



ALLAN LAVELL
EDUARDO FRANCO
(Editores)

***ESTADO, SOCIEDAD Y
GESTIÓN DE LOS DESASTRES
EN AMÉRICA LATINA***

EN BUSCA DEL PARADIGMA PERDIDO

LA RED

Red de Estudios Sociales en Prevención de
Desastres en América Latina

1996

Este libro ofrece los resultados del proyecto de investigación "Sistemas nacionales de prevención y atención de desastres en América Latina: un estudio comparado de experiencias de implementación", concebido y ejecutado por la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED) y realizado con el apoyo de ODA del Reino Unido, ECHO de la Unión Europea y CIID de Canadá. Incluye los casos de Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Colombia y Perú. Aborda el origen y la evolución de los organismos gubernamentales y sistemas nacionales que estos países se han dado en las últimas décadas para la gestión de los desastres, ligándolos tanto a las experiencias de desastres vividos como a los procesos sociales y políticos de esos países y de la región. En base a estudios de caso, realizados por investigadores e instituciones involucradas en el tema, somete a crítica la implementación de estas estructuras, revela las nociones que las informan, identifica a los actores sociales que intervienen y compara los procesos de tal manera de llegar a conclusiones generales para la región latinoamericana. Haciendo uso de un marco teórico que considera los más recientes y significativos avances sobre el tema y recogiendo la experiencia real del esfuerzo de los países para abordar esta problemática, sus conclusiones contribuyen tanto a reconocer los factores y procesos que significan estas estructuras como a la formulación de propuestas en ese campo.

Poco a poco los desastres dejan de ser vistos como las grandes emergencias producidas por fenómenos naturales imprevisibles y pasan a ser reconocidos como el resultado de la combinación de un conjunto de variados factores que son parte de los procesos sociales de los países. Un terremoto, una erupción volcánica, una inundación o una sequía no son suficientes para producir un desastre: las construcciones inadecuadas para un medio en donde históricamente se han repetido los terremotos, la ocupación de las faldas de los volcanes activos como medio único y permanente de subsistencia, la ocupación de los cauces y las riberas de los ríos y quebradas por pequeñas poblaciones o por grandes ciudades, los sistemas productivos e infraestructuras incompatibles con las características del medio ambiente, la incapacidad de los Estados y sociedades para controlar u orientar estos procesos, son hechos que muestran a los desastres como el resultado de procesos que comprometen a muchos aspectos y actores de la sociedad. En los años setenta y ochenta en América Latina, los países de la región han creado o reformado muchos de los organismos gubernamentales y sistemas nacionales encargados de la problemática de los desastres. ¿En base a qué concepción de los desastres, a la participación de qué instituciones y actores sociales, siguiendo qué modelos y bajo la influencia de qué experiencias de desastres y de períodos políticos ha ocurrido esto? ¿Qué nivel de implementación y efectividad muestran estas estructuras en los diferentes países? ¿Logran incorporar todos los aspectos, actores e instituciones involucrados en los procesos que generan los desastres? ¿Deben hacerlo? ¿Cómo y en qué medida? Todas estas son preguntas que este libro busca responder para explicarse la situación de estas estructuras gubernamentales o nacionales, identificar sus límites, señalar sus posibilidades y ofrecer nuevas perspectivas para la innovación y el cambio.

TABLA DE CONTENIDO

CAPÍTULO 6: PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES EN MÉXICO	5
ELIZABETH MANSILLA	5
INTRODUCCIÓN	5
LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES EN MÉXICO	7
EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL	15
DESARROLLO DE LAS ACCIONES DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES	22
AVANCES Y PERSPECTIVAS DE LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES A PARTIR DEL SÍNAPROC	30
BIBLIOGRAFÍA	32

CAPÍTULO 6: PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES EN MÉXICO

Elizabeth Mansilla

IIE-UNAM

INTRODUCCIÓN

México es un país con una amplia geografía y en cuyo territorio se conjugan una serie de amenazas físico-naturales que pueden dar lugar a desastres. Entre las amenazas más importantes se encuentran los sismos, el vulcanismo y los diferentes tipos de fenómenos hidrometeorológicos, tales como inundaciones y huracanes.

En relación al primer tipo de amenazas, México está considerado como uno de los países con más alta sismicidad en el mundo, ya que en él se concentra alrededor del 6% de la actividad sísmica mundial. Esto se debe a que su territorio se localiza en una región donde interactúan cinco importantes placas tectónicas: Cocos, Pacífico, Norteamérica, Caribe y Rivera, además de algunas otras fallas regionales o locales con distintos grados de actividad sísmica, entre las que destacan la de Acambay, localizada en la zona central, y el sistema de fallas de Ocosingo, en Chiapas, al sur del país. Las zonas afectadas por sismos comprenden todo el territorio de 11 estados y parte del territorio de otros 14, abarcando en conjunto más del 50% del total nacional. Por las características del subsuelo, la ciudad de México es una de las zonas que presentan mayor riesgo frente a la ocurrencia de sismos de gran magnitud, como el que se espera se origine en la brecha sísmica de Guerrero.

En lo que se refiere al vulcanismo, al interior del territorio mexicano existen actualmente 16 volcanes activos, de los cuales 6 están considerados como de alto riesgo, 7 de riesgo intermedio y 3 de riesgo moderado. La mayoría de estos volcanes se localizan dentro de la Cordillera Neovolcánica o Faja Volcánica Mexicana, la cual abarca el territorio completo de 2 entidades federativas y parte de otras 12, y cuya población asentada en la zona de influencia es de 36 millones de habitantes. Asimismo, existen otros volcanes activos que no pertenecen a la Faja Volcánica Mexicana, pero que también presentan un alto nivel de amenaza, tales como el volcán San Martín, en el Estado de Veracruz, y el Chichón y el Tacaná, en el estado de Chiapas. Este último es el primer volcán de la gran cadena centroamericana de volcanes cuya peligrosidad es ampliamente conocida. Finalmente, destacan los volcanes localizados en la península de Baja California y el Bárcena y Everman, en las islas de Socorro y Guadalupe.

El tercer elemento causante de desastres, y el primero en importancia, es el de origen hidrometeorológico, como las perturbaciones ciclónicas y las inundaciones. Ambos fenómenos han causado a lo largo de la historia un gran número de daños y pérdidas económicas, ya que la gran extensión de litorales con que cuenta nuestro país hace que más del 70% del territorio nacional se vea afectado por su presencia. Las sequías, las

granizadas y las temperaturas extremas son factores que también se presentan constantemente en gran parte del territorio mexicano.

Por último, las posibilidades de desastres causados por amenazas de origen tecnológico son también muy elevadas, dado que más del 90% del territorio nacional se encuentra asentado sobre ductos que transportan sustancias peligrosas de alta explosividad, y un gran número de centros industriales -con establecimientos de alto riesgo- se localizan en el corazón de importantes centros urbanos (Mansilla, 1992).

Debido a los distintos tipos de amenazas, los desastres han estado presentes en México a lo largo de su historia. Su presencia constante y recurrente ha generado desastres cuyas magnitudes van desde lo extraordinario, como los terremotos de septiembre de 1985, hasta la mediana y pequeña magnitud, que día a día sufren un gran número de regiones en todo el país y cuyos daños, acumulados a través del tiempo, son difíciles de cuantificar con exactitud, pero bien podrían equipararse con las pérdidas producidas por los grandes desastres e incluso superarlas.

No obstante este panorama, en términos generales la prevención y mitigación no han sido consideradas como variables determinantes, ni siquiera de relativa importancia, en el diseño de las políticas de desarrollo instrumentadas por el Estado, a pesar de que durante algunas administraciones gubernamentales surgieron propuestas que bien pudieron ser el inicio de una política de prevención de desastres sólida y consistente, pero que nunca se pusieron en práctica.

Sin embargo, es hasta que ocurren los terremotos de 1985 cuando se intenta dar un giro para cubrir este abandono y se promueve la conformación del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC).

En este documento se analizan las políticas de prevención y atención de desastres en México, ejecutadas por los organismos gubernamentales anteriores a la creación del Sistema Nacional de Protección Civil y posteriores al surgimiento del mismo, e intenta recoger los aspectos más importantes que han caracterizado el funcionamiento del Sistema, a través del estudio de diversos casos de implementación en algunos de los mayores desastres ocurridos en México durante la última década y en un caso específico de pequeños desastres recurrentes. El estudio se divide en cuatro partes: las actividades de prevención y atención de desastres en México llevadas a cabo antes de la creación del Sistema, o al margen de él; la estructura del Sistema Nacional de Protección Civil; el desarrollo de las acciones del SINAPROC a través de diversas experiencias para implementarlo; y concluye con un apartado sobre las perspectivas de la prevención y atención de desastres en el país.

El trabajo contó con la colaboración de Erika Olvera, quien participó en varias etapas de la investigación, y de Ignacio Rubio, estudiante de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, quien colaboró en la recopilación y procesamiento de información. A ambos un reconocimiento. Asimismo, agradecemos a los titulares de la Dirección General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación la información proporcionada y, en particular, a las autoridades, dirigentes de organizaciones sociales y sindicales y a los pobladores de la huasteca veracruzana su hospitalidad, por

compartir con nosotros su conocimiento y por el interés con que respondieron a todas nuestras dudas.

LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES EN MÉXICO

En México, la prevención y atención de desastres, conceptuada en la actualidad como *protección civil*, presenta diversas variantes anteriores a la creación del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC). Un aspecto que ha caracterizado estas acciones, se halla directamente relacionado con las líneas generales de la política de cada uno de los sexenios gubernamentales y con la presencia de desastres de gran magnitud. Cabe destacar que, a lo largo de la historia del país, la prevención, mitigación y atención de desastres no ha sido una de las prioridades de dichos lineamientos políticos y en realidad lo que se ha hecho es tomar solamente algunas medidas preventivas y establecer líneas generales para la atención de desastres. Lo anterior está estrechamente relacionado con la concepción que aún se tiene en México, así como en otros países subdesarrollados, acerca de los desastres y que está vinculada con lo incierto de su ocurrencia; es decir, el hecho de que durante el periodo que le corresponde gobernar a una administración pueda o no ocurrir un desastre de gran magnitud, hace que las acciones de las instancias gubernamentales encargadas de proteger a la población civil estén orientadas hacia la atención de la emergencia, en lugar de buscar formas o mecanismos para prevenirla. Esto ha hecho de la prevención de desastres algo totalmente improvisado y, por consiguiente, desarticulado y poco eficiente, ya que las políticas de prevención y atención dentro del juego político son cartas que normalmente se tiran al azar, esperando que no tengan que ser utilizadas, al menos durante la administración vigente.

Sin embargo, los grandes desastres en México han estado presentes con relativa frecuencia y de ahí que se hayan tenido que tomar algunas medidas, aunque casi siempre tardías, pues la gran mayoría de los planes y programas que han existido se han elaborado después de la ocurrencia de un gran desastre y no antes, y su vigencia prácticamente está determinada por el tiempo de duración de cada una de las administraciones gubernamentales, o aún menos. Otro aspecto importante que cabe destacar es el hecho de que, a pesar de que en México existen tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), todas las iniciativas que han surgido para la atención de desastres provienen desde las instancias federales, lo que a su vez pone en evidencia la poca o nula capacidad de los estados y los municipios para elaborar e instrumentar sus propios planes y programas.

A continuación, se presentan algunas de las responsabilidades de organismos relacionados con la prevención y atención de desastres, así como los principales planes y programas que se han desarrollado hasta la fecha.

Responsabilidades Institucionales.

Una de las políticas de atención de desastres que se ha mantenido más o menos constante a lo largo de la historia del país, ha sido la de definir responsabilidades y ámbitos de competencia específicos para cada una de las instancias gubernamentales.

Lo anterior ha estado determinado por las características del desastre y por las del área impactada. En este contexto intervienen todas las secretarías de estado y los organismos descentralizados del gobierno federal, y a cada uno de ellos se les establece tareas específicas de atención y preparación para desastres. Las instancias gubernamentales y las acciones que más destacan son las siguientes:

- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que interviene en la prevención y atención de desastres causados principalmente por fenómenos hidrometeorológicos, como ciclones, inundaciones, lluvias intensas, etc., y su ámbito de competencia está referido a la construcción y preservación de obras hidráulicas y de los recursos agrícolas del país. Con esta instancia colabora estrechamente la Comisión Nacional del Agua, a cuyo cargo se encuentran las presas, control de ríos y lagos y, en general, el manejo de los recursos hidrológicos del país.
- La Secretaría de Salud extiende sus servicios al ámbito de prevención, tratamiento y recuperación de enfermedades provocadas por distintos fenómenos. Es decir, interviene en la atención de la salud de la población cuando ocurre un desastre, principalmente en lo que se refiere a atención médica general y control de epidemias. Recientemente, esta secretaría ha entablado relación con la Organización Panamericana de la Salud, mediante el programa de mitigación de desastres para hospitales, desarrollado por ese organismo; sin embargo, apenas se están estableciendo los términos de la colaboración entre ambos y aún no es posible evaluar sus resultados.
- La Secretaría de Desarrollo Social (antes de Desarrollo Urbano y Ecología) interviene, tanto a través de los planes de desarrollo urbano como de su atención a la problemática ecológica relacionada con el control de la contaminación (atmosférica, de suelos y agua), en los procesos de desertificación, preservación de la flora y la fauna, etc. A partir de 1988 y como primer programa de gobierno de Salinas de Gortari, dentro de esta Secretaría se crea el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), cuyo objetivo es apoyar con financiamiento y asesoría a las comunidades urbanas y rurales del país en la creación de programas productivos; sin embargo, recientemente se ha utilizado en el manejo y distribución de recursos destinados a las poblaciones damnificadas por desastres, aunque con un marcado matiz político, preferencial y selectivo.
- La Secretaría de Comunicaciones y Transportes interviene en el caso de que, por la ocurrencia de desastres, se vean afectadas las vías generales de comunicación, terrestres y marítimas, y su ámbito de competencia está referido a la restauración inmediata y conservación de las mismas.

En lo que se refiere a las responsabilidades de estos organismos gubernamentales, éstas se encuentran determinadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1993), y las acciones específicas que cada una de ellas aplica en el caso de desastres se encuentran establecidas en los Reglamentos Internos de cada dependencia.

A lo anterior, se suman el Plan de Emergencia DN-III-E, instrumentado por la Secretaría de la Defensa Nacional, y el Plan de Emergencia SMA, de la Secretaría de Marina.

Ambos tienen como objetivo prestar ayuda a la población afectada por desastres, aparentemente en lo que se refiere a la atención de damnificados, evacuación de la población asentada en zonas de riesgo, distribución de víveres y patrullaje de zonas desastreadas para evitar el pillaje.

Lo relevante de estos dos casos es que las instancias militares han estado siempre presentes a lo largo de la historia de los desastres ocurridos en México, antes e incluso después de la creación del Sistema Nacional de Protección Civil. El papel que juegan y la presencia misma de las fuerzas armadas presenta diferentes matices en cada desastre y se determina por la magnitud del mismo. En el caso de desastres de pequeña o mediana magnitud intervienen en forma inmediata, aunque de manera un tanto moderada; sin embargo, cuando se trata de desastres de gran magnitud, son las instancias militares las que mantienen "bajo control" la situación y su presencia se revela con mayor intensidad. Según se ha podido comprobar, y a diferencia de las versiones oficiales, el ejército implementa sus planes de emergencia y actúa de manera un tanto autónoma y al margen del resto de los organismos gubernamentales, cuya intervención la determina directamente el presidente de la república, pero en realidad es muy poco lo que se conoce acerca de estos planes, ya que son confidenciales y prácticamente desconocidas sus formas de operación no sólo por la población civil, sino por muchas de las instancias gubernamentales que se supone los coordinan.

Plan de Emergencia.

A raíz del terremoto de agosto de 1973, que afectó los estados de Puebla y Veracruz, y de una serie de lluvias torrenciales que causaron serias inundaciones en varias zonas del país, se establece, por acuerdo presidencial durante la administración de Luis Echeverría, el Plan de Emergencia. Este plan tenía como objetivo coordinar a las dependencias del gobierno federal para que pudieran asistir a la población en la etapa de atención durante la emergencia y en la de reconstrucción, además del establecimiento de un fideicomiso para las tareas de reconstrucción en las zonas más dañadas por el sismo y las inundaciones.

Al parecer, este plan fue elaborado "al vapor" del desastre, ya que desde que ocurrió el sismo y la aprobación en el Congreso transcurrieron tan sólo 10 días. Como consecuencia de ello, se da como resultado un plan inconsistente y desarticulado que tan sólo trata de resolver cuestiones inmediatas de organización, instrucción para la construcción de albergues, atención a damnificados y, en alguna medida, las políticas y líneas generales para la reconstrucción, así como atención "inmediata" a las zonas más dañadas (SECGOB, 1973).

En el plan participaban todas las dependencias gubernamentales, organismos descentralizados, organizaciones sociales y la iniciativa privada. Todos ellos, de acuerdo con las resoluciones presidenciales, estaban coordinados por el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO), el cual funcionó como receptor y distribuidor de la ayuda. No se sabe con exactitud qué fin tuvo este Plan ni cuánto tiempo estuvo vigente; lo que sí se puede establecer es que su elaboración no representó grandes aportes, su duración fue mínima y no tuvo mayor impacto en las políticas de prevención y atención de desastres.

Programa Nacional de Prevención y Atención de Emergencias Urbanas.

En 1977, durante la administración del Presidente José López Portillo, se aprobó el Programa Nacional de Prevención y Atención de Emergencias Urbanas, como uno de los 7 planes integrantes del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Un primer punto que se destaca en este programa es el reconocimiento de que la población no había sido preparada sistemáticamente para actuar correctamente en caso de ocurrir un desastre, lo que ocasionalmente había incrementado el número de pérdidas humanas e incluso la aparición de desastres en cadena. Asimismo reconocía que además de la falta de preparación por parte de la población para enfrentar un desastre, los daños que estos fenómenos provocan pueden detener e incluso retrasar el desarrollo económico de un país, como consecuencia de las fuertes erogaciones que el gobierno se ve precisado a efectuar, tanto en la rehabilitación de lo destruido y la atención de damnificados como en la construcción de obras de defensa para impedir que con futuros fenómenos se repitan los daños. Por ello, para este programa el planeamiento del desarrollo constituía una forma más racional y, desde luego, económica, de hacer frente a estos desastres, ya que representaría la oportunidad de proporcionar mayores condiciones de seguridad a la población sin requerir inversiones adicionales. De acuerdo con el programa, esto solamente era posible a través de la zonificación y reglamentación de los usos del suelo, prohibiendo, por ejemplo, los asentamientos humanos sobre áreas inundables; a través del estricto cumplimiento de los reglamentos de construcción, que obligan a reformar las estructuras y el uso de determinados materiales en zonas sísmicas; y a través del respeto a la delimitación de áreas industriales y de zonas de protección entre éstas y las habitacionales.

En este Programa se recomendaban medidas preventivas en función de los riesgos y la vulnerabilidad de cada una de las entidades federativas y zonas prioritarias del territorio nacional. Los grados de riesgo se determinaban sobre la base del análisis de la frecuencia e intensidad con que incide cada uno de los fenómenos destructivos sobre una región. Consideraba que el monto y la gravedad de los daños no sólo depende de la magnitud del fenómeno sino también de la capacidad de resistencia de los asentamientos humanos, por lo que se basaba en todos los elementos urbanos como vivienda, equipamiento e infraestructura, para definir los grados de vulnerabilidad.

Por otra parte, se establecía una imagen de seguridad ideal para el año 2000, indicando, por medio de programas, las obras, acciones y servicios que se requerirían para obtenerla y se señalaban los instrumentos necesarios para su ejecución.

También consideraba la conveniencia de llevar a cabo otros niveles de planeamiento particulares, con el objeto de que las recomendaciones y programas de acción fueran igualmente específicos. Por ello se elaboraron, además del Programa Nacional, programas estatales, municipales y de centros de población, zonificando áreas de alto, mediano y bajo riesgo de vulnerabilidad a cada uno de los fenómenos que pudieran generar un desastre y, sobre la base de esta zonificación, se definieron las estrategias. Los programas de centros de población analizaron los problemas que se habían suscitado en el interior de las ciudades, y, como consecuencia, las recomendaciones de estos programas pudieron ser más específicas, señalando el tipo de obra o acción y el sitio en que debían ser aplicadas. El Programa contemplaba la instrumentación de

acciones no sólo en las zonas de mayor riesgo, sino también en las zonas prioritarias establecidas por el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y contaba con metas muy específicas a corto, mediano y largo plazo, tales como la identificación de zonas de riesgo por sí mismas y por factores de vulnerabilidad, la elaboración de reglamentos, de censos del estado físico del equipamiento urbano, la integración de los sectores sociales en los procesos de prevención, el fortalecimiento del proceso de desconcentración territorial y económica, y el establecimiento de los canales legales y técnicos para la instrumentación de los diversos subprogramas que lo integraban y que, de alguna manera, cubrían tanto los factores de riesgo como de vulnerabilidad.

Finalmente, los instrumentos legales que debían respaldar la ejecución de este programa eran:

- La Ley General de Asentamientos Humanos.
- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- El Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
- El Reglamento Interior de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- Los Reglamentos de Construcción y de Protección al Medio Ambiente (SAHOP, 1982).

Este programa fue uno de los más consistentes en cuanto a la identificación de riesgos y de factores de vulnerabilidad; incluso se dio un importante salto conceptual y se aceptaron como factores de vulnerabilidad aquellos que inciden en la capacidad de resistencia de los asentamientos humanos para responder al desastre, y, en este sentido, cabe destacar que este es el único programa elaborado por el gobierno federal que pretendió atacar en su origen el problema de los desastres, es decir, desde la vulnerabilidad. Sin embargo, las necesidades del país, que propiciaron un crecimiento desordenado y anárquico y un enorme proceso de concentración, en lugar de la descentralización que se tenía contemplada, tanto de la economía como de los asentamientos urbanos, dieron como resultado que este programa nunca operara sistemáticamente.

El programa estuvo vigente de 1977 a 1989, año en el que finalmente desapareció, ya que con la últimas modificaciones a las políticas de desarrollo urbano, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que venía funcionando de manera autónoma, también desaparece para convertirse en uno de los tres programas del recientemente creado Plan Nacional de Desarrollo (PND), en el cual, además del programa de desarrollo urbano 1990-1994, se inscriben otros dos, el de vivienda y el de protección del medio ambiente (SEDUE, 1990).

Con el deficiente sustento legal, con estas modificaciones y con la completa desaparición del Programa Nacional de Prevención y Atención de Emergencias Urbanas, prácticamente se cancela el esfuerzo más importante de prevención de desastres. En las nuevas políticas de desarrollo, la prevención se encuentra totalmente atomizada y sin mayor estructura y sistematización, ya que la idea de riesgo, zona

peligrosa, vulnerabilidad, etc. aparecen dispersas entre diferentes temas abordados por PND 1990-1994, a lo que se suma también el hecho de que los pocos lineamientos que se establecen para la prevención de desastres son tan generales y con tan poco contenido práctico, que para cuando se establece este plan dichos lineamientos ya habían sido rebasados, desde hacía mucho tiempo, por la realidad del país. Por otra parte, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 la prevención y mitigación de desastres ni siquiera se mencionan.

Programa de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales.

Este Programa, elaborado en 1990 por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y la Organización de Estados Americanos, fue un intento más por establecer políticas generales para la prevención y mitigación de desastres. Curiosamente, se centra en la prevención y mitigación y no en la atención misma del desastre. Por otra parte, es el único programa gubernamental que se elabora conjuntamente con un organismo internacional.

La idea original se fundamentaba en la elaboración de programas de prevención y mitigación para cada una de las ciudades del país, haciendo un inventario cuidadoso de las características de cada ciudad, de los factores de riesgo y de la infraestructura existente, para posteriormente pasar a la elaboración de políticas y estrategias adecuadas que pudieran prevenir y mitigar los efectos de los desastres (SEDUE-OEA, 1990). Sin embargo, la intención no se materializó en grandes resultados, pues solamente se pudieron elaborar los programas para dos ciudades del país: Lázaro Cárdenas, Michoacán, y Ciudad Guzmán, Jalisco. Al parecer, las razones por las cuales no se cumplió el objetivo, fue la falta de financiamiento y apoyo por parte del gobierno federal, por eso, como muchas otras cosas, este programa tuvo que ser abandonado.

Programa de 100 Ciudades. Prevención y Mitigación de Desastres a través de la regulación del uso del suelo.

Otro esfuerzo digno de mencionarse es el que se ha realizado a partir de la creación del Programa de 100 Ciudades, en 1992, y cuyo principal objetivo es regular el crecimiento urbano de las ciudades medias definidas como prioritarias.

En el marco de este programa, durante 1994 se llevó a cabo un proyecto en cinco ciudades piloto (Campeche, Querétaro, San Luis Potosí, Colima y Oaxaca) para identificar los fenómenos naturales más peligrosos que pudieran afectar los centros de población, así como los componentes urbanos (vivienda, infraestructura, equipamiento, servicios de vialidad y transporte) que pudieran ser destruidos por su ocurrencia. El proyecto tuvo como base la realización de visitas exhaustivas a las ciudades estudiadas y la organización de reuniones con expertos técnicos y científicos, asimismo se incluía el desarrollo de un sistema de información geográfico que permitiera ubicar la delimitación de los centros de población, el tipo de fenómenos "perturbadores" que pudieran presentarse y el área de impacto, así como los principales componentes del equipamiento urbano. El objetivo central de este proyecto era producir un documento que contuviera: a) los lineamientos para la prevención y mitigación de desastres, prioritariamente aquellos que, en razón del peligro más latente en la localidad, fuera necesario instrumentar a la brevedad; b) las consideraciones y recomendaciones para la prevención de desastres naturales y químicos en los planes de desarrollo urbano de los

centros de población; y c) recomendaciones generales para la prevención de desastres. Todo ello con el fin de que pudieran incluirse en los planes locales de desarrollo urbano y se ejecutaran a partir de la regulación de los usos del suelo.

El proyecto, así como la producción del documento final, se llevó a cabo en forma conjunta por la SEDESOL y la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Protección Civil (DGPC). Este es quizá el primer intento real para que el SINAPROC participe, junto con otras dependencias, en la formulación de criterios que sirvan como base en la definición de políticas de prevención de desastres. Sin embargo, el proyecto tiene aún muy poco tiempo y los resultados de esta combinación aún no pueden ser evaluados.

Leyes y Reglamentos.

Los principales instrumentos legales que han servido como sustento a las políticas de prevención y atención de desastres, y que incluso hoy en día se mantienen vigentes, son:

Ley General de Asentamientos Humanos

Esta Ley es considerada como el principal sustento legal para los planes y programas de protección civil. Sin embargo, al igual que toda la legislación mexicana, es de carácter muy general, y a partir de las últimas modificaciones que sufre, en el año de 1993, solamente se hacen algunas menciones sobre la prevención de desastres, fundamentalmente dirigidas hacia la protección del medio ambiente y con una política de manejo de la problemática a través de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), cancelando con ello la instrumentación de una política de alcance nacional (Diario Oficial de la Federación, 21 de julio de 1993).

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Esta Ley, promulgada el 26 de marzo de 1990, está orientada fundamentalmente hacia la protección del medio ambiente, en lo que se refiere a procesos de contaminación (atmosférica, cuencas hidrológicas y suelos), desecho de sustancias industriales, manejo de sustancias peligrosas, etc. Es de carácter estrictamente reglamentario y tiene por objeto establecer las bases para:

Definir los principios de la política ecológica general y regular los instrumentos para su aplicación.

- El ordenamiento ecológico.
- La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente.
- La protección de las áreas naturales y la flora y fauna silvestres y acuáticas.
- El aprovechamiento racional de los elementos naturales, de manera que sea compatible la obtención de beneficios económicos con el equilibrio de los ecosistemas.
- La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo.

Sin embargo, y a pesar de que se intenta cubrir ampliamente la reglamentación para evitar y controlar los problemas que generan daños al medio ambiente y que son resultado de la actividad económica del país, sus alcances siguen siendo limitados en

términos de su implementación, y su aplicación se ha orientado fundamentalmente a controlar el problema de la contaminación atmosférica, sobre todo en el Valle de México y las Zonas Metropolitanas de las ciudades de Monterrey y Guadalajara. Asimismo, poco se ha avanzado en lo que se refiere a la vigilancia y aplicación real de reglamentos para la descarga de aguas residuales en las cuencas hidrológicas receptoras y que presentan serios niveles de contaminación, a tal punto que se estima que hoy en día más del 50% de las cuencas hidrológicas del país requieren de una atención prioritaria (SECGOB, 1991). En este sentido, y en lo que se refiere al control de la contaminación del suelo y a las acciones para detener el proceso de desertificación que se da principalmente en la zona norte del país, tampoco existen mayores avances, ya que esta Ley desafortunadamente no escapa a los factores de indolencia y corrupción que caracterizan a las instancias gubernamentales responsables de ejecutarlas.

Reglamentos de Construcción

Con respecto a los reglamentos de construcción, éstos se elaboran a nivel de las legislaciones estatales y tienen por objeto establecer normas para la construcción de edificaciones, dependiendo del tipo de uso del suelo, de las características generales del terreno, del lugar donde se pretende construir y del tipo de obra del que se trate. Es frecuente encontrar pocas normas establecidas en estos reglamentos para la construcción de obras resistentes a diferentes tipos de fenómenos naturales, sobre todo en los estados del interior del país, donde la mayor parte de las construcciones, principalmente en lo que a vivienda se refiere, escapan totalmente a las normas establecidas por los reglamentos de construcción vigentes, ya que la escasez de recursos económicos en las áreas rurales impide su cumplimiento y hace que predomine la auto-construcción de vivienda con materiales de desecho.

Por otra parte, en el caso de las áreas urbanas, donde de alguna manera sí existen posibilidades de acatar las normas establecidas en dichos reglamentos, también operan deficientemente, ya que los intereses económicos y la corrupción de algunas autoridades normalmente se imponen ante las medidas de seguridad. Esto quedó evidenciado en los terremotos de 1985, ocurridos en la ciudad de México, donde se pudo constatar que la mayoría de los edificios que colapsaron no cumplían con los requisitos mínimos establecidos en el reglamento de construcción vigente en esa época, ni en lo que se refiere a las normas de construcción ni en lo referente a la calidad de los materiales.

De manera general, estas son las actividades relacionadas con la prevención y atención de desastres que se han desarrollado en el país. A excepción de los planes y programas, el resto de las políticas instrumentadas por los organismos federales y las leyes y reglamentos han operado de manera permanente, independientemente de las modificaciones que pudieran representar la creación y aprobación de programas alternativos. Sin embargo, es hasta los terremotos de 1985 cuando se intenta dar un giro a las políticas de prevención y atención de desastres con la creación del Sistema Nacional de Protección Civil.

EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

Contexto general del surgimiento del sistema.

Los sismos de 1985

El Sistema Nacional de Protección Civil nace como respuesta a los sismos ocurridos en la ciudad de México, en septiembre de 1985. Estos eventos evidenciaron la imposibilidad del Estado para dar una respuesta efectiva y coordinada de auxilio a la población afectada. A pesar de contar con instancias para la atención de emergencias, éstas no tuvieron una actuación efectiva frente a la magnitud del evento y el Estado se vio en la necesidad de pedir ayuda a organismos sociales y privados, nacionales e internacionales, pero también pudo comprobar que no tenía capacidad para coordinar este tipo de ayuda.

Aunado a lo anterior, y como una de las características más sobresalientes después de ocurridos los sismos del 19 y 20 de septiembre, estuvo la inmediata respuesta de la población en el auxilio y rescate de las víctimas, que rápidamente desbordó los canales institucionales, a tal punto que en algunos medios de comunicación se habló de que la ciudad se encontraba en una situación de ingobernabilidad en las primeras horas después de ocurrido el primer sismo, y no fue sino hasta el 21 de septiembre que el presidente realizó una presentación pública para manifestar que la situación estaba controlada (La Jornada, 22 de septiembre de 1985).

La actuación inmediata del gobierno fue la de aplicar medidas de seguridad mediante el acordonamiento de áreas afectadas y ofrecer ayuda a la población, situación que fue evidentemente insuficiente. Ambos tipos de medidas se diluyeron y aparecieron ante la ciudadanía bajo la imagen de un control de zonas enteras por parte del ejército y las policías, lo que agudizaba las contradicciones entre la población civil y las instancias gubernamentales. Otras acciones prioritarias que se implementaron fueron la evaluación de daños y, en la medida de lo posible, el restablecimiento de servicios públicos como transporte, suministro de energía eléctrica y agua, así como las comunicaciones, principalmente telefónica, que se vieron seriamente afectadas. El sector público también resintió serios daños en sus edificaciones, quedando momentáneamente paralizado en algunas de sus actividades, para después iniciar acciones con muy escasa coordinación.

Sin embargo, para el Estado el desastre no sólo se manifestó en la cantidad de destrozos, el gran número de víctimas y su propia incapacidad para dar una respuesta efectiva, sino también en el hecho de que la intensidad de los sismos habrían de modificar radicalmente la política externa del país. El mismo día de ocurrido el primer sismo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) decretó la suspensión de los créditos a México, en un momento en que se encontraba en renegociación una parte de la deuda externa, después de que, dos años antes, el gobierno mexicano había decretado una moratoria de 90 días al pago de intereses, causada por la grave crisis económica que vivía el país (La Jornada, 20 de septiembre de 1985). Lo anterior, junto con la fuerte recesión económica, el alto nivel de desempleo y los elevados índices de inflación, a lo que se sumaba también la pérdida de credibilidad en el aparato gubernamental por

parte de la población, fueron en realidad los factores que desataron el desastre, para lo cual los sismos únicamente habrían de servir como detonador.

El desastre en el que despertó la ciudad de México el 19 de septiembre y el fuerte golpe que significó para la política de Miguel de la Madrid la repentina suspensión de créditos, fue quizá lo que impactó al Estado de manera tal que no pudo sobreponerse y reaccionar sino hasta dos días después de ocurrido el primer gran sismo. Aunado a esto se hallaba el hecho de que, durante la administración vigente, se habían abandonado por completo los planes y programas de prevención y atención de desastres, elaborados en períodos precedentes, y, al no haber sido considerado como una tarea primordial, simple y sencillamente el gobierno no supo cómo responder.

Una vez que el presidente y su gabinete reaccionaron, se establecieron dos metas prioritarias que debían alcanzarse en forma paralela: primero, restablecer los canales de comunicación con el FMI, con el fin de reactivar los préstamos que aún estaban pendientes en la renegociación, además de solicitar a la comunidad internacional una serie de créditos adicionales para el proceso de reconstrucción ; y, segundo, fortalecer de manera inmediata la imagen institucional del Estado, para evitar con ello una situación de anarquía generalizada. El primer punto se pudo resolver mediante la creación de una imagen ante el extranjero del "desamparo" y la "orfandad" que estaban viviendo los mexicanos en ese momento, a través del manejo hábil de los medios de comunicación, pero también mediante el discurso oficial que se difundía por los mismos y que presentaba como ejemplar la "solidaridad" del pueblo para enfrentar la situación y llamaba a la comunidad internacional a "unirse a los esfuerzos de los mexicanos" (La Jornada, 23 de septiembre de 1985).

La segunda meta que se había propuesto el gobierno resultaba un poco más complicada, ya que mientras hacia el exterior se utilizaba la movilización social desatada por el desastre como "chantaje" ante los organismos internacionales, al interior del país esta movilización social significaba un peligro latente que cuestionaba las estructuras gubernamentales.

El Estado no sólo consideraba lo ocurrido como un asunto de emergencia nacional, sino que también sabía que en caso de no establecer un control inmediato de la situación, se verían seriamente comprometidas la conducción de la política interna y la propia seguridad nacional; por ello, las primeras instancias gubernamentales llamadas para intervenir fueron el Ejército y las Fuerzas Armadas y la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, el gobierno mexicano sabía que este era tan sólo un paliativo y que no podía mantener en forma permanente al ejército rondando por las calles de la ciudad de México, ya que esto tensaba aún más las ya de por sí conflictivas relaciones entre la sociedad civil y el Estado. En este mismo sentido, el segundo paso tenía que estar orientado a la fase del desastre posterior a la emergencia, es decir, a la recuperación y al difícil proceso de reconstrucción que tendría que enfrentar tarde o temprano y que no podía llevar a cabo sin el consenso de la sociedad. Es a partir de aquí que el Estado inicia la instrumentación de una serie de medidas, procurando darle a la gestión del desastre un matiz civil y no militar, como en la primera etapa, y es también aquí donde se comienza a concebir la idea de la creación de un sistema nacional de protección civil.

La magnitud de los terremotos y el descontrol que suscitaron requirieron la atención directa del presidente de la república, quien el mismo día 19 de septiembre convocó al pleno de su gabinete. El objetivo de dicha reunión era el de establecer criterios y mecanismos de acción inmediata, así como la delimitación de ámbitos de competencia de las diferentes dependencias. Asimismo, y como primera acción oficial, se dispuso la conformación de las Comisiones Nacional y Metropolitana de Emergencias, encargando al Secretario de Gobernación para coordinar los trabajos de las mismas.

Las primeras tareas se encaminaron hacia la realización de un inventario de instituciones que tenían programas de prevención y atención de desastres¹. La evaluación general en tomo a los sistemas, mecanismos e instituciones vinculados a la seguridad nacional del país, constituyó un objetivo prioritario así como la revisión y redefinición de ámbitos de competencia; dicha acción fue realizada por la Secretaría de Gobernación, en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Una segunda acción del Estado fue la creación de la Comisión Nacional de Reconstrucción, la cual se constituye por acuerdo presidencial el 9 de octubre de 1985, con el objetivo de "dirigir adecuadamente las acciones de auxilio a la población damnificada, sentar las bases para establecer los mecanismos, sistemas y organismos para atender mejor a la población" (CNR, 1986). La Comisión se estructuró en seis Comités: Reconstrucción del Área Metropolitana de la Ciudad de México, Descentralización, Asuntos Financieros, Auxilio Social, Coordinación de Auxilio Internacional, y Prevención y Seguridad Civil. Este último Comité daría origen, posteriormente, a la iniciativa del Decreto por el cual se aprueban las *Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil* (CNR, 1986).

El Comité de Prevención y Seguridad Civil fue quizá el más importante y se le atribuyeron una serie de funciones, entre las que se encontraban: diagnosticar los riesgos previsible, diseñar planes y programas específicos de seguridad civil, recomendar los instrumentos de coordinación y concertación entre los diferentes sectores de la sociedad (gubernamentales y civiles), y coordinarse con las acciones de los estados y los municipios para organizar y establecer un Sistema Nacional de Protección Civil.

El Comité estuvo conformado por el presidente de la república, quien lo dirigía, el secretario de gobernación, quien lo coordinaba, los titulares de ocho secretarías de estado, el regente de la ciudad de México y el procurador general de justicia de la nación. Asimismo, también fueron invitados a participar en los trabajos de este Comité destacados miembros del medio académico, representantes de confederaciones sindicales, directivos de colegios y asociaciones de profesionales y representantes de

¹ De acuerdo con versiones de distintos informantes, todos los planes y programas de prevención y atención de desastres existentes, y que al inicio de la administración de Miguel de la Madrid habían sido archivados por no considerarse prioritarios, tuvieron que ser rescatados de un edificio que colapso durante el sismo para tomarse como base en lo que posteriormente sería el SINAPROC.

las cámaras industriales y comerciales, de los medios de comunicación, así como de la Cruz Roja mexicana.

El 29 de noviembre, los integrantes del Comité de Prevención y Seguridad Civil presentaron los resultados de sus investigaciones y a pesar de que la estructuración del Sistema habría de tardar poco más de 6 meses, a tan sólo dos meses de ocurridos los sismos los trabajos para la creación del SINAPROC estaban muy avanzados, se contaba ya con algunos aportes y se tenían claros cuáles serían los mecanismos básicos de acción, coordinación, estructura, metas y tareas.

La Creación del Sistema Nacional de Protección Civil

Las *Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil* se publicaron bajo la figura de Decreto Presidencial en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de mayo de 1986, fecha en que se sitúa formalmente el nacimiento del SINAPROC, el cual en un principio fue definido como "un conjunto orgánico y articulado de estructuras y relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí y con las organizaciones de los estados y municipios, a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la protección de los ciudadanos contra los peligros que se presentan en la eventualidad de un desastre" (CNR, 1986). De manera general, los puntos más importantes que constituyen la estructura del Sistema, así como los mecanismos e instrumentos que incorpora, son los siguientes:

Marco Conceptual

El marco conceptual que rige al Sistema -y sobre el cual se desarrollan posteriormente todos sus programas, objetivos y metas-, lo encontramos en el diagnóstico que se hace sobre los desastres ocurridos en México y que se presenta en el documento constitutivo.

Este diagnóstico, entre otros factores, se basa en la necesidad de adoptar una visión más amplia acerca de las "calamidades", que contemple la acción gubernamental y la participación social en lo que el propio Sistema denomina "una nueva concepción de la protección civil". Sin embargo, el diagnóstico es profundamente limitado en lo que se refiere a la concepción social no sólo del desastre, sino fundamentalmente de la prevención, la mitigación y los factores de vulnerabilidad, y utiliza como base conceptual dominante la de protección civil, definida como la que se le da a la población ante las calamidades generadas por los "azares de la vida"; prevaleciendo aún la idea de que los desastres son cuestiones fortuitas, que se presentan sin que pueda hacerse nada para evitarlo.

La connotación ideológica y la transposición de categorías y conceptos han originado que en la concepción general del Sistema desaparezcan o, lo que es peor aún, que se desvirtúen conceptos tales como *desastre*, *prevención*, *mitigación*, *vulnerabilidad*, etc., reflejándose en acciones mal concebidas y con serias deficiencias en su instrumentación. Un claro ejemplo de esto es la noción que el Sistema tiene sobre la *prevención* y la cual se traduce, por una parte, en acciones ejecutables en la etapa inmediatamente anterior a la ocurrencia del desastre, cuando éste es en cierta medida previsible (v.g. huracanes, erupciones volcánicas, etc.), y, por otra parte, en acciones

generales que más que prevenir la ocurrencia del desastre, tienen como función reducir los efectos del mismo, tales como la realización de simulacros de evacuación, la distribución de cartillas con información elemental sobre lo que se debe hacer en cierto tipo de desastres o sobre la forma en que la población debe actuar, etc.; sin embargo, estas acciones nunca están orientadas hacia la erradicación del problema de origen, es decir, hacia la reducción de la vulnerabilidad.

En otro sentido, el diagnóstico entiende el desastre a partir de 3 elementos centrales: la calamidad (agentes perturbadores), el sistema afectable (los asentamientos humanos), y los mecanismos de regulación (prevención).

Las calamidades están compuestas por fenómenos destructivos ocasionados por procesos físico-naturales y aquellos provocados por el hombre. El sistema afectable es el conformado por el hombre y su entorno físico, lo cual incluye a la población, servicios, equipamientos urbanos y bienes materiales creados por el hombre y la naturaleza. Finalmente, el agente regulador está constituido por las acciones, normas y obras destinadas a proteger a los elementos afectables y controlar y prevenir los efectos y procesos destructivos de la calamidad (CNR, 1986).

En lo que se refiere a los agentes afectables, efectivamente se introduce, aunque en forma un tanto limitada, la noción de crecimiento del riesgo y la idea de que muchos de los daños ocurren como resultado de desarrollos humanos vulnerables. Por otra parte, los agentes reguladores ingresan en el Sistema como una serie de elementos de tipo jurídico y político-administrativo necesarios para la reducción del impacto de las calamidades. Sin embargo, a través de estas definiciones encontramos no sólo serias deficiencias conceptuales, sino fundamentalmente que las definiciones que sustentan la ideología del Sistema se presentan en forma desarticulada y jamás se vinculan en un proceso.

Etapas Instrumental

Dentro de la parte propiamente instrumental, el Sistema se plantea como objetivo principal "proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre provocado por agentes naturales o humanos, a través de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes materiales y el daño a la naturaleza, así como la interrupción de las funciones esenciales de la sociedad" (CNR, 1986).

La parte central de los documentos que definen la estructura del Sistema la constituye el Programa de Protección Civil, ya que es en este apartado donde se describen los planes, las acciones y las metas para lograr lo que el Sistema considera como una forma "efectiva de proteger a la población ante la eventualidad de cualquier tipo de calamidad". El Programa se desarrolla teniendo como guía tres orientaciones básicas: prevención, auxilio o atención y apoyo.

En el primer caso, las funciones son de tipo normativo, de orientación y vigilancia; el segundo se refiere a las funciones ejecutivas que se traducen en la realización material de la protección civil; y el tercero tiene el cometido de apoyar las acciones de los dos primeros. De esta manera, el programa tiene, a nivel federal, un carácter esencialmente

normativo y de apoyo, y, a nivel estatal y municipal, también un carácter normativo, pero fundamentalmente operativo.

Cabe destacar que el cumplimiento de las tareas propuestas aparece en el Sistema como obligatorio para las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, debiéndose determinar por cada una de ellas las formas pertinentes de colaboración interinstitucional que sean necesarias para su realización. Sin embargo, el Sistema establece sus propias limitaciones cuando aclara que "toda vez que la naturaleza de la estrategia del Programa de Protección Civil es esencialmente cualitativa, los pronunciamientos que se hacen acerca de las diversas actividades por realizar, y que se expresan en esta parte, revisten también el carácter de **orientaciones generales**. Al perseguir iniciar los cambios en la estructura del Sistema Nacional de Protección Civil que, entre otras cosas, permitan en el mediano plazo hacer de ésta un verdadero instrumento de seguridad, cabe destacar que **la estrategia en este momento, no podría asumir la forma de un esquema rígido de cifras y compromisos, que supondría la existencia previa del dominio total del Estado sobre esta actividad**" (CNR, 1986)².

Por otro lado, la organización que sirve de base al Sistema es la conformación de tres instrumentos principales: el Programa, los Consejos y los Cuerpos Voluntarios en los tres niveles de gobierno. En el Programa se definen los planes y las líneas de acción preventiva y de auxilio; los Consejos tienen funciones consultivas y los Voluntarios, participativas.

Por su parte, la estructura institucional del Sistema está integrada por las dependencias de la administración pública, por los organismos de coordinación entre la federación y los estados y municipios y por la representación de los grupos sociales que participan en las actividades de protección civil; la coordinación institucional se maneja a través de la Dirección General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación, aunque supuestamente, en la realidad, la dirección y coordinación general corre a cargo del presidente de la república. Esta estructura es la misma para los gobiernos federal, estatales y municipales y opera en dos niveles de ejecución: preventivo, que es fijo y permanente y abarca todo el territorio de que se trate, y de auxilio, que es de corta duración y espacialmente ubicado.

En lo que se refiere a la intervención de cada uno de los niveles de gobierno en la ejecución de acciones, principalmente de auxilio o atención a la población en caso de la ocurrencia de desastres, la normatividad jurídica establece que se respetará en todo momento la soberanía de los estados y los municipios, por lo que en situaciones de emergencia la intervención de instancias estatales y federales -incluyendo al propio ejército y las fuerzas armadas-, así como de organismos de ayuda nacionales e

² Es posible que en el momento de la creación del SINAPROC no existieran los recursos materiales y humanos para establecer compromisos y asumir responsabilidades más específicas, y que se buscara que éstas se fueran definiendo en el mediano y largo plazo; sin embargo, a siete años de su creación constatamos que la idea inicial de Sistema continúa prevaleciendo y prácticamente nada se ha podido avanzar en la redefinición de su estructura o en la concreción de tareas, metas y objetivos. El señalamiento en "negritas" es nuestro.

internacionales, queda condicionada a que las autoridades, primero municipales, después estatales y por último las federales, lo soliciten. Este es justamente el factor más importante de descentralización del Sistema, ya que, al menos en términos formales, cada estado o municipio debe contar con la capacidad y los recursos para enfrentar cualquier tipo de desastre; sin embargo, dependiendo de la magnitud del evento, existirá la posibilidad de que intervengan otras instancias superiores e incluso externas en la asistencia y auxilio a la población afectada, siempre y cuando las autoridades directas (municipales o estatales) hagan una declaración pública de desastre y soliciten formalmente su intervención.

A pesar de que, al menos en apariencia, se cuenta con una idea clara de las acciones que debe implementar el Estado para la conducción de las tareas de protección civil, no hay una propuesta definida de responsabilidad legal y marco jurídico en el cual el Estado pueda actuar para alcanzar los objetivos de protección efectiva a la sociedad. Por ello, la concepción original de las acciones del Estado en la materia era la de inscribirlas en un programa amplio de coordinación nacional con el establecimiento de objetivos y metas, pero sin compromisos específicos. Esto se debe, en parte, a que en un principio el Estado debía proponer una línea general de acción y permitirse flexibilidad para cumplirla, de aquí que se le dé el carácter de Sistema y no de Ley de Protección Civil.

El marco jurídico general donde se inscribe el Sistema Nacional de Protección Civil es el Plan Nacional de Desarrollo 1984-1988, que tiene su fundamento legal en el Artículo 26 de la Constitución, en la Ley de Planeamiento, expedida el 5 de enero de 1983, y en la Ley General de Asentamientos Humanos. Asimismo, y a partir del reconocimiento de que en el país no existe un cuerpo de disposiciones específicas que se refiera a la prevención y ayuda a la población, y debido también a la necesidad de respaldar al Sistema con bases jurídicas sólidas, se consideró indispensable llevar a cabo la revisión de la legislación sobre protección civil y, en caso de ser necesario, proponer una Ley General de Protección Civil y otra en cada uno de los estados. Cabe mencionar que, a 10 años de la creación del SINAPROC, aún no se ha podido avanzar en una ley nacional y, aunque en algunos estados ya se han establecido leyes locales, el esfuerzo sigue siendo limitado.

Finalmente, debido a la situación crítica por la que atravesaba el país durante la elaboración de la propuesta de creación del SINAPROC, aunada a los compromisos de reducción del gasto público y del aparato gubernamental, se propuso emprender las acciones de protección civil sin aplicar recursos para el mismo, argumentando que no era necesario crear nuevas dependencias o entidades, sino que lo importante era aprovechar los organismos existentes, sus recursos humanos, materiales y financieros y reordenarlos para alcanzar su mejor aprovechamiento. Es importante mencionar que el no contar con recursos económicos suficientes le ha impedido al Sistema cumplir con buena parte de los objetivos originales, y en realidad la única de las tareas propuestas en las Bases que se ha podido realizar es la creación del Centro Nacional de Prevención de Desastres, surgido en 1988, cuyas actividades han estado orientadas sobre todo hacia la investigación, principalmente técnica, y a fungir como órgano consultor del Sistema.

DESARROLLO DE LAS ACCIONES DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES

No obstante que en el documento constitutivo del Sistema, las acciones a ejecutar en caso de ocurrencia de un desastre aparecen delineadas con relativa claridad, a través de diversos desastres ocurridos entre 1986 y 1993 las experiencias para implementar las acciones del SINAPROC han demostrado que su forma de funcionamiento difiere dependiendo de las características del desastre mismo. Estas diferencias están relacionadas en lo fundamental con el manejo del desastre, es decir, la forma en que el Sistema responde y se organiza para atender la emergencia. Las variantes más significativas las encontramos en el sistema de toma de decisiones de los diferentes niveles de gobierno, en las acciones instrumentadas durante la emergencia y en el tipo de actores sociales y gubernamentales que aparecen en escena con cada desastre y que giran alrededor de los organismos institucionalizados de protección civil.

La corriente de la sociología de los desastres, desarrollada por Quarantelli, sostiene que es innecesario diferenciar los desastres en distintas categorías, ya que la ejecución de políticas de prevención y atención debería tener los mismos fundamentos, considerando que un desastre es un evento que altera la vida cotidiana de una comunidad determinada, independientemente de la causa o fenómeno que lo origine (Quarantelli, 1992). Sin embargo, este enfoque teórico no opera en la realidad, al menos en el caso específico de México, dado que cada desastre ocurrido presenta una serie de elementos que lo caracterizan y estimulan respuestas de manejo y atención diferentes por parte de los organismos gubernamentales y los actores sociales que intervienen en él.

En el caso de los desastres causados por fenómenos naturales, los elementos característicos no tienen que ver necesariamente con el tipo de evento que los origina, sino fundamentalmente con factores de tipo social, económico y político. Por tanto, para entender las políticas de prevención y atención será necesario conocer aspectos tales como la intensidad misma del fenómeno natural que causó el desastre, el impacto real que tuvo sobre una comunidad determinada en función del número de muertos, heridos y damnificados, pero principalmente los daños de tipo económico (vías de comunicación, servicios públicos, infraestructura en general, etc.), qué tipo de comunidad fue afectada (zona urbana de importancia, zona rural, etc.), además del tamaño y peso que dicha comunidad tenga en la vida del país, las condiciones políticas generales en el momento de la ocurrencia del desastre (elecciones, tipo de gobierno, etc.), y, por supuesto, el riesgo político que significa para las instancias gubernamentales de mayor jerarquía; esto último estará determinado por las condiciones sociales y económicas prevalecientes (conflictos sociales por crisis económica, pérdida de credibilidad en los organismos gubernamentales, procesos políticos, etc.).

Dos claros ejemplos de esta situación los encontramos en los desastres ocurridos a causa del huracán Gilberto, en 1988, y de las graves inundaciones que afectaron a la ciudad fronteriza de Tijuana, en 1993. En el primero de ellos, tanto el sistema de toma

de decisiones, como la participación de actores sociales llevaron a cabo un manejo del desastre tradicional, es decir, alerta a la población, evacuación de zonas de riesgo, establecimiento de albergues, implementación de los planes de emergencia del ejército y las fuerzas armadas, etc., y aunque la magnitud del fenómeno rápidamente rebasó la capacidad de las instancias gubernamentales para controlar la emergencia, no había más que hacer que esperar a que el fenómeno pasara para evaluar los daños e iniciar la rehabilitación de las zonas afectadas. Sin embargo, en el segundo caso la situación se presentó totalmente diferente. El desastre ocurrió en un estado gobernado por un partido político de oposición al régimen de gobierno vigente y fundamentalmente esto hizo que el manejo fuera distinto.

En un primer momento, el gobernador del estado trató de resolver la emergencia con sus propios recursos, con el fin de no verse precisado a declarar el estado de desastre y permitir la entrada de las instancias federales, principalmente el ejército. El gobierno federal, por su parte, aplicando el discurso de la autonomía de los estados, no intervino y se conformó con ser un espectador más hasta que el gobernador se vio en la necesidad de declarar el estado de desastre; fue entonces cuando los organismos federales intervinieron e hicieron un gran despliegue de recursos económicos, que más que servir en la asistencia de la población afectada fueron utilizados para poner en evidencia la incapacidad del gobierno estatal para atender la emergencia, es decir, el desastre se presenta antes que nada como una oportunidad para ventilar diferencias políticas y, sólo en segundo plano, para proporcionar ayuda a los afectados.

Lo anterior necesariamente condiciona la participación de diferentes actores sociales que no son únicamente los organismos no gubernamentales, sino incluso las mismas instancias de gobierno que dentro de su ámbito de competencia colaboran en el manejo del desastre. Es decir, si bien la intervención de cada dependencia de gobierno efectivamente está definida por su ámbito de competencia, el carácter de aquella lo determina el matiz político del desastre. Esta idea también queda al descubierto en los dos desastres expuestos anteriormente. La espectacularidad de Gilberto hizo que participara un gran número de organizaciones sociales no gubernamentales del sector privado, principalmente comercial y turístico, se hizo un amplio despliegue de entidades federales y se promovió el surgimiento de organizaciones sociales voluntarias; muchas de ellas eran locales, pero también una parte importante surgieron en todo el país. En el caso de las inundaciones de Tijuana, los actores fueron más bien locales y los organismos federales intervinieron sólo después de la declaración formal de desastre; la poca ayuda internacional que se ofreció, provino fundamentalmente del Condado de San Diego, en los Estados Unidos, quizá determinada por la cercanía con la zona afectada, pero solamente pudo aprovecharse después de declarado el desastre.

A diferencia de los desastres de origen natural, en los de carácter antrópico, además de las variables anteriores es muy importante considerar y determinar las causas exactas que originaron el desastre, ya que a partir de éstas se decidirá el tipo de respuesta social y el costo o riesgo político que éste puede significar para el Estado. En este caso, la percepción que la gran mayoría de la población tiene acerca de los desastres se trastoca totalmente cuando aparece la posibilidad real y palpable de un responsable directo y, por consiguiente, la opción de exigir indemnización por los daños ocasionados.

Como consecuencia de lo anterior, es probable que encontremos que en este tipo de desastres la respuesta social tenga una influencia o peso mucho mayor que en el caso de los causados por un fenómeno natural, donde la participación social aparece, generalmente, como una acción solidaria y no como un movimiento autónomo. Asimismo, también resultará evidente que el costo político del desastre será mucho más elevado y, por lo tanto, su manejo tendrá que ser también más cuidadoso. Las explosiones de Guadalajara son un ejemplo muy ilustrativo, ya que a pesar de que nunca se declaró el estado de desastre, las decisiones se manejaron en forma centralizada desde el principio y los organismos federales actuaron por encima del gobierno del estado y del propio Sistema Nacional de Protección Civil.

El manejo del desastre se presentó ante la población en forma autoritaria y muy poco eficiente y, a cuatro años de ocurridas las explosiones, las instancias federales no han sido capaces ni siquiera de dar una versión oficial de las causas que las originaron, a pesar de que en 1992 se reconoció la existencia de una fuga de combustible proveniente de los ductos de Petróleos Mexicanos, estimada en 500,000 litros (La Jornada, 24 de mayo de 1992). El costo del desastre, además de las víctimas y los daños materiales, fue fundamentalmente político: causó la renuncia del gobernador del estado y del presidente municipal de la ciudad de Guadalajara y surgieron en forma inmediata muchos movimientos sociales que exigían al gobierno el establecimiento de las causas de las explosiones y el pago de indemnizaciones por daños, además de que este evento fue una de las principales causas de que en las recientes elecciones haya sido un partido de oposición el que ganara la gobernación del estado por amplia mayoría.

Paralelos a los elementos anteriores, referidos al sistema de toma de decisiones y al tipo de actores sociales que intervienen, encontramos algunos otros que conviene destacar. En primer lugar, una variable importante para la toma de decisiones es la declaración oficial de "desastre"; sin embargo, este factor -aunque está legislado- no es determinante, ya que en los casos donde un desastre pueda ir más allá del caos "normal" o "aceptable", en términos de costo político y social, el gobierno federal cancela la autonomía de los estados y municipios e interviene directamente.

Un segundo factor relevante es la participación del ejército, el cual interviene en todas aquellas situaciones que puedan considerarse como emergencias. Aparentemente, su función es de apoyo y asistencia a los afectados por el desastre, pero en la práctica, sobre todo de los de grandes proporciones, parece que más bien cumple la función de mantener el orden, ya que es a él al que le corresponde acordonar áreas de seguridad, manejar buena parte de la ayuda oficial y patrullar y mantener bajo control las zonas afectadas. Su presencia en las calles es casi siempre interpretada por la población como una forma de intimidación más que como seguridad.

Por otra parte, encontramos elementos propios a las etapas mismas del desastre. El Sistema, o lo que pudiera interpretarse como tal, se dedica a las etapas de preparativos, cuando esto es posible, pero fundamentalmente a las de atención. Durante la etapa de rehabilitación se cuida sobre todo la reposición de obras de infraestructura que se hayan visto afectadas, tales como puentes, carreteras, vías de comunicación, etc. La

reconstrucción, por otra parte, es prácticamente nula y es llevada a cabo por particulares, a excepción de aquellos desastres que, por su magnitud y características, implican el establecimiento de programas gubernamentales de reconstrucción habitacional, como en el caso de Guadalajara y de desastres extraordinarios como los terremotos de 1985.

Un aspecto importante que ha imposibilitado un manejo eficiente y equitativo de los desastres en México ha sido la ausencia de organizaciones sociales permanentes, preocupadas no sólo por la atención de desastres, sino fundamentalmente por su prevención. Las organizaciones sociales que surgen al calor de cada desastre frecuentemente están determinadas por el impulso del momento o por intereses y reivindicaciones políticas de otra índole, lo que impide que dispongan de acciones sistemáticas y permanentes que den consistencia a sus demandas y que puedan influir sobre el Estado para modificar las políticas de prevención y atención de desastres.

En otro sentido, el manejo de diferentes desastres ocurridos después de 1986 nos demuestra también la debilidad del Sistema Nacional de Protección Civil y la poca presencia que ha tenido en cada uno de ellos. Incluso encontramos que durante uno de los desastres más recientes, el originado por el terremoto de septiembre de 1995 que afectó los estados de Colima y Guerrero, el presidente de la república conformó una comisión para atender la emergencia, ya que, aparentemente, quien se supone es el "jefe máximo" de la protección civil en el país ignoraba la existencia del Sistema.

En síntesis, las políticas de atención de desastres continúan estando regidas por las condiciones de un desastre en particular, que obligan a los organismos gubernamentales a tomar decisiones específicas para el manejo en cada caso. Es justamente la espectacularidad del desastre la que determina en última instancia la acción política y la participación social que, en cierta medida, está dada por la conveniente flexibilidad de la estructura de toma de decisiones del SINAPROC.

Los desastres sin Sistema.

Hasta aquí, hemos podido constatar que la intervención del sector gubernamental y las organizaciones sociales está condicionada por los elementos que detonan en una situación de emergencia, por la espectacularidad del evento y las consecuencias sociales, económicas y políticas que esto genera. Sin embargo, en México existe un gran número de regiones que recurrentemente están sometidas a desastres, algunos de poca intensidad y algunos otros ocasionados por eventos extraordinarios que, no obstante, no logran captar la atención generalizada de la población ni de los organismos de protección civil. Los ejemplos al respecto abundan, pero para efectos de análisis nos centraremos en lo que ocurre en una de las zonas más propensas a sufrir inundaciones en nuestro país: la cuenca baja del Río Pánuco.

Los desastres en esta zona revisten una particular importancia, ya que a pesar de que en el mes de septiembre de 1993 se presentaron graves inundaciones que fueron consideradas como las más importantes ocurridas en los últimos 40 años, cada año, durante la temporada de lluvias, las comunidades de esta región se ven seriamente afectadas por los estragos de inundaciones que, aunque de menor intensidad, se reflejan en una cantidad considerable de pérdidas económicas. De aquí que resulte

interesante estudiar este tipo de desastres recurrentes de bajo impacto y confrontarlo con los casos analizados de desastres únicos con un alto impacto, para definir con mayor claridad el papel que ha jugado el SINAPROC tanto en las condiciones de atención como de prevención.

Factores de riesgo y el desastre de 1993

La cuenca baja del río Pánuco se ubica en la costa este del país, al norte del estado de Veracruz, y está integrada por un complejo sistema hidrológico compuesto de numerosos ríos de grandes caudales y algunas lagunas importantes, además de un sistema de presas de almacenamiento y riego. Esta zona es puerto de entrada de los nortes y huracanes que se presentan cada año; su economía se basa principalmente en la agricultura, la ganadería y la pesca, con un alto nivel de concentración del ingreso, que genera que la mayoría de la población cuente con un nivel de vida sumamente bajo. En las áreas rurales predomina la auto-construcción de vivienda con materiales tales como la caña, madera, lámina de cartón y palma, mientras que en los centros urbanos predomina la vivienda edificada con diversos materiales para construcción como tabique y cemento. Gran parte de los asentamientos humanos se ubican en las márgenes de los ríos o en terrenos altamente susceptibles de sufrir inundaciones, principalmente en las áreas rurales y a diferencia de los asentamientos urbanos que, por lo general, se localizan en zonas más altas y alejadas de las principales corrientes de agua.

Cada año, durante la temporada de lluvias que va de julio a octubre, la zona se ve afectada por frecuentes inundaciones, y al menos en dos ocasiones por cada temporada éstas son de tipo extraordinario y la población se ve obligada a abandonar su lugar de habitación para trasladarse a los albergues establecidos por las autoridades locales. También se registran importantes daños económicos producto de la destrucción de viviendas y cultivos (e incluso pérdida completa de cosechas), inundaciones de zonas de pastoreo, cierre de puertos, destrucción de vías de comunicación, interrupción de servicios vitales y perjuicios generales en la infraestructura, principalmente carretera. Sin embargo, las inundaciones han pasado a formar parte de la vida cotidiana de sus habitantes, a tal punto que solamente se recuerdan dos grandes eventos: el de 1955, cuando llegó el huracán *Gladys*, y las inundaciones ocasionadas por *Gert*, en 1993.

Los daños causados por las inundaciones de septiembre de 1993 se estimaron en 242 comunidades incomunicadas por derrumbes y deslaves en 55 caminos, el desbordamiento de más de 30 ríos (entre ellos el Pánuco, uno de los más caudalosos del país), 60,000 damnificados, más de 10,000 viviendas destruidas y pérdidas totales en el 50% de la producción de cítricos, maíz, frijol, cebada y otros cultivos de menor importancia. Los municipios del estado más afectados por este fenómeno fueron Pueblo Viejo, Pánuco, El Higo, Tempoal, Tantoyuca, Platón Sánchez, Tepetzintla, Ozuluama y Tampico Alto, siendo El Higo el que mayores daños sufrió con más de 5 mil damnificados y 90% de su área total completamente inundada.

Este desastre no sólo puso en evidencia que las políticas de prevención y atención no se han modificado en 39 años, ya que las condiciones de inseguridad en las que habita la población y las pérdidas ocasionadas por estos fenómenos aumentan año a año, sino que durante los siete años de existencia del SINAPROC no se ha podido avanzar

sustancialmente en la prevención y atención básicas, antes bien, en algunas situaciones particulares éste parece haber retrocedido.

En lo que se refiere al manejo del desastre, cabe destacar que también en estos casos el establecimiento de prioridades está determinado por el tipo de poblaciones afectadas. En las inundaciones de 1993 fueron las zonas urbanas más importantes en términos económicos las que recibieron la ayuda, mientras que muchas de las comunidades rurales más afectadas no contaron ni con los elementos más indispensables de asistencia, e incluso a cuatro meses de ocurrido el desastre algunas de las más alejadas y de difícil acceso permanecían todavía incomunicadas ; más que la ayuda gubernamental, en algunas zonas lo que destaca es la participación de organizaciones sociales y sindicales locales.

Por otra parte, la presencia del ejército en este tipo de desastres es cada vez menos perceptible y, de acuerdo con la mayoría de los testimonios de los habitantes de las comunidades generalmente afectadas, durante el último desastre ésta se redujo en comparación con otras ocasiones en las que al menos colaboraba con la población para rescatar sus pocas pertenencias cuando se elevaba el nivel del agua. En este caso, dicha ayuda se limitó a la utilización de la tropa para abrir varios caminos de acceso, pero, curiosamente, en algunas de las zonas más dañadas el ejército se dedicó exclusivamente a pintar las viviendas afectadas, a pesar de que muchas de ellas se encontraban todavía destruidas. Este último aspecto no deja de llamar la atención, ya que al parecer el ejército estaba más interesado en borrar las huellas del desastre que en asistir a la población.

El Sistema Nacional de Protección Civil, por su parte, frecuentemente "brilla por su ausencia", pues la atención del desastre se da a nivel local y al margen de los organismos gubernamentales. En lo que se refiere a la Unidad Estatal de Protección Civil, su campo de acción se limita a las zonas urbanas más importantes, y los Comités Municipales solamente actúan en algunos de los municipios donde no existen organizaciones sociales o sindicales fuertes, aunque en estos casos su intervención también es limitada porque, según se pudo comprobar, no cuentan con recursos económicos y humanos para enfrentar este tipo de situaciones.

Las inundaciones... ¿un desastre ?

En este contexto podemos formular las siguientes interrogantes: ¿por qué un desastre como el ocurrido en septiembre de 1993 no genera un impacto y una movilización a nivel nacional⁷, ¿por qué la participación del ejército es limitada⁷, ¿qué sucede con el Sistema⁷ y ¿por qué esta zona que constantemente sufre el embate de las inundaciones no recibe ningún tipo de atención para tratar, al menos, de reducir sus efectos?

La respuesta a estas preguntas puede variar de desastre a desastre y de comunidad a comunidad, pero podríamos tomar algunos parámetros como generales.

En primer lugar, este tipo de desastres ocurren en zonas cuyos asentamientos humanos son predominantemente rurales, con una gran dispersión de la población, y son precisamente estos asentamientos los que resienten con mayor fuerza el impacto de los eventos naturales, mientras que las zonas urbanas se encuentran situadas en

condiciones geográficas menos desfavorables que las primeras, por lo que los daños de las inundaciones son siempre mucho menores.

Esto nos reafirma la idea de selectividad de la ayuda en casos de desastre, pues aunque un evento como el ocurrido en septiembre de 1993 puede causar un gran número de damnificados y viviendas destruidas -equiparable incluso a los ocasionados por el huracán Gilberto en 1988-, el tipo de asentamientos hace que el desastre y sus efectos se dispersen en una región tan amplia, compuesta de un gran número de comunidades de poca importancia, que da la impresión de que lo ocurrido son "problemas" de baja intensidad y no un desastre de gran magnitud, lo que sí se advertiría si se retomara una visión de conjunto. Sin embargo, no hubiera sucedido lo mismo si el impacto del huracán se hubiera concentrado únicamente en una zona o en un asentamiento urbano de importancia, con seguridad esto sí hubiera generado una mayor movilización no sólo de toda la nación, sino también de la comunidad internacional.

Por otra parte, la dispersión de la población, aunada a la costumbre del desastre, imposibilita la formación de grupos sociales fuertes que puedan tener algún peso sobre las políticas de prevención y atención. Esta es una zona del país sin trayectoria histórica de movimientos sociales importantes, a excepción de unos pocos organismos gremiales de influencia local, plagados de intereses políticos y económicos que generalmente favorecen y reproducen las políticas del régimen vigente y, por lo tanto, no cuestionan las estructuras políticas dominantes. Además, a la población no le resulta indispensable la creación de organizaciones sociales capaces de responder frente a la eventualidad de las inundaciones ni consideran que éstas sean un desastre, ya que, dada la frecuencia de estos eventos, se ha hecho costumbre tener que abandonar su vivienda cuando el nivel del agua comienza a incrementarse, refugiarse en los albergues durante una o dos semanas y retomar a lo que fue su casa para volver a levantarla o limpiar lo que quedó.

Para los agricultores la situación tampoco varía mucho, puesto que las pérdidas que sufren por los ciclones o por las caídas excesivas de agua, durante la época de lluvias, también han sido asumidas como parte de un riesgo natural, a sabiendas de que solamente podrán ser compensadas con la benevolencia del clima que les permita obtener una buena cosecha el próximo ciclo agrícola ; hay que considerar que el 80% de esta zona se caracteriza por ser de temporal y, por lo tanto, no se puede asegurar las cosechas. De este modo, el surgimiento de organizaciones sociales autónomas importantes que conduzcan el manejo del desastre y que pongan en peligro o cuestionen a las instituciones gubernamentales, generando un caos social, es muy remoto.

Lo anterior, junto con la idea de un desastre "descentralizado", quizá nos pueda explicar la irrelevante participación del ejército en la atención a la población, al tiempo que nos confirma, una vez más, que la intervención militar es más un instrumento de control político que un mecanismo de ayuda y asistencia para la población, en caso de desastre.

Finalmente, este tipo de desastres demuestran contundentemente la fragilidad, por no decir la inexistencia, del Sistema como tal. Después de un recorrido por los municipios afectados y de una serie de entrevistas con las autoridades locales, pudimos comprobar que prácticamente en todos los casos se desconoce la existencia de un Sistema nacional y que su contacto más directo es con la Unidad Estatal de Protección Civil y los Comités Municipales. Sin embargo, tampoco existe claridad de cuáles son las funciones de estos órganos, cómo deben operar o quiénes son los responsables. En el caso de las Unidades Estatales, se asignan tres o cuatro personas que, aunque tienen funciones poco definidas y recursos económicos escasos, al menos cuentan con un aparato un poco más sistemático y, en general, son estos organismos los que mantienen el contacto con las instancias del centro, es decir, con la Dirección General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación. Pero para los Comités Municipales la situación es diferente, y el hilo que debería articular las diferentes instancias del Sistema se rompe justamente aquí, cuando analizamos la situación de dichos comités y comprobamos el gran abismo que existe entre éstos y las instancias gubernamentales de mayor nivel.

En la mayoría de los casos no existe una plana permanente de funcionarios que se ocupen de las cuestiones de prevención y atención, sino que estos comités se declaran establecidos cuando ocurre el desastre; los cargos de sus miembros son honorarios y asignados a personas de diversos orígenes: damas de sociedad, los más honorables del pueblo, bomberos o policías jubilados, etc., que no cuentan con ninguna preparación y cuyo único atributo es tener una red de relaciones públicas en la localidad y la amistad cercana de los presidentes municipales. En el momento de la atención de un desastre la ayuda no fluye y la permanente escasez de recursos económicos en las arcas municipales les impide cualquier tipo de acción que vaya más allá de sus limitadas posibilidades³. En el caso de la alerta a la población sucede lo mismo y, como consecuencia, ésta es casi siempre ineficiente. Por último, la prevención se limita, en algunos municipios con "suerte", a distribuir a una parte de la población las cartillas que les hace llegar la unidad estatal sobre ¿Qué hacer en caso de inundación?, aunque con frecuencia las recomendaciones que se hacen en este tipo de documentos no sean aplicables a la realidad de la zona.

³ Un ejemplo muy claro de esta situación lo encontramos en la comunidad de Chicayán, donde se localiza la presa más importante de la región que, entre otras funciones, sirve para regular parte del sistema hidrológico de la zona; el principal acceso a esta comunidad es por vía terrestre, a través de un recorrido de 2 horas por un camino de terracería. De acuerdo con el operador, su función es monitorear el nivel de la presa y alertar a las autoridades de la ciudad de Pánuco cuando los niveles se incrementan peligrosamente, ya que únicamente ellos pueden dar la orden de abrir las compuertas para evitar un desbordamiento. Sin embargo, la única forma de comunicación con la ciudad de Pánuco es mediante un recorrido de 5 horas por carretera, pues a pesar de que después de múltiples gestiones lograron que el municipio les proporcionara un equipo de radio, la escasez de recursos no permitió que se les dotara con una batería para operarlo.

AVANCES Y PERSPECTIVAS DE LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES A PARTIR DEL SÍNAPROC

No obstante las limitaciones conceptuales e instrumentales que hemos ido mencionando a lo largo de la descripción del Sistema, es justo mencionar algunos de los aspectos novedosos que el SÍNAPROC introduce en la organización social e institucional para la atención de desastres y que en México es inédita.

Entre los aportes más sustanciales, se encuentra el de autoasumir la obligación de protección a la población ante la eventualidad de un desastre, de manera tal que toda acción de prevención, atención y auxilio deberá estar coordinada desde el Estado. En este sentido, la idea central del Sistema es que el Estado tiene la obligación de proteger la vida, las posesiones y los derechos de todos los ciudadanos, incluida la protección contra los riesgos que puedan dar lugar a desastres. Considera también los esfuerzos de participación social y de la población y reconoce la necesidad de que exista una más acabada coordinación preventiva y operativa.

Por otra parte, involucra a todas las dependencias públicas, privadas y sociales en la tarea de protección civil -aunque ésta continúe siendo voluntaria- y asegura la participación gubernamental en cada eventualidad, a partir de su estructuración en los tres niveles de gobierno. El elemento nuevo, en este sentido, es la intención de involucrar a las distintas instancias de gobierno en las tareas de protección civil, a través de los mecanismos establecidos en el pacto federal, aunque esto se haga siempre de manera vertical y centralista y bajo la acción normativa, de acuerdo con la estructura institucional de la Dirección General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación.

Un elemento que quizá resulta ser el más novedoso de los que introduce el Sistema es el reconocimiento y la incorporación de la acción de la sociedad, los grupos voluntarios y los grupos privados, aun a pesar de que esto haya significado para el Estado la ocasión propicia para legitimar las acciones gubernamentales y se haya convertido en el mecanismo idóneo para establecer un ambiente de "orden" y "control", garantizando que no será alterado por los organismos sociales que estén integrados.

Finalmente, con la creación del SINAPROC se intenta la desmilitarización de la atención de desastres, ya que por primera vez en mucho tiempo el auxilio a la población adquiere un matiz civil y no militar, y aunque esto no sea más que en apariencia, constituye por sí mismo un avance significativo.

Sin embargo, estos aportes no se han podido traducir aún en formas efectivas y sistemáticas de prevención y atención de desastres, puesto que los casos que analizamos con anterioridad nos revelan que el SINAPROC sigue jugando un papel secundario y que no tiene capacidad para incidir en las políticas de prevención que vayan más allá de la alerta a la población, en caso de desastres previsibles. Asimismo, los distintos tipos de desastres ocurridos han demostrado que el Sistema está supeditado a otras instancias, sean estas gubernamentales o no gubernamentales, y a otro tipo de intereses que el exclusivamente referido a la prevención y atención.

La flexibilidad del Sistema, así como el poco peso que tiene al interior de la estructura de gobierno, lo hacen sumamente vulnerable y le restan cualquier capacidad de iniciativa o injerencia en la conducción de políticas globales de desarrollo, dado que, en la práctica, las políticas de prevención y atención de desastres y las propias instancias gubernamentales encargadas de ejecutarlas, que existían antes de la creación del SINAPROC, no se han modificado y continúan operando en la misma forma, aun a pesar de la existencia del Sistema; o incluso, como hemos visto, en algunas situaciones ésta ha sido completamente ignorada. Adicionalmente, la alta rotación de personal dentro de las dependencias de protección civil, y en particular de la Secretaría de Gobernación, donde en un período de dos años ha habido tres directores, así como la falta de preparación y profesionalización del personal, son también aspectos que han redundado en su poca eficiencia.

Por tanto, bajo estas condiciones ¿podemos hablar de avances importantes en las políticas de prevención y atención de desastres con la creación de un Sistema Nacional de Protección Civil que tenga una presencia decisiva a nivel nacional y que logre incidir en las políticas generales de desarrollo, incorporando el tema de los desastres como un aspecto prioritario? Todo parece indicar que no, ya que en lo que se refiere a la atención sus avances son aún poco significativos. En cuanto a la prevención-mitigación, incluso se podría hablar de un considerable retroceso pues se trata de formas mucho más atrasadas que las iniciativas que se plantearon hace casi 20 años.

En este contexto, el futuro del Sistema como tal no se presenta muy prometedor pues para ello sería necesario modificar la ideología que prevalece en la estructura política mexicana y objetivamente es difícil pensar que esto pueda suceder, sobre todo tratándose de una problemática totalmente marginal, como lo es la prevención y mitigación de desastres. Por esto es probable que, en lo referente a los grandes desastres, la política de prevención y atención no sufra cambios significativos en el corto y mediano plazo, pero sí se podría pensar en avances importantes si se recuperaran las iniciativas desarrolladas por algunos organismos gubernamentales, como las realizadas anteriormente por la extinta SAHOP y las que llevan a cabo actualmente la Secretaría de Salud y la Secretaría de Desarrollo Social, y se trabajara con organizaciones locales en la prevención y atención de desastres pequeños y medianos, pues esos sectores pueden tener una mayor sensibilidad para introducir estas actividades en sus programas de desarrollo. Por tanto, el sentido del Sistema tendrá que ser recuperado no desde el desinterés mostrado por los organismos gubernamentales, sino como una iniciativa de la sociedad civil y de los propios gobiernos locales.

Recuperar la idea del fortalecimiento de un "sistema nacional" no parece viable en este momento, por lo que una propuesta alternativa podría ser la conformación de sistemas locales y regionales que incorporen al conjunto de la sociedad en las tareas de prevención-mitigación; esta alternativa, además de viable, resulta coherente con las condiciones económicas y políticas actuales pues desde hace varios años se ha comenzado a discutir en nuestro país una política de fortalecimiento de los municipios y de descentralización real del poder económico y político. La prevención y mitigación de desastres son dos actividades que bien podrían ser introducidas en esta nueva forma de concebir los municipios como regiones autónomas y autosuficientes, no sólo para lograr

elevar los niveles de seguridad frente a los factores de riesgo, sino también para buscar mejores condiciones de vida para la población.

BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN NACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN (CNR) (1986). *Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil*. México.

COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA (CNA) (1993). *Reporte del Huracán Gert*. México, 14 a 30 de septiembre (documento interno).

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (1994). México, Editorial Porrúa.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL (1986). *Los sismos de 1985*. México. *La Jornada* (edición diaria, varias fechas). México.

Ley General de Asentamientos Humanos (1993). México, Diario Oficial de la Federación, 21 de julio.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente (1993). México, Editorial Porrúa.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1993). México, Editorial Porrúa.

MANSILLA, E. (1992). "Desastres y Desarrollo en México". En : *Desastres y Sociedad*, Año 1, N° 1:7-17.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1990). *Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994*. México.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1995). *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México.

QUARANTELLI, E.L. (1992). "Disaster response : generic or agent-specific ?" En : *Kreimer, Alcira y Munasinghe, Mohan (editores) Managing Natural Disasters and the Environment*. New York, The International Bank for Reconstruction and Development - The World Bank.

SECRETARÍA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PÚBLICAS (SAHOP) (1982). *Programa Nacional de Prevención y Atención de Emergencias Urbanas*. México.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (1973). *Plan de Emergencia*. México.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (1990). *Guía para la Elaboración de los Programas Municipales de Protección Civil*. México.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (1990). *Plan Nacional de Protección Civil*. México.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (1991). *Atlas Nacional de Riesgos*. México.

SEDESOL y SEGOB (1994). Programa de 100 ciudades. *Prevención y Mitigación de Desastres a través de la Regulación del Uso del Suelo*. México.

SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA (1984). *Plan Nacional de Desarrollo Urbano*. México

SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA (1990). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994*. México.

SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA y ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (1990). *Programa de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales*. México.

SERVICIO METEOROLÓGICO NACIONAL (1993). *Reporte Preliminar del Huracán Gert*. México, 14 a 21 de septiembre (documento interno).