

## **LA PLANEACION DEL TERRITORIO Y LOS GRUPOS VULNERABLES EN LA PREVENCIÓN DE LOS DESASTRES**

**Geog. José Antonio Pérez Campos**

*Subdirector de Estrategias Sectoriales, Dirección General de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Social*

La presencia de fenómenos destructivos en México ha puesto en evidencia la falta de un sistema adecuado y actualizado de protección civil, los decesos presentados por el huracán Pauline en 1997 y las lluvias convectivas de septiembre de 1998 en Chiapas lo demuestran. La falta de una adecuada alerta y de una capacidad de movilización oportuna de la población vulnerable ocasionó tragedias que en el umbral del siglo XXI no debieron ocurrir. Adicionalmente debe hablarse sobre la inadecuada o nula planeación del ordenamiento territorial en ambos casos, donde la población afectada se encontraba en áreas restringidas para el desarrollo urbano. Una variable que debe sumarse a esas situación es la ambiental, en ambos casos el impacto a la vegetación natural y la transformación no planificada del uso del suelo en las zonas altas o de sierra facilitó que grandes volúmenes de material edafológico y geológico se precipitara y se enfrentara a la población asentada en las zonas federales de los cauces y cuerpos de agua.

Estos procesos, sin duda, son efecto de un rezago en el desarrollo que se presenta en el país. A nivel global, el Banco Mundial ha reconocido que el número de personas que viven bajo el concepto de pobreza absoluta es del 20 por ciento de la población y la cifra sigue creciendo, y que esa quinta parte de la población mundial reside en países de Asia, África y de América Latina, donde el nivel de vida disminuyó en la década de los ochenta.

México ha tenido una importante trayectoria en el tema de apoyo a los grupos de personas vulnerables. En las dos últimas décadas la atención que se ha generado rebasa con mucho las acciones que se venían haciendo en décadas anteriores. Antes se palpaba una orientación de asistencia social y de ayuda humanitaria; hoy podemos ver que la atención para los grupos vulnerables es un derecho social adquirido y que su atención cuenta con líneas específicas dentro del presupuesto federal, a pesar de que sus alcances son limitados. En particular podemos ver en forma comparativa que los

recursos destinados para la atención de grupos vulnerables se ha incrementado en forma sustancial.

En el presente documento adoptaremos la definición contenida en el Programa de Hábitat, aprobada en la segunda conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos, celebrada en Estambul en 1996. En ella se entiende por grupo vulnerable a aquel conjunto de personas caracterizadas por contar con desventajas, marginación y exclusión de las tendencias socioeconómicas predominantes y de los procesos de adopción de decisiones, así como la falta de acceso en condiciones de igualdad a los recursos y a las oportunidades.

El concepto de grupos vulnerables está en el lado opuesto del desarrollo urbano sustentable, el cual implica una distribución adecuada de la población, la promoción del desarrollo económico y social, la salud y la educación, y la conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible de sus componentes. Mientras tanto, los grupos vulnerables se identifican por encontrarse bajo una fuerte marginación social y económica, por la falta de salud y educación, así como por la falta de oportunidades, que en muchos aspectos se encuentra afectando al medio ambiente.

Para entenderlo vemos que existe un gran camino por recorrer como el que señala la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) para lograr el desarrollo sustentable: la sustentabilidad del desarrollo va mucho más allá de las transformaciones tecnológicas en los procesos industriales que utilizan intensivamente los hidrocarburos o en los patrones de manejo de los recursos naturales renovables, lo cual es relevante. Implica estructurar las bases mismas del desarrollo teniendo como objeto central al hombre, así como la transformación de los sistemas económicos de mercado, para incluir en ellos nuevas concepciones sobre los derechos individuales y sociales.

Los grupos que encontramos involucrados dentro de este contexto son los niños menores de 14 años, ancianos mayores de 65 años, mujeres gestantes y lactantes, personas con discapacidad, indígenas y personas en extrema pobreza.

En el caso de los niños se considera que éstos no pueden responder en forma suficiente a la presencia de un fenómeno, por lo regular no cuentan con información previa, no tienen autonomía, ni decisión de sus actos, no son sujetos para enviarles notificaciones

ni avisos ni alertas oportunos. Aunque en la actualidad en las actividades y respuestas en simulacros y la incorporación a libros de texto sobre el problema, se considera que en materia de riesgo y vulnerabilidad pronto estarán en mejor situación que los adultos.

El grupo de ancianos o personas de la tercera edad tiene muchas similitudes con el grupo de niños, por sus condiciones de alta dependencia y sus características de senilidad acumulativa, que no permite contar con un sujeto de rápida respuesta, con falta de autonomía, con problemas de desplazamiento y con atenciones de salud especiales. Este grupo sí presenta una alta vulnerabilidad para la atención de los desastres, su situación no es fácil o factible de superar como los niños, su número se verá incrementado en la pirámide de edades y será posible establecer que las personas que arriben a este grupo puedan llegar en mejores condiciones de conocimiento y entrenamiento, aunque las limitaciones físicas sean difíciles de superar. Este grupo sí es altamente vulnerable.

Las mujeres gestantes y lactantes también son un grupo muy vulnerable en los casos de siniestros, aunque regularmente se trata de personas en una edad muy clara y consciente y de rápida respuesta, la necesidad de mantenerse con una carga adicional que le proporciona incomodidades, requerimientos de descansos continuos, de tratamientos específicos, que las hace frágiles a otras decisiones, a una dependencia constantes y a una falta de movilidad abierta.

Los indígenas también son incluidos dentro de los grupos vulnerables, considerando que frecuentemente se ubican en sitios alejados a las zonas de desarrollo, con pocos medios de comunicación y con aislamiento social, económico y cultural incrementado. Sin embargo, la autonomía de sus culturas aún contiene reglas de convivencia con la naturaleza que les evita ser expuestos fácilmente a los fenómenos destructivos. Tenemos como casos recientes a los tarahumaras y grupos del norte del país, que la sequía de temporada y las heladas frecuentemente hacen estragos en esos grupos.

Las personas en extrema pobreza, quizá por ser mayoría dentro de los grupos vulnerables, son las más frecuentemente impactadas por los desastres. Es este grupo el que provee el mayor número de damnificados y de decesos en la ocurrencia de fenómenos destructivos. De acuerdo a los datos proporcionados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional, la población en extrema pobreza asciende a 26 millones de habitantes en el país. Estos pobladores se encuentran diseminados y se identifican por

asentarse en forma irregular, generando cinturones de miseria, vive en condiciones de franca necesidad alimentaria, educativa y de salud. La población para su adecuada seguridad requiere incrementar los niveles de alerta, de capacitación y sobre todo de incorporarlos lo más rápidamente posible al desarrollo.

Las personas con discapacidad son uno de los grupos que se han preocupado por mejorar sus propias condiciones de acceso a los beneficios de la sociedad. Según la Organización Mundial de la Salud para el año 2000 existirán en el mundo 600 millones de personas con discapacidad, equivaliendo a que una de cada diez personas en el planeta tendrá un problema de discapacidad y si a eso observamos que alrededor de la persona con discapacidad puedan involucrarse un promedio de cuatro familiares, cerca de la mitad de la población mundial estará involucrada con la discapacidad.

Estas cifras nos hablan de que el problema no es referido a alguna minoría, sino que es un problema de grandes magnitudes que no se ha atendido en su real dimensión. En México se identificaron por el DIF en 1995 un total de 2 millones 728 mil 45 personas menores de 20 años con discapacidad en el país.

A su vez la discapacidad se divide principalmente en las modalidades de ceguera, debilidad visual, sordera, debilidad auditiva, mudez, no habla bien, requiere aparato, amputación de miembro, malformación, parálisis cerebral, deficiencia mental, epilepsia, Síndrome de Down, autismo y otros.

En otros países como en Panamá el gobierno ha desarrollado un Proyecto de Fortalecimiento de los Centros de Atención a Discapacitados en materia de Prevención, Mitigación y Preparación de Desastres, cuyo objeto es el de preparar y capacitar al personal directivo, administrativo y técnico de instituciones participantes y padres de familia para salvaguardar la vida de estos grupos vulnerables al momento de una emergencia. Inicia el proyecto con un estudio de vulnerabilidad de la infraestructura y las condiciones de equipamiento especial, así como la construcción de rampas de acceso.

En México, a nivel federal, se encuentra que para las personas con discapacidad existen muchas adecuaciones en diferentes leyes generales, las cuales tienen diferentes alcances e implicaciones. El resultado de esta situación consiste en reconocer un

esfuerzo legislativo que se ha operado en la presente década y que arroja resultados positivos (ver Cuadro 1).

Existen también una serie de acuerdos a nivel federal que se generaron en el año de 1995 y que consisten principalmente en el acuerdo por el que se crea la Agencia del Ministerio Público Especial para las personas con discapacidad mental (6 de junio de 1995). También se registró el acuerdo que reforma y adiciona la normatividad en materia de compras del sector público para la participación de las empresas micro, pequeñas y medianas (8 de diciembre de 1995).

A nivel de entidades federativas también se encuentra un importante avance. Para 1998 en 27 estados ya se encontraban aprobadas sus leyes para la integración de personas con discapacidad, en donde se encuentran aspectos como los estímulos fiscales, los transportes especiales, viviendas adaptadas, contratación de estas personas, evitar barreras arquitectónicas, capacitación y la incorporación a la educación regular. Sin embargo no se especifican obligaciones para contar con tratos o apoyos específicos para la atención en caso de presentarse algún tipo de desastre.

Cuadro 1. Resumen de legislación federal para personas con discapacidad

Legislación	Fecha DOF	Sección	Comentarios
Ley General de la Educación	13 de julio de 1993	Capítulo IV Artículo 41	La educación especial está destinada a individuos con discapacidad Se propiciará la integración de menores a los planteles de educación regular.
Ley del Estímulo y Fomento del Deporte	28 de julio de 1994	Artículo 4 Fracción VII  Artículo 21 Fracción VIII  Artículo 27 Fracción XII  Artículo 35	Promover y fomentar el deporte en personas con discapacidad. Deportes autóctonos, tradicionales para personas con discapacidad o senectas. Los deportistas con discapacidad dispondrán de espacios adecuados para el desarrollo de sus actividades.
Ley Federal de Protección al	5 de agosto de 1994	Artículo 7	El proveedor dará facilidades para que personas con discapacidad puedan

Consumidor			utilizar los bienes o servicios que ofrecen. No pueden ser inferiores a los que determinen las disposiciones o normas oficiales, ni establecerá condiciones o limitaciones que reduzcan los derechos que correspondan.
Ley de Adquisiciones y Obras Públicas	5 de agosto de 1994	Artículo 19 Fracción XII	Habrán instalaciones para que las personas con discapacidad puedan acceder y transitar en inmuebles que se construyan, las que, podrán consistir en rampas, puertas, elevadores, pasamanos, asideras y otras instalaciones análogas.
Ley General de Asentamientos Humanos	5 de agosto de 1994	Artículo 3 Fracción XIX Artículo 33 Fracción IX Artículo 51 Fracción XIII	La construcción y adecuación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos garantizarán la seguridad, libre tránsito y accesibilidad que requieren las personas con discapacidad, estableciendo procedimientos de consulta sobre las características técnicas de los proyectos.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	28 de diciembre de 1994	Artículo 39 Fracción XXIII	Establecer con otras dependencias asistenciales, públicas y privadas, programas de asistencia, prevención, atención y tratamiento a discapacitados.
Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario	12 de mayo de 1995	Capítulo IV Artículo 43	Los concesionarios adoptarán medidas necesarias para atender discapacitados y a personas de edad avanzada.
Ley del Servicio de la Administración Tributaria	15 de diciembre de 1995		*
Ley del Seguro Social	21 de diciembre de 1995		*
Ley de Aeropuertos	22 de diciembre de 1995	Capítulo V Artículo 36	Los concesionarios y permisionarios de aeródromos adoptarán medidas para atender a personas con discapacidad,

			así como a las de edad avanzada.
--	--	--	----------------------------------

Fuente: Elaboración propia con base en el Diario Oficial de la Federación.

### Situación programática

En el caso del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 se contempla la situación de los grupos en extrema pobreza y se señalan las localidades que serán ejes de generación de beneficios de acuerdo a su cercanía. También contempla acciones para el combate a la pobreza, a través del mejoramiento de la calidad de vida de estas personas, pudiendo ser el proceso dotando de servicios públicos municipales, mejorando la infraestructura, mejorando los accesos a la vialidad, entre otras. Dentro de los programas estratégicos se aplican varias líneas de acción para la prevención de desastres a través de la regulación del uso del suelo en la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial.

También en 1995 el DIF presentó el Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, que aún se encuentra vigente y que busca contribuir al desarrollo de nuestra sociedad de una nueva cultura de consideración a las personas con discapacidad: una cultura de respeto a su dignidad y a sus derechos humanos, sociales y políticos; una cultura que multiplique sus opciones productivas, culturales, deportivas y recreativas.

### Estudio de caso

Un ejemplo palpable del cual ya se cuenta con datos más o menos precisos es el caso de la presencia del huracán Pauline, en particular en las costas del estado de Guerrero, donde la mayor afectación ocurrió en el puerto de Acapulco. En el siguiente cuadro se presentan los resultados de las condiciones de vivienda que se identificaron en la parte del parque nacional El Veladero:

**Cuadro 2. Situación de viviendas en zonas de alto riesgo en Acapulco**

Polígono	Viviendas		Casa tipo			Tipo de riesgos			Alta T	Pendiente
	Habitada	Deshabitada	Simple	Mixto	Consolidada	Deslave	Rocas	Cauce		
1	1	28	8	20	1	-	-	29	-	-
1-A	28	27	55	-	-	15	-	25	-	18
2	677	210	717	112	58	375	104	260	16	487
3	393	71	388	57	19	115	147	214	-	299
4	17	8	18	4	3	22	11	11	-	23
5	249	81	284	43	3	204	12	210	-	245
6	165	88	161	62	30	227	98	132	17	52
Total	1,530	513	1631	298	114	958	372	881	33	1,124

### **Conclusiones**

Las personas que mayor daño perciben ante la ocurrencia de algún fenómeno destructivo son las consideradas vulnerables. Las personas con discapacidad no cuentan con la suficiente infraestructura para enfrentar los obstáculos arquitectónicos en las ciudades regularmente, menos ante una situación de emergencia.

### **Tareas pendientes**

- Evitar los asentamientos humanos en zonas de alto riesgo
- Evitar el deterioro de bosques y selvas
- Revisar la legislación vigente en materia de discapacidad y en materia de protección civil para personas con discapacidad
- Fomentar que la nueva ley de protección civil tenga un capítulo sobre grupos vulnerables
- Identificar personas con discapacidad en zonas de alto riesgo para que los albergues cuenten con equipos
- Que los programas de protección civil cuenten con apartado de grupos vulnerables



## Bibliografía

Bonilla Cáceres, Rafael. *Informe Nacional. Sistema Nacional de Protección Civil*. Ministerio de Gobierno y Justicia. República de Panamá. Reunión Regional México - Centroamérica - El Caribe sobre Prevención de Desastres, México, 26 al 28 de abril de 1999.

SEMARNAP. *México, hacia el desarrollo sustentable. Bases de la transición*. México, D.F., 1996.

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia DIF. *Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad. Presentación*. México, D.F., 1995.