

EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL

**PARTICIPACION
LIC. ARMANDO MENDEZ DE LA LUZ
DIRECTOR GENERAL DE PROTECCION CIVIL
SECRETARIA DE GOBERNACION**

I CALAMIDADES Y DESASTRES

La vida humana está expuesta a una diversidad de riesgos que la afectan y condicionan. Una de las finalidades más importantes de la sociedad organizada, consiste en garantizar la seguridad y la integridad de los seres humanos. Aún cuando el riesgo asume en la realidad varias modalidades, en esencia, los fenómenos que inciden en la vida de las sociedades humanas, afectándola, pueden clasificarse en dos tipos: el desastre y la calamidad.

Gramaticalmente ambos términos son sinónimos. En la realidad, pueden advertirse diferencias de matiz entre los contenidos que cada uno enuncia. En efecto, las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil (1986,p. 23), definen el desastre en los términos siguientes:

"El desastre se puede definir como el evento concentrado en tiempo y en espacio, en el cuál la sociedad o parte de ella sufre un daño severo y pérdidas para sus miembros de tal manera que la estructura social se desajusta y se impide el cumplimiento de las actividades esenciales de la sociedad, afectando el funcionamiento vital de la misma".

En el glosario de términos en materia de Protección Civil, actualmente en proceso de edición por parte de la Secretaría de Gobernación, se lee la siguiente definición de calamidad:

"Es aquel acontecimiento que puede impactar al sistema afectable y transformar su estado normal o insuficiente en un estado de desastre o, en su caso, agravar este. Se usa indistintamente como equivalente de los términos: AGENTE DESTRUCTIVO, AGENTE PERTURBADOR O FENOMENO DESTRUCTIVO".

De conformidad con estas definiciones, la calamidad resulta ser un acontecimiento previo a la situación de desastre, es decir, la calamidad es la causa y el desastre es el efecto.

La calamidad es lo que comunmente conocemos como fenómeno destructivo. En este sentido, los cinco fenómenos destructivos primarios son los siguientes:

- 1.- GEOLOGICOS*
- 2.- HIDROMETEOROLOGICOS*
- 3.- QUIMICOS*
- 4.- ECOLOGICOS- SANITARIOS*
- 5.- SOCIO-ORGANIZATIVOS*

Los fenómenos geológicos, son aquellos originados por el movimiento de las placas tectónicas que dan forma a la corteza terrestre; por la actividad volcánica en ciertas zonas de la tierra; y, por otro tipo de actividad terrestre de naturaleza semejante. Las manifestaciones más conocidas de este tipo de agentes de desastre, son los sismos, los tsunamis (también llamados maremotos, que se manifiestan en forma de ola marina de gran tamaño), las erupciones volcánicas y los deslaves, entre otras.

Los fenómenos hidrometeorológicos, son acontecimientos destructivos que pueden tener su origen en una actividad extraordinaria de los elementos que componen la atmósfera, principalmente de los vientos, la temperatura y las aguas. Los casos más conocidos y frecuentes, son los huracanes, los tornados, las inundaciones fluviales y las lluvias torrenciales.

Los fenómenos destructivos de origen químico, son ordinariamente generados por la actividad del hombre, aunque eventualmente pueden surgir con motivo de la combinación casual de elementos situados libremente en la naturaleza; tal es el caso de los incendios forestales originados por el excesivo calor o por efecto de una descarga eléctrica. Entre las situaciones de desastre que como ejemplo podemos invocar para ilustrar este tipo de fenómenos, se encuentran las explosiones de combustibles confinados en depósitos próximos a las zonas urbanas, los incendios accidentales generados por la combinación fortuita de elementos inflamables en laboratorios, y el envenenamiento de personas causado por la ingestión de sustancias tóxicas suspendidas en el aire o mezcladas en el agua de consumo ordinario.

Los fenómenos ecológico-sanitarios, por su parte, agrupan realidades tan complejas como la contaminación del medio ambiente, que comprende alteraciones ecológicas diversas, como lo son la saturación del aire con sustancias químicas que deterioran la salud, la contaminación del agua, la aridez progresiva de los suelos, la deforestación, y otros más que inciden negativamente en la calidad de la vida humana. A este grupo pertenecen también las epidemias y las enfermedades endémicas.

Otro grupo de fenómenos que producen desastres, son aquellos originados por la creciente actividad de las grandes aglomeraciones humanas, principalmente en los centros urbanos superpoblados. Estos son los fenómenos socio-organizativos, a los cuales se equiparan también los accidentes terrestres, aéreos, fluviales y marítimos. Es frecuente observar este tipo de efectos en lugares tales como centros deportivos, teatros, y sitios de diversión y de recreo, sobresaturados de visitantes.

II. EL PASADO REMOTO Y EL PASADO RECIENTE

El territorio y la población de México, han sufrido en diferentes fechas el embate de fenómenos destructivos de origen natural o humano. Puede afirmarse que Cuicuilco, fué uno de los primeros centros ceremoniales afectados por una erupción volcánica, la del "Xitle", que cubrió de lava la región suroeste del Valle de México más tarde, aproximadamente en el siglo VI de nuestro era, en Teotihuacan –en la actualidad un municipio del Estado de México–floreció una importante cultura mesoamericana que, en un lapso relativamente corto, desapareció. La explosiva expansión demográfica (La ciudad llegó a registrar una población superior a los cien mil habitantes) desencadenó graves e irreversibles procesos de deterioro, tanto en las áreas agrícolas como en las zonas forestales, disminuyendo substancialmente la capacidad de la tierra para soportarlos. Todo ello provocó una fuerte crisis social, el descenso de la población y el posterior abandono de la ciudad. Algo muy parecido ocurrió varios siglos después, cuando inexplicablemente la

cultura y el pueblo Maya se eclipsaron y la gente abandonó sus otrora prósperas ciudades.

Entre los sismos que registra la historia antigua de México, sobresale el ocurrido en el año de 1469, cuando los Mexicas realizaban la conquista de la región de Xochitepec, fenómeno que fué interpretado como un presagio de su triunfo.

Uno de los fenómenos destructivos de mayor importancia para México, por su trascendencia histórica posterior, lo constituye la guerra de conquista que el imperio fundado por los Aztecas padeciera ante las armas del Imperio Español, al comenzar la tercera década del siglo XVI. Este fenómeno de carácter socio-organizativo que costara la vida de miles de seres humanos, se prolongó durante casi toda la Colonia, debido a la resistencia que invariablemente opusieron a las pretensiones de los conquistadores, grupos diversos de indígenas, mestizos, criollos y otros grupos raciales que disputaron por participar del poder colonial.

Durante la Colonia se presentó una serie de desastres ocasionados por fenómenos tales como: epidemias y sismos, huracanes e inundaciones. Durante el siglo XIX, esta situación se vió agravada por los efectos económicos, sociales y políticos que derivaron de las guerras de Independencia y de Reforma, así como de las constantes luchas intestinas regionales y guerras civiles, que caracterizaron el proceso de consolidación ideológica del Estado Mexicano.

En la etapa contemporánea, la explosión demográfica, la concentración de la población en las grandes ciudades y el desarrollo industrial –por sólo mencionar tres de los factores de mayor importancia–, han incrementado notablemente la incidencia de riesgos, y han multiplicado también la cantidad y el costo social de los daños inferidos a la ciudadanía en sus personas, en sus familias y en sus bienes.

En el curso del presente siglo, una diversidad de calamidades han afectado a regiones y localidades de nuestro país, dando lugar a cuantiosas pérdidas humanas, patrimoniales y ecológicas. Sin pretender agotar toda la información

que en este sentido existe para ilustrar el modo como los fenómenos destructivos han afectado la seguridad de la sociedad mexicana, a continuación se enlista una brevísima reseña de los acontecimientos más relevantes, ocurridos en los últimos cincuenta años:

La erupción del volcán "Paricutin" que en 1943 sepultó el poblado de San Juan Parangaricutiro, en el Estado de Michoacán.

La destrucción de las poblaciones de Chetumal y Xcalag, en la que perdieron la vida más de 200 personas, causada por la embestida del huracán "Janet", en el año de 1955.

El sismo de 1957 en el Distrito Federal y el Valle de México, que alcanzó el séptimo grado en la escala de Mercalli (7.7 en la escala de Richter) y que, en la capital del país, dejara un saldo trágico de 52 muertos y 667 heridos.

El Huracán "Liza", cuya cauda líquida desbordara en septiembre de 1976, las obras de contención de la Ciudad de la Paz Baja California Sur, y dejara un saldo trágico de miles de víctimas.

La amplia y densa capa de cenizas desprendida por el volcán Chichonal en el Estado de Chiapas, en 1982, que originó la pérdida de vidas humanas, trastornos sociales y grandes estragos en la agricultura y la ganadería de la región.

La explosión ocurrida en el poblado de San Juan Ixhuatepec, dentro de la zona metropolitana de la Ciudad de México, en la cual millones de litros de gas para uso doméstico estallarón, dando lugar a una de las peores catástrofes que se recuerden en la historia del país, misma que provocó la muerte de centenares de conciudadanos y lesiones a miles de vecinos.

Los sismos de los días 19 y 20 de septiembre de 1985, de 8.1 grados el primero y de 7.5 el segundo, en la escala de richter, que sacudieron violentamente a varias entidades de la República, pero particularmente a la Ciudad de México y a Ciudad Guzmán en el Estado de Jalisco, dejando un saldo impresionante de víctimas y de daños materiales.

El Huracán "Gilberto", que en 1988 produjo cuantiosas pérdidas humanas, daños materiales y la interrupción de servicios estratégicos para la comunicación interregional y nacional.

El temblor ocurrido durante la segunda mitad del mes de abril de 1989, similar en intensidad al que en octubre de ese mismo año afectó la zona de San Francisco-Oakland, en California, que sacudió a nuestra capital afortunadamente sin daños graves que lamentar y con una sola víctima. Este mismo resultó muy aleccionador en cuanto a la evaluación de nuestra capacidad de respuesta.

Mencionanos finalmente el huracán "Diana" que en el mes de agosto azotara la región del Golfo, afectando principalmente a los Estados de Veracruz e Hidalgo y produciendo inundaciones en Tamaulipas, San Luis Potosí, Nuevo León y aún en Sonora, donde el excesivo caudal acumulado dio lugar a que se ordenara la ruptura de una represa y la evacuación de la población de Empalme.

III. EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL.

Hasta septiembre de 1985, existió en México una estructura de respuesta frente a calamidades y desastres, integrada por elementos y organizaciones de los sectores públicos, social y privado, sin una articulación estable y permanente, que permitiera prevenir y preparar a la población y sus organizaciones, para hacer frente a las eventualidades generadas por una emergencia.

Después de esa fecha, el curso de los acontecimientos cambia. A partir de una extensa consulta pública, y tomando como antecedentes las experiencias que en materia de desastres y de atención a la población civil se vivieron en los años anteriores, entre otros operativos, a través del plan DN-III-E de la Secretaría de la Defensa Nacional y del Plan Homólogo de la Secretaría de Marina, así como de las actividades institucionales de otras Dependencias,

Entidades y Organismos Públicos, Sociales y Privados. El Gobierno de la República, mediante Decreto Presidencial publicado el 6 de mayo de 1986, aprobó las Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección civil.

Dichas Bases han sido la referencia más importante en el proceso de constitución y consolidación del Sistema Nacional de Protección Civil, cuya eficacia descansa, fundamentalmente, en la participación concurrente y solidaria de los niveles Federal, Estatal y Municipal de Gobierno, así como en las organizaciones, transitorias o permanentes, de la sociedad en general, dedicadas a labores de asistencia, auxilio y rescate.

IV. UNA ESTRUCTURA EN PROCESO DE CONSOLIDACION.

Después de que fueron expedidas las Bases, se produjo en el país un movimiento creciente de organización, comunicación y colaboración, que ha venido haciendo de nuestro sistema una institución social en pleno desarrollo. De 1985 a la fecha, se han establecido en las 32 Entidades Federativas de que consta la República, los Consejos y las Unidades de Protección Civil, necesarios para consolidar los Sistemas Estatales y Municipales, así como fortalecer al Sistema Nacional.

En diciembre de 1988, el Gobierno que preside el Lic Carlos Salinas de Gortari determinó la creación, dentro de la Secretaría de Gobernación de una Subsecretaría y de una Dirección General, específicamente destinadas a atender los requerimientos que en el proceso de constitución y de coordinación del Sistema Nacional, fuesen necesarios para asegurar en el mediano plazo una organización que garantice al pueblo de México, mayores niveles de seguridad frente a la constante de los riesgos a los que se ve expuesto, por la incidencia de fenómenos destructivos.

Jurídicamente constituido mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de septiembre de 1988, el Centro Nacional de Prevención de Desastres fué formalmente instalado en el mes de mayo del presente año, en las instalaciones construidas con financiamiento y asesoría del Gobierno de Japón, para la realización de sus funciones institucionales de investigación, capacitación y difusión, en materia de calamidades y desastres. El trabajo de este Centro, constituye un valioso punto de apoyo para la realización de uno de los objetivos de mayor trascendencia del Sistema Nacional de Protección Civil: la difusión de valores, usos y comportamientos que permitan forjar en la conciencia de la población civil una cultura de protección y autoprotección.

En la edición correspondiente al viernes 11 del pasado mes de mayo, el Diario Oficial de la Federación publicó el Decreto por el cuál se crea el Consejo Nacional de Protección Civil, como órgano consultivo, de coordinación de acciones y de participación social en la planeación de la Protección Civil. Este órgano, que constituye la instancia de participación y planeación de mayor jerarquía dentro de la organización consultiva del Sistema, es el foro de concertación más amplio para que la sociedad mexicana acuerde y establezca las grandes líneas de política en la materia. El Consejo, en el que participan por parte del Sector Público Federal, las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Programación y Presupuesto, Energía, Minas e Industria Paraestatal, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Urbano y Ecología, Salud, y el Departamento del Distrito Federal, celebró su primera sesión plenaria el día 10 de agosto, hace apenas un mes.

En la actualidad, el Sistema Nacional de Protección Civil es ya una estructura sólida y en progresivo desarrollo. Cuenta con planes programas, mecanismos de coordinación, dispositivos, vínculos y recursos que le van permitiendo, cada vez con mayores grados de efectividad, operar en los niveles preventivos, de auxilio y de apoyo. Su capacidad de convocatoria se incrementa en la medida en que se van consolidando las estructuras de Protección Civil en los Estados y en el Distrito Federal, y en función del nivel de conciencia que se va formando entre la población, en el sentido de que la Protección Civil no es una tarea que compete única y exclusivamente al Estado, sino que se trata de una actividad de alto rango social, que nos corresponsabiliza a todos frente a las

necesidades de todo el cuerpo social, ante la inminencia de una calamidad o en el caso de un desastre.

Están en marcha programas operativos de coordinación Interinstitucional, que hacen posible una respuesta eficaz y oportuna, ante los requerimientos de ayuda que se formulan a nivel Nacional e Internacional. Como aconteció recientemente, cuando la intensa actividad sísmica registrada en sus respectivos territorios, determinó que las Repúblicas del Perú, Irán y Filipinas requieran de auxilio internacional; México acudió en los tres casos, para proporcionar a los pueblos y a los Gobiernos de estos países la ayuda solicitada, misma que consistió básicamente en alimentos, ropa y medicina.

En materia de relaciones internacionales se han reactivado Convenios, Acuerdos suscritos entre México y otros países, con la finalidad de hacer efectiva la colaboración con otros Estados del mundo y elevar los niveles de reciprocidad y asistencia mutua. Así, destacamos el establecimiento del Comité Binacional México-Guatemala, para atender las necesidades que llegasen a surgir con motivo de la actividad del volcán "Tacaná" emplazado en la frontera entre ambos países; La conferencia del grupo de respuesta conjunta México-Estados Unidos, que tienen su antecedente en el Convenio celebrado entre ambos países, para la protección y mejoramiento del medio ambiente en la zona fronteriza y en el acuerdo de cooperación sobre contaminación del ambiente a lo largo de la frontera terrestre internacional, por descarga de sustancias peligrosas. Y el primer seminario México-Francia sobre Prevención de Desastres, celebrado en el marco del Convenio que sobre la materia se encuentra en vigor entre los dos países. Por otra parte, se ha conseguido implantar los Programas Internos y las Unidades Ejecutivas de Protección Civil, en cada una de las Dependencias, Organismos y Entidades que constituyen los sectores Central y Paraestatal de la Administración Pública Federal, así como en los establecimientos de las Instituciones de Crédito que conforman el Sistema Bancario Nacional.

Es indispensable señalar dentro de la planeación preventiva de la Protección Civil en nuestro país, la existencia de operativos de emergencia, específicamente destinados a atender las necesidades de la población asentada en zonas o regiones expuestas a algún riesgo. Tal es el caso, por ejemplo, del programa de contingencia por episodios de contaminación de aire

en la zona metropolitana de la Ciudad de México, administrado por un Comité Interinstitucional (COE) formado por varias Secretarías y organismos del Sector Público, destinado a disminuir el impacto de la contaminación atmosférica en el Valle de México, en el caso de registrarse niveles de polución intolerables para la salud y la vida de los habitantes de esta región.

Existen otros comités con funciones similares al anterior, como aquel que tiene como objetivo prevenir y, en su caso, combatir los efectos producidos con motivo del derrame de hidrocarburos en el mar.

Esta es la situación actual del Sistema Nacional de Protección Civil. Los objetivos y metas que han sido alcanzados, se deben fundamentalmente, al espíritu de participación que han acreditado, con hechos, tanto las Entidades, Organismos y Dependencias de los tres niveles de Sector Público, como las organizaciones de los sectores Social y Privado.

El Sistema en si, no es otra cosa que la propia Sociedad y el Estado trabajando unidos y en perfecta coordinación. Los objetivos que persigue, son propios tanto de la Sociedad como del Estado, y atiende a la satisfacción del interés y las necesidades de toda la comunidad. Por ello afirmamos que la filosofía del Sistema, se sustenta en una forma de solidaridad.

Aquella solidaridad que se traduce en una colaboración sistemática de todos los sectores de la sociedad mexicana, para prevenir y mitigar los efectos de las calamidades y desastre. Aquella solidaridad que se convierte en el intercambio de experiencias y en preparativos adecuados para responder con atingencia y oportunidad, a las eventualidades que plantea la aparición de un fenómeno destructivo. Aquella solidaridad, en fin, que adquiere sentido y significados cuando concurre a fortalecer los procesos de nuestro desarrollo económico, social y político.

Uno de los puntos fundamentales de la estrategia que sustenta la política del Estado Mexicano en la materia, es el que plantea la necesidad de que todos aprendamos algo de lo que cada uno sabe, para fortalecer y difundir una cultura de Protección Civil universal, basada en la cooperación y en la solidaridad efectiva entre los pueblos.