En el acercamiento con la comunidad se ha visto que el diseño de los espacios vitales ha sido de manera parcial, no hay una perspectiva de curso de vida que contemple la adaptación de la casa conforme las familias y las personas viven diferentes etapas, se necesita pensar en escaleras, pisos y demás cuestiones de construcción en la vivienda que pueden representar riesgos en los espacios domésticos y deben ser observados. Es necesario pensar primero en la escala doméstica para luego escalar hacia la comunitaria, ello a la luz de los programas nacionales de protección civil y los huecos que en ellos se presentan. (Avalos, 2018, p.3)

Destaca una perspectiva centrada en aminorar los efectos negativos de las desigualdades acumuladas que experimentan las personas, mismas que se agudizan durante las situaciones de emergencia y a lo largo de los procesos de desastre, porque estos se suman a los impactos negativos de los determinantes sociales acumulados a lo largo de la vida.

En cuanto al papel de la investigación científica, conviene recuperar la intervención de Daniel Rodríguez (2018), en la que señaló que debe haber un compromiso para hacer visibles estas situaciones en el proceso de generación de conocimientos y, también, que se requiere una visión autocrítica de las actividades de investigación y el tipo de estrategias que se adoptan. Las cuales son:

- » **Epistemológicas:** Relacionadas con la construcción de conocimiento. Implican un diálogo entre la ciencia y la sociedad —en este caso los adultos mayores—, para que trascendamos la visión de los expertos y comprendamos que existen situaciones más complejas donde no hay verdades absolutas.
- » **Axiológicas:** Relacionadas con los valores. Es necesario comprender que los servidores públicos deben tener una valoración diferente de la vida misma y de la responsabilidad pública. Se está generando laxitud en la interpretación y por eso hay cierto abandono o distorsión. Quienes investigamos somos parte de la sociedad y pertenecemos a procesos sociales.
- » **Ontológicas:** Ser y deber ser. No podemos dejar de lado que somos y que aspiramos ser, y con qué principios nos conducimos para movilizarnos. Hay cierta identidad y presión social para mobilizarse.

Como se mencionó previamente, la participación de las personas mayores debe ser el núcleo de la gestión del riesgo desde la perspectiva de derechos. Por ello, en el Ciclo Interamericano también se llevaron a cabo una serie de talleres, que contaron con la presencia de casi un centenar de personas mayores de la región, quienes expresaron de viva voz sus necesidades y sugerencias en la materia. A partir de estas experiencias, se identificaron tres aspectos (la visibilización y posicionamiento político, las acciones de prevención y la promoción de fortalezas del trabajo en red) que, sumados a la perspectiva de la gerontología ambiental, constituyen cuatro áreas prioritarias para la participación social de las personas mayores en las acciones de gestión del riesgo (figura 4).

Figura 4. Áreas de participación social de las personas mayores en las acciones de gestión del riesgo



Fuente: Elaboración propia con base en las *Relatorías del Ciclo Interamericano sobre Derechos Humanos de las Personas Mayores* titulado «Envejecimiento y vejez en contextos de emergencia y desastres» (2018).

En la primera área de visibilización y trato digno a las personas mayores, se considera el proceso de envejecimiento de una manera diferenciada a la luz de las condiciones de exposición a los riesgos, o a las situaciones de desigualdad acumulada que experimentan. Como se señaló: «Que no nos maltraten» (Personas mayores del Taller, Grupo C, 2018).

En la segunda área, se encuentran las acciones diferenciadas en dos sentidos: aquellas que se proponen de manera preventiva: «Información permanente sobre los riesgos, que no solo se informe antes de que estos sucedan, sino a lo largo de todo el año» (Personas mayores del Taller, Grupo B, 2018). Y las que son de promoción con enfoque participativo, en las que los individuos, las organizaciones, comunidades e instituciones colaboran para crear condiciones que garanticen el bienestar para todos, como, por ejemplo: «Anuncios municipales de la radio, avisando de los colores de alerta [...] Podar los árboles a su tiempo [...] Despejar calles» (Personas mayores del Taller, Grupo A, 2018).

La tercera área corresponde al trabajo en red. En esta se señala la importancia de establecer relaciones entre las personas y las autoridades, para un trabajo comunitario organizado y con capacitación ciudadana. Además de generar un flujo de apoyos sociales, institucionales y comunitarios desde un enfoque de interdependencia, este debe estar acompañado de una comunidad intergeneracional activa que proteja los derechos humanos de todas las personas afectadas.

Finalmente, estas tres áreas se nutren entre sí y nutren, a su vez, una línea de generación de conocimiento en el ámbito de la gerontología ambiental, en la que la participación de las personas mayores es necesaria para la comprensión de las relaciones y experiencias con su entorno físico y social, así como de las intervenciones que se pueden proponer para garantizar su bienestar, tanto en el día a día, como ante las eventualidades que surgen en los momentos de emergencia, o bien, en otras etapas del desastre como la recuperación.

A manera de conclusión. Propuestas para superar el asistencialismo y consolidar un enfoque de derechos humanos en las personas mayores

La inserción de las personas mayores en la discusión sobre los desastres y situaciones de emergencia ha sido muy importante en los últimos 20 años. Esto ha sido expresado por organizaciones de la sociedad civil e informes gubernamentales, pero, además, se reitera en las narraciones de las personas mayores que fueron entrevistadas para esta investigación.

Otra área de desarrollo importante ha sido la investigación en gerontología ambiental, con la que se han documentado los efectos que inundaciones, terremotos, huracanes y contaminación tienen en la calidad de vida de las personas mayores. En México y en la región de América Latina y el Caribe, se han realizado aportaciones muy importantes, que han tomado en consideración la perspectiva de los derechos humanos y, sobre todo, que incluyen en sus investigaciones las experiencias de las personas mayores. Con ello, se ha visibilizado que la vulnerabilidad de la vejez se construye progresivamente, a través de una serie de prácticas discriminatorias y de desigualdad. Sin embargo, es igualmente importante resaltar que otras características presentes son la resiliencia, la

participación con otras generaciones y en organizaciones de la sociedad civil, así como la experiencia acumulada y la capacidad de afrontamiento.

Este enfoque es complejo, pero sumamente necesario para reconceptualizar los términos de vulnerabilidad, riesgo, desastre, reconstrucción y recuperación desde una perspectiva gerontológica y de derechos humanos. En ese sentido, el capítulo buscó incluir la experiencia de las personas mayores, sus fortalezas y necesidades para alcanzar la recuperación y, con ello, seguir abonando a las aportaciones académicas al respecto, de la mano de las voces de los actores.

De ahí que, desde la perspectiva de las personas ancianas, este capítulo propone recuperar el papel de la investigación, así como de los modelos en gerontología ambiental¹⁶, que respondan a los retos sociales en materia de gestión del riesgo. Y que, además, sean una opción para formalizar las estrategias de intervención o cooperación (a partir del sustento epistemológico, axiológico y ontológico) para, así, aumentar la eficacia y los conocimientos sobre los procesos mismos y los cambios sociales. En ese sentido, nos parece que los modelos podrán ser más efectivos si tienen como eje articulador la inclusión de las personas mayores y otros actores que aporten elementos para una recuperación integral de la calidad de vida tras la fase crítica del desastre. Es evidente la importancia del territorio y de generar espacios propicios y favorables para un habitar con salud y bienestar de toda la población que envejece.

Tomamos en cuenta los planteamientos del Foro Mundial de ONG de personas mayores y del propio Plan de Acción Madrid de 2002, así como las aportaciones de la gerontología ambiental en el marco de la discusión sobre la recuperación, tanto en lugares donde las personas mayores experimentan desastres por la contaminación —por exposición durante largos periodos, lo que afecta su calidad de vida progresivamente—, como donde experimenta un esporádico pero trágico desastre. En todos los casos, se presentan malos tratos y negligencia institucional por parte

16. En la literatura sobre los modelos, se identifican dos vertientes: una, el diseño de modelos con perspectivas teóricas que permitan hacer abstracciones de la parcela de la realidad en la que se requiere intervenir. La otra vertiente es la resolución de problemas a través de mecanismos o enfoques que son dictados por las apuestas teóricas de las cuales emanan (Castro y Chávez, 2010; Tello y Ornelas, 2015; Viscarret, 2007).

de gobiernos locales, estatales y nacionales, pero también hay organización social, participación y solidaridad intergeneracional.

La experiencia consciente de las personas mayores ante el desastre permite identificar algunas propuestas para la gestión del riesgo. Las cuales dejan ver la necesidad de un cambio de paradigma que pase de las soluciones asistenciales a aquellas participativas, que sostengan una perspectiva de derechos humanos, tal como se visualizó en el Foro Mundial ONG y en el propio Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (Foro Mundial ONG sobre el Envejecimiento, 2002; Naciones Unidas, 2002a), entre otras propuestas de agencias internacionales.

Considerando la vasta discusión sobre el envejecimiento, el desarrollo de la gerontología ambiental y la experiencia de las personas mayores, organizadas y no organizadas, que han vivido diversas situaciones adversas relacionadas con desastres, a continuación, se enlistan una serie de puntos que pueden mejorar la gestión de los riesgos, así como los procesos de prevención y búsqueda de soluciones:

1. Fomentar el enfoque de los derechos humanos de los instrumentos internacionales en las instancias gubernamentales encargadas de la atención de las personas mayores a nivel nacional y estatal.
2. Supervisar a las autoridades correspondientes y realizar diagnósticos oportunos, previo a que se presenten los eventos y amenazas (por ejemplo, durante la temporada de lluvias, la prevención de terremotos o la mitigación de la contaminación ambiental, pandemias, sequías, entre otros).
3. Promover una comunicación estrecha con la población y con todos los actores durante todas las etapas del desastre, esto por parte de los gobiernos y autoridades.
4. Realizar tareas preventivas de manera constante, es decir, mantener las estructuras urbanas, redes de colaboración y otros elementos en buen estado e incluir a la ciudadanía y sus demandas. Por ejemplo, hacer un programa de desazolve de los cauces de los ríos para evitar inundaciones, en el que se incluya a la población que pueda participar.
5. Fomentar una cultura de la prevención y para el conocimiento de los riesgos que incentive la participación de todos a lo largo del territorio nacional.

6. Motivar a las organizaciones de la sociedad civil a capacitar a sus miembros en tareas preventivas.
7. Abrir espacios en los que las personas mayores expresen sus conocimientos ante los desastres y emergencias y se tomen decisiones basadas en esta expresión de sus necesidades. Evitar el uso político de este grupo poblacional, bajo el argumento de dar respuesta a sus necesidades en los momentos de mayor vulnerabilidad.
8. Promover leyes y reglas que minimicen los riesgos y manejen los procesos de recuperación independientemente de los cambios de gobierno.
9. Informar sobre un mejor manejo del riesgo a todos los afectados del desastre, sobre los efectos socioambientales, de las poblaciones y las condiciones del entorno en el que se desarrollan.
10. Vincular la academia y los gobiernos en tareas coordinadas durante los procesos de recuperación de las poblaciones.

Con ello, podemos destacar que la recuperación será un proceso con mejores resultados siempre que se incluya a los mismos afectados. Uno de los grupos más frecuentemente afectados es el de las personas mayores de 60 años, al mismo tiempo que suele ser de los más excluidos. A pesar de ser objeto de discriminación en otras esferas sociales (a lo que se añade el enfrentar desastres y plantear procesos de recuperación en los que se les clasifica erróneamente como afectados pasivos), las personas mayores están conscientes de la importancia de su participación y tienen claridad sobre sus necesidades. Quizás es menos común que quienes llevan a cabo los programas de gestión del riesgo y protección civil conozcan estas situaciones, pero es cada vez más importante que se dé cuenta de estas experiencias, tanto en la investigación académica como en la política pública.

Para finalizar este capítulo, hay que mencionar que esta línea de investigación debe contar con mayor desarrollo desde la reflexión teórica y la investigación en gerontología ambiental con evidencia cualitativa y cuantitativa, en la que las personas mayores sean consideradas, a través de modelos centrados en su persona. Ante ello, identificamos la existencia de nuevas vulnerabilidades que escapan a estas reflexiones iniciales y que, al momento de pensar este capítulo, emergen para mostrarnos la complejidad de nuevas situaciones que las

personas mayores viven. Incluso cuando se piensa que se ha logrado estabilidad en la vejez, nuevos eventos cruciales pueden cambiar, repentinamente, todas las condiciones de una vida longeva. Estas situaciones ponen al descubierto que los programas de atención olvidan a los adultos mayores, desconocen su curso de vida y sesgan una atención que por derecho les corresponde a todas las personas, aun cuando no eran vulnerables con anterioridad. De manera inesperada, nuevas vulnerabilidades pueden surgir; nuevas personas mayores desplazadas, violentadas en sus derechos humanos, migrantes, sin techo, invisibles ante los programas establecidos, por lo que requieren inmediata atención.♦

Referencias

- Alcántara-Ayala, I. (2019) Desastres en México: mapas y apuntes sobre una historia inconclusa. *Investigaciones Geográficas*, (100). <https://dx.doi.org/10.14350/rig.60025>
- Annear, M., Keeling, S., Wilkinson, T. I. M., Cushman, G., Gidlow, B. y Hopkins, H. (2014). Environmental influences on healthy and active ageing: A systematic review. *Ageing & Society*, 34(4), 590-622.
- Avalos, R. (2018). *Envejecimiento y vejez en contextos de emergencia y desastres*. [Ponencia en Panel magistral]. Ciclo Interamericano sobre las personas mayores. «Envejecimiento y vejez en contextos de emergencia y desastres». Cancún, Quintana Roo.
- Castro, M. y Chávez J.C. (2010) *Modelos de Intervención Teoría y método en trabajo social*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Miguel Ángel Porrúa.
- Chávez, R. y Sánchez-González, D. (2016). Envejecimiento vulnerable en hogares inundables y su adaptación al cambio climático en ciudades de América Latina: el caso de Monterrey. *Papeles de población* 22(90), 9-42.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2007). *Declaración de Brasilia. Segunda Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos*. Brasilia: CEPAL. <https://fiapam.org/wp-content/uploads/2012/10/Brasilia.pdf>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2012). *Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe*. San José de Costa Rica: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21534/1/S2012896_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2013). *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Montevideo: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/4/S20131037_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2017). *Informe de Cuarta Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento y derechos de las personas mayores en América Latina y el Caribe*. https://conferenciaenvejecimiento.cepal.org/4/sites/envejecimiento4/files/17-00921_cre-4_informe.pdf
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2018). *Relatorías*. Ciclo Interamericano sobre las personas mayores. «Envejecimiento y vejez en contextos de emergencia y desastres». Cancún, Quintana Roo.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH, 2019). *Declaración. Envejecer con dignidad y derechos humanos en México. Nuestra meta*. México: CNDH. <https://www.cndh.org.mx/documento/declaracion-envejecer-con-dignidad-y-derechos-humanos-en-mexico-nuestra-meta-0>
- Constitución de la Ciudad de México. (2017, febrero 5). México.
- Dannefer, D. (2003). Cumulative advantage/disadvantage and the life course: Cross-fertilizing age and the social science theory. *Journal of Gerontology: Social Sciences*, 58(6), 327-337.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (2020). *Resiliencia*. Madrid: RAE. <https://dle.rae.es/resiliencia>
- Douglas, O., Lennon, M. y Scott, M. (2017). Green space benefits for health and well-being: A life-course approach for urban planning, design and management. *Cities*, 66, 53-62.
- Espín, E. (2018). *Envejecimiento y vejez en etapa recuperación (después)*. [Ponencia en taller]. Ciclo Interamericano sobre las personas mayores. «Envejecimiento y vejez en contextos de emergencia y desastres». Cancún, Quintana Roo.
- Ferraro, K. y Shippee, T. (2009). Aging and Cumulative Inequality: How does inequality get under the skin? *The Gerontologist*, 49(3), 333-343.
- Foro Mundial ONG sobre el Envejecimiento. (2002). *Memoria del Foro Mundial ONG sobre el Envejecimiento*. <http://fiapam.org/wp-content/uploads/2016/02/Memoria-Foro-Mundial-ong-Madrid.pdf>

- Golant, S. (2003). Conceptualizing time and behavior in environmental gerontology: A pair of old issues deserving new thought. *The Gerontologist*, 43(5), 638-648.
- Hernández, Y. (2020). Condicionantes de la participación y uso del espacio público de personas mayores en el Cerro del Cuatro, Jalisco, México. *Anales en Gerontología*, 12(12), 168-208.
- Huenchuan, S. y Rodríguez, L. (2010). Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección. Santiago de Chile: CEPAL.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*. México: INEGI.
- Izal, M. y Fernández-Ballesteros, R. (1990). Modelos ambientales sobre la vejez. *Anales de Psicología*, 6(2), 181-198.
- Kendig, H. (2003). Directions in environmental gerontology: A multidisciplinary field. *The Gerontologist*, 43(5), 611-614.
- Knowles, R. y Garrison, B. (2006). Planning for the elderly in natural disasters. *Disaster Recovery Journal*, 19(4). <https://drj.com/planning-for-elderly-in-natural-disasters/>
- Labra, O. y Maltais, D. (2013). Consecuencias de los desastres naturales en la vida de las personas: síntesis de la literatura y orientaciones para la intervención psicosocial. *Revista de Trabajo Social*, (85). <http://revistatrabajosocial.uc.cl/index.php/RTS/article/view/19071>
- Ley de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores. (2002, junio 25). México.
- Martínez, L. (2019, marzo 12). Mexicali, la urbe más contaminada del país y de Norteamérica. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/politica/Mexicali-la-urbe-mas-contaminada-del-pais-y-de-Norteamerica-20190312-0051.html>
- Montes de Oca, V. (2013). La discriminación hacia la vejez en la ciudad de México: contrastes sociopolíticos y jurídicos a nivel nacional y local. *Perspectivas sociales. Social Perspectives*, 15(1), 47-80.
- Montes de Oca, V., Paredes, M., Rodríguez, V. y Garay S. (2018). Older persons and human rights in Latin America and the Caribbean, *International Journal on Ageing in Developing Countries*, 2(2), 149-164.
- Naciones Unidas. (1982). *Primera Asamblea Mundial sobre Envejecimiento*.
- Naciones Unidas. (2002a). *Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*.
- Naciones Unidas. (2002b). *Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento*. http://www.un.org/es/events/pastevents/ageing_assembly2/
- Narváez, O. (2011). *Urbanismo gerontológico. Retos de la planificación urbana ante el envejecimiento de la población en México*. Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes.

- Narváez, O. (2012). El envejecimiento de la población y sus efectos en los requerimientos de equipamiento urbano de educación básica en Aguascalientes, México. *Estudios demográficos y urbanos*, 27(1), 119-152.
- Organización de Estados Americanos. (2015). Asamblea general. Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Washington: OEA. http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.asp
- Organización Mundial de la Salud. (2007). *Ciudades globales amigables con los mayores: una guía*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43805/9789243547305_spa.pdf
- Organización Mundial de la Salud. (2020). *Brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19): orientaciones al público*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud. <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). Reducción del riesgo de desastres y recuperación. Nueva York: UNPD. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/es/Reducci%C3%B3n%20del%20Riesgo%20de%20Desastres%20y%20Recuperaci%C3%B3n%20-%20Introducci%C3%B3n.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). *Gestión del riesgo de desastres ¿Qué hace el PNUD en Gestión del Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe?* Panamá: Centro regional del PNUD. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica/Brochure_Desastres_sp.pdf
- Ramírez-Rembao, M., Rojas, Rosa, I. y García-Cueto, R. (2009). Influencia de los contaminantes atmosféricos en las infecciones respiratorias agudas en Mexicali-Baja California, México. *Información tecnológica*, 20(3), 89-100. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-07642009000300011>
- Ramos, J. y Reyes, M. (2006). Organizaciones no gubernamentales y la contaminación del aire en la frontera de Baja California, México-California, Estados Unidos. Contexto y desafíos. *Región y sociedad*, 18(37), 37-84. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252006000300002&lng=es&tlng=es.
- Ramos Reyes, R. y Palomeque de la Cruz, M.A. (2019). La gran inundación del 2007 en Villahermosa, Tabasco, México: antecedentes y avances en materia de control. *Anales de Geografía*, 39(2), 387-413. <https://doi.org/10.5209/aguc.66944>
- Rodríguez, D. (2018). *Envejecimiento y vejez en contextos de emergencia y desastres*. [Ponencia en Panel magistral]. Ciclo Interamericano sobre Derechos Humanos de las Personas

- Mayores. «Envejecimiento y vejez en contextos de emergencia y desastres». Cancún, Quintana Roo.
- Romero-Lankao, P., Wilhelmi, O. y Chester, M. (2018). Live with Risk While Reducing Vulnerability. En Elmqvist, T., Bai, X., Frantzeskaki, N., Griffith, C., Maddox, D., McPhearson, T., Parnell, S., Romero-Lankao, P., Simon, D. y Watkins, M. (Eds.) *The Urban Planet: Knowledge Towards Sustainable Cities* (pp. 92-112). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316647554.006>
- Rouhanizadeh, B., Kermanshachi, S. y Nipa, T. J. (2020). Exploratory analysis of barriers to effective post-disaster recovery. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 50 (101735). <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2020.101735>
- Salas, S. y Sánchez-González, D. (2014). Envejecimiento de la población, salud y ambiente urbano en América Latina: Retos del urbanismo gerontológico. *Contexto: revista de la Facultad de Arquitectura Universidad Autónoma de Nuevo León*, (9), 31-49.
- Sánchez, A., Bautista, F., Gogutchachvili, A., Cejudo, R., Reyes, J., Solís, F.A. y Morales, J. (2015). Evaluación de la contaminación ambiental a partir del aumento magnético en polvos urbanos. Caso de estudio en la ciudad de Mexicali, México. *Revista Mexicana de Ciencias Geológicas*, 32(3), 501-513.
- Sánchez, L. (2015). Sustentabilidad y equidad: reflexiones en torno a la agenda latinoamericana post 2015. *Revista Brasileira de Estudos de População*, 32(3), 599–607. <https://doi.org/10.1590/s0102-30982015000000036>
- Sánchez-González, D. (2015). Ambiente físico-social y envejecimiento de la población desde la gerontología ambiental y geografía: Implicaciones socioespaciales en América Latina. *Revista de Geografía Norte Grande*, (60), 97-114.
- Sánchez-González, D. y Chávez-Alvarado, R. (2016). Adjustments to Physical-Social Environment of the Elderly to Climate Change: Proposals from Environmental Gerontology. En D. Sánchez-González y V. Rodríguez (Eds.). *Environmental Gerontology in Europe and Latin America, Policies and Perspectives on Environment and Aging* (pp. 105-126). Londres: Springer.
- Sánchez-González, D. y Egea-Jiménez, C. (2011). Enfoque de vulnerabilidad social para investigar las desventajas socioambientales: su aplicación en el estudio de los adultos mayores. *Papeles de población*, 17(69), 151-185.
- Schwarz, B. (2012). Environmental gerontology: what now? *Journal of Housing for the Elderly*, 26(1-3), 4-19. DOI: 10.1080/02763893.2012.673374

- Tello, N. y Ornelas, A. (2015). *Estrategias y modelos de intervención de Trabajo Social. Aportes para su construcción*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Estudios de Opinión y Participación.
- Viscarret, J. (2007). *Modelos y Métodos de Intervención en Trabajo Social*. España: Editorial Alianza.
- Windle, G. (2010). What is resilience? A review and concept analysis. *Reviews in Clinical Gerontology*, 21(2), 152–169. <https://doi.org/10.1017/S0959259810000420>
- Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T. y Davis, I. (2004). *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. Londres: Routledge.

Intervenciones psicosociales en la recuperación de desastres

JAVIER URBINA SORIA¹

KARINA LANDEROS MUGICA²

Introducción

El riesgo es algo inherente a la vida de los individuos y grupos humanos. Ya sea por factores externos o por decisiones propias, las situaciones de riesgo nos han acompañado desde tiempos ancestrales. A lo largo de nuestra existencia como especie humana han cambiado los tipos de riesgo y la magnitud de sus efectos potenciales: desde la época en que pequeños grupos migraban constantemente de un lugar a otro debido a las condiciones del clima, hasta los asentamientos fijos que hoy son las megalópolis o comunidades en sitios inhóspitos. Es claro que las decisiones y comportamientos de personas y comunidades contribuyen de forma importante en la construcción de los riesgos que hoy por hoy deben enfrentarse.

En el conjunto de impactos de un desastre, el primero que se debe considerar es la pérdida de vidas humanas, seguido por las secuelas en la salud física derivadas de daños corporales. También, suelen ser más vistosos, obvios e importantes, los efectos de carácter físico, en cuanto a la pérdida de bienes muebles e inmuebles, tanto en el ámbito público como en el privado, y la destrucción de infraestructura urbana o comunal. El enfoque de atención en un primer momento se centra en salvar vidas y asegurar necesidades básicas como refugio, alimento y salud.

1. Facultad de Psicología, UNAM

2. Facultad de Psicología, UNAM

Los impactos de orden psicosocial, si bien son atendidos, no se consideran prioritarios y, con frecuencia, se atienden de forma tardía y tienen una muy corta duración. En ocasiones, estos servicios no los brinda personal especializado sino grupos de voluntarios con escasa capacitación. Dicho en breve y con claridad: lo psicológico y lo social no son elementos atendidos con la prontitud, amplitud, calidad y duración que se requieren. Si se analizan con cuidado, la mayoría de los protocolos o planes de recuperación muestran muy poco interés por incluir estos elementos.

En algunos países la situación está cambiando, pues se da a la recuperación psicosocial la misma relevancia que tienen los aspectos de reconstrucción material. Así, por ejemplo, el gobierno australiano ha establecido en su Community Recovery Handbook, que la recuperación de sistemas se define como «[...] the coordinated process of supporting affected communities in the reconstruction of the built environment and the restoration of emotional, social, economic, built and natural environment wellbeing» [el proceso coordinado de apoyo a las comunidades afectadas en la reconstrucción del entorno construido y la restauración del bienestar emocional, social, económico y del ambiente natural y construido] (AIDR, 2011, p. 85).

En un sentido general, la recuperación también puede definirse como «el proceso de reconstrucción, restauración y rehabilitación de la comunidad después de una emergencia» (National Recovery Working Group, 2008, p. 6). Por tanto, se considera esta como un:

proceso social, de desarrollo a largo plazo y de múltiples niveles, que es más que simplemente el reemplazo de lo que ha sido destruido y la rehabilitación de los afectados; es el proceso complejo de personas y comunidades que han sido impactadas por un evento de desastre y que trabajan para resolver los impactos que el evento ha tenido en la trayectoria de sus vidas. (AIDR, 2018, p. 4)

Se reconoce así la necesidad de ver más allá de los aspectos físicos e incluir los psicológicos y sociales. Por otro lado, dentro de las múltiples dimensiones involucradas en la recuperación de un desastre, parece quedar claro que el tiempo,

es decir, el actuar con oportunidad y durante el periodo necesario es muy relevante en cada una de las etapas de la recuperación.

Considerando estos dos factores –la relevancia de lo psicosocial y el aspecto temporal de su atención–, en este capítulo se retoman parcialmente las reflexiones planteadas por Boshier y colaboradores (2021) para reconceptualizar la gestión del riesgo de desastre. Destacan como principios de este nuevo enfoque: a) entenderla como un proceso en el tiempo, con actividades y fases continuas en diferentes niveles y que pueden ocurrir en forma paralela; b) no centrarse en el *evento de desastre*, para que las actividades no se enfoquen solamente en el manejo de emergencias; c) tomar en cuenta tanto la temporalidad como los recursos y las necesidades; d) considerar las causas subyacentes de la vulnerabilidad y los factores desencadenantes del riesgo, incluyendo aspectos sociales, económicos y políticos; e) reconocer la complejidad de los sistemas involucrados y su interacción, evitando explicaciones simples de causa-efecto. El enfoque plantea la posibilidad de representar esquemáticamente diversas aproximaciones al manejo de riesgos y diferentes escenarios que pueden llevar a la permanencia, disminución, eliminación o incremento del riesgo.

Así, el capítulo contiene, en primer lugar, un acercamiento a los elementos de orden psicosocial que generalmente se presentan en una situación de desastres y que es necesario tener en cuenta en cada una de las fases de atención; se incluyen los aspectos psicológicos tanto de intervención como de prevención, así como algunas consideraciones sociales y de funcionamiento comunitario.

Se presenta, después, un apartado en el que se recomienda la transición de una visión centrada en emergencias hacia intervenciones más integrales, duraderas y diversas, dirigidas a la recuperación; primero, se mencionan las actividades con más demanda ante el impacto de una situación de desastre: las intervenciones psicológicas directas con individuos y comunidades, fundamentalmente para atender situaciones de urgencia en el ámbito de lo afectivo y emocional; se continúa con la presentación de opciones que promueven involucrar a las comunidades en todo momento con un enfoque hacia la recuperación social; posteriormente, se aborda lo tocante a los grupos que deben ser atendidos en razón de género, edad y capacidad socioeconómica, así como el grupo al que pertenecen: damnificados-afectados, voluntarios, profesionales de la salud y personal de auxilio. Finalmente, se alude a una fase muy poco abordada: la

prevención de riesgos ante circunstancias de desastre en los órdenes individual, familiar y colectivo.

Este último apartado es particularmente relevante, en la idea de que los preparativos para un posible fenómeno inductor de desastres y las acciones de mitigación no son exclusivamente de naturaleza económica y de infraestructura física o ambiental, sino también, de manera profunda, de orden psicológico, pues el comportamiento humano, ya sea individual o colectivo, es el factor detonante de la prevención. En el mismo sentido, el manejo eficiente de riesgos de desastre depende de los procesos sociales presentes en la población, que pueden favorecer o entorpecer los procesos de recuperación.

Acercamiento a lo psicológico en situaciones de desastre

El término psicosocial se refiere a la «dinámica gama de problemas y manifestaciones psicológicas y sociales que aparecen en situaciones de desastre» (Drabek, 2013). Los impactos psicológicos y sociales derivados de un desastre acarrear cambios en los pensamientos, sentimientos y comportamientos de las personas; presentan una duración diferencial en razón de las causas y características mismas del fenómeno inductor, del grado de impacto y daños ocasionados, del número de afectados, de su extensión territorial, de la vulnerabilidad o capacidad de respuesta de la población, de la cohesión al interior de las comunidades afectadas y, desde luego, de la oportuna y adecuada atención de las instituciones responsables de responder ante tales situaciones. Estos impactos psicosociales serán de corto o de largo plazo y afectarán en mayor o menor medida la calidad de vida de las poblaciones afectadas, así como, eventualmente, su desarrollo (Sainz, 2017).

En ocasiones, el primer impacto psicológico llega aun antes de que haya manifestaciones físicas de amenaza. Por ejemplo, escuchar el sonido de la alerta sísmica que opera en la Ciudad de México y percibir el sismo segundos después puede hacer que mucha gente se paralice momentáneamente o tenga importantes variaciones en su funcionamiento fisiológico y se aturda su raciocinio. En otras ocasiones, se pueden apreciar cambios graduales, como cuando se presentan lluvias de larga duración y se escucha el ruido creciente de las corrientes de ríos o, en áreas urbanas, mientras va subiendo el nivel de la inundación en las

calles. Algunos fenómenos, como los huracanes, suelen ser difundidos con horas o días de anticipación, lo que también puede ir afectando el estatus psicológico de las personas, generando angustia, temor y desazón. Por otro lado, las características de los sistemas de alerta o las señales de la inminente amenaza pueden verse con desconfianza e incluso ignorarse, o bien pueden motivar confianza y credibilidad para buscar un lugar seguro. Todo lo anterior, en razón de las experiencias de cada individuo ante situaciones similares y del estilo personal de afrontar las dificultades.

Una vez que se sufre el impacto, las personas, familias y comunidades suelen concentrarse en que sus allegados se encuentren bien, que no hayan sufrido daños y, en segundo lugar, en certificar si sus bienes muebles e inmuebles siguen en buen estado o si hay pérdidas. Si desafortunadamente en su familia o grupo de allegados hubo alguna víctima fatal, se presenta la ya conocida secuencia de las fases de un duelo, que lo mismo pueden aplicarse a una situación intrapersonal que a una interpersonal: negación, ira, negociación, depresión y aceptación. La duración de cada fase es muy variable, pueden superponerse y no necesariamente siguen siempre el mismo orden (Kübler-Ross, 1973). De hecho, hay otras propuestas que indican un mayor o menor número de fases.

Además de las pérdidas cercanas, al darse cuenta de los alcances de un desastre, se intensifican los sentimientos de fragilidad, peligro, temor, conmoción y, en general, una desorganización del funcionamiento psicológico que puede afectar gravemente la manera en que se relaciona con sus familiares, amigos y, en particular, con las autoridades que considera debieron haber tomado previsiones para evitar las pérdidas. La manifestación de esta desorganización afectivo-emocional puede tomar diversas expresiones específicas, algunas impredecibles, lo mismo a nivel individual que comunitario.

La estructura social también se modifica. Las rutinas, las relaciones y las redes sociales se ven afectadas; la reubicación en albergues y la convivencia con voluntarios y personal de primera respuesta implican el surgimiento de nuevos grupos sociales y una nueva interacción. La sociedad, al ser un ente dinámico, puede reaccionar de diferentes formas, desde muestras de cooperación y participación, pasando por la indiferencia y el desapego, hasta la disrupción comunitaria, con el surgimiento de tensión o conflictos, e incluso actos violentos. Aspectos sociales previos, como pobreza, discriminación, marginalización,

opresión política, el liderazgo y la cohesión comunitaria son factores que pueden inclinar el resultado hacia algún extremo.

La profundidad, alcance y manifestación concreta de estas reacciones, también descansan en otros elementos como la cercanía y confianza en la capacidad de las autoridades, la organización comunitaria preexistente y el actuar solidario y empático de grupos vecinales e incluso de otras localidades. Una muestra positiva de esto es la conducta de colaboración de la ciudadanía en labores de rescate directo, apuntalamiento de construcciones, alimentación a rescatistas y cuerpos de auxilio, aportaciones económicas; solidaridad prácticamente incondicional. En lo social-comunitario, dependiendo de las circunstancias sociopolíticas que prevalezcan, puede fortalecerse la unión o provocarse la disrupción, lo que influye en la rapidez y las características de la recuperación.

Atendidas las urgencias relacionadas con pérdida de familiares y heridos, o si estas no se presentaron, el segmento de pérdidas materiales exige atención y provoca una oleada de perjuicios psicológicos pues, por lo regular, en nuestro país no existe una cultura del aseguramiento de inmuebles habitacionales y cuando se cuenta con una póliza, frecuentemente incluye cláusulas que hacen muy complicado, cuando no imposible, obtener la satisfacción cabal que permita la reconstrucción. El enojo, la incertidumbre y la confusión vuelven a hacer presa de quienes sufrieron tales pérdidas; esto complica el proceso de recuperación psicosocial.

Al paso de las semanas y los meses, van disminuyendo las acciones sociales de altruismo, empatía y ayuda a los damnificados. Algunas de las manifestaciones de alteración psicológica, como ansiedad y depresión o cambio en el estilo de vida pueden también decrecer, pero otras se mantienen por largo tiempo e, incluso, son permanentes. Es el caso de quienes, a partir de la ocurrencia de un sismo fuerte, durante semanas o meses se van a la cama con vestimenta que les permita salir con rapidez en caso de urgencia. Más significativa es la decisión de personas que no vuelven al sitio en el que vivieron la emergencia y se cambian de domicilio o hasta de entidad federativa.

En resumen, una situación de desastre puede tener impacto en el orden psicológico individual en tres esferas: *cognoscitiva* (tensión, nerviosismo, preocupación, insomnio, pesadillas, confusión, falta de concentración, pensamientos irracionales y recurrentes de la experiencia, y dificultad para solución de

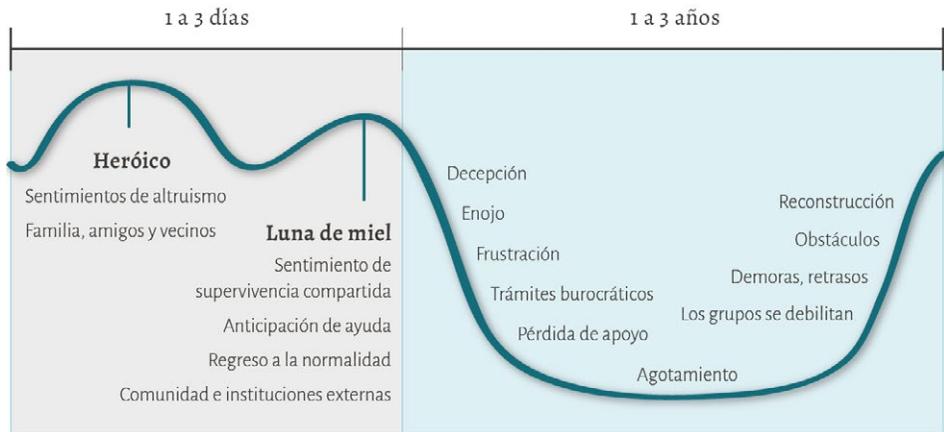
problemas y toma de decisiones); *afectiva* (miedo, sentimientos de pánico, incertidumbre, enojo, irritabilidad, hostilidad, resentimiento, desapego, ansiedad, euforia, desolación, depresión, negación, frustración, vergüenza y culpa); y *conductual* (evasión, desinterés o hiperactividad, conductas adictivas, aislamiento social, cambios en la alimentación) (AIDR, 2018). Las reacciones de carácter social dependen del contexto, que puede propiciar liderazgos espontáneos (positivos o negativos), organización de grupos sociales (de ayuda o violentos) o acciones altruistas o delictivas, cambio en la interacción social (construcción o ruptura de redes de apoyo, por mencionar algunas de las más frecuentes) (OPS, 2002).

Elementos psicosociales en el proceso de recuperación

Todo desastre causará una serie de respuestas psicológicas y sociales; la mayoría de estas se consideran reacciones *normales* ante una situación anormal que afecta a una persona, familia o comunidad. Con el paso del tiempo surgen estrategias de supervivencia y preservación, y suelen resolverse sin la necesidad de apoyo adicional. Los efectos psicosociales se presentan en una o diferentes áreas de la vida y pueden observarse de inmediato o surgir después de algún tiempo.

Las reacciones, vivencias y emociones que personas y comunidades experimentan después del desastre y durante el proceso de recuperación dependerán de factores individuales y sociales; sin embargo, pueden identificarse las más comunes con la acotación de que estas no suceden necesariamente de forma lineal, pueden surgir en diferentes momentos del proceso y permanecer o no presentarse (Flynn, 1997). La figura 1 muestra estas fases y algunas de las reacciones más comunes. Comprender el proceso psicosocial que viven las personas afectadas, les permitirá transitar naturalmente a través de su experiencia, superarla o afrontarla adecuadamente, y lograr un proceso de recuperación.

Figura 1. Diferentes fases que individuos y comunidades pueden experimentar después de un desastre



Fuente: AIDR, 2018

Una vez identificados los efectos psicológicos y sociales que se experimentan a partir de una situación de desastre, se debe analizar la forma más adecuada y oportuna de atender este proceso. El manejo de riesgos de desastres se refiere fundamentalmente a las personas; el responder a estas situaciones se trata de gestionar y apoyar a las mismas. Más allá del objetivo que tiene la intervención psicosocial de promover la salud mental y comunitaria, se debe reconocer que cualquier proceso de recuperación depende del funcionamiento interpersonal y social de la población. Además, la experiencia sugiere que el grado en el que las comunidades son capaces de recuperarse tiene un impacto en la capacidad de afrontar situaciones futuras (Eyre, 2004).

Intervenciones psicosociales

La gestión integral de riesgo se conoce como un proceso eficiente dirigido a la reducción de riesgo, la atención de emergencias, el manejo de desastres y la recuperación; sin embargo, en la literatura sobresalen, por su mayoría, las

intervenciones centradas en la emergencia y el momento inmediato después de iniciada la situación de desastre. El caso de las intervenciones psicosociales no es diferente. A pesar de que existe una amplia gama de elementos que pueden ser atendidos desde las ciencias sociales y del comportamiento, tradicionalmente se asocian directamente con la intervención en crisis, centrada en aspectos clínicos y psicopedagógicos que procuran la salud psicológica individual y proveen apoyo psicosocial. Si bien este tipo de apoyo es fundamental, no es suficiente.

Para comprender las diferentes vertientes que puede tener una intervención psicosocial, es importante transitar de una visión de atención clínica en emergencias hacia propuestas de intervención que sean transversales, integrales, participativas y con miras a la recuperación y la prevención. Desde esta postura y atendiendo solo el aspecto temporal del proceso de desastre, la intervención se puede llevar a cabo en cuatro fases: 1) antes de que suceda (prevención y preparación); 2) durante o inmediatamente después del evento (alerta, respuesta y manejo de desastre); 3) después del desastre (recuperación y rehabilitación), y 4) dentro del proceso de recuperación (mitigación o adaptación).

Además, es indispensable que las intervenciones estén centradas en las personas y sus comunidades; así, desde un enfoque psicosocial se debe considerar la percepción, capacidad, habilidad y contexto social en que se llevarán a cabo las acciones planeadas. Específicamente en el manejo de desastre, es fundamental no solo considerar la reconstrucción de infraestructura física sino promover la restauración del bienestar emocional, social, financiero y psicológico. De esta manera se busca que tanto las personas como sus comunidades se integren a las actividades preparadas y potenciar así la participación comunitaria.

Se requiere un proceso de atención o intervención que adopte esta perspectiva, garantizando que los procesos de recuperación y reconstrucción puedan ser de autogestión y permanentes. Al involucrar a la sociedad en la detección de necesidades y toma de decisiones en el proceso de reconstrucción, se incrementa la posibilidad de que las medidas sean pertinentes, bien aceptadas por la población beneficiada y, sobre todo, que la comunidad se apropie de los proyectos. Por otro lado, si las políticas públicas son desarrolladas de manera unilateral por expertos e instituciones, pueden ignorar las necesidades reales, ser rechazadas por la población e, incluso, entorpecer la integración social.

Intervención psicosocial tras la fase de emergencia

En general, cuando se habla de intervención psicosocial se hace referencia a una serie de actividades y procesos diseñados con el objetivo de atender, mitigar o evitar consecuencias psicológicas y sociales en aquellas personas y comunidades que hayan sido afectadas por un desastre. La intervención psicosocial se puede clasificar según el aspecto en el que esté centrada, ya sea en el tiempo o momento, si es a corto, mediano o largo plazo, el tipo de estrategia o aproximación psicológica, los niveles de atención, el tipo de desastre y la población a la que va dirigida. Más adelante se mencionarán algunos modelos de intervención que ejemplifican estos enfoques.

En particular, se sugiere que para que una intervención psicológica sea adecuada, esta debe cubrir ciertos aspectos fundamentales. 1) *Proximidad*: es decir, que la atención, intervención o acompañamiento se dé lo más cerca posible desde el punto de vista físico, ya sea en el sitio donde sucedió el desastre o en el lugar donde se encuentran las personas que hayan sido afectadas o que lo hayan vivido; 2) *inmediatez*: que se intervenga lo más pronto posible después de ocurrido el evento; 3) *constructivo y esperanzador*: promover actitudes positivas y proactivas a corto, mediano y largo plazo, empleando recursos individuales, sociales y comunitarios; esto es importante porque la asistencia más común es de tipo estructural y para resolver problemas prácticos e inmediatos; 4) *unidad*: que responda a la necesidad de los afectados de reestructurar cognitiva y emocionalmente sus experiencias y las de sus vecinos; y 5) *simplicidad*: utilizar métodos sencillos y directos adaptados a la población que se va a intervenir y que le proporcione herramientas para el proceso de recuperación psicosocial (Yepes y Lince, 2012).

En primer lugar, se cuenta con los programas de intervención que hacen énfasis en el tiempo, establecen acciones y estrategias según la fase, etapa, periodo o momento de evolución del desastre, y atienden las necesidades y respuestas emocionales derivadas del mismo. Diferentes autores concuerdan con la idea de que las etapas en situación de desastre son: 1) reducción de riesgo, momento de mitigación y prevención; 2) manejo de desastre, momento de preparación, alerta y respuesta y 3) recuperación, momento de rehabilitación y reconstrucción. Otros autores lo amplían a cuatro etapas, conocidas como fase precrítica, fase de crisis, fase poscrítica y fase de recuperación (Yepes y Lince, 2012). Cabe mencionar que las etapas no se presentan de forma inconexa o aisladas de las demás, pues

no siempre son continuas, se dan de manera paralela e, incluso, dependiendo de la situación, puede ser que una no se presente. Es importante resaltar que la intervención psicosocial es pertinente y necesaria en cualquiera de los momentos mencionados y cada momento requiere una estrategia y plan de acción diferente.

Tomando como inicio el momento de la emergencia, Rodríguez y Terry (2003; 2005) establecen tres fases: 1) gestión de riesgo, que incluye atención a la salud de las personas y el medio ambiente, 2) sostenibilidad de la salud física, social y mental, y 3) estabilización: acciones de atención y reconstrucción. Este modelo de intervención se centra en la salud mental y emocional de las personas que vivieron el evento, con énfasis en los momentos inmediato (emergencia) y posterior, en las primeras dos fases, dejando solo en una las acciones que llevarán a la reconstrucción a largo plazo. En el mismo tenor, pero centrado en la reconstrucción e incluyendo los procesos emocionales, cognoscitivos y sociales, Franco (2005) sugiere que la intervención se da en tres momentos: 1) restaurar el dominio y funcionamiento cognoscitivo de las emociones, 2) restaurar el funcionamiento de las instituciones sociales y comunitarias y 3) facilitar el reconocimiento cognoscitivo de lo que acontece. En esta perspectiva, se plantea que el psicólogo acompañará todo el proceso de restauración individual y social después del desastre.

Los primeros auxilios psicológicos y la intervención con terapia centrada en el trauma son dos de los modelos de intervención psicosocial post-desastres utilizados con mayor frecuencia. Estas acciones son inmediatas al suceso, suelen ser breves, flexibles y se enfocan en las preocupaciones presentes de las personas (Pineda y López-López, 2010). Desde una aproximación clínica, este tipo de intervenciones son indispensables para disminuir el impacto de un evento. También se han utilizado metodologías de corta duración para intervenir en crisis y desarrollar programas de psicoterapia breve acordes a las condiciones de la población (Martínez *et al.*, 2001, citado en Yepes y Lince, 2012). Las estrategias de intervención en crisis también se han aplicado en ambientes escolares, promoviendo procesos de enseñanza participativa con información y reflexión, mediante herramientas lúdicas que permitan que niñas y niños en situaciones de desastre tengan una buena adaptación (Yepes y Lince, 2012). Por otro lado, también se han desarrollado intervenciones dirigidas a la promoción de la salud mental en situaciones de desastre, a través de grupos de estudio, trabajos de

reflexión, de apoyo y terapéuticos, así como dinámicas, talleres y estrategias de mediación para la resolución de problemas y foros de discusión, por mencionar algunos (OPS, 2002).

Con base en los principios de la terapia cognoscitivo-conductual, se identifican dos fases en la intervención, una fase en emergencia (a corto plazo) y una aguda (mediano plazo). La intervención de emergencia está dirigida a las conductas que se presentan inmediatamente después del evento desencadenante; estas, aunque pueden ser inadaptadas, no deben considerarse síntomas de enfermedad, pues son resultado lógico de la situación que se vive. Las acciones, en esta fase, estarán dirigidas al acompañamiento de los afectados, adquisición de habilidades para el manejo de emociones y estrategias para afrontar eficazmente la situación a partir de tareas concretas, alcanzables y realistas. En la fase aguda, se pretende prevenir e intervenir en síntomas posteriores al trauma; se refuerzan las respuestas adaptativas, se busca eliminar las no adaptativas y se motiva a la búsqueda de apoyo psicológico; además, se fortalece la capacidad de afrontamiento con acciones como resolución de tareas y comunicación en general. Desde esta perspectiva, el psicólogo no solo se concentra en la salud mental, también promueve el fortalecimiento de capacidades y permite a las personas que recuperen el control (Alipour *et al.*, 2015).

En segundo lugar, se puede hablar de otros modelos que se centran en el tipo de desastre y proponen estrategias de acción según los factores precipitantes y las consecuencias del fenómeno en el tiempo. En esta aproximación centrada en las características del desastre, aunque también hay un elemento temporal, se hace énfasis en el tipo de amenaza para desarrollar el plan de intervención. En la literatura sobre el tema, se encuentran diversas propuestas específicas para situaciones de desastre por sismos, erupciones volcánicas, tsunamis, huracanes, incendios o actos terroristas (Yepes y Lince, 2012). Como ya se mencionó, las características del riesgo de desastre están directamente relacionadas con la respuesta emocional, cognoscitiva y conductual que tendrán las personas y, por ello, la intervención psicológica debe considerar sus elementos.

Por último, se menciona un modelo centrado en el tipo de estrategia o aproximación psicológica. El modelo de Reyes y Elhai (2004) identifica cinco tipos de intervención para la atención de desastres, desde la prevención hasta la recuperación:

1. Atención en crisis: se enfoca en mitigar el estrés, vincular los recursos disponibles con las personas que vivieron el evento, y ayudar en el diseño de un plan a corto plazo que asegure las necesidades para una posible recuperación.
2. Psicoeducación: su propósito es preparar a la población en riesgo para que afronte asertiva, clara y eficazmente los desastres; es una herramienta de prevención para las acciones después del desastre y se dirige principalmente a líderes comunitarios, aunque es recomendable difundirlo en la mayor cantidad de medios posibles.
3. Evaluación psicológica (*debriefing*): mediante una serie de cuestionamientos se pretende que las personas compartan su experiencia ante el desastre; puede realizarse de manera individual o grupal y es dirigida por un profesional.
4. Desactivación (*defusing*): busca *desactivar* aquellos mecanismos que puedan desencadenar síntomas patológicos; esto se hace al proveer un espacio en el que la persona pueda expresar emocionalmente su experiencia.
5. Primeros auxilios psicológicos: los cuales no los proporcionan únicamente los psicólogos, sino que pueden ser dirigidos por personas con una capacitación adecuada; básicamente buscan proporcionar apoyo y derivar a la persona a un servicio especializado si lo requiere.

Los modelos mencionados son solo algunos de los que se han utilizado en la intervención psicosocial, muestran diferentes perspectivas de aproximación y, en su mayoría, se centran en la atención temprana en la salud mental. Esto es fundamental para establecer las bases que permitan la recuperación y eventual prevención de riesgos futuros. Las estrategias, etapas y formas de actuar que se describen en este capítulo, son solo una guía para el desarrollo de un plan de intervención psicosocial, ya que es importante recordar que se deben hacer diseños o adecuaciones necesarias para cada población y cada contexto. En el siguiente apartado se presentan ejemplos de procesos de intervención psicosocial centrada en la comunidad.

Intervención psicosocial y recuperación

La recuperación puede entenderse como el proceso coordinado de apoyo que se da a las comunidades afectadas por un desastre, en la reconstrucción de la infraestructura física y la restauración emocional, social, económica y de bienestar físico (AIDR, 2018). También se conoce como la etapa en que las personas pretenden volver a sus actividades (*normalidad*) y se caracteriza porque es en ese momento cuando se realiza la reconstrucción, la asignación de recursos, la reubicación (cuando sea necesaria), la reparación de infraestructura, economía y de las redes sociales en la comunidad (Hutton, 2001).

El proceso de recuperación comienza desde la planeación y respuesta ante una situación de emergencia, y continúa hasta que la comunidad afectada logra ser autogestiva. La atención en situación de desastre y la recuperación se dan de forma paralela; por ejemplo, la planificación es parte integral de la preparación para emergencias y las acciones de mitigación a menudo inician como parte de dicho proceso. Si se planea de forma adecuada, esta puede brindar, también, una oportunidad para mejorar los entornos sociales y naturales, la infraestructura y las economías, contribuyendo a una comunidad más resiliente (AEMI, 2004).

Para que la recuperación sea efectiva, algunos autores sugieren que es necesario partir de seis principios clave. A continuación, se menciona cada uno de ellos y algunas de las actividades que implican (AEMI, 2004; Winkworth, 2007):

1. Comprender el contexto: valorar (estimar) los riesgos enfrentados por las comunidades, reconocer sus capacidades y fortalezas, identificar y respetar sus diferencias, ser culturalmente sensible, y apoyar a los grupos en situación de vulnerabilidad.
2. Reconocer su complejidad: como proceso prolongado, desafiante, complejo y dinámico. La información inicial es escasa y se modifica con el tiempo; la diversidad de personas afectadas y los distintos impactos, requerirán diferentes aproximaciones de atención.
3. Centrarse en la comunidad: con políticas, planes y servicios sensibles y flexibles. Involucrar y empoderar la participación de las comunidades; que manejen y participen en su propia recuperación; desarrollar conocimiento, liderazgo y resiliencia comunitaria.

4. Asegurar la coordinación: mediante un enfoque planificado, coordinado y adaptativo, basado en una evaluación continua de impactos y necesidades. Definir claramente objetivos, decisiones, acciones específicas y servicios, buscar colaboración y conciliar diferencias.
5. Comunicar de manera efectiva: que la comunicación sea relevante, oportuna, clara, precisa, accesible, dirigida, coordinada, creíble y consistente; que haya aportes y retroalimentación a largo plazo y se utilicen diversos medios y canales.
6. Reconocer y desarrollar las capacidades comunitarias: identificar capacidades existentes y requeridas; reconocer que los recursos tienen distinto origen, son limitados en cantidad y tiempo. Dar la oportunidad de compartir, transferir y desarrollar conocimientos y habilidades, promover autosuficiencia, sostenibilidad, la creación de redes y asociaciones.

Una forma de atender de manera integral los procesos psicológicos y sociales a lo largo de toda la recuperación es mediante una visión psicosocial con base comunitaria, también conocida como *centrada en las personas*. Este tipo de intervención tiene como objetivo fortalecer las capacidades de afrontamiento de quienes han sido afectados por un desastre, y promueve su integración en las actividades de apoyo y desarrollo que proponen los profesionales y las instituciones. También, permite una participación genuina, que se comprenda a fondo la interacción social (identificar conflictos y aliados), que haya un mayor compromiso y, por lo tanto, una mejor recuperación. En general, las actividades se dirigen hacia el fortalecimiento de las personas y sus comunidades (autogestión) (Yepes y Lince, 2012).

La recuperación incluye la restauración psicológica, es decir, la capacidad individual para superar las pérdidas materiales y físicas, además de las relaciones sociales, económicas y políticas, que son determinantes en este proceso. La experiencia apunta a que los síntomas psicológicos de angustia y estrés que permanecen después del desastre pueden llevar a que las personas se sientan incapaces o sin apoyo social; es decir, la rehabilitación psicológica es proporcional a la percepción de la capacidad de afrontamiento individual y social. (Hutton, 2001).

Planear una intervención para la recuperación psicosocial debe tener como base una serie de principios que la hagan efectiva (Yepes y Lince, 2012):

- a. Asumir competencia: mientras no se pruebe lo contrario, suponer que las personas afectadas tienen la capacidad y habilidad para responder.
- b. Normalizar las secuelas psicológicas: no se les debe tratar como pacientes; reconocer que sus reacciones son normales ante una situación de desastre.
- c. Atención directa y concreta: la atención debe ser específica a la situación particular, ya que generalmente se tienen pocas posibilidades de encuentro.
- d. Organizar y priorizar tareas: a partir de la perspectiva de la comunidad, brindar información y acompañamiento para trámites gubernamentales, médicos, con aseguradoras, bancos y constructoras; aunque esto no es tradicional, contribuye a la reducción de estrés y ansiedad.
- e. Escucha activa y repetida: para las personas que viven el desastre es terapéutico el compartir su experiencia, les ayuda a normalizar y sentir control.
- f. Manejo de culpa y responsabilidad: valorar si se toman acciones legales y administrativas (procesos largos y desgastantes) para continuar con la recuperación.
- g. Expectativas realistas: cuidar no hacer promesas si no se tiene la certeza de cumplirlas, pues de lo contrario se genera desconfianza y afecta el proceso.
- h. Referir con otros profesionales: especialistas de la salud mental, trabajadores sociales, médicos, entre otros, para que, si las personas lo necesitan, busquen sus servicios.

De forma paralela, es importante realizar una evaluación psicosocial que permita identificar las necesidades y recursos, así como analizar amenazas y capacidades en la comunidad y el entorno específico donde se presentó el desastre. Permite, además, comprender mejor la situación y visualizar la posibilidad de una calidad de vida superior. Esta evaluación tiene lugar a lo largo de todo el ciclo, incluye la identificación del riesgo o evento adverso, identifica el sistema psicosocial compuesto por la persona, las familias, el grupo o la comunidad, implica un diagnóstico específico para definir las acciones a corto plazo, el reconocimiento de la vulnerabilidad psicosocial y una propuesta de atención y

seguimiento a mediano y largo plazo (recuperación). También, permite conocer las relaciones de poder, los patrones de interacción, escuchar las diferentes voces (necesidades especiales) y los conflictos potenciales (acceso a recursos) (Aloudat y Christensen, 2012; UNGRD, 2016).

Tanto en el momento de atención durante la emergencia como en el posterior proceso de recuperación, es fundamental identificar las acciones que la gente ya hace por sí misma y así evitar la duplicación de esfuerzos (Aloudat y Christensen, 2012). De manera paralela, es recomendable la coordinación entre los grupos sociales, organizaciones e instituciones que participan en la atención posterior al desastre y en el proceso de recuperación (profesionistas, personal de emergencia, gobierno, instituciones académicas, sociedad civil), ya que, al utilizar diferentes enfoques para desarrollar los programas de intervención, se podrían generar conflictos, dejar necesidades desatendidas o propiciar rechazo por parte de la población. Tomar en consideración a los actores sociales involucrados permite que los recursos sean adecuados y lleguen a donde realmente se necesita el apoyo (Aldrich, 2008; Eyre y Brady, 2013).

Involucrar a los integrantes de la comunidad en cada una de las etapas de atención promueve la recuperación psicosocial. Las personas que participan reflexionan en conjunto sobre sus problemas particulares y los recursos disponibles, en general son más optimistas y se sienten más capaces de afrontar la situación y con mayor poder; esto promueve que sean más activas en el proceso de reconstrucción individual y comunitario. Por otro lado, si las personas de la comunidad no tienen la posibilidad de tomar acciones para reducir el impacto, si no hay participación de los afectados en la toma de decisiones en la atención inmediata (limpieza, reparación, asistencia a otros), y si no se integra de manera activa la comunidad en la planeación y las decisiones políticas, puede que no se aborden adecuadamente las necesidades y los problemas de las personas afectadas. La falta de una intervención psicosocial puede culminar en una intervención asistencialista, paternalismo y en que se limite la iniciativa, las acciones y la toma de decisiones individuales y colectivas (Hutton, 2001).

Es importante mencionar que, así como no hay suficiente investigación acerca de las consecuencias psicológicas y sociales que se pueden presentar en una situación de desastre, la información sobre intervenciones psicosociales efectivas es casi inexistente. Sin embargo, hay consenso en que atender el aspecto

psicosocial es necesario para que los programas de recuperación sean posibles. Si estos principios guían la atención e intervención, y se reconoce la importancia de la participación de todos, incluyendo a los afectados, se facilitará un proceso de recuperación autogestivo y permanente, además de que promueve la reconstrucción y rehabilitación en diferentes dimensiones, no solo en la estructural.

Actores sociales en la recuperación

Cuando se habla de salud mental y salud mental comunitaria en una situación de desastre, es indispensable incorporar acciones que se centren en la promoción, prevención, atención y recuperación de los actores sociales involucrados; es preciso considerar su papel en la comunidad, el nivel de participación y el tipo de acompañamiento que cada una de estas personas podría tener o necesitar en el proceso de recuperación. Este planteamiento lleva a reflexionar sobre la necesidad de incluir en los programas de intervención y recuperación a cualquier persona que pueda estar expuesta a un evento de desastre, desde los afectados de manera directa e indirecta, personas en situación de vulnerabilidad, hasta los equipos de salud, docentes, líderes comunitarios y los tomadores de decisiones. Además, es importante considerar los requerimientos específicos de diversos subgrupos de la población, como niños, personas adultas mayores, personas con necesidades especiales, madres, entre otros.

Grupos sociales afectados y en situación de vulnerabilidad

Ante un desastre, la primera respuesta, todos los esfuerzos y atención de emergencia están dirigidos a las víctimas o sobrevivientes; posteriormente, estas mismas personas se vuelven los beneficiarios de programas de reconstrucción y restauración, si es que los hay. Este sistema deja fuera a otros sectores de la población que también sufrieron afectaciones. Taylor y Frazer (1981) los clasifican en afectados en: 1) primer grado, son quienes sufren directamente el impacto, tienen pérdidas materiales o daño físico; 2) segundo grado, son los familiares o amigos de los primeros; 3) tercer grado, llamadas víctimas ocultas, haciendo referencia a los equipos de primera respuesta; 4) cuarto grado, la comunidad que se ve afectada en su conjunto; 5) quinto grado, personas que se enteran de los sucesos por

medios de comunicación y, 6) sexto grado, personas de la comunidad que no se encontraban presentes en el momento por algún motivo. La atención psicosocial oportuna a estas personas permite una visión más completa en el manejo de riesgo de desastre, ya que no solo mejora la salud psicológica de los individuos, también contribuye a la recuperación y creación de vínculos sociales, ambos aspectos son clave para un proceso de recuperación adecuada (Baloian *et al.*, 2007).

Derivado de la experiencia tras el tsunami de Tailandia en 2004, un grupo de investigadores plantean una propuesta de intervención psicosocial partiendo de una clasificación similar. Se proponen cinco equipos que desarrollarán diferentes actividades correspondientes con el grupo de personas al que va dirigido y el momento de su aplicación, incluyendo la reconstrucción y la planeación de medidas de prevención. Las tareas de los equipos se plantearon de la siguiente manera: 1) intervención en crisis para las víctimas y sus familiares, 2) atención psicológica a miembros de rescate, 3) atención a familiares que viajan para buscar familiares y amigos por su cuenta (voluntarios), 4) atención para los grupos que identifican víctimas, personal diplomático y grupo de levantamiento y, 5) recopilación de datos para planificar nuevas medidas de intervención en crisis, y difusión de material informativo (prevención) (Pineda Marín y López-López, 2010).

Se puede hablar también de otros grupos que deben ser atendidos y considerados de forma particular para un buen proceso de recuperación psicosocial; para ello es indispensable identificar aquellos subgrupos que son particularmente vulnerables y que corren un mayor riesgo de experimentar problemas psicológicos y sociales. En estos grupos se puede mencionar a los niños, adultos mayores, mujeres, personas en situaciones particulares (militares, adictos), en extrema pobreza, desplazados, refugiados o migrantes, quienes viven en albergues, y personas con antecedentes de afectación directa o indirecta por una experiencia similar anterior. A manera de ejemplo, se harán algunas recomendaciones para tener una aproximación adecuada con menores de edad y para refugiados en albergues.

Se ha resaltado la importancia que tiene la vigilancia y la atención de la salud mental de menores para procurar su adecuado desarrollo psicosocial. Varios autores coinciden en que esta atención debe estar relacionada con las actividades cotidianas y debe pensarse en una aproximación grupal y no individual. Se ha mostrado que la escuela es un escenario ideal para esta población, además

de que se recomienda involucrar a los menores en la atención psicosocial (por ejemplo, adolescentes voluntarios), ya que el trabajo entre pares ha mostrado buenos resultados. De forma complementaria, es recomendable no solo tener sesiones con niños y niñas, también se deben coordinar grupos de reflexión entre padres, docentes y directivos. En aquellos casos en los que las reacciones psicológicas y emocionales lo requieran, debe derivarse a los menores con un profesional en atención clínica. El que se desarrollen planes de intervención psicosocial que acompañen a los niños en su proceso de recuperación, no solo permitirá que este sea más adecuado sino que se podrá transitar hacia la prevención y disminución del riesgo (OPS, 2002).

Una de las principales tareas en un plan de emergencia es la creación de albergues o refugios temporales para personas que tuvieron que abandonar su vivienda, ya sea por protección o por la pérdida de esta; sin embargo, es importante considerar que tal situación debe ser solamente de corta duración, para evitar los efectos psicosociales que esta condición puede tener. En estos espacios, se recomienda ofrecer apoyo y acompañamiento, brindarles confianza y orientación para afrontar las circunstancias, así como poner especial atención en reducir los sentimientos de aislamiento y desamparo que pueden ser factores que entorpezcan la recuperación. Los trabajadores de la salud, junto con los líderes comunitarios y voluntarios, deben estar pendientes de los problemas sociales que pueden surgir (violencia, adicciones, promiscuidad), para resolverlos de forma oportuna. En general, se busca promover el trabajo grupal y la ayuda mutua; las personas que se encuentran en los albergues, al compartir experiencias y emociones comunes, comienzan a construir redes de apoyo y nuevas formas de organización para retomar actividades y comenzar la recuperación. Es primordial mantener el acompañamiento a quienes permanezcan por largo tiempo en un refugio, para que puedan continuar con su proceso de recuperación (OPS, 2002).

Personal de emergencia y voluntarios

Un grupo que es fundamental considerar en la atención después de un desastre es el de los voluntarios y personal de emergencia o de primera respuesta. Estas personas están expuestas a una serie de factores estresantes asociados con las actividades de su trabajo, considerando que no se puede tener ningún tipo de

entrenamiento o preparación que evite que sean afectadas por esta experiencia (*vulnerabilidad universal*). Es fundamental que este personal esté capacitado en el manejo de emociones y sean atendidos de manera adecuada para asegurar que también tengan un proceso de recuperación y brinden un servicio consistente y efectivo a las comunidades que lo necesiten.

En especial para los equipos de respuesta, como socorristas, rescatistas, voluntarios y de ayuda humanitaria, es fundamental una intervención que disminuya la sobrecarga y el desgaste durante y después de las situaciones de emergencia. Es común encontrar síntomas de estrés como disociación, reexperimentación del acontecimiento, ansiedad y depresión; además, es posible que tengan dificultad para regresar a su vida cotidiana. Dentro de los planes de intervención social se pueden encontrar acciones simples e individuales como realizar ejercicio físico, tener una buena alimentación, tiempo de calidad o utilizar técnicas de respiración; también se mencionan actividades que permitan una atención y eventual recuperación, como son escribir o participar en grupos de reflexión con otros profesionistas que hayan tenido experiencias similares. En la intervención para este sector es importante puntualizar dos aspectos: por un lado, la atención psicosocial no puede darse mientras están realizando sus actividades: es necesario esperar a que terminen totalmente el trabajo; por otro lado, si no se realiza este acompañamiento y apoyo psicosocial, no podrán comenzar un proceso de recuperación y preparación para el siguiente evento (UNGRD, 2016; OPS, 2002).

La forma en que se hace frente a los desastres y se lleva a cabo la recuperación no depende solo de la capacidad económica y material de las personas, sino también del acceso a recursos, sistemas de apoyo institucional y social. También, es importante considerar las características individuales y las relaciones sociales de quienes han sido afectados; así, es fundamental primar la atención clínica en el momento de la emergencia e incluir las estructuras sociales para una atención psicosocial después del desastre y hacia el proceso de recuperación.

Brindar atención en forma adecuada y oportuna implica iniciar con la participación de la comunidad tanto en la expresión de emociones, necesidades y propuestas, como en la construcción de un sistema de apoyo social dentro de la misma; esto se replica en los grupos de emergencia. Para entablar un proceso adecuado de recuperación se sugiere: 1) construir una comprensión crítica del

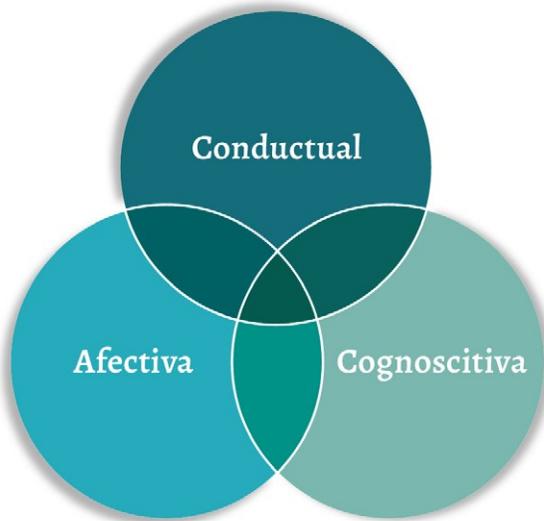
riesgo, sus causas y posible solución; 2) promover la participación de los interesados (actores sociales) que incluya la expresión de opiniones diversas; 3) compartir con tomadores de decisión (política pública), medios de comunicación y otros organismos, capacitación e información, aquellos factores que estén detrás de la construcción del riesgo y la situación de vulnerabilidad; 4) incluir la experiencia profesional y no profesional de los actores sociales; 5) promover un entorno social que permita un proceso de colaboración, cooperación y reciprocidad en todos los niveles de la sociedad (Hutton, 2001).

Recuperación y prevención para la reducción de riesgos

No es válido afirmar que una comunidad ha logrado recuperarse del impacto de un desastre si no se han desarrollado, o al menos iniciado, acciones o programas tendientes a disminuir su vulnerabilidad y a prevenir daños ante una siguiente ocurrencia del mismo o diferente tipo de fenómeno. Una vez superadas las fases de respuesta inmediata y recuperación tanto de los daños humanos como físicos, los esfuerzos debieran enfocarse en aspectos preventivos para reducir los riesgos y prepararse ante otra eventual situación de emergencia.

En este rubro, es claro que el factor más importante es el comportamiento humano en sus dimensiones cognoscitiva, afectiva y conductual, ya antes mencionadas como receptoras de impacto ante una situación de desastre; ahora se revisan como dimensiones de alta relevancia en la prevención. Lo *cognoscitivo*, referente a los conocimientos, es la información que las personas, en lo individual, y las comunidades, en lo general, deberían tener acerca de las posibles condiciones de riesgo en sus entornos. La parte *afectiva*, se basa en la idea de que el puro conocimiento no basta para inducir una conducta de protección, sino que es menester que se establezca una relación emocional con la situación de posible riesgo, ya sea en el papel de posible víctima o victimario, cuando no en ambas condiciones. Finalmente, la *conductual*, en la que se espera que lo cognoscitivo y lo afectivo lleven a un comportamiento de protección, a actuar de modo que se prevengam daños y se protejan la vida, la salud y los bienes (figura 2).

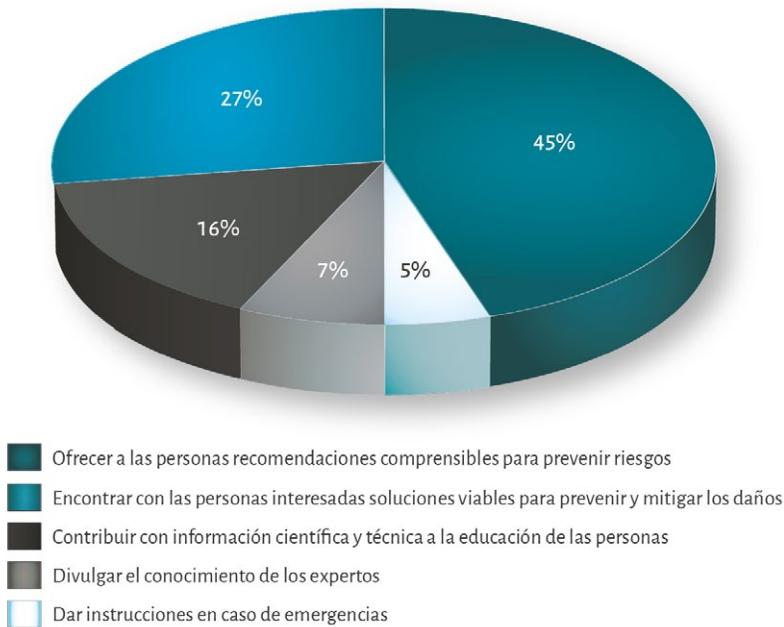
Figura 2. Dimensiones psicológicas involucradas en la toma de decisiones de protección



Fuente: Elaboración propia

Este planteamiento lleva, desde luego, a la afirmación de que una acción o programa, tanto de recuperación como de tipo preventivo en una comunidad, no puede plantearse simplemente como el hecho de brindar información, ofrecer recomendaciones o dar instrucciones, aunque en conjunto estos sean los propósitos mayormente reconocidos por los expertos. Estudios realizados en una muestra de especialistas mexicanos en asuntos ambientales indican que la estrategia más recurrente para la comunicación de riesgos es brindar información sobre cómo prevenirlos, seguido, en menor medida, por la divulgación de información científica y técnica o dar instrucciones. Cabe resaltar que una tercera parte reconoce el valor de incluir a la comunidad en el proceso de comunicación (figura 3).

Figura 3. Respuestas de 280 especialistas en aspectos ambientales sobre el propósito de la comunicación de riesgos



Fuente: Elaboración propia

De hecho, lo ideal es que todo programa de prevención involucre los tres elementos antes mencionados, los cuales, desde luego, presentan diferentes grados de dificultad en su instrumentación. Si bien los tres requieren esfuerzos especiales, es un tanto más sencillo diseminar conocimientos; involucrarse afectivamente es más complicado, pero lo realmente arduo es lograr un cambio conductual en los hábitos de la vida cotidiana. Poner a la comunidad en el centro del proceso de recuperación y hacia la prevención es un buen inicio.

En este sentido, una de las vías para facilitar el tránsito de lo informativo a lo conductual es asumir una estrategia basada en indagar la percepción personal y social ante una eventual amenaza, y que de tal información deriven los programas y acciones de comunicación de riesgos. Se entiende la percepción social

del riesgo como un proceso que incluye conocimientos, actitudes, creencias, juicios y sentimientos de las personas, las acciones que reportan o la disposición a modificarlas, y los elementos culturales y sociales que adoptan en cuanto a las amenazas hacia aquello que valoran.

El manejo de riesgos—hoy mejor conocido como gestión integral de riesgos de desastre— exige una adecuada comunicación que, a su vez, esté fundamentada en elementos de la percepción de riesgos. La figura 4 muestra de forma esquemática cómo la percepción debe ser considerada para los programas de comunicación, y que también los elementos de comunicación y percepción deben ser incluidos para la gestión integral de riesgos.

Figura 4. Secuencia recomendada en la preparación de acciones y programas de prevención de riesgos



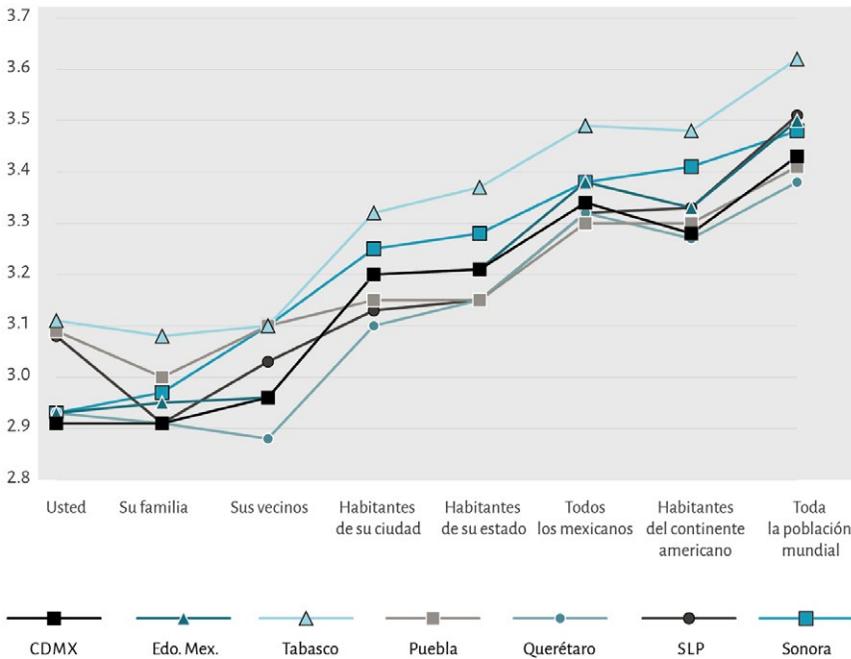
Fuente: Elaboración propia

A partir de la definición de percepción social y sus elementos, puede anticiparse la dificultad implícita en allegarse datos suficientes para una adecuada comprensión del sentir de una persona o comunidad, acerca de posibles situaciones de riesgo. La expresión más clara de dicha dificultad es el fenómeno conocido como *el mito de la invulnerabilidad personal*, aludiendo al hecho de que una buena parte de la población expuesta a una amenaza o peligro considera que, de llegar a hacerse realidad una situación de desastre, los afectados serán otros; quizás los vecinos, puede que quienes viven en las calles aledañas, pero no ellos mismos. Resulta claro que esta sensación de invulnerabilidad a lo único que lleva es a que dichas personas no adopten conductas de prevención y sean más vulnerables.

Una muestra gráfica de este fenómeno se ilustra en la figura 5, en la que se presentan datos de un estudio sobre la vulnerabilidad percibida ante el cambio

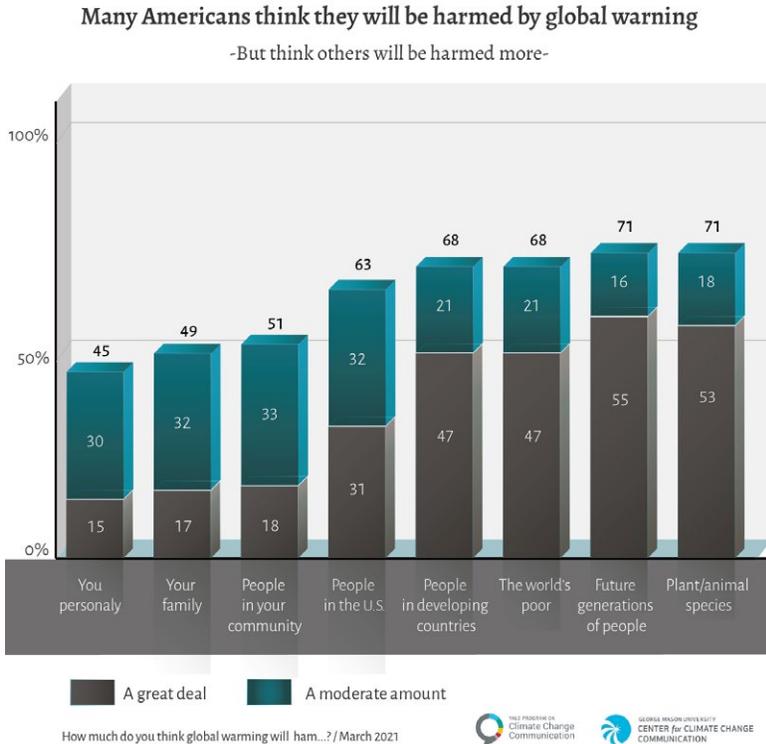
climático. Como se aprecia, aun cuando los datos absolutos varían de estado a estado, lo interesante es que el patrón se replica en todos ellos, considerando con mayor vulnerabilidad a quienes están más lejos geográficamente. Al parecer, el fenómeno se presenta no solamente en nuestro país, sino que es de aplicación general. La figura 6, por su parte, expone los datos de un estudio realizado por la Universidad de Yale y la Universidad George Mason; en las primeras cuatro barras se ilustra con claridad este fenómeno.

Figura 5. Niveles de percepción de vulnerabilidad ante el cambio climático en habitantes de siete zonas metropolitanas en México



Fuente: Adaptación de Landeros, 2007

Figura 6. Grado en que el calentamiento global se percibe como una amenaza para sí y para los demás en una muestra de estadounidenses



Fuente: Adaptación de Leiserowitz *et al.*, 2021, p. 13

Este ejemplo no es sino uno de los varios *mitos* que, con enorme frecuencia, llevan a la gente a la inmovilidad en términos de prevención. Diversos estudios en percepción de riesgos han mostrado que este mito tiene un gran impacto en la aceptación o rechazo de un riesgo, lo que a su vez se traduce en toma de decisiones a favor de conductas de prevención o exposición al riesgo. La experiencia, las noticias, las historias compartidas son algunas de las fuentes de información con las que se construyen esos mitos; además, las características del propio riesgo pueden también favorecer que este se acepte o rechace.

La figura 7 enlista una decena de los mitos más comunes; cada uno puede analizarse detenidamente y deducirse el negativo impacto que tienen en la adopción o no de conductas de prevención. En la parte baja, se enuncian algunas características de los riesgos que suelen favorecer que estos sean aceptados o se rechazados, y se adopten medidas preventivas (Urbina *et al.*, 1988). El cómo las personas y comunidades comprenden y deciden comportarse ante una posible situación de riesgo, afectará también la respuesta que tendrán y la forma en que realizarán el proceso de reconstrucción, si es que fuera necesario.

Figura 7. Lista de mitos populares acerca de los riesgos (izquierda) y elementos comúnmente presentes en el análisis individual de los riesgos (derecha)

<ul style="list-style-type: none"> » La gente rechaza la posibilidad de ocurrencia de un evento amenazante, aun cuando se le muestre evidencia explícita. » Se rechaza también la posibilidad de que la persona o su familia sean afectados en caso de que pueda ocurrir un desastre. » La gente rechaza la posibilidad de repetición de un desastre. » La gente ignora la evidencia que es contraria a sus creencias. » La gente cree que algo lo salvará o protegerá. » La gente tiende a pensar que los beneficios son mayores que los riesgos. » Si una acción preventiva implica cambios estructurales y la adopción de medidas de seguridad, es rechazada o ignorada. » La gente realmente cree en sus habilidades para responder a desastres y suprime las medidas precautorias. » Uno de los patrones de ajuste más frecuentes consiste en no hacer nada y enfrentar las pérdidas. » Una vez que una persona ha decidido aceptar el riesgo, es muy difícil convencerla para que cambie de opinión. 	<ul style="list-style-type: none"> » Los riesgos voluntarios son mejor aceptados que los riesgos impuestos. » Los riesgos naturales son más aceptados que los que tienen causas humanas. » Los riesgos familiares son más aceptados que los riesgos exóticos. » Los riesgos que afectan a la población adulta son más aceptados que los que afectan a niños e infantiles. » Los riesgos sobre los que se cree tener control personal son más aceptados que aquellos que son controlados por otros. » Los riesgos que implican un beneficio son más aceptados que aquellos que no lo tienen. » Los riesgos que se consideran distribuidos equitativamente son mejor aceptados que aquellos que se perciben como inequitativos. » Los riesgos con impacto distribuido a lo largo del tiempo son más aceptados que los riesgos catastróficos. » Los riesgos generados por una fuente confiable son más aceptados que los que provienen de una fuente sin confianza.
--	---

Fuente: Adaptado de Urbina y colaboradores, 1988

Dos acercamientos al tema de la percepción y la comunicación de riesgo en nuestro país son los trabajos de campo realizados por el Instituto de Geografía de la UNAM, uno, y por el Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred), el otro. En estos trabajos se realizaron estudios sobre la percepción social de riesgo con el objetivo de utilizar los resultados en campañas de comunicación. Si bien estos proyectos de investigación no se dieron como parte del proceso de recuperación, las poblaciones de estudio fueron afectadas por un desastre y vivieron un proceso de reconstrucción, pero, en su mayoría, continúan expuestas a que se presente nuevamente una amenaza.

En octubre del año 1999, se produjo en Teziutlán, Puebla, una fuerte lluvia que duró más de 70 horas continuas, lo que provocó un terrible deslizamiento de tierra en una de sus múltiples laderas. Hubo decenas de fallecidos y cientos de damnificados. A 17 años de lo ocurrido, el Instituto de Geografía de la UNAM realizó un amplio e interdisciplinario estudio para analizar, entre otros aspectos, la percepción social de la población en torno a situaciones de riesgo ambiental (Alcántara *et al.*, 2017a y 2017b). Se entrevistó y encuestó a los habitantes de ocho zonas urbanas del municipio, incluyendo zonas en las que se sufrió el desastre y en las que fueron reubicados algunos damnificados. Aunque se trató de seguir la estrategia de analizar la percepción social, obtener las acciones de comunicación requeridas y, finalmente, instrumentar un programa enfocado en ello, las circunstancias políticas del municipio y la rigurosidad en los plazos para el desarrollo del proyecto lo dejaron, infortunadamente, trunco, sin que se pudieran aplicar las fases de intervención con las comunidades. Sin embargo, si se consulta la obra publicada al respecto, puede verse plenamente la utilidad de centrar las acciones preventivas en lo que la gente, opina, siente y cree.

En cuanto al estudio del Cenapred, este inició en el año 2015 y se realizó en ocho municipios de alta marginación, sujetos a peligros geológicos e hidrometeorológicos, en cuatro entidades federativas: Puebla, Veracruz, Oaxaca y Guerrero. Participaron diversas áreas del Cenapred, así como la Facultad de Psicología de la UNAM y las autoridades de los respectivos municipios. Como un primer resultado del proyecto, se instrumentó un remolque adaptable para exhibir materiales y establecer diálogo con las comunidades, mediante caravanas de prevención de riesgos. En dos comunidades de La Perla, municipio de Veracruz, el proyecto llegó hasta la fase de comunicación de riesgos con

una intervención centrada en la comunidad, usando como estrategia operativa la elaboración de mapas comunitarios de riesgo, diseñados por los propios habitantes. Además, se realizó un taller para la construcción colectiva de conocimientos, entre expertos y la comunidad, con respecto de las zonas de mayor riesgo, sus debilidades y fortalezas; se organizaron sesiones con la población, en las que expertos en derrumbes y deslave, recorrieron, junto con habitantes, las zonas más peligrosas. Al final, se elaboraron recomendaciones de mitigación y prevención de forma colaborativa, a partir de la reflexión de los participantes (Sánchez de Jesús, 2022). Posteriormente, y dado que se puso en evidencia que son los directores de protección civil y personal de emergencia local quienes se encargan de la comunicación de riesgos, se elaboró una guía metodológica para elaborar diagnósticos de percepción de riesgo social (Landeros-Mugica y Urbina 2019), y un manual sobre comunicación de riesgos, con un capítulo dedicado a la percepción de riesgos (Landeros-Mugica y Urbina, 2020).

Se cierra este capítulo remarcando la principal sugerencia: en lo que toca a los aspectos psicológicos en el afrontamiento y recuperación ante un desastre, las acciones no se limitan a lo estrictamente emocional o terapéutico, lo que sin duda debe atenderse de forma adecuada y suficiente. Otro gran componente, enfocado en la prevención de daños ante una posible circunstancia de peligro es el análisis constante de la percepción social de riesgos y la correspondiente derivación de estrategias de comunicación para informar, involucrar y encauzar las conductas protectoras individuales y comunitarias.

Conclusiones

En una acepción amplia del vocablo *integral*, cada una de las fases de la gestión de riesgos de desastre debe comprender todos los elementos o aspectos que, en cada caso particular, estén involucrados; idealmente, dicha integralidad debiera alcanzar su máximo grado posible en el contexto general en que se presente el desastre.

En busca de tal objetivo, en el capítulo se abordan dos grandes elementos: 1) la incorporación protocolaria de las intervenciones de orden psicológico y social, en el mismo nivel de relevancia que los otros aspectos que regularmente

se atienden, y 2) la consideración especial de tales aspectos psicosociales en las fases de prevención y mitigación.

En cuanto al primer elemento, la incorporación de los aspectos psicosociales en los protocolos de atención ante desastres, se considera que, si bien la reconstrucción de infraestructura física como puentes, caminos, escuelas y viviendas, es una labor importante en la recuperación, es igualmente necesaria la reconstrucción comunitaria de confianza, capacitación, redes sociales, sistemas de comunicación directos, participación y compromiso de todos los actores sociales, incluyendo, en primer lugar, a los afectados directos, a quienes se debe considerar como elementos activos y no como víctimas pasivas.

Es claro que la recuperación, especialmente la psicosocial, es un proceso complejo que requiere que las instituciones y políticas públicas incluyan un enfoque amplio en los protocolos y planes de intervención. Por ejemplo, después de la emergencia, es necesario no solamente establecer refugios temporales y albergues, sino incluir espacios de reunión para los diferentes grupos comunitarios locales; esto ayudará a la reconstrucción y mantenimiento de redes sociales, además, favorecerá a que los habitantes se involucren activamente en los planes y programas de recuperación. Involucrar a líderes comunitarios en la comunicación y recuperación facilitará el diálogo entre tomadores de decisiones y comunidad, y promoverá la confianza y el compromiso.

Las intervenciones psicosociales deben darse en todo momento; no solo en la emergencia inmediata sino, sobre todo, en la recuperación y el encaminhamiento para la prevención de riesgos; de esta manera, se cuida y promueve la salud psicológica, y se acompaña hacia una salud comunitaria. Deben enfocarse en las fortalezas, capacidades y habilidades que tienen los integrantes de la comunidad o aquellas que puedan desarrollar rápidamente. Las intervenciones psicosociales tienen, además, un fuerte impacto favorable, de impulso al programa general de recuperación.

El segundo elemento, la incorporación de elementos psicosociales tendientes a la prevención de riesgos, debe, también, ser un proceso integral, duradero y diverso, dirigido a todos los grupos en riesgo, que resalte las acciones que disminuyan la vulnerabilidad y aumenten la seguridad, como parte de un enfoque centrado en la mitigación de posibles daños. En la operacionalización de dicho proceso, debe tomarse en cuenta que en toda comunidad hay diferentes grupos, con necesidades

e idiosincrasias particulares, con entornos semejantes pero no idénticos y que, por tanto, están diferencialmente expuestos al riesgo del que se trate.

Es aquí en donde la inclusión de estudios y acciones de percepción y comunicación de riesgos resultan ser elementos de alto orden funcional, para establecer programas preventivos, de mitigación y de recuperación, que reduzcan la vulnerabilidad mediante la sensibilización y participación de los habitantes, de manera que se contrarresten las creencias populares y los mitos, especialmente el de la invulnerabilidad personal. Ya existen experiencias nacionales en esta dirección, algunas aquí descritas, pero se requiere una aplicación más amplia de esta perspectiva. ♦

Referencias

- Alcántara, I., Garnica, R., Urbina, J., Moreno, A. y Landeros, K. (2017a). Percepción del riesgo de desastre por inestabilidad de laderas. En I. Alcántara, R. Garnica, A. Coll-Hurtado y M. Gutiérrez (Coords.). *México. Inestabilidad de laderas en Teziutlán, Puebla. Factores inductores del riesgo de desastres* (pp. 114-128). México: Universidad Nacional Autónoma de México. http://www.igg.unam.mx/atlas/atlas_teziutlan_br.pdf
- Alcántara, I., Garnica, R., Urbina, J., Moreno, A. y Landeros, K. (2017b). Percepción y comunicación del riesgo de desastre. En I. Alcántara, R. Garnica, A. Coll-Hurtado y M. Gutiérrez (Coords.). *México. Inestabilidad de laderas en Teziutlán, Puebla. Factores inductores del riesgo de desastres* (pp. 192-207). México: Universidad Nacional Autónoma de México. http://www.igg.unam.mx/atlas/atlas_teziutlan_br.pdf
- Aldrich, D. P. (2008). The crucial role of civil society in disaster recovery and Japan's preparedness for emergencies. *Japan Aktuell*, 3(2008), 81-96.
- Alipour, F., Khankeh, H., Fekrazad, H., Kamali, M., Rafiey, H. y Ahmadi, S. (2015). Social issues and post-disaster recovery: A qualitative study in an Iranian context. *International Social Work*, 58(5), 689-703.
- Aloudat, T. y Christensen, L. (2012). Psycho-social recovery. En B. Wisner, J. Gaillard y I. Kelman (Eds.). *The Routledge handbook of hazards and disaster risk reduction* (pp. 569-579). Abingdon: Routledge.

- Australian Emergency Management Institute (AEMI, 2004). *Australian Emergency Management Handbook, Manual 10: Recovery* [Ebook]. Canberra: Australian Emergency Management Institute. <https://doms.csu.edu.au/csu/file/78a6c5d7-fd8b-ff7e-fff3-2ffb78764ebe/1/resources/manuals/Manual-10.pdf>
- Australian Institute for Disaster Resilience (AIDR, 2011). *Australian Disaster Resilience Handbook 1: Disaster Health* [Ebook]. Melbourne: Australian Institute for Disaster Resilience. <https://knowledge.aidr.org.au/media/1626/handbook-1-disaster-health-kh-final.pdf>
- Australian Institute for Disaster Resilience (AIDR, 2018). *Australian Disaster Resilience Handbook 2: Community Recovery* [Ebook]. Melbourne: Australian Institute for Disaster Resilience. <https://knowledge.aidr.org.au/media/5634/community-recovery-handbook.pdf>
- Baloian, I., Chia, E., Cornejo, C. y Paverini, C. (2007). *Intervención Psicosocial en situaciones de emergencia y desastres: guía para el primer apoyo psicosocial*. Santiago de Chile: ONEMI, Universidad Católica de Chile.
- Bosher, L., Chmutina, K. y Van Niekerk, D. (2021), Stop going around in circles: towards a reconceptualisation of disaster risk management phases. *Disaster Prevention and Management*, (en prensa). <https://doi.org/10.1108/DPM-03-2021-0071>
- Drabek, T. E. (2013). *The human side of disaster*. Boca Raton: CRC Press.
- Eyre, A. (2004). Psychosocial aspects of recovery: Practical implications for disaster managers. *The Australian Journal of Emergency Management*, 19(4), 23-27.
- Eyre, A. y Brady, K. (2013) Addressing psychosocial and community recovery in emergency management. *International Journal of Emergency Services*, 2(1), 60–72. <http://dx.doi.org/10.1108/IJES-09-2012-0037>
- Franco, M. (2005). Atendimento psicológico para emergências em aviação: a teoria revista na prática. *Estudos de Psicologia (Natal)*, 10, 177-180.
- Flynn, B. W. (1997). Psychological aspects of disasters. *Renal failure*, 19(5), 611-620.
- Hutton, D. (2001). *Psychosocial Aspects of Disaster Recovery: Integrating Communities into Disaster Planning and Policy Making*. Toronto: Institute for Catastrophic Loss Reduction.
- Kübler-Ross, E. (1973). *On death and dying*. Nueva York: Macmillan
- Landeros-Mugica, K. (2007). *Actitudes ante las causas y consecuencias del cambio ambiental global según las diferencias individuales*. [Tesis de Licenciatura]. UNAM.
- Landeros-Mugica, K. y Urbina, J. (2019). *Guía metodológica para realizar diagnósticos sobre la percepción local del riesgo de desastres*. México: Cenapred.
- Landeros-Mugica, K. y Urbina, J. (2020). *Cómo se perciben los riesgos en la comunidad*. En R. Zavala (Ed.). *Manual de comunicación de riesgos para protección civil en el ámbito municipal*

- (pp. 140-167). Ciudad de México: Cenapred. https://www.cenapred.unam.mx/es/Publicaciones/archivos/400-MANUAL_COMUNICACIONPC.PDF
- Leiserowitz, A., Maibach, E., Rosenthal, S., Kotcher, J., Carman, J., Wang, X., Marlon, J., Lacroix, K. y Goldberg, M. (2021). *Climate Change in the American Mind, March 2021*. New Haven: Yale University, George Mason University.
- National Recovery Working Group. (2008). *National Recovery Guidance: Recovery Plan Guidance Template*. Londres: Cabinet Office. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/85962/recovery-plan-guidance-template.doc
- Organización Panamericana de Salud (OPS, 2002). Protección de la salud mental en situaciones de desastres y emergencias. Washington, DC: OPS.
- Pineda Marín, C. y López-López, W. (2010). Atención psicológica postdesastres: Más que un “guarde la calma”. Una revisión de los modelos de las estrategias de intervención. *Terapia psicológica*, 28(2), 155-160.
- Reyes, G. y Elhai, D. (2004). Psychosocial interventions in the early phases of disasters. *Psychotherapy: Theory, Research, Practice, Training*, 41(4), 399-411.
- Rodríguez, A. y Terry, B. (2003). Terremoto en el eje cafetero colombiano: Lecciones aprendidas. *Revista Española de Nutrición Comunitaria*, 9(4), 182-184.
- Rodríguez, A. y Terry, B. (2005). Estrategia integral de atención en la posemergencia ante el sismo del eje cafetero colombiano. *Revista Cubana Higiene y Epidemiología*, 43(2).
- Sainz, S. M. (2017). Hacia una cultura de la prevención psicosocial en situaciones de emergencia y desastre. En M. Costa (Comp.). *Intervenciones Psicosociales en Emergencias y Desastres. Construcciones desde la experiencia* (pp. 15-24). Córdoba: Editorial Brujas.
- Sánchez de Jesús, L. A. (en proceso). *El papel de la percepción del riesgo ante fenómenos hidrometeorológicos en el diseño de un taller en una comunidad de alta marginación*. [Tesis de Maestría]. UNAM.
- Taylor, A. y Frazer, R. (1981). *Psychological sequelae of operation overdue following the dc-10 air crash in Antarctica*. Wellington: Victoria University of Wellington.
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD, 2016). *Manual de Atención e Intervención Psicosocial en Emergencias. Preparación para la Respuesta, Ejecución de la Respuesta y Recuperación para el Desarrollo*. Colombia: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

- Urbina, J., Sandoval, A. y Fregoso, J. (1988). Technological disasters and environmental risk acceptance in Mexico City: The San Juanico gas explosion case. En J. Sime (Ed.). *Safety in the built environment. London* (pp. 323-336).
- Winkworth, G. (2007). *Disaster recovery: A review of the literature*. Australia: Institute of Child Protection Studies. Nueva York: Cambridge University Press.
- Yepes, C. y Lince, V. (2012). Modelos de intervención psicosocial en situaciones de desastre por fenómeno natural. *Revista de Psicología Universidad de Antioquia*, 4(2), 65-83.

Aproximaciones en torno a la recuperación del patrimonio cultural mexicano

DAVID ANTONIO TORRES CASTRO¹

Introducción

Aunque sean poco frecuentes, los desastres de grandes magnitudes tienen el potencial de generar importantes disrupciones en el funcionamiento de una ciudad o región, debido a los daños y pérdidas materiales y de vidas humanas que ocasionan. Sin embargo, las afectaciones físicas no son la única forma de daño que conllevan. Las amenazas que dan origen a desastres, especialmente aquellas de naturaleza súbita, tienen la capacidad de dejar profundas cicatrices en las actitudes, actividades y formas de vida de una comunidad o sociedad (Blaikie *et al.*, 1994; Chmutina *et al.*, 2019) al modificar drásticamente los procesos socioculturales. Con frecuencia, crisis severas derivan no solo del alto grado de destrucción material o en el aumento inesperado de la demanda en servicios de vivienda, atención médica o productos alimenticios (Alexander y Davis, 2016a), sino que sobrevienen también cuando sitios de gran significado social, foco central de prácticas culturalmente esenciales, son afectados, alterando por completo las actividades íntimamente ligadas a la identidad de una comunidad, especialmente a niveles locales (Jigyasu, 2015).

Por si esto fuera poco, el número de desastres y su impacto socioeconómico va en aumento. En lo que va del siglo, la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastre (UNDRR, por sus siglas en inglés), en conjunto con el Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (en adelante CRED) registraron 7,348 desastres a nivel mundial, y eso es solamente aquellos relacionados con amenazas medioambientales. Esto ha significado la pérdida

1. Coordinación Nacional de Conservación del Patrimonio Cultural, INAH

de 60,000 vidas por año, en promedio, y 1.2 millones en total. Además, en ese mismo periodo se registra un estimado de 4 mil millones de personas afectadas a nivel mundial, y casi 3 billones de dólares en pérdidas (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters & United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2020). Todas estas cifras alarmantes, aún más si se toma en cuenta que muchos de estos desastres están relacionados con la crisis climática y que muy probablemente se verán exacerbados en el futuro cercano (Kelman, 2020; O'Brien *et al.*, 2006; Ottone y Ijjasz-Vasquez, 2018).

Cifras oficiales como estas sin duda demuestran el alto costo material y de pérdida de vidas que los desastres imponen a los países y las sociedades. Sin embargo, este tipo de indicadores no son comúnmente representativos del costo cultural y social real que estos desastres implican, más allá de los daños físicos (Mínguez García, 2019); sino que comúnmente recaen en la medición cuantitativa de los daños y pérdidas. En otras palabras, son insuficientes en la evaluación cualitativa de las afectaciones de índole sociocultural (Kim y Olshansky, 2014).

Entre las múltiples posibles consecuencias de un desastre, el patrimonio cultural se encuentra entre los sistemas frecuentemente afectados (Bosher *et al.*, 2019). Pérdidas irreparables como el Museo Nacional de Brasil, en 2018; la cubierta de la Catedral de Notre Dame, en 2019; la biblioteca de la Universidad de Ciudad del Cabo, en 2021; el artesanado y pintura mural de la Iglesia de Santa María de Nurío, en Michoacán, en 2020, y el colapso de la cubierta que protegía una sección del Templo Mayor, en 2021, son tan solo algunos ejemplos recientes de daños en el patrimonio. En parte, esto se debe a que, al igual que otros sistemas y conjuntos, el patrimonio cultural en todas sus formas está expuesto a una serie de amenazas derivadas, entre otros factores, de la urbanización desregulada (Jigyasu, 2015), dinámicas socioeconómicas extractivistas, explotación masiva de recursos culturales para fines turísticos, presiones por parte de políticas de desarrollo no sostenible y falta de recursos suficientes para su manejo y conservación, entre otras (Jigyasu *et al.*, 2013). No obstante, además del daño físico y la pérdida material innegable, los desastres también afectan los aspectos intangibles del patrimonio cultural, incluidas las técnicas y habilidades tradicionales, el conocimiento y las prácticas culturales, de tal suerte que la continuidad y estabilidad sociocultural de una comunidad se ven seriamente alteradas (Chmutina *et al.*, 2021).

Este tipo de problemas resultan difusos y difíciles de evaluar previamente a un desastre, sobre todo porque involucra la medición de dinámicas complejas y en constante evolución, como lo es el patrimonio cultural en todas sus formas, lo que incluye sus facetas intangibles como prácticas culturales, el conocimiento heredado y formas de organización tradicionales. Sin embargo, los factores de riesgo subyacentes que amenazan al patrimonio cultural, como el desarrollo urbano acelerado o el debilitamiento de los sistemas institucionales diseñados para su protección, mantenimiento y preservación, muchas veces solamente resultan evidentes hasta que un fenómeno desencadenante, uno de índole natural, por ejemplo, ocurre. Esto se traduce en la materialización de la vulnerabilidad del sistema expuesto, en este caso del patrimonio cultural, como daños y pérdidas. Un caso cercano resulta el colapso de la techumbre de la Casa de las Águilas, en la zona arqueológica de Templo Mayor de la Ciudad de México, en el que probablemente los sistemáticos recortes presupuestales y operacionales que ha sufrido el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) en décadas recientes limitaron la capacidad real de identificar que la cubierta había cumplido ya con su vida útil y que, en efecto, se encontraba en riesgo de colapso; factor que solamente fue confirmado una vez sucedido el incidente.

En este contexto, mucho se ha argumentado sobre el papel del patrimonio cultural en un desastre, y la influencia que este juega en la sociedad, particularmente en el proceso de recuperación posterior (Rouhani, 2016; Schneider, 2010). No obstante, para poder comprender estas cuestiones en toda su dimensión, es necesario explorar su significado con mayor detalle.

¿Qué es el patrimonio cultural?

Definir exactamente qué es el patrimonio, cómo se comprende y, por tanto, cómo se debe abordar desde el campo de los estudios de desastres es una tarea compleja. A lo largo de la historia se han desarrollado varios enfoques que tratan de abordar el problema, y que lo explican desde las ciencias sociales. Las posturas más conservadoras sugieren, por ejemplo, que el patrimonio es un conjunto de manifestaciones materiales del pasado, y se distinguen por dar un mayor peso al potencial principalmente comercial (Merriman, 1996). Bajo esa visión, el patrimonio cultural es frecuentemente asociado con grandes monumentos e icónicos sitios arqueológicos que buscan, y en cierto grado logran, impresionar a los

visitantes con sus cualidades estéticas e históricas, presentados como testigos monumentales de un pasado distante (Alexander y Davis, 2016a; Jigyasu *et al.*, 2013; Smith, 2006).

Aproximaciones más recientes, en cambio, enmarcan el patrimonio como una forma diversa de manifestaciones del pasado que, sin importar su naturaleza tangible o intangible, son fuente documental de información sobre sociedades pasadas (Nuryanti, 1996). A partir de esa perspectiva, el patrimonio se entiende actualmente como una entidad principalmente compuesta por dos elementos. Por un lado, una forma física e inequívocamente materialista expresada en edificios, sitios y objetos con características inherentes e implicaciones propias. Aunque se ha señalado que no todas las formas de patrimonio son tangibles ni están basadas en objetos, actualmente se reconoce que las representaciones físicas son componentes fundamentales e inevitables que también deben ser considerados (Jigyasu, 2015; Vecco, 2010). Por otro lado, existe también una dimensión intangible en la que el patrimonio ejerce una multiplicidad de significados, a menudo en conflicto, que coexisten en forma de memorias, actitudes, creencias y procesos sociales. En contraste con otras posturas, estos valores e instancias inmateriales solo a veces dotan de significado a las manifestaciones físicas (Merriman, 1996; Smith, 2013).

En este contexto, la noción actual de patrimonio engloba un conjunto amplio de representaciones del pasado que, aunque mantienen una fuerte carga valorativa hacia los aspectos materiales, va más allá de asociaciones con objetos de arte, y se expande para incluir otro tipo de elementos como ciudades históricas, paisajes culturales, espacios públicos, hitos industriales o tecnológicos del pasado reciente, e incluso sitios asociados con guerras y conflictos; pero también se ha ampliado lo suficiente para incluir elementos inmateriales como el conocimiento, los sistemas de creencias y valores, y las técnicas de construcción tradicionales, entre otros (Scovazzi, 2015).

Existen así posturas hoy en día que enmarcan al patrimonio bajo el concepto de *paisaje cultural*, que busca desdibujar la frontera entre paisaje, territorialidad y cultura (Singh, 2010), y con ello la división muchas veces artificial entre patrimonio cultural y natural (Brabec *et al.*, 2015; Smith, 2013; Torres, 2020); o aquellas que comprenden los acervos históricos y archivos como testimonios no solo de los éxitos y hazañas técnicas de grandes artistas, sino como testigos

mucho más incluyentes de la vida diaria de las personas y sus comunidades a lo largo de la historia.

Todos ellos son ahora considerados elementos fundamentales del patrimonio que tienen una poderosa influencia en la toma de decisiones y comportamientos de las personas cuando de enfrentar el riesgo se trata (Jigyasu *et al.*, 2013).

Conceptos básicos en la recuperación

Ahora bien, para adentrarnos en el análisis de lo que involucra el proceso de recuperación en lo que respecta al patrimonio cultural, es necesario hacer algunas precisiones entorno a conceptos frecuentemente usados en el lenguaje y la literatura especializada. Entre ellos, se han seleccionado los conceptos de recuperación, reconstrucción, rehabilitación, restauración y *retrofit* (término tomado del inglés) como los más usados. Para ello, es necesario aclarar que el estudio y recuperación del patrimonio cultural tras un desastre es, en esencia, un área de estudio que reside en la confluencia entre dos disciplinas independientes, y que representa un esfuerzo importante a nivel global que ha buscado integrarlos desde hace algunas décadas. Se trata, ciertamente, de los campos de estudio de los desastres y todo lo relacionado con el riesgo, y el campo de estudio y conservación del patrimonio cultural desde una postura amplia, como se abordó en la sección previa. Si bien cada uno tiene su propia trayectoria, historia y objetivos, no ha sido poco el trabajo elaborado para sostener que ambos tienen un terreno en común: la reducción del impacto que tienen los desastres en el patrimonio cultural y su reconocimiento como un componente fundamental para la construcción de la resiliencia social. Como resultado de este esfuerzo, se han emitido documentos importantes por parte de organismos internacionales enfocados en la gestión de riesgos de desastre como el Banco Mundial y el Comité Internacional de la Cruz Roja (Cannon y Shipper, 2014), entre otros, que establecen una postura a favor de la integración del patrimonio cultural en las políticas globales y nacionales de gestión de riesgo (World Bank y Unesco, 2018).

Uno de los principales retos a nivel internacional ha sido la construcción de una terminología básica en común. Algunos de los esfuerzos más notables al

respecto han sido especialmente impulsados desde el lado del patrimonio y, sin menospreciar estudios importantes, poco se trabaja desde el lado de la gestión de riesgos hacia la integración del patrimonio en políticas y estrategias generales. Desde este ángulo, se ha visto que esta disparidad de esfuerzos e iniciativas no ha permitido establecer sólidamente un diálogo entre ambas disciplinas que permita profundizar en el estudio de las diferencias conceptuales propias de cada proceso, en este caso de la fase de recuperación. Esto se traduce con claridad en la inclusión de términos clave como recuperación, rehabilitación o reconstrucción, entre otros, en los glosarios y documentos de terminología publicados por organismos internacionales orientados a la preservación y manejo del patrimonio, pero su omisión en políticas de gestión de riesgo de desastre.

Cabe mencionar que no se trata de un mero problema semántico. Por el contrario, el lenguaje es, indudablemente, agente esencial que determina y define nuestra forma de pensar y, por lo tanto, de actuar (Alexander y Davis, 2016a). Como fue señalado por Quarantelli (1999), el uso de un término u otro incluso puede tener implicaciones legales en las políticas y documentos normativos. Es por esa razón que se ha considerado pertinente abordar este problema a continuación.

Para este apartado se han consultado los glosarios que algunos de los organismos más relevantes han publicado en línea, en ambas disciplinas, y se han confrontado los términos, definiciones y puntos de vista de cada uno. Por el lado del estudio y conservación del patrimonio cultural a nivel mundial, se han incluido: el International Center for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property (ICCROM), el International Council on Monuments and Sites (Icomos), el International Council of Museums (ICOM), y la Unesco. Por su parte, los organismos y documentos internacionales encauzados a la gestión del riesgo de desastre consultados fueron el glosario de UNDRR, el *Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030* y los *Objetivos del Desarrollo Sustentable de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Finalmente, se consultaron algunas publicaciones especializadas que hacen un análisis crítico de la terminología, tanto desde la perspectiva del estudio de los desastres, como desde la conservación del patrimonio; entre ellos a Quarantelli (1999), Alexander y Davis (2016b), Kim y Olshansky (2014); Olshansky, Hopkins, y Johnson (2012), Chmutina y colaboradores (2021), entre otros.

Recuperación

Al igual que sucede con la noción de patrimonio cultural, actualmente existen diversas ideas de lo que representa el concepto de *recuperación* tras la fase crítica de un desastre; muchas de ellas abarcan una serie de actividades y subprocesos complejos (Quarantelli, 1999). Aunque áreas de estudio como la sociología, la psicología y la geografía han desarrollado nociones propias, particularmente en el caso del término *recuperación* este no discrepa de manera significativa entre las disciplinas que tienen que ver con el patrimonio y los desastres. Este término se refiere, en general, a las decisiones, acciones y medidas tomadas en torno al restablecimiento y mejoramiento de las condiciones de vida y de salud de una comunidad o sociedad afectada por un desastre, incluyendo aspectos sociales, psicológicos, culturales y medioambientales, así como del entorno físico, los sistemas y actividades económicos, y los medios de subsistencia. Este concepto, tema central de este libro, es, además, una de las fases del ciclo de la gestión del riesgo de desastre que incluye, más recientemente, los esfuerzos para reducir los factores de riesgo existentes y evitar la creación de nuevas amenazas de acuerdo con los principios del desarrollo sostenible (Bosher *et al.*, 2021; Garnett y Moore, 2010; Naciones Unidas, 2015).

Desde este planteamiento, el proceso complejo de recuperación se muestra como una etapa posterior a la respuesta, pero que puede comenzar desde las primeras etapas de la fase de emergencia, en lo que se conoce como *recuperación temprana*. Idealmente, este proceso debe basarse en planes y políticas pre-existentes que faciliten la división de responsabilidades y competencias claras entre los actores involucrados a lo largo de todo el proceso. Además, debe incluir políticas y estrategias de participación ciudadana, ya que la etapa posterior a un desastre es la que tiene el mayor potencial –oportunidad invaluable– para desarrollar e implementar medidas participativas de reducción del riesgo de desastres. Asimismo, los programas de recuperación también deben ser lo suficientemente flexibles de tal forma que puedan adaptarse a las circunstancias y necesidades locales.

En el contexto de la gestión de riesgos para patrimonio cultural, el proceso de *recuperación*, comprendido como un marco amplio y complejo del desastre, puede ser desagregado en tres subprocesos: *rehabilitación*, *restauración* y *reconstrucción*. Dichos subprocesos, abordados a continuación, no son necesariamente

implementados en forma lineal, sino que comúnmente se llevan a cabo de forma paralela.

Rehabilitación

El término *rehabilitación* tiene un enfoque notablemente centrado en la recuperación física de sitios, espacios y, principalmente, edificios. Desde la gestión de riesgos para patrimonio cultural se entiende ampliamente como la serie de modificaciones menores, adiciones o ajustes que se desarrollan en los espacios para adaptarlos a un uso nuevo o diferente, o para devolverle la funcionalidad previa al desastre. Estas tareas deben integrar el componente inmaterial del patrimonio, por lo que deberán incluir la *restitución* de servicios básicos asociados a un bien cultural particular, esenciales para el funcionamiento de una comunidad o sociedad afectada por un desastre, más allá del mero entorno físico construido.

A esto habría que agregar que un proceso de rehabilitación respetuoso con el patrimonio no deberá modificar sustancialmente la fábrica o los acabados originales del bien, de forma que se preserven los valores culturales e históricos. Estos trabajos pueden llevarse a cabo tanto en el exterior como en el interior del edificio y pueden ser de mayor o menor impacto, dependiendo de la extensión y grado de alteración que el edificio haya sufrido. Dichos procesos suelen confundirse con renovaciones o *reparaciones* que, desde una perspectiva mucho menos respetuosa de los valores culturales del bien, se refieren a las acciones que se efectúan con el fin de extender la vida útil y viabilidad económica de un edificio o espacio, pero a través de alteraciones y modificaciones mayormente estéticas y funcionales.

En ese sentido, entonces, el término *rehabilitación* es un proceso con múltiples facetas en el que los esfuerzos se enfocan en devolver la facultad de un elemento del entorno físico, o bien de un proceso o actividad, para ser utilizado o puesto en uso de nueva cuenta tras la ocurrencia de un desastre, sin perder ni menoscabar los valores culturales que han sido asociados al bien.

Restauración

Ahora bien, la *restauración* es un término igualmente complejo puesto que ha evolucionado notablemente en el tiempo, incluso hoy en día continúa en constante cambio para adaptarse a las diversas formas de patrimonio cultural que

surgen. Sin embargo, para fines prácticos es posible definirlo, de forma general, como el conjunto de acciones o procesos aplicados de manera directa a un bien individual, que tengan como objetivo facilitar su apreciación, comprensión, uso y transmisión para futuras generaciones, respetando los valores y significados culturales y sociales que estos representan para la comunidad en donde está inmerso. Esto se logra por medio de una conjunción de técnicas, procesos y métodos que se usan para revelar, recuperar o representar con la mayor precisión posible el estado de un lugar histórico o de un componente individual tal como apareció en un periodo particular de su historia, mientras se protege aquello que le confiere el valor patrimonial en la actualidad (Icomos, 2004); por ejemplo, cuando se busca mostrar una etapa anterior a la visible hoy en día de un inmueble histórico, por medio de la remoción de elementos que fueron añadidos posteriormente; o cuando se retira la capa de pintura superficial de un óleo para revelar la imagen original que se encuentra debajo.

Reconstrucción

Por su parte, el término *reconstrucción* es uno de los conceptos más utilizados para referirse al proceso de recuperación de forma genérica, especialmente desde el campo de la gestión del riesgo, aunque esto supone confusiones y omisiones en su aplicación. Además, es posible afirmar que dicho uso es erróneo cuando es aplicado en el contexto del patrimonio cultural, como se verá a continuación.

Para ilustrar lo anterior, hay que revisar el glosario de UNDRR, en donde no se puntualiza una diferencia real entre reconstrucción y recuperación. En ambos casos, estas se definen de forma poco precisa como los procesos para recuperar aquellos bienes o servicios que se han perdido tras un desastre, pero ¿cuál es la diferencia entre uno y otro? Cuando hablamos de patrimonio cultural afectado, ¿hasta dónde se está restaurando y cuándo podemos hablar de reconstrucción?, ¿es este un problema meramente semántico o se trata de un asunto de falta de claridad en la definición de dichos conceptos?

Para aclarar esta confusión, es posible establecer que el término *reconstrucción* se refiere al conjunto de decisiones, acciones y procesos enfocados en la recuperación o restitución física de elementos, bienes, edificios, espacios o sitios que han sido total o parcialmente dañados, o gravemente deteriorados, tras un desastre. Esto se logra mediante la aplicación de técnicas, criterios y materiales

lo más cercanos posible a los usos originalmente en la construcción de dicho bien. Por lo tanto, y a diferencia de las acciones de *restauración*, el término *reconstrucción* no involucra necesariamente la recuperación de atributos o aspectos inmateriales culturalmente relevantes tales como servicios, sistemas, prácticas o actividades que hayan sido afectadas por la ocurrencia de un desastre, sino que mantiene un enfoque fundamentalmente material.

Cabe mencionar que *reconstrucción* no es sinónimo de reedificación, puesto que este último mantiene un enfoque menos respetuoso con los valores y atributos tangibles o intangibles del patrimonio cultural, dirigido mayormente a la recuperación física de elementos arquitectónicos esenciales para una comunidad, sociedad o grupo, desde el punto de vista de la funcionalidad y no de la relevancia cultural que este pueda tener, tales como elementos de infraestructura y servicios básicos.

Retrofitting

Por su parte, el término *retrofitting* es uno de los que puede tener mayor complejidad debido a su adaptación del inglés, y mayor controversia en su aplicación en el ámbito de la gestión de riesgos para patrimonio cultural. Una de las principales razones es que cada campo de estudio lo ha conceptualizado de formas diferentes. Desde la conservación del patrimonio cultural se ha traducido frecuentemente como el *reequipamiento* o *reacondicionamiento* de un espacio, instalaciones o sistemas, para cumplir con necesidades o requerimientos específicos para un uso determinado. Esto implica modificaciones o adiciones que pueden estar concentrados en una mayor eficiencia energética y sostenibilidad, por ejemplo, o para adaptarse a cambios realizados en la normatividad vigente.

No obstante, desde la perspectiva de la gestión de riesgos, el término *retrofitting* hace referencia a los procesos, acciones y decisiones orientadas a la mejora y refuerzo de las estructuras existentes para que sean más resistentes a los efectos dañinos de las amenazas, por ejemplo, ante sismos. Bajo esta perspectiva, una traducción más precisa sería *reestructuración* o *refuerzo estructural* ya que se enfoca en modificar la resistencia y capacidad estructural de un inmueble o construcción. Dado que cuando se habla de patrimonio cultural se tienen en cuenta valores patrimoniales, pero también resistencia ante amenazas externas, será esta definición la que se tomará como válida para este trabajo. Cabe

señalar que el refuerzo estructural de un edificio requiere considerar no solo el diseño y la función de la estructura, sino también las tensiones a las que esta puede estar sujeta, con base en peligros o escenarios de riesgo particulares, y la practicidad y los costos de las diferentes opciones viables.

Reparación

Finalmente, el término *reparación* se emplea de una forma mucho menos rigurosa para englobar aquellas decisiones, acciones, actividades y procesos dirigidos a reemplazar o corregir componentes o elementos rotos, dañados o defectuosos de un edificio, o realizar modificaciones o renovaciones menores en el mismo, ya sea en el interior o exterior, para mantener su eficiencia operativa. Bajo esta perspectiva, la rigurosidad o respeto a los criterios y principios de la restauración y conservación del patrimonio cultural son de menor o nula relevancia al momento de llevar a cabo las intervenciones y trabajos, puesto que se tiene un enfoque meramente funcional.

El papel del patrimonio en el proceso de recuperación de un desastre

Como ya se ha abordado, las consecuencias que derivan de un desastre van más allá de afectaciones materiales, representan, esencialmente, una fuerte disrupción en las dinámicas sociales internas de un grupo determinado. Estas dinámicas están fuertemente vinculadas con el ejercicio de la memoria colectiva, los valores y los sistemas culturales vigentes en una comunidad que, al existir en un tiempo y un espacio determinados, son frecuentemente asociados con algunos elementos del espacio construido y el territorio. Por ejemplo, en las comunidades del sur de Oaxaca, en la región del Istmo de Tehuantepec es posible observar que los límites territoriales y barriales son comúnmente expresados y reforzados a través de rutas de peregrinación y otras prácticas religiosas y culturales que son reconocidos al interior de dicha colectividad. Es decir, que el patrimonio cultural inmaterial ayuda a expresar las divisiones y fronteras que no son físicamente evidentes en el trazado de la ciudad, pero que existen como parte de la vida cotidiana. Así, las zonas limítrofes, que parten de valores y creencias, son traducidas en espacios y bienes materiales particulares que adquieren una categoría especial

y que se convierten en lugares de relevancia sociocultural como consecuencia de dichos procesos sociales. De esta forma, los edificios, sitios y objetos culturalmente relevantes son, desde el punto de vista social, el punto de encuentro entre los valores intangibles como las prácticas culturales; el conocimiento tradicional y las identidades colectivas; y el espacio físico construido (Jigyasu, 2015).

Visto desde esta perspectiva, la disrupción que ocasiona un desastre, y que significa la pérdida del patrimonio cultural en todas sus dimensiones, sea de forma temporal o permanente, tiene consecuencias en la organización social. Por una parte la destrucción del entorno físico, que es el ecosistema conocido en el cual los miembros de una comunidad se desenvuelven y se desarrollan. Y por otro, la pérdida de la memoria y la identidad colectiva de una comunidad representados por esos bienes materiales. Es decir, es un fenómeno que trae consigo la desaparición de aquella evidencia de la continuidad y presencia de grupos sociales específicos, que otorgan un sentimiento de pertenencia a un sitio (Bevan, 2006), a través de la destrucción de sus representaciones físicas. Se trata de una crisis rotunda de la identidad, que genera la pérdida parcial o total del marco de referencia espacial, cultural, afectivo y emocional de las comunidades (Wilches-Chaux, 2011).

Sin embargo, el patrimonio cultural no representa un conjunto de elementos frágiles e indefensos que requieren de cuidados y protección, sino que, por el contrario, tiene un papel activo en la recuperación física, emocional, cultural y social de las personas (Jigyasu, 2016). Así, su restauración, rehabilitación o reconstrucción representa la restitución de las manifestaciones físicas que, desde su función como componentes esenciales del espacio público y social, buscan devolver el entorno conocido en el cual la comunidad afectada se desarrollaba antes del desastre; espacios que articulan la reactivación social y económica local, y que contribuyen a la recomposición del marco de referencia espacial, afectivo y emocional que le confiere estabilidad y sentido a la existencia de las personas (Wilches-Chaux, 2011). Desde este punto de vista, el objeto del proceso de recuperación debería ser la reactivación de las tradiciones, conocimientos, habilidades y todo tipo de actividades sociales que son articuladas a través y en torno a las representaciones tangibles del patrimonio.

Por otro lado, la recuperación del patrimonio cultural es, a su vez, un proceso que contribuye a la recomposición y recohesión social a través de la participación

de los miembros de la comunidad afectada en las labores de recuperación material. Al enfrentar la necesidad particular de organización para la salvaguarda, no solo de los aspectos tangibles de su propia cultura, sino aquellos componentes inmateriales que tienen una alta trascendencia en la estructura social, la comunidad y sus miembros fomentan la creación de nuevos vínculos culturales y sociopolíticos, al tiempo que fortalecen sus capacidades de adaptación. Las razones e impulsos que llevan a las comunidades a generar tales acciones son tan numerosos como sus manifestaciones (Torres, 2021). Sin embargo, estos procesos tienen el objetivo fundamental de lograr la reconfiguración cultural y emocional de la comunidad (en colectivo) y sus miembros (de forma individual), al incorporar elementos sociales y culturales existentes antes del desastre, con su experiencia posterior (Moulton, 2015; Wilches-Chaux, 2011).

Así, el proceso de recuperación que envuelve al patrimonio cultural puede ser visto como un periodo de compleja transición entre el antes y el después de un evento traumático que robustece la capacidad de autogestión de las personas, fortalece la resiliencia y fomenta la cohesión social para una recuperación más sostenible, como lo sugiere la *Estrategia de la Unesco en materia de protección de la cultura en caso de conflicto armado* (2017). Como ejemplo, veamos el caso de la sociedad Tehuana que, en las postrimerías de los sismos de 2017 que afectaron la mayor parte de los inmuebles históricos locales, encontraron una forma de organización autónoma para el rescate y salvaguarda de lo que ellos consideran como patrimonio relevante.

La recuperación del patrimonio como impulsor de resiliencia social

Urdida en la trama y la distribución urbana, la estructura social que rige la vida en Tehuantepec es una forma de organización tradicional que fue modificada temporalmente para la protección de su propio patrimonio. Basada en formas ancestrales de autogestión colectiva de la identidad cultural, esta forma de organización gira en torno a la figura del *Xhoana*², una figura que existe en cada barrio con la función de custodiar física y secularmente la capilla local –normalmente

2. *Xhoana* o *Xhuaana*, en Zapoteco, significa «hombre principal, patriarca o matriarca», de acuerdo con el diccionario de zapoteco en línea, disponible en: http://www.biyubi.com/did_vocabulario40.html#x.

edificaciones de los siglos XVII, XVIII y XIX—y los objetos culturales que en ella se resguardan. También es responsable de velar por la realización de las prácticas culturales que rigen el calendario tradicional de cada comunidad. En ese sentido, el *Xhoana* de cada barrio es, en efecto, la máxima autoridad moral, el responsable de la continuidad cultural y ritual en cada una de las catorce secciones de la ciudad y del carácter cíclico de la vida cotidiana.

En 2017, encabezados por el *Xhoana* local, los miembros de cada unidad social (es decir, de cada barrio) decidieron tomar parte en el rescate del patrimonio de su comunidad haciendo uso de las redes y del tejido social previamente existente, modificando su objetivo —la organización de fiestas y celebraciones anuales—, para resguardar el patrimonio en riesgo. Así, por medio de acciones de evacuación, inventariado informal y registro fotográfico, lograron recuperar un gran número de objetos culturales de los sitios afectados que fueron resguardados temporalmente en casas particulares (figura 1) (Torres, 2021).

Figura 1. Bienes culturales evacuados por la comunidad



Fotografía: Torres, David (2017)

En este ejemplo, como en muchos otros (sismos de 1985 y 1999; incendio de San Luis Potosí, 2021, entre otros) el grado de participación, cohesión y organización que existía alrededor de prácticas culturales y, en particular del patrimonio material, antes de que ocurriera el desastre, resultaron un factor determinante para que la comunidad consiguiera responder informal pero efectivamente ante la situación. Así, como fue señalado por Quarantelli (1999), y por Kim y Olshansky (2014), el grado de participación en la fase crítica de un desastre, así como la velocidad de la recuperación, responde a niveles de organización previos. En el caso de Tehuantepec, estas acciones se dieron gracias a la capacidad de adaptar las estructuras sociales para enfrentar las pérdidas de una manera independiente y organizada en el corto plazo. Esto, aunque indirectamente, fomenta la restitución del sentido de pertenencia y de la identidad colectiva, al tiempo que incentiva la recuperación psicosocial de la población (Unesco *et al.*, 2014).

Como consecuencia, la participación informal de diversos actores sociales tuvo un impacto directo en la protección y recuperación de los bienes afectados, en donde, aquellos inmuebles y espacios con un vínculo más cercano con la comunidad sufrieron menores daños y pérdidas debido a riesgos secundarios (por ejemplo, ingreso de agua de lluvia o nuevos desplomes debido a las réplicas), a diferencia de aquellos sitios con vínculos sociales débiles que enfrentaron daños secundarios más graves (Torres, 2021). Hoy, esos mismos grupos continúan estrechamente relacionados con los esfuerzos de restauración en Tehuantepec, convirtiéndose en importantes guardianes de conocimientos y técnicas tradicionales que han sido rescatados después de 2017. Por lo tanto, puede suponerse que una fuerte interconexión social, con sólidas herramientas de autogestión, resultan también elementos fundamentales para mejorar la resiliencia del patrimonio cultural y la sociedad en la que se inserta.

Otras aportaciones en el proceso de recuperación

Finalmente, el patrimonio cultural también es un agente para el desarrollo económico inclusivo posterior a un evento disruptivo (Unesco, 2009), ya que atrae inversiones y promueve el empleo local a través tanto de la contratación de mano de obra en la zona afectada, como de la conservación y restauración del patrimonio dañado. Además, el patrimonio ayuda a la reactivación social local

al ser un elemento esencial en áreas como el turismo, la construcción, la producción de alimentos, la medicina tradicional, la producción de artesanías de todo tipo y las artes en general (Jigyasu *et al.*, 2013). Además, los sitios de valor cultural también pueden ser un elemento que ayude físicamente a sobrellevar la crisis como centro de acopio o refugio temporal que es fácilmente identificable, siempre y cuando sean evaluados como espacios seguros. Al tratarse de espacios generalmente públicos, conocidos y céntricos, estos pueden ser incluidos en el plan de emergencias de una comunidad, en la fase de preparación.

La recuperación del patrimonio cultural en el actual marco de gestión de riesgos

A pesar de que hoy en día existe una noción más o menos clara de lo que comprende el término *recuperación*, en la literatura relacionada con la protección del patrimonio cultural ante desastres todavía no se ha logrado establecer una forma de aplicación del término unificada. Existen múltiples formas de aproximación que surgen desde diferentes campos de aplicación (Chmutina *et al.*, 2016), entre ellas el campo de la ayuda humanitaria, la atención a emergencias desde los tres órdenes gubernamentales, la gestión institucional del patrimonio cultural, las prácticas del poder político, la iniciativa privada y, por supuesto, la autogestión por parte de las comunidades mismas o los grupos de ciudadanos independientes (Alexander y Davis, 2016a).

Cada grupo de actores involucrados participa en el proceso a través de la aportación ya sea de recursos financieros, asistencia técnica (no forzosamente especializada) o de un marco político de acción (Smith y Birkland, 2012); partiendo siempre desde sus propias visiones, competencias y responsabilidades. Inevitablemente, estas acciones están ligadas a los valores, principios y mandatos operativos que representa cada grupo u organización y que llevan a la práctica a través de discursos y políticas específicas (Alexander y Davis, 2016a; Smith, 2006). La pluralidad de visiones deriva en un abanico de formas de implementación, con resultados en ocasiones muy disímiles entre sí (Quarantelli, 1999). Por ello, resulta necesario evaluar el contexto en el cual se da la protección del patrimonio cultural mexicano y bajo qué criterios, particularmente en el ámbito

institucional, tomando en cuenta tanto a aquellos quienes coordinan las actividades y operaciones para la recuperación, como quienes requieren de apoyo.

Antecedentes del marco institucional para la protección y recuperación del patrimonio cultural

Hablar del proceso de recuperación del patrimonio cultural mexicano tras un desastre es, ineludiblemente, hacer referencia al INAH. Desde su fundación en 1939, el INAH ha sido el principal organismo del gobierno federal responsable de la protección, investigación, salvaguarda, conservación y difusión del patrimonio histórico, arqueológico y paleontológico de México, de acuerdo con la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (LFMZAAH, 2018). Por lo tanto, es también responsable de su recuperación tras un desastre.

Un análisis a profundidad del complejo sistema que existe para la protección del patrimonio ante amenazas y desastres desde entonces, sus consecuencias en el patrimonio y la forma en la que rige la actuación institucional en situaciones de emergencia, sobrepasa los objetivos del presente texto, pues requiere una evaluación detallada de los instrumentos regulatorios legales y operativos existentes, así como de la revisión de experiencias y casos particulares. En todo caso, como un primer esbozo es posible indagar sobre la forma en que los riesgos y los desastres son abordados en algunos de los principales instrumentos legales competentes en materia de patrimonio. Al revisar algunos de ellos, se observa que no hay referencia alguna a *emergencia, desastre, catástrofe, vulnerabilidad, gestión de riesgo* o algún otro término relacionado en la LFMZAAH, en el reglamento de la misma ley, ni en la Ley Orgánica del Instituto. Tampoco en la Ley General de Cultura y Derechos Culturales se hace referencia a puntos o términos afines. A pesar de dichas omisiones, el INAH poco a poco ha generado instrumentos normativos internos para regular su actuación, muchas veces derivados de lecciones aprendidas en casos específicos.

Los primeros antecedentes de la atención a desastres y emergencias alrededor del patrimonio son tempranos en la vida del instituto, y se han dado en múltiples circunstancias. A nivel internacional, por ejemplo, el instituto apoyó al gobierno de Guatemala en el rescate de bienes culturales dañados tras el sismo de 1976 (Peña, 2018a). Mientras que, en el ámbito nacional, es posible mencionar el incendio sucedido en la Catedral Metropolitana en

1967, que afectó gran parte del Altar del Perdón, entre otros bienes. Este fue atendido por el entonces director y fundador del Centro de Estudios para la Conservación de Bienes Culturales, Manuel Del Castillo Negrete (García, 2011), y su restauración, junto con la de los órganos monumentales de la catedral, fueron coordinados por el INAH (Pascual, 2015).

Los sismos de Puebla y Morelos de 1999 también llevaron al instituto a largos procesos de recuperación y restauración del patrimonio dañado, al tiempo que marcaron un parteaguas en su quehacer, pues abrieron la puerta a la incorporación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos por determinación de ley como sitios elegibles para recibir apoyo en caso de desastre por parte del—ahora desaparecido—Fondo de Desastres Naturales [FONDEN] (INAH y Conaculta, 2000).

Es claro que el INAH ha tenido un papel preponderante en la recuperación del patrimonio afectado desde el inicio de su historia. No obstante, la creación de un marco de actuación como tal fue construyéndose poco a poco. Este parte, en general, del decreto de 1986 en el que se establece el Sistema Nacional de Protección Civil con el objetivo de buscar «la salvaguarda de la persona y de la sociedad, así como sus bienes y entorno ante la eventualidad de un desastre nacional» (Sánchez, 2018). Desde entonces, el INAH cuenta con un programa propio de protección civil en todas sus instalaciones.

En cuanto a la seguridad del patrimonio en museos, el robo al Museo Nacional de Antropología en 1985 también marcó un hito en el quehacer institucional (INAH, n.d.). Derivado de ello, el INAH estableció las *Normas generales de seguridad para los museos del Instituto Nacional de Antropología e Historia* (2000) que, junto con otros instrumentos³, ha dado al patrimonio cultural resguardado en los museos una posición prioritaria desde una visión estatal, como bienes de interés público y social (Peña, 2018b).

No obstante, los sismos de 1973, 1985 y 1999 hicieron evidente que los instrumentos existentes no lograban dar protección al patrimonio fuera de recintos museográficos gestionados por el INAH, como aquel en inmuebles de

3. Otros instrumentos al respecto son: *Manual de normas y procedimientos de la Dirección de Seguridad de Museos del INAH* (INAH, 2000a); *Cartilla de seguridad y vigilancia para museos del Instituto Nacional de Antropología e Historia* (INAH y Conaculta, 2012).

uso religioso, por ejemplo. Es decir, que no se contaba con las herramientas técnicas, administrativas y legales suficientes para llevar a cabo un proceso de recuperación sistemático e integral (Peña, 2018b). En consecuencia, en 2002 se crea el Programa de Prevención de Desastres en Materia de Patrimonio Cultural (PrevINAH), como un programa institucional para proteger los bienes no gestionados por el INAH (Gómez, 2018).

El PrevINAH (que ha tenido dos revisiones, una en 2008 y otra en 2013) tiene como finalidad el diseño e implementación de medidas y estrategias enfocadas en la prevención y mitigación de los riesgos que amenazan la integridad física de los bienes muebles e inmuebles considerados patrimonio cultural bajo el resguardo del INAH; al tiempo que busca la pronta recuperación de las condiciones físicas en las que se encontraban antes del desastre (Gómez, 2018; INAH, 2002). Entre los puntos más relevantes que señala, es posible rescatar el fomento de la cultura de la *conservación preventiva*, la intención de establecer acciones coordinadas con los diferentes órdenes de gobierno y la inclusión de las comunidades en el proceso de recuperación de su patrimonio, entre otras (Ojeda, 2018).

Como instrumento legal, es hasta la reciente publicación del Reglamento de Ley Orgánica del INAH el 24 de mayo de 2021 que se aborda la gestión de riesgos como tal de manera breve en el capítulo IV, artículo 21, en donde se establecen como facultades de la Coordinación Nacional de Centros INAH (CNCI):

- vi. Diseñar y dirigir los procedimientos para la actualización y la instrumentación del Programa de Prevención de Desastres en Materia de Patrimonio Cultural [PrevINAH] en los estados;
- vii. Coordinar con las unidades administrativas correspondientes, la planeación de estrategias y la ejecución de acciones en casos de emergencia por la ocurrencia de fenómenos naturales y antropogénicos que afecten el Patrimonio Cultural;
- viii. Supervisar y apoyar a los Centros INAH en la instrumentación de acciones y en el cumplimiento de la normativa del seguro institucional y, en su caso, en la substanciación de los procedimientos previstos en la normativa aplicable para la atención, restauración, recuperación y resarcimiento de los daños al Patrimonio Cultural, derivados de fenómenos naturales y antropogénicos.

Estas disposiciones erigen como principal responsable de la atención a emergencias, y en particular a la recuperación del patrimonio dañado, a la CNCI y, en menor medida, a los centros INAH mismos. Esta visión, aunque de primera instancia parecería una estrategia de descentralización, en la práctica no lo es por completo, en tanto que las decisiones administrativas y políticas relevantes continúan siendo tomadas desde las oficinas centrales del instituto (por ejemplo, las negociaciones y cobro de seguros), mientras que se deja a los centros regionales solamente la atención técnica de los daños y la interacción con los actores locales (Torres, 2020).

Adicionalmente, el INAH ha buscado la estandarización de ciertos procedimientos de respuesta y recuperación tras un desastre, a través de la creación de instrumentos y normas específicas. Tal es el caso de los *Protocolos para la conservación y protección del patrimonio cultural*, que incluyen, entre otros, amenazas de origen natural como sismos e incendios, y otras de naturaleza antropológica, como el vandalismo (INAH, 2012).

La recuperación desde la visión institucional actual

Como instrumento normativo interno, el PrevINAH ha pretendido ser un programa con un fuerte componente de *prevención* en cuanto a la atención a las emergencias y los desastres que atañen al patrimonio cultural. No obstante, una revisión más detallada de los instrumentos descritos y las experiencias documentadas parecerían indicar que en la práctica esto no se ha logrado del todo. Por el contrario, la evidencia hasta ahora recolectada sugiere que se ha mantenido una visión canalizada en acciones reactivas como política institucional (Torres, 2020). En los casos concretos de la recuperación del patrimonio tras los desastres más recientes, como los sismos de 2017, los incendios de Michoacán y Ciudad de México, e incluso el colapso de la cubierta del Templo Mayor, la evidencia indica que las estrategias se han limitado a desarrollar herramientas de *recuperación* económica que buscan el restablecimiento material de los bienes culturales afectados a través de su restauración, rehabilitación o reconstrucción. Esta idea se refuerza con el hecho de que la principal estrategia hasta ahora ha sido recurrir a instrumentos de transferencia de riesgo financiero, como la contratación de seguros institucionales de cobertura amplia, que son activados cada vez que un bien cultural es afectado.

Este tipo de herramienta, si bien permite contar con la solvencia económica indispensable para atender las necesidades específicas de los bienes afectados, solamente certifica el acceso a los recursos una vez que un desastre está en progreso o que ya se ha materializado, y no previamente para ser usados en acciones de reducción de riesgos presentes. Esto significa que solo ha de actuarse una vez que el patrimonio y la cultura de una comunidad ya ha sufrido una fuerte disrupción y, muchas veces, pérdidas irreparables. El caso del Templo de la Santa Veracruz, en el centro histórico de la Ciudad de México, es un buen ejemplo en el que un inmueble que se encontraba cerrado y sin mantenimiento ni monitoreo fue afectado seriamente por los sismos de 2017, primero, y por un incendio en 2020, después, y no fue hasta entonces que se atendió. Así, es posible enmarcar la estructura institucional que se ha construido alrededor de esta noción de desastre y de patrimonio, como un sistema mayormente reactivo que atiende parcialmente las necesidades del patrimonio desde una visión de recuperación material. En términos simplistas, la recuperación ante desastres en el actual sistema de gestión del patrimonio cultural a menudo se reduce a la búsqueda, distribución y gestión de recursos financieros (Smith y Birkland, 2012) que se limita a *reconstruir* los bienes materiales dañados.

Adicionalmente, investigaciones recientes alrededor de la respuesta y recuperación tras los sismos de 2017 muestran que las dinámicas que existen al interior de las instituciones y otros organismos involucrados en el ámbito cultural suelen derivar en acciones y estrategias a menudo desarticuladas (Torres, 2020). Esta es una deficiencia que podría responder a la segmentación sistémica en la que el patrimonio es comprendido actualmente, que se refleja en la configuración estructural de las diferentes instancias gubernamentales centradas en su protección. Por ejemplo, las divisiones muchas veces artificiales entre patrimonio natural y cultural, inmueble y mueble, y tangible e intangible. Esta tendencia dificulta seriamente contar con una visión integrada del patrimonio en un contexto post-impacto, en donde el trabajo colaborativo e interdisciplinario entre agencias y diferentes actores es fundamental, y en donde es deseable que diferentes sectores y subsectores cuenten con una voz propia en el proceso de recuperación.

Por otra parte, este tipo de fragmentación ha permeado en el estudio, comprensión y atención a los riesgos y desastres, de forma que se ha creado una

noción compartimentada entre las organizaciones e instituciones involucradas en la preservación y conservación del patrimonio (Alexander y Davis, 2016a). En otras palabras, un panorama parcial del problema ha generado una respuesta y una recuperación igualmente parciales.

Priorización de bienes culturales durante la recuperación

Desde otro ángulo, especialmente en el caso de desastres de gran magnitud, la estrategia institucional actual comprende tácitamente la priorización de elementos considerados institucionalmente como esenciales; principio que es mayormente evidente en zonas semirurales o rurales. Por ejemplo, la atención otorgada a aquellos bienes que representan un alto valor económico en términos de visita turística y generación de ingresos propios, como los sitios arqueológicos y los museos de gran afluencia, frente a inmuebles de pequeña envergadura como museos de sitio. Asimismo, esta postura admite priorizar la atención a aquellos sitios que son asociados con discursos y posturas políticas, como pueden ser algunos centros históricos o inmuebles religiosos, o aquellos que se relacionan con narrativas y jerarquías nacionales por parte de terceros (Torres, 2020); por ejemplo, la atención a una catedral frente a capillas de barrio. Desde esta visión, habría que preguntarse si lo que ofrecen las instancias encargadas de la respuesta institucional realmente responde a las necesidades de la sociedad afectada, o a necesidades y nociones propias de lo que significa el patrimonio cultural para la misma institución.

La recuperación desde la comunidad

Por otra parte, la visión que surge desde la comunidad afectada se presenta como una alternativa que contrasta con la noción institucional, en la que se mantiene un enfoque primordialmente horizontal (Alexander y Davis, 2016a). En ella, si bien la recuperación física de bienes social y culturalmente significativos es de gran relevancia, son las acciones que permiten devolver patrones y ritmo a las actividades cotidianas que se han visto interrumpidas las que se ven priorizadas por los miembros de dicha comunidad. Estas actividades pueden retomar patrones antiguos o crear otros nuevos (Quarantelli, 1999), y tienen que ver con la restitución de acciones relacionadas con la continuidad identitaria y la pertenencia al sitio.

Desde esta perspectiva, la recuperación del patrimonio cultural afectado supone, por lo tanto, el rescate de los modos de vida, las actividades culturales y las prácticas rituales y espirituales que juegan un papel fundamental en el funcionamiento y la identidad de una comunidad; además de que tiene un peso importante en las capacidades de los individuos sobrevivientes de recobrar el efecto traumático desde un aspecto psicosocial. En otras palabras, la reconstrucción, rehabilitación o restauración de inmuebles o espacios de uso público, particularmente a nivel local, son percibidas como un agente de reconstitución y recuperación del tejido social más que un elemento de valor estético o histórico.

Reflexiones finales

La conservación, rescate y preservación del patrimonio cultural posterior a un desastre es un proceso complejo y multifacético, como sugieren Contreras y colaboradores (2017), que no debe ser comprendido como una actividad que compite contra otro tipo de acciones de recuperación (por ejemplo, aquellas enfocadas en la reconstrucción de vivienda), ni por el acceso a recursos que de por sí son limitados en un contexto post-impacto, como fue sugerido por M. Fielden (1987). El desafío real consiste en encontrar formas de recuperación de los bienes patrimoniales de una forma transversal, multidisciplinaria, incluyente y coordinada con otros sectores que permita el uso eficiente de los recursos disponibles. Esto solo será posible en la medida en la que el actual sistema de gestión de riesgos para patrimonio cultural logre transitar hacia una visión que reconozca los valores intangibles y sociales como parte de aquello que es necesario rescatar tras un desastre, y dejar atrás la visión dirigida únicamente en la recuperación material.

No hay que olvidar que un proceso de recuperación también puede convertirse en una ruptura cultural por sí mismo si no se plantea desde una visión sustentable, holística y centrada en las personas y en las prácticas culturales fundamentales de cada comunidad. En ese sentido, el reto al que se enfrenta el actual sistema de gestión del patrimonio cultural es lograr que las políticas y los marcos normativos nacionales y regionales de gestión de riesgos integren otros valores, bienes y prácticas culturales, principalmente aquellas que surgen desde las experiencias y cosmovisiones locales. Esto será posible mediante la adopción

de un enfoque basado en los derechos y el respeto por la diversidad cultural, pero sobre todo en la multiplicidad de voces que forman parte fundamental en el proceso de recuperación del patrimonio cultural. No hay que olvidar que un proceso de recuperación es exitoso en la medida en la que amplía las opciones disponibles, fortalece la participación ciudadana, fomenta las prácticas sustentables y ayuda a disminuir las desigualdades sociales y la vulnerabilidad (Kim y Olshansky, 2014).

Por otra parte, la experiencia de desastres recientes señala que es necesario transitar de una visión coyuntural hacia una visión a futuro del proceso de recuperación de los bienes culturales, en tanto que la aplicación de soluciones inmediatas no reduce la vulnerabilidad de los bienes y de las personas ante el siguiente desastre. Esto permitiría no solo que las inversiones que se ejercen resulten más sustentables, sino que la pérdida del patrimonio cultural del país sea mucho menor a largo plazo. Como señala Alexander (2002), el proceso de recuperación debe ser visto como una oportunidad para instaurar una variedad de medidas para la reducción de amenazas, vulnerabilidad y riesgos, y con ello la mitigación de los desastres futuros.

Finalmente, una idea de Quarantelli (1999) es ideal para cerrar este capítulo: ya se trate de individuos, hogares, organizaciones o comunidades, es necesario preguntarnos ¿cuál es el objetivo o el criterio que se utilizará para evaluar el éxito en la recuperación?, ¿es suficiente traer de vuelta el pasado, o es necesario algo nuevo o diferente?♦

Referencias

- Alexander, D. (2002). *Principles of Emergency Planning and Management*. Oxford University Press.
- Alexander, D. y Davis, I. (2016a). *Recovery from disasters*. Routledge.
- Alexander, D. y Davis, I. (2016b). The context of recovery. En *Recovery from disasters* (pp. 18-39). Routledge.
- Bartolomé, M. y Barabas, A. (Eds.). (2000). *Memoria FONDEN 2000. Rehabilitación de inmuebles históricos dañados por los sismos de junio y septiembre de 1999 en los estados de Guerrero, México, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala y Veracruz*. INAH.
- Bevan, R. (2006). *The destruction of memory. Architecture at war*. Reaktion Books Ltd.
- Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I. y Wisner, B. (1994). *At Risk*. Routledge.
- Bosher, L., Chmutina, K. y van Niekerk, D. (2021). Stop going around in circles: towards a reconceptualisation of disaster risk management phases. *Disaster Prevention and Management*, 30(4/5), 25-537. <https://doi.org/10.1108/DPM-03-2021-0071>
- Bosher, L., Kim, D., Okubo, T., Chmutina, K. y Jigyasu, R. (2019). Dealing with multiple hazards and threats on cultural heritage sites: an assessment of 80 case studies. *Disaster Prevention and Management*, 29(1), 109-128. <https://doi.org/10.1108/DPM-08-2018-0245>
- Brabec, E., Carr, E., Chilton, E. S. y Taylor, E. (2015). *Cultural Landscapes & Heritage Values Conference Program and Abstracts*. Center for Heritage & Society, Department of Landscape Architecture and Regional Planning, UMass Amherst.
- Cannon, T. y Shipper, L. (2014). *World Disasters Report 2014. Focus on culture and risk*. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. <https://reliefweb.int/attachments/5228a478-ee8f-3c81-8421-eae2453318b8/WDR-2014-en.pdf>
- Centre for Research on the Epidemiology of Disasters y United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2020). *Human cost of disasters. An overview of the last 20 years*. https://www.preventionweb.net/files/74124_humancostofdisasters20002019reportu.pdf
- Chmutina, K., Jigyasu, R. y Bosher, L. (2016). *Understanding the impacts of climate change on cultural heritage buildings: a case of York, UK*. [Ponencia]. Finlandia: Tampere University of Technology. <https://repository.lboro.ac.uk/ndownloader/files/17053574/1>
- Chmutina, K., Jigyasu, R. y Okubo, T. (2019). Editorial for the special issue on “securing future of heritage by reducing risks and building resilience.” *Disaster Prevention and Management*, 29(1), 1-9. <https://doi.org/10.1108/DPM-02-2020-397>

- Chmutina, K., Sadler, N., von Meding, J. y Abukhalaf, A. H. I. (2021). Lost (and found?) in translation: key terminology in disaster studies. *Disaster Prevention and Management*, 30(2), 149–162. <https://doi.org/10.1108/DPM-07-2020-0232>
- Chmutina, K., Tandon, A., Kalkhitashvili, M., Tevzadze, M. y Kobulia, I. (2021). Connecting heritage, vulnerabilities and capacities through a participatory game. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 53. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2020.102005>
- Contreras, D., Forino, G. y Blaschke, T. (2017). Measuring the progress of a recovery process after an earthquake: the case of L'aquila, Italy. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 28, 450–464. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2017.09.048>
- García, S. (2011). Manuel del Castillo Negrete Gurza. *Boletín Semestral Acervos CNCPC-INAH*, 1, 7-8. <https://conservacion.inah.gob.mx/publicaciones/wp-content/uploads/2015/09/Manuel-del-Castillo1.pdf>
- Garnett, J. D. y Moore, M. (2010). Enhancing Disaster Recovery: Lessons from Exemplary International Disaster Management Practices. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 7(1). <https://doi.org/10.2202/1547-7355.1711>
- Gómez, J. L. (2018). Programa de prevención de desastres en materia de patrimonio cultural, “PrevINAH”. *Revista CR, Conservación y Restauración*, 16(5), 124–130. <https://mediateca.inah.gob.mx/repositorio/islandora/object/articulo%3A18887>
- Icomos. (2004). *Recomendaciones para el análisis, conservación y restauración estructural del patrimonio arquitectónico*. <https://patrimoniomundial.cultura.pe/sites/default/files/pb/pdf/16.%20ICOMOS%202003%20Recomendaciones%20An%C3%A1lisis%20Conservaci%C3%B3n%20Restauraci%C3%B3n%20del%20Patrimonio%20Arquitect%C3%B3nico.pdf>
- Instituto Nacional de Antropología e Historia. (n.d.). *El robo al Museo en 1985*. https://www.mna.inah.gob.mx/historia_detalle.php?id=8
- Instituto Nacional de Antropología e Historia. (2000). *Manual de normas y procedimientos de centros INAH*. https://www.intranet.inah.gob.mx/wp_ofiycirc/documents/1100mnpcentrosinah-00.pdf
- Instituto Nacional de Antropología e Historia. (2000). *Normas generales de seguridad del Instituto Nacional de Antropología e Historia*. https://www.intranet.inah.gob.mx/wp_ofiycirc/documents/normas_grales_seg_museos.pdf
- Instituto Nacional de Antropología e Historia. (2012). *Protocolos para la conservación y protección del patrimonio cultural*. <https://www.normateca.inah.gob.mx/pdf/01472581144.pdf>

- Instituto Nacional de Antropología e Historia. (2022, febrero 28). *Programa de Prevención de Desastres en Materia de Patrimonio Cultural*. PreVINAH. <https://www.previnah.inah.gob.mx/>
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. (2014). *World Disasters Report. Focus on culture and risk*. <https://reliefweb.int/attachments/5228a478-ee8f-3c81-8421-eae2453318b8/WDR-2014-en.pdf>
- Jigyasu, R. (2015). The Intangible Dimension of Urban Heritage. En F. Bandarin y R. van Oers (Eds.). *Reconnecting the City: The Historic Urban Landscape Approach and the Future of Urban Heritage* (pp. 129-144). Wiley.
- Jigyasu, R. (2016). Reducing Disaster Risks to Urban Cultural Heritage: Global Challenges and Opportunities. *Journal of Heritage Management*, 1(1), 59-67. <https://doi.org/10.1177/2455929616649476>
- Jigyasu, R., Murthy, M., Boccardi, G., King, J., O'Brien, G., Dolcemascolo, G. y Osihn, M. (2013). *Heritage and Resilience: Issues and Opportunities for Reducing Disaster Risks*. UNISDR. https://nrl.northumbria.ac.uk/id/eprint/17231/1/Heritage_and_Resilience_Report_for_UNISDR_2013.pdf
- Kelman, I. (2020). *Disaster by choice*. Oxford University Press.
- Kim, K. y Olshansky, R. (2014). The theory and practice of building back better. *Journal of the American Planning Association*, 80(4), 289–292. <https://doi.org/10.1080/01944363.2014.988597>
- M. Fielden, B. (1987). *Between two earthquakes. Cultural property in seismic zones*. ICCROM, Getty Institute.
- Madrid, M. (1997). *Cartilla de seguridad y vigilancia para museos*. INAH-Conaculta.
- Merriman, N. (1996). Understanding heritage. *Journal of Material Culture*, 1(3), 377–386. <https://doi.org/10.1177/135918359600100306>
- Mínguez García, B. (2019). Resilient cultural heritage: from global to national levels – the case of Bhutan. *Disaster Prevention and Management*, 29(21), 36–46. <https://doi.org/10.1108/DPM-08-2018-0285>
- Moulton, S. M. (2015). How to Remember: The Interplay of Memory and Identity Formation in Post-Disaster Communities. *Society for Applied Anthropology*, 74(4), 319–328. <https://www.jstor.org/stable/26536810>
- Nuryanti, W. (1996). Heritage and postmodern tourism. *Annals of Tourism Research*, 23(2), 249–260. [https://doi.org/10.1016/0160-7383\(95\)00062-3](https://doi.org/10.1016/0160-7383(95)00062-3)
- O'Brien, G., O'Keefe, P., Rose, J. y Wisner, B. (2006). Climate change and disaster management. *Disasters*, 30(1), 64–80. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2006.00307.x>

- Ojeda, S. (2018). Capacitación, prevención y comunicación. Puntos medulares para la coordinación del personal del INAH en caso de desastres naturales: reflexiones personales. *CR, Conservación y Restauración*, 5(16), 60-71. <https://mediateca.inah.gob.mx/repositorio/islandora/object/articulo:18881>
- Olshansky, R. B., Hopkins, L. D. y Johnson, L. A. (2012). Disaster and Recovery: Processes Compressed in Time. *Natural Hazards Review*, 13(3), 173-178. [https://doi.org/10.1061/\(asce\)nh.1527-6996.0000077](https://doi.org/10.1061/(asce)nh.1527-6996.0000077)
- Ottone, E. y Ijjasz-Vasquez, E. (2018). Foreword. En *Culture and City Reconstruction and Recovery* (p. 3). Unesco, World Bank Group.
- Pascual, M. (2015). De patrimonio y cenizas. El incendio en la Catedral Metropolitana de México y la primera restauración de sus órganos históricos, 1967-1977. *CR, Conservación y Restauración*, 3(7), 64-71. https://mediateca.inah.gob.mx/islandora_74/islandora/object/articulo%3A17339
- Peña, M. (2018a). De sismos y otros movimientos. La ciudad de México del 19 de septiembre de 1985 a 2017. *Gaceta de Museos*, 3(70), 5-11. <https://mediateca.inah.gob.mx/repositorio/islandora/object/articulo%3A17395>
- Peña, M. (2018b). Normatividad en el INAH para la prevención y atención de riesgos naturales y antropogénicos. *CR, Conservación y Restauración*, 5(16), 52-58. <https://mediateca.inah.gob.mx/repositorio/islandora/object/articulo%3A18880>
- Quarantelli, E. L. (1999). *The disaster recovery process: What we know and do not know from research* [artículo preliminar]. University of Delaware. <https://udspace.udel.edu/bitstream/handle/19716/309/PP%20286.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Reglamento de Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia. (2021). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5619150&fecha=24/05/2021#gsc.tab=0
- Rouhani, B. (2016). In search of lost values: is post trauma cultural heritage reconstruction possible? En P. Schneider (Ed.). *Catastrophe and challenge: cultural heritage in post-conflict recovery* (pp. 35-52). Cottbus: Brandenburgische Technische Universität.
- Sánchez, M. C. (2018). Sistema Nacional de Protección Civil. *Mirada Legislativa*, 150, 1-33. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4052/mirada%20150.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Schneider, R. (2010). Rehabilitación, conservación y restauración de bienes culturales en comunidades marginadas. El caso de Santa María Acapulco, San Luis Potosí. *Cultura y Representaciones Sociales*, 4(8), 213-250. <https://www.culturayrs.unam.mx/index.php/CRS/article/download/568/575>

- Scovazzi, T. (2015). Intangible Cultural Heritage as Defined in the 2003 Unesco Convention. En G. Golinelli (Eds.). *Cultural Heritage and Value Creation* (pp. 105-126). Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-08527-2_4
- Singh, R. (2010). *Heritagescapes and cultural landscapes*. Shubhi Publications.
- Smith, G. y Birkland, T. (2012). Building a Theory of Recovery: Institutional Dimensions. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 30(2), 147-170. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/028072701203000201>
- Smith, J. (2013). Cultural Landscape Theory and Practice. En M.-T. Albert, R. Bernecker y B. Rudolff (Eds.). *Understanding Heritage. Perspectives in Heritage Studies* (pp. 49-67). De Gruyter.
- Smith, L. (2006). *Uses of Heritage*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203602263>
- Torres, D. (2020). *Multi-layered emergency response for the protection of Cultural Heritage at risk*. Londres: University College London.
- Torres, D. (2021). Community organization for the protection of cultural heritage in the aftermath of disasters. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 60. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2021.102321>
- Unesco. (2009). *Unesco Framework for Cultural Statistics*. http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/unesco-framework-for-cultural-statistics-2009-en_o.pdf
- Unesco. (2017). *Estrategia para reforzar la labor de la Unesco en materia de protección de la cultura y promoción del pluralismo cultural en caso de conflicto armado*. https://unesdoc.unesco.org/ark/48223/pf0000259805_spa
- Unesco, ICCROM, Icomos y UICN. (2014). *Gestión del riesgo de desastres para el patrimonio mundial*. <https://whc.unesco.org/document/130491#:~:text=La%20GRD%20tiene%20por%20objeto,los%20bienes%20materiales%20y%20los>
- United Nations. (2015). *The 2030 agenda for sustainable development*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>
- Vecco, M. (2010). A definition of cultural heritage: from the tangible to the intangible. *Journal of Cultural Heritage*, 11(3), 321-324. <https://doi.org/10.1016/j.culher.2010.01.006>
- Wilches-Chaux, G. (2011, junio 12). La salud afectiva, emocional y cultural en los desastres. *Aguaceros y goteras*. <http://enosaquiwilches.blogspot.com/2011/06/la-salud-afectiva-emocional-y-cultural.html>
- World Bank y Unesco. (2018). *Culture in city reconstruction and recovery*. https://www.ima.org.il/userfiles/image/Ne54_GrowthHormone.pdf

Corolario en torno a la recuperación en casos de desastre

RAYMUNDO PADILLA LOZOYA¹

GEORGINA GUADALUPE RIVAS BEJARANO²

El caleidoscopio es un artefacto que en su interior proyecta visualmente una composición distinta ante la mirada de cada curioso observador. Esa virtud del caleidoscopio permite ilustrar la complejidad que se presenta cuando se intenta definir el concepto de *recuperación post-impacto desastroso*, para distinguir sus variables constituyentes, basadas en tiempo, espacio, límites, contexto y parámetros referentes. Este efecto sucede porque cada disciplina tiene una perspectiva muy particular sobre la recuperación, y porque el proceso entrelaza múltiples áreas, sectores y actividades de participación para cada individuo o grupo involucrado en una recuperación.

En otros países, desde hace décadas se ha estudiado cómo se desarrolla el proceso de recuperación con distintas variables como población, raza, género, contexto urbano o rural, ecosistema, intensidad del impacto y capacidades de preparación, respuesta y prevención. En 1920, el sociólogo Henry Prince reflexionó que «las grandes crisis provocan cambios más fácilmente porque afectan a todos los individuos por igual al mismo tiempo» (Prince, 1920, p. 21). Podemos estar de acuerdo con que una severa crisis produce un gran cambio en el proceso de recuperación, como lo estamos experimentando durante la actual pandemia asociada al SARS-CoV-2 y las distintas cepas. Sin embargo, después de revisar las aportaciones de este libro se aprende que las grandes crisis o desastres, no afectan a todos por igual. Algunos individuos y grupos, incluso, se benefician, se recuperan más rápido y mejoran su resiliencia. Esto ocurre porque los daños siempre

1. Universidad de Colima

2. Universidad de Colima

son diferenciales y están sujetos a variables cualitativas y cuantitativas, como la magnitud de la amenaza que impacta, los tipos de vulnerabilidad que caracterizan a una sociedad y las capacidades organizativas o preventivas.

Por ejemplo, un factor determinante es la exposición. Se puede ser muy vulnerable ante una amenaza, en caso de ser impactado; sin embargo, al reducir la exposición al agente de peligro se evita el daño. Imagine a un espectador frente a un gran tsunami. El individuo puede ser muy vulnerable, si fuera impactado físicamente. Pero si el espectador aprecia distante la devastación, no habría daños para su persona, aunque podría resultar afectada su economía si el sector industrial fuese dañado, como les ocurrió a miles de sobrevivientes del desastre detonado por el maremoto en Japón en el año 2011.

Douglas Dacy y Howard Kunreuther fueron pioneros en publicar, en 1969, un análisis del proceso de recuperación y el rol de los sectores que lo determinan; estudiaron la influencia del gobierno federal después del terremoto de Alaska de 1964. Consideraron entonces que la rapidez de la recuperación tras un impacto desastroso estaba relacionada principalmente con la magnitud del daño (Aldrich, 2015). En nuestros días, después de leer el libro *Recuperaciones diversas en el proceso de desastre. Reflexiones y perspectivas para México* aprendemos que la rapidez de una recuperación está determinada por múltiples factores, como las capacidades organizativas, el capital social, el ánimo de la sociedad para dar continuidad a su comunidad y los intereses económicos y políticos. La principal lección es que la capacidad organizativa, los recursos económicos e incluso la solidez de grupo, influyen mucho en el éxito de la recuperación de un sector. Por ejemplo, tras los impactos del poderoso huracán Odile en el año 2014, en Cabo San Lucas, Baja California Sur, pasaron unas cuantas semanas y el sector turístico restableció sus instalaciones y servicios; contrario a lo ocurrido con la recuperación en las localidades pobres y marginadas, que padecieron por meses las afectaciones. Como este, existen muchos casos documentados.

Las reflexiones y casos planteados hasta aquí sirven para recordar al lector la complejidad del objeto de estudio que ha sido abordado en este libro. Fue complejo, para las autoras y los autores de esta obra, sortear las dificultades conceptuales y empíricas disciplinarias, expuestas en cada capítulo y en los párrafos anteriores de este documento. Como estrategia, los coordinadores y colaboradores de la presente publicación concibieron la idea de crear un seminario para

exponer periódicamente las ideas que abordaría cada artículo, las particularidades de cada enfoque, debatir casos, argumentos y evidencias. Una vez elaborados los documentos, se pusieron a consideración de todos los autores y se realizó una profunda crítica de forma y contenido. Se buscó conciliar ciertos acuerdos y desacuerdos teóricos y conceptuales. Finalmente se realizaron ajustes, correcciones y surgieron así las versiones que tiene en sus manos el lector.

En gran parte de la literatura mexicana especializada en riesgo y desastres, la recuperación es poco analizada a profundidad. Se le considera como parte de un *continuum* en el que se vinculan la *rehabilitación*, *restauración*, *reconstrucción* y *resiliencia*. Sin embargo, los autores del libro *Recuperaciones diversas en el proceso de desastre* se propusieron dialogar y estudiar, con mirada multidisciplinaria, los casos de estudio y los marcos teóricos y conceptuales de cada especialidad científica. Y lograron un gran aporte necesario e imprescindible para el público en general, pero sobre todo el especializado, técnico, operativo y también teórico. En este libro encontramos distintos ejemplos documentados, relacionados con la administración pública de la recuperación, el enfoque de los derechos humanos en el desplazamiento forzado y la recuperación, la gerontología ambiental y la recuperación, las intervenciones psicológicas en casos de recuperación y la vinculación con la denominada Gestión Integral del Riesgo de Desastres. Así, la obra en conjunto expone el complejo entramado de dicho proceso y aporta ideas y propuestas, con el propósito de disminuir las condicionantes que determinan la vulnerabilidad recurrente, notable tras una recuperación deficiente o fallida.

La recuperación es un término que se menciona muchísimo en la literatura especializada en riesgos y desastres, pero que poco se analiza como concepto y casi nunca se debate fuera del contexto y dificultades que demanda una recuperación en proceso. Poco se observan los elementos utilitarios del concepto y sus condicionantes, límites, referentes, ventajas y alcances para comprenderlo mejor. En múltiples estudios se han aceptado las definiciones institucionales, en las que el objetivo principal es restaurar, es decir, lograr que la comunidad luzca como estaba antes del impacto destructivo o desastroso. Y como meta a mediano y largo plazo, se pretende evitar la reproducción del riesgo que llevó a la destrucción. Sin embargo, escasamente se plantea la recuperación como un proceso que implica la oportunidad para mejorar más allá de lo material, pues, como se ha explicado ampliamente en este libro, la recuperación está basada

en la relación ser humano-naturaleza sustentable, respetando los derechos humanos y, de manera transversal, conectando con la cultura, historia, economía, ecología, política, el bienestar, entre otras tareas fundamentales.

Recuperaciones diversas en el proceso de desastre. Reflexiones y perspectivas para México es un libro multidisciplinario porque distintos especialistas, con su propia visión teórica y conceptual, se propusieron analizar un mismo objeto de estudio: los procesos de recuperación posterior a los impactos asociados a diversos agentes peligrosos, como sismos, inundaciones y contaminación ambiental que repercuten en una revulneración social y en problemas como el desplazamiento humano por desastres. Los autores tienen amplia experiencia en el tema, por lo que en cada caso analizado se plantea la disciplina específica y su relación con el objeto de estudio, tomando como base el marco teórico y conceptual definido en la introducción de este libro. Esta condición no es menor, pues la recuperación, *per se*, es un objeto que requiere—para su análisis—de una perspectiva multidisciplinaria y transdisciplinaria. Su complejidad es tal que, para comprender las etapas del proceso, se aplican los métodos y técnicas de disciplinas como la geografía, economía, antropología, historia, sociología, arquitectura, ingeniería civil, política, psicología, entre otras.

El presente libro contiene siete capítulos referidos al proceso de recuperación que se presenta después de los impactos asociados a diferentes peligros. En coincidencia, los casos estudiados muestran que la sociedad es afectada por ciertas amenazas debido a una vulnerabilidad que no se atendió adecuadamente. En consecuencia, durante la etapa de impactos y emergencia o crisis, se magnificaron estas condicionantes. Y después de la emergencia, los individuos y comunidades padecieron una nueva forma de vulneración que se sumó a la anterior, lo que magnificó el duelo emocional y psicológico, así como la depresión, ansiedad, crisis económica e incertidumbre que padecen quienes pretenden recuperarse, en medio de contextos cotidianamente complejos y altamente burocratizados, permeados por la corrupción y la impunidad. El análisis general de los instrumentos financieros nacionales para atender la respuesta muestra que las principales estrategias son deficientes y permiten el lucro económico de grupos de poder que resultan beneficiados durante la reconstrucción material.

En el primer capítulo, cuyo título es *Recuperaciones diversas en el proceso de desastre: una introducción*, Daniel Rodríguez Velázquez y Naxhelli Ruiz Rivera

presentan las recuperaciones diversas como problema conceptual y de política pública. El capítulo delinea algunos de los principales problemas conceptuales de la recuperación, en el marco de las distintas perspectivas sobre los desastres y la gestión integral del riesgo, y revisa algunas de las principales definiciones que sobre el tema se han planteado en la literatura especializada. En este arranque, se revisa y contrasta la recuperación como ideal normativo, respecto a los diferentes problemas empíricos que están presentes en los contextos específicos de recuperación, muchos de ellos en condiciones de injusticia, violación a derechos humanos y vulnerabilidades exacerbadas. Este primer capítulo cierra con una reflexión sobre las aportaciones y debates principales de cada uno de los artículos del libro.

Respecto al segundo capítulo, intitulado *Desastre y recuperación en la administración pública*, de la autoría de Naxhelli Ruiz Rivera y Daniel Rodríguez Velázquez, se expone que las administraciones públicas (las antecesoras y la actual) tienen límites para cumplir cabalmente con la satisfacción de necesidades propias de la sociedad en un proceso de recuperación. Básicamente, los limitantes están relacionados con varios aspectos: 1) evaluaciones incompletas y parciales, desfasadas de los objetivos y procedimientos de ejecución; 2) dificultades para operar los mecanismos financieros, privados y mixtos, que en múltiples casos no han logrado evadir la corrupción, impunidad y la insuficiencia de dinero; 3) escasa o nula participación social en el diseño de las estrategias de recuperación que, en consecuencia, abren un amplio abanico de posibilidades de desaprobación por parte de los individuos que son el objeto de la recuperación, y 4) exclusión de factores culturales, psicológicos, históricos y ambientales, que son variables determinantes en la satisfacción en una recuperación.

En ese sentido, *Recuperaciones diversas en el proceso de desastre. Reflexiones y perspectivas para México* identifica plenamente los aspectos en los que debe trabajarse para mejorar las estrategias de recuperación en las instituciones de la administración pública. También, permite observar los aspectos que dificultan la actuación efectiva y rápida de las autoridades, con el fin de mejorar su respuesta frente a los escenarios desastrosos cada vez más frecuentes, según los indicadores técnicos. Se puede concluir que, si la recuperación es lenta y escasamente efectiva es, en gran parte, porque el sistema que atiende los desastres se ha enfocado históricamente en la respuesta, muy poco en la prevención y rara vez en lograr recuperaciones

exitosas. Desde la administración pública se entiende que la realización de obras ingenieriles y arquitectónicas es la prioridad después de una tragedia. Y casi nunca se busca resarcir, fortalecer y mejorar los lazos que cohesionan y mejoran las sociedades. Esto ocurre porque aún impera, en lo general, el esquema de la protección civil enfocada en la respuesta a la emergencia y porque ha sido lenta la transición hacia el modelo de la Gestión Integral de Riesgos de Desastres.

Por medio de esta obra se entiende que la recuperación está enlazada a la reconstrucción de la infraestructura, la reposición de los bienes, servicios públicos y la vivienda; pero también con las emociones, con sentirse mejor de manera individual y estar mejor colectivamente, contar con mejores condiciones económicas y de vida después de una crisis. Los desastres afectan notablemente lo material, pero también la psique, y producen duelos profundos y traumas individuales y colectivos que son superados de mejor manera si se cuenta con la participación y el apoyo de la sociedad, y si el proceso de recuperación respeta los derechos humanos y se realiza en el marco de la gobernanza. En ese sentido, este libro invita a pensar en indicadores cuantitativos y cualitativos que fortalezcan una interpretación más efectiva y técnica de la complejidad que entraña una perspectiva positiva, que de manera práctica suele basarse en el éxito o el fracaso de la acción colectiva.

El libro presenta casos que involucran la participación ciudadana en la recuperación post-impactos y hace notables las tensiones y los beneficios de una gobernanza efectiva, frente a las imposiciones verticales que suelen implementarse después de una crisis, con el argumento de retomar o mantener el control social. En cada capítulo, los autores plantearon ideas y propuestas para procurar que los afectados mejoren su condición de bienestar, al considerar los factores culturales determinantes de cada contexto, para lo cual se hace necesario comprenderlos y respetarlos.

En este libro también se muestra que existen distintos tipos de recuperaciones y que, incluso, se han obtenido algunos éxitos cuando las realizan asociaciones y grupos que no dependen de la administración gubernamental, sino que tienen como base la participación ciudadana. Para efectuar una recuperación exitosa, se cuenta con numerosos recursos, métodos de diagnóstico y evaluación, sin embargo, pocas veces se procede con conocimiento y siguiendo una estrategia efectiva con respeto a los derechos humanos y con base en cada

contexto sociocultural, como lo muestran las evidencias aportadas por los estudios contenidos en este libro.

Para vincular los distintos capítulos a una conceptualización concreta, esta obra define la recuperación como:

El proceso de restablecimiento del bienestar físico, psicosocial y económico de las personas afectadas, en respuesta a los daños y pérdidas acaecidos en la fase crítica de un desastre, a través del restablecimiento de un umbral óptimo de las condiciones materiales de su entorno, la salud física y mental, y la restauración de la vida social y cultural. (página 19)

Por lo anterior, los autores sugieren que la recuperación debe definirse a partir de imágenes-objetivo contextualmente específicas que, en muchas ocasiones, se entienden erróneamente como el *regreso a la normalidad*, lo que ejemplifica el mal manejo de la conceptualización. Para definir dichos objetivos es fundamental que exista una evaluación de daños y de necesidades, para priorizar las acciones necesarias para la recuperación, por lo que resulta crucial e imprescindible:

1. Definir una imagen-objetivo adecuada para cada contexto
2. Evaluaciones iniciales
3. Evaluaciones de daños, materiales y económicos
4. Evaluaciones de necesidades, psicosociales y culturales
5. Participación social en todos los procesos
6. Recursos económicos suficientes

Sin estos elementos integrales, las recuperaciones dependen casi exclusivamente de los recursos económicos y materiales, están incompletas y seguirán fallando porque omiten la participación social, factor determinante en el éxito de un proceso determinado principalmente por aspectos culturales, psicológicos, históricos y ambientales.

Como se menciona en el libro, el financiamiento de la comúnmente denominada *recuperación post-desastre*, únicamente funciona si existe un acceso constante a recursos, a través de múltiples fuentes financieras (como uso de reservas,

fondos y fideicomisos de emergencia, donaciones privadas, etcétera). Sin embargo, distintas investigaciones han mostrado que el cumplimiento de los objetivos de recuperación solo se pueden llevar a cabo si existe un manejo claro y rendición de cuentas, como es el caso del extinto Fondo de Desastres Naturales, el cual mostró problemas importantes en dicho tema; ello llevó a su eliminación a pesar de ser un fondo internacionalmente reconocido para la atención durante y después de la crisis, es decir, las fases de emergencia, rehabilitación y reconstrucción.

El capítulo tercero, *Desplazamiento forzado interno y recuperación en procesos de desastre: crisis humanitaria y soluciones*, fue elaborado por el doctor Daniel Rodríguez Velázquez, a partir de un enfoque de derechos y desde la perspectiva de las ciencias sociales. Es un estudio mixto con casos de distintos países alrededor del mundo y anexos estadísticos que ayudan a identificar aspectos cuantitativos del desplazamiento forzado interno en México y el mundo. Con base en su lectura, se hace notable que el desplazamiento forzado interno y la recuperación son problemas muy complejos. Los individuos y comunidades, además de padecer el desastre asociado con alguna amenaza natural, se ven orillados a dejar todo y enfrentarse a las amenazas sociales representadas por el desarraigo, el desamparo, la pauperización, marginación y, en muchos casos, la desaparición forzada tan común en contextos de violencia. En ese sentido, el capítulo expone que las personas más vulnerables pueden ser víctimas de un prolongado desastre, iniciado por una amenaza natural y concatenado a las incapacidades gubernamentales para manejar casos de desplazamiento forzoso. En ese sentido, el desplazamiento forzado interno es un tema de política pública que debe manejarse desde la perspectiva de la Gestión Integral del Riesgo de Desastre, para despolitizarlo y enfrentarlo con estrategias internacionales y un enfoque de derechos humanos.

Como lo advierte el autor, el desplazamiento forzado interno por desastres está incrementando a nivel mundial y en México aún no se aborda con suficiente información técnica ni se le da seguimiento nacional. En sintonía con el segundo capítulo del libro, se reconoce que el mejoramiento de los registros de víctimas de desastres se debe llevar a través de la evaluación de daños pero, sobre todo, de la evaluación de necesidades. Con este cambio de enfoque, se contaría con información desglosada acerca de los aspectos sociales y humanos de la

vulnerabilidad social. En ese sentido, documentar el desplazamiento y las recuperaciones deben ser prioridades para esta administración y las siguientes. Los peligros relacionados con el denominado cambio climático repercuten en fenómenos meteorológicos más frecuentes e intensos o, por el contrario, sequías más prolongadas. Recordemos que los fenómenos hidrometeorológicos encabezan los indicadores de mayores impactos en pérdidas materiales y humanas, por encima de los fenómenos geológicos. Y para enfrentarlos con acciones integrales es fundamental contar con datos y análisis que sean interpretados e incorporados a estrategias de política pública.

Asumiendo la importancia del enfoque de derechos, el cuarto capítulo cuyo título es *Los derechos humanos de las personas mayores en la recuperación*, elaborado por Verónica Montes de Oca, Ana Fidelia Aparicio Trejo, Paola Carmina Gutiérrez Cuéllar y Rosaura Avalos Pérez, destaca la relación de las personas mayores frente a la recuperación. Hace notar que desde las políticas públicas se invisibiliza a las personas adultas mayores durante los procesos de recuperación, y propone mecanismos para tomarlas en cuenta como sujetos con capacidad de gestión y toma de decisiones.

Los argumentos de este capítulo surgen a partir de la revisión documental y de entrevistas a adultos mayores que padecieron impactos relacionados con tres amenazas: dos naturales (sismos e inundaciones) y una antrópica (contaminación atmosférica). Sus hallazgos se centran en dos esferas principales: 1) la vinculación que existe del envejecimiento con la noción de riesgo ante situaciones de desastre, y 2) la participación social, en donde la inclusión resulta un aspecto clave, no solo en la vida de las personas mayores, sino de todas las poblaciones. Es de gran importancia y consideración esta propuesta para superar el asistencialismo frente a distintos problemas, en particular los relacionados con la recuperación post-impacto, y se hace urgente la necesidad de consolidar un enfoque de derechos humanos para respaldar a las personas mayores. Además, las autoras realizan un análisis de datos presentados en diferentes foros y publicaciones que les permiten presentar diez propuestas específicas para hacer más efectiva la reducción de los riesgos para las personas mayores y para gestionar sus necesidades cuando se encuentran en un desastre, de manera que se fortalezcan sus capacidades con el respaldo y reconocimiento de sus propias comunidades y de las instituciones.

El quinto capítulo, *Intervenciones psicosociales en la recuperación de desastres*, en coautoría del maestro Javier Urbina Soria y la doctora Karina Landeros Mugica, expone detalladamente los elementos de orden psicosocial que se presentan en momentos de crisis o un escenario desastroso, en que son una prioridad las intervenciones frente a los casos de impacto emocional, para mejorar la condición de los afectados. Formula una interesante propuesta para ampliar la atención psicológica más allá de la intervención inmediata, hacia un acompañamiento durante el proceso de recuperación. Para ello se plantean medidas más integrales, duraderas y diversas opciones, tomando en cuenta la heterogeneidad de los individuos y las comunidades. En este sentido, se concluye que debe priorizarse una recuperación social, basada en las necesidades diferenciales de los grupos humanos, que incluya la atención para todos los sectores, incluso el personal de emergencias y de salud. En este documento se hace énfasis en estudiar más y mejorar la prevención desde el enfoque psicosocial, en afianzar las capacidades de individuos y grupos para enfrentar situaciones críticas y desastrosas, para reducir así los impactos y mejorar las condiciones que favorecen el comportamiento humano.

En la actualidad, los aspectos psicológicos son considerados poco prioritarios para las instituciones y dependencias de Protección Civil. Incluso en la mayoría de los protocolos o planes de recuperación, se muestra muy poco interés por la atención psicosocial. Y en los casos en los que se brinda apoyo, se realiza de forma tardía, breve y superficial. Por estas razones, este capítulo aporta elementos innovadores para lograr un acercamiento entre la recuperación psicosocial y la gestión del riesgo de desastre, considerando las propuestas de intervención psicosocial y, además, estudios de percepción y comunicación de riesgos. Como en los capítulos anteriores, se promueve la comprensión de la recuperación psicosocial como un proceso, por lo que debe atenderse la sociedad más allá del periodo crítico, y planificar etapas y acciones de intervención antes, durante y después de los impactos desastrosos. Los autores concluyen que debe darse la misma importancia a los aspectos psicosociales en casos de desastre como se le otorga a los elementos materiales, por ello, proponen incorporar la intervención psicosocial en los planes y protocolos de Gestión Integral de Riesgos, desde las fases de prevención y mitigación.

En *Aproximaciones en torno a la recuperación del patrimonio cultural mexicano*, sexto capítulo de este libro, el maestro David Antonio Torres Castro plantea, de manera muy sólida y argumentada, la relevancia de incorporar el enfoque de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres en la recuperación del patrimonio perjudicado por amenazas de impacto súbito, tales como los sismos. Es pertinente, como lo señala el autor, distinguir los tipos de impactos y con esa base proponer procedimientos de apoyo eficiente, para la infraestructura pública y la privada. El enfoque patrimonial nos muestra las consecuencias del debilitamiento de los sistemas institucionales diseñados para la protección, mantenimiento y preservación del patrimonio cultural, orientados mayormente a la recuperación de la dimensión material y no en el patrimonio intangible, que es fundamental en la articulación de las memorias, identidades, creencias y demás procesos culturales de cualquier sociedad.

De manera precisa, en este capítulo se aportan definiciones específicas para distinguir teóricamente desde la perspectiva patrimonial la recuperación, rehabilitación, restauración, reconstrucción, *retrofitting* y la reparación. Como en los capítulos anteriores, el doctor Torres Castro plantea mejorar la evaluación de daños y ampliar la evaluación de necesidades para que la administración pública pueda priorizar y focalizar acciones de recuperación. En la actualidad, son distintas las acciones que se aplican en las recuperaciones patrimoniales impactadas en desastres, pero la mayoría están destinadas hacia los recursos económicos y la gestión de los mismos. Sin embargo, la sociedad en un desastre, al perder su vivienda, queda en condiciones de fragilidad económica, emocional y laboral, y no cuenta con acciones que le permitan participar como agente activo en la recuperación patrimonial, por lo que termina manejada por instituciones externas y contratistas con capacidad de lidiar con la burocracia y los trámites técnicos en lo que se denomina atención vertical (*top bottom*).

Dentro de los hallazgos, con base en casos nacionales e internacionales, el autor muestra que la recuperación del patrimonio cultural es un proceso que, bien logrado, contribuye a la recomposición social por medio de la participación de los miembros de la comunidad afectada. El problema reside en encontrar una forma coordinada y multidisciplinaria que permita utilizar los recursos disponibles para la recuperación de los bienes patrimoniales. El actual sistema de gestión de riesgos para patrimonio cultural debe transitar hacia una visión que

reconozca los valores intangibles y sociales como una parte fundamental a rescatar tras un desastre y dejar de enfocarse únicamente en la recuperación material. En este sentido, si se omite un proceso de recuperación post-impacto con una visión sustentable, holística y centrada en las personas y en las prácticas culturales fundamentales de cada comunidad puede ocasionarse una ruptura cultural.

Por los argumentos expuestos en estas conclusiones, el libro *Recuperaciones diversas en el proceso de desastre. Reflexiones y perspectivas para México* es una advertencia para que actúen responsablemente quienes intervienen en un proceso de recuperación. Deben comprender que el mayor logro no está solamente en restituir las condiciones materiales, sino en recuperar el *continuum* de la vida cotidiana, así como consolidar las capacidades para prevenir y evitar otro desastre. En ese sentido, la recuperación es una oportunidad para mejorar y reducir la construcción social de condiciones de riesgo, para incorporar profesionalmente la perspectiva sustentable del desarrollo socioeconómico y para lograr sociedades más resilientes. Como se ha sintetizado en esta obra, la recuperación no es un resultado por sí mismo, sino un proceso con múltiples acciones e intervenciones específicas y generales, de todos los actores e instituciones involucradas en mejorar la calidad de vida afectada en un desastre.♦

Referencias

- Aldrich, D. (2015). Social capital in post disaster recovery: strong networks and communities create a resilient east Asian community. En Aldrich, D., Oum, S. y Sawada, Y. (Eds). *Resilience and recovery in Asian Disasters, community ties, market mechanisms, and governance* (pp.19-34). Springer.
- Bolin, R. y Bolton, P. (1986). *Race, religion, and ethnicity in disaster recovery*. FMHI Publications. https://digitalcommons.usf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1087&context=fmhi_pub
- Prince, S. (1920). *Catastrophe and social change. Based upon a sociological study of the Halifax Disaster*. [Tesis de doctorado]. Columbia University. <https://www.gutenberg.org/files/37580/37580-h/37580-h.htm#tn-bottom>

Semblanzas curriculares

Naxhelli Ruiz Rivera

[nruiz@geografia.unam.mx]

Investigadora titular del Departamento de Geografía Social del Instituto de Geografía de la UNAM. Es doctora en Estudios del Desarrollo (University of East Anglia), maestra en Estudios Regionales (Instituto Mora) y licenciada en Etnología (ENAH). Es docente y tutora de los Programas de Posgrado en Geografía y Ciencias de la Sostenibilidad y en la Licenciatura en Geografía Aplicada en la Escuela Nacional de Ciencias de la Tierra. Coordinadora del Seminario Universitario de Riesgos Socioambientales de la UNAM. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 2; miembro del Comité Científico Asesor en Ciencias Sociales del Sistema Nacional de Protección Civil y presidenta de la Comisión Técnica de Resiliencia Urbana y Territorial del Consejo de Resiliencia de la Ciudad de México. Sus publicaciones y proyectos se enfocan en entender la vulnerabilidad socioambiental en las ciudades; las políticas públicas en torno a la reducción del riesgo de desastre y la planeación territorial.

Daniel Rodríguez Velázquez

[drvunam@gmail.com / danielo60101@yahoo.com]

Profesor titular de la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM. Es doctor en Ciencias Sociales (Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco). Docente y tutor del programa de Maestría en Trabajo Social de la UNAM, integrante del Comité Técnico Asesor del Seminario Universitario de Riesgos Socio-Ambientales de la UNAM, del Consejo Académico del Área de Ciencias Sociales de la propia UNAM, y del Comité Académico del Diplomado Desastres y Cambio Climático del Instituto

Mora. Miembro fundador del Comité Científico Asesor en Ciencias Sociales del Sistema Nacional de Protección Civil. Profesor e investigador invitado en diversas universidades y centros de investigación en México, Estados Unidos, Holanda, Chile y Colombia. Sus líneas de investigación, publicaciones nacionales e internacionales y proyectos se dirigen al análisis y comprensión de los desastres como procesos complejos, su prevención, recuperación y vínculos con procesos territoriales, climáticos y políticos, destacando aspectos de política pública y participación social.

Verónica Zenaida Montes de Oca Zavala

[vmoiis@gmail.com]

Socióloga (1989), maestra en Demografía (1997) y doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios de Población por El Colegio de México (2001). Es investigadora titular C en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM desde hace 28 años. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 3. Desde el año 2012 fue designada como coordinadora del Seminario Universitario Interdisciplinario sobre Envejecimiento y Vejez de la UNAM, donde desarrolla actividades académicas y culturales con más de 30 dependencias universitarias. Fue presidenta de la Asociación Latinoamericana de Población durante el periodo 2017-2018. También ha publicado libros, artículos y capítulos a nivel nacional e internacional sobre el proceso de envejecimiento demográfico en la región de América Latina y el Caribe, estudios gerontológicos, redes sociales y sistemas de protección social.

Ana Fidelia Aparicio Trejo

[anfiat@gmail.com]

Urbanista por la Facultad de Arquitectura de la UNAM, egresada de la Maestría en Estudios Urbanos por El Colegio de México y estudiante del Doctorado en Estudios de Población (COLMEX). Cuenta con una especialización en Políticas del cuidado con perspectiva de género por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Es

colaboradora del Seminario Universitario Interdisciplinario sobre Envejecimiento y Vejez (SUIEV) de la UNAM, en el que ha participado con publicaciones y proyectos de investigación sobre envejecimiento, género y derechos humanos.

Paola Carmina Gutiérrez Cuéllar

[carmina.gutierrez@uabc.edu.mx / paola.carmina1721@gmail.com]

Profesora investigadora en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Es doctora en Ciencias Sociales por la FLACSO México, maestra en Estudios Regionales por el Instituto Dr. José María Luis Mora, y licenciada en Sociología por la UAM-Azcapotzalco. Ha realizado estancias de investigación en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y en la Universidad de Vermont en Estados Unidos. Sus líneas de investigación incluyen: políticas sociales y actores públicos a nivel estatal en México, vejez y procesos de envejecimiento en la frontera norte de México, discriminación, cuidados y derechos humanos de las personas mayores, de los cuales cuenta con artículos y capítulos de libro. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel 1 y representante de la UABC en el Seminario Universitario Interdisciplinario sobre Envejecimiento y Vejez (SUIEV) de la UNAM.

Rosaura Avalos Pérez

[rosauraap@gmail.com]

Secretaria técnica del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y docente en la Escuela Nacional de Trabajo Social (ENTS), de la UNAM. Es maestra en Antropología Social por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Ciudad de México. Licenciada en Trabajo Social por la ENTS. Ejerce labores docentes en la UNAM con 20 años de antigüedad. En su área de especialidad es integrante del Seminario Universitario sobre Envejecimiento y Vejez de la UNAM (SUIEV) desde 2012 y presidenta de la Red Nacional de Trabajo Social Gerontológico

(Renasge), ha participado en eventos nacionales e internacionales con ponencias sobre diversos temas relacionados con el envejecimiento y la vejez en México. Sus líneas de investigación se refieren a redes sociales de apoyo para personas mayores; educación a lo largo de la vida; política social de atención a las personas mayores, y entornos accesibles y favorables para el envejecimiento. Es autora y coautora de capítulos en libros y artículos de revistas.

Javier Urbina Soria

[jaurso@gmail.com]

Es maestro en Psicología por la Facultad de Psicología de la UNAM, de la cual fue director y en la que actualmente es profesor de tiempo completo, así como coordinador académico de la Maestría con Residencia en Psicología Ambiental. Forma parte del Consejo Académico del Área de Ciencias Sociales. Sus principales líneas de trabajo e investigación abordan diversos campos del amplio espectro de las interacciones ambiente-comportamiento: percepción y comunicación de riesgos ambientales; percepción social del cambio ambiental global con énfasis en cambio climático; cultura del agua; movilidad urbana; factores ambientales en la calidad de vida y el bienestar subjetivo; estrés ambiental; conductas ambientalmente relevantes (psicología de la sostenibilidad, psicología de la conservación, psicología verde). En el Gobierno Federal fue director general de Promoción de la Salud y en tal carácter organizó la Quinta Conferencia Mundial de Promoción de la Salud, auspiciada por la Organización Mundial de la Salud. Entre otras reuniones internacionales que ha organizado están: la 22 Conferencia de la Environmental Design Research Association, y el Segundo Congreso Mundial de Riesgos, patrocinado por la Society for Risk Analysis. Recibió el Premio Interamericano de Psicología Ambiental otorgado por la Sociedad Interamericana de Psicología. Fue presidente de la Sociedad Mexicana de Medicina Conductual y actualmente forma parte del Comité Científico Asesor en Ciencias Sociales del Sistema Nacional de Protección Civil, así como del Seminario Universitario de Riesgos Sociales y Ambientales de la UNAM.

Karina Landeros Mugica

[karinapsicologia@gmail.com]

Licenciada en Psicología y doctora en Psicología dentro del campo social y ambiental por la Facultad de Psicología de la UNAM. También fue asistente de proyecto a nivel posdoctorado en el Instituto de Geografía, dentro del Proyecto Conacyt MISTLI: Monitoreo, Instrumentación y Sistematización Temprana de Laderas Inestables. Fue miembro del Board de la International Association People-Environment Studies. Es docente investigadora de tiempo completo en la Licenciatura de Psicología, dentro del área de Procesos Psicosociales y Culturales, y en el programa de Maestría en Psicología con residencia en Psicología Ambiental, de la Facultad de Psicología de la UNAM. Ha participado, desde 2005 a la fecha, en diferentes proyectos sobre cambio ambiental global, cambio climático, riesgos ambientales, comportamiento proambiental, cultura del agua, entre otros. En dichos proyectos ha colaborado con otras instituciones académicas y gubernamentales como la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Comisión Nacional del Agua (Conagua), Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred).

David Antonio Torres Castro

[david_torres@inah.gob.mx]

Es licenciado en Restauración de Bienes Culturales por la Escuela Nacional de Conservación, Restauración y Museografía (2005-2010), y maestro en Riesgo, Desastres y Resiliencia por la University College London (2019-2020) del Reino Unido. También estudió Gestión de Riesgos aplicados al Patrimonio Cultural en la Universidad de Ritsumeikan (2018) en Kyoto, Japón. Forma parte de la Coordinación Nacional de Conservación del Patrimonio Cultural (CNCPC) del Instituto Nacional de Antropología e Historia desde 2010. Desde ahí, participó en la recuperación y atención inmediata del patrimonio cultural posterior a los sismos de 2017 en los estados de Oaxaca, Puebla y Ciudad de México. En 2021 organizó el primer Congreso Digital

sobre Experiencias en Gestión de Riesgos para Patrimonio Cultural en Iberoamérica, en conjunto con el Centro Internacional de Estudios sobre Preservación y Restauración del Patrimonio Cultural (ICCROM), con sede en Roma. Ha sido docente en diversos centros de formación sobre restauración y patrimonio cultural, entre ellos en su alma mater, la Escuela Nacional de Conservación, Restauración y Museografía y en la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH).

Raymundo Padilla Lozoya

[raypadillalozoya@hotmail.com]

Es profesor investigador de la Facultad de Letras y Comunicación de la Universidad de Colima. Licenciado en Letras y Periodismo, maestro en Historia y doctor en Antropología por el CIESAS, sede Ciudad de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 1. Es autor y coautor de cuatro libros y cuatro videodocumentales, ha escrito más de 170 capítulos de libros, artículos de difusión y divulgación, ha impartido más de 155 ponencias y conferencias nacionales e internacionales. Ha sido director, codirector o sinodal de 34 tesis de licenciatura, maestría y doctorado y ha participado, dirigido o codirigido 20 proyectos con financiamiento nacional e internacional. Profesor invitado de distintas instituciones. Es miembro corresponsal nacional de la Academia Mexicana de la Historia, y miembro de la REDESclim-Conacyt. Su libro más reciente es *Historia y memoria de los huracanes y otros episodios hidrometeorológicos extremos en México. Cinco siglos: del año 5 pedernal a Janet*, en coordinación con Virginia García-Acosta.

Georgina Guadalupe Rivas Bejarano

[grivas2@ucol.mx]

Cursó la licenciatura y la maestría en Arquitectura en la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad de Colima, donde presentó la tesis *Destrucción y reconstrucción socioespacial de la vivienda*, asociada al sismo del 2003 en Colima. Se especializa

en investigar temas urbanos en zonas de riesgo y reconstrucción post-impacto de manifestación natural. Ha sido ponente en coloquios y congresos nacionales e internacionales. Fue ponente en el Coloquio Internacional Riesgos y Desastres ante Miradas Humanísticas y Sociales. Recientemente participó como ponente en el xxiv Congreso Nacional de Geografía, en Colima, en el año 2020. Su propuesta metodológica ha abierto una línea de investigación en los estudios arquitectónicos y urbanísticos locales. Como maestra en Arquitectura por la Universidad de Colima, se ha especializado en urbanismo y reconstrucciones de desastres.

**Recuperaciones diversas ante el proceso de desastre:
reflexiones y perspectivas para México**

se terminó de producir en diciembre de 2022.

Esta publicación fue editada por

la Secretaría de Desarrollo Institucional

a través del Seminario Universitario de Riesgos Socio-Ambientales, UNAM.

El cuidado de la edición estuvo a cargo

de Naxhelli Ruíz Rivera y Laura Sánchez de Jesús.

Para su formación se utilizó la superfamilia tipográfica

Alegreya, de Juan Pablo del Peral.

