

EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL

Participación del Lic. Armando Méndez de la Luz

I. Generalidades.

El hombre dispone de una capacidad innata para percibir y jerarquizar el valor de su circunstancia y de sí mismo. En este sentido, el valor más alto en la estima del ser humano, resulta ser su propia vida. Su ser y su quehacer se explican a partir de la defensa y preservación de ese valor fundamental, al que se subordinan sus restantes intereses. Es la medida misma de la existencia y la variable que condiciona el modo de ser, particular y colectivo, del hombre.

En lo individual, la defensa de la vida y de las condiciones que la hacen posible y digna, se traduce en un accionar que transita de lo liberado y racional, a lo netamente instintivo. En lo social, la defensa de este valor fundante, se resuelve en una suma de esfuerzos que puede darse espontánea y desarticuladamente, o de manera organizada, en uso de la capacidad de previsión que forma parte de la inteligencia humana.

Discutible tal vez, pero válida, es la afirmación de que el sentimiento de solidaridad comienza donde el instinto de conservación trasciende la esfera de lo individual, para fortalecer su eficacia en el horizonte más amplio de lo colectivo. Es una idea comúnmente aceptada la que postula el origen no contingente de la sociedad, otorgando a esta el valor de una realidad neta y esencialmente cultural, y la condición de instrumento de supervivencia indispensable para asegurar y dignificar la vida.

Sobre estas ideas gira y toma forma el concepto de protección civil. Su valor fundamental es la vida del hombre, considerado como ser social. Por ello, la historia de la protección civil es tan antigua como la humanidad misma.

Desde tiempo inmemorial, el hombre, en su lucha por la supervivencia, hubo de resolver un dilema tan importante como permanente, que lo sitiaba entre la necesidad de aumentar la disponibilidad de recursos indispensables para subsistir, y la urgencia de disminuir los riesgos que corría para allegarse estos medios de vida.

Es bien conocido que las oportunidades y los riesgos se encuentran estrechamente ligados. De ahí que el hombre tuviese que trabajar tierras fértiles, ubicadas frecuentemente cerca de grandes ríos y en áreas expuestas a constantes inundaciones, o sobre los taludes de prominencias volcánicas, sujetas al riesgo de erupciones. De ahí también que los grupos humanos se hallasen algunas veces constreñidos a vivir en áreas sísmicas, o en regiones altamente propensas a fenómenos destructivos de otra o semejante naturaleza.

Todo ello dio lugar a la adopción de medidas y dispositivos sociales de defensa que, al consolidarse la estructura del estado moderno, asumieron el carácter de deberes políticos, a cargo de la autoridad y de sus órganos de gobierno, y en otro nivel, la categoría de responsabilidades comunitarias de solidaridad, indeclinables, a cargo del individuo, de la sociedad y de sus organizaciones.

No obstante, es solamente hasta el presente siglo, que se percibe la necesidad de otorgar a la protección civil, el carácter de un sistema coherente, participativo y con propósitos de permanencia

II. El Sistema Nacional de Protección Civil.

Durante la etapa prehispánica, Cuicuilco, el primer centro ceremonial en el altiplano, fue afectado por la erupción del "Xitle" que cubrió de lava la porción suroeste de la cuenca de México.

Teotihuacán, habitada durante casi un milenio por una población creciente, cuya explosiva expansión 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 soportarlo, y provocando con ello una fuerte crisis social, el descenso de la población y el posterior abandono de la ciudad.

Entre los sismos que registra la historia antigua de México, destaca el ocurrido en 1469, cuando los mexicas realizaban la conquista de la región de Xochitepec, y que fue interpretado como un presagio de su triunfo.

Durante la etapa colonial, se produjo la caída de un imperio y de una civilización. El efecto inmediato de mayor relieve histórico, fue la dominación y el sojuzgamiento de la población indígena. A

esta situación siguió luego una serie de desastres, ocasionados por epidemias y sismos, huracanes e inundaciones. Por otra parte, esta situación se vio agravada por las consecuencias económicas y sociales de las Guerras de Independencia y de Reforma, durante el Siglo - XIX, así como por las frecuentes invasiones de que fue objeto el te rritorio nacional en esa misma época.

En la etapa contemporánea de nuestra historia, la explosión demográfica, la concentración de la población en las grandes urbes y el desa rrollo industrial, por solo mencionar tres de los factores de mayor peso, han elevado notablemente la incidencia de riesgos, y multiplicado la cantidad y el costo social de los daños inferidos a la ciudadana, en su persona y en sus bienes.

Algunos fenómenos de naturaleza destructiva que en el curso del presente siglo han vulnerado el medio, el patrimonio personal o colectivo, y la integridad física de los mexicanos son los siguientes:

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

La destrucción de las poblaciones de Chetumal y Xcalag, en la que per dieron la vida 200 personas, ocurrida en 1955, y causada por el huracán "Janet".

El Sismo de 1957, que alcanzó el séptimo grado en la escala de Mercalli y que, en la capital de la república dejara un saldo trágico de 52 muertos y 667 personas heridas.

La amplia y densa capa de cenizas desprendida por el volcán "Chichonal" desde Chiapas en 1982, que provocó la pérdida de vidas humanas transtornos sociales y grandes estragos en la agricultura y la ganadería.

La tragedia de San Juan Ixhuatepec en el Estado de México, donde millones de litros de gas estallaron, dando lugar a una de las peores catástrofes industriales que se recuerden en la historia del país, que provocó la muerte de cientos y las lesiones de miles de personas.

El sismo del 19 de septiembre de 1985, que sacudió 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 de un impresionante número de víctimas y de daños materiales.

El huracán "Gilberto", que el año pasado produjo cuantiosas pérdidas humanas, daños materiales y la interrupción de servicios estratégicos.

El temblor del pasado 23 de abril, que sacudió a nuestra ciudad capital, afortunadamente sin daños graves ni elevado número de víctimas que lamentar, pero muy aleccionador en cuanto a la evaluación de nuestra capacidad de respuesta.

Fue precisamente a partir de la situación de emergencia generada por los sismos de 1985, al rebasar el desastre la capacidad de recursos disponibles, que comenzó a darse un enfoque nacional a la problemática de los desastres, y cristalizó la idea de contar en el futuro, a nivel nacional, con un sistema de protección civil estable, coherente y participativo, al servicio de la población frente a la eventualidad de un desastre.

Es así como a partir de un hecho negativo, surge una consecuencia positiva y de gran trascendencia: la constitución jurídica del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC).

Con meritorios antecedentes en el Plan Dn-III-E de la Secretaría de la Defensa Nacional y en el Plan homólogo de la Secretaría de Marina, el Sistema Nacional de Protección Civil se nutre también de las experiencias vividas por varias dependencias del sector público federal.

Tal cosa sucede, por ejemplo, con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en lo relativo a la Prevención y Mitigación de Desastres causados por fenómenos hidrometeorológicos. Con la Secretaría de Salud, que tradicionalmente extiende sus servicios al ámbito de Prevención, tratamiento y recuperación en lo referente a enfermedades, y con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, cuya contribución deriva tanto de la planeación del desarrollo urbano como de la regulación de la problemática ecológica.

III. Organización y funciones.

Históricamente, el Sistema Nacional de Protección Civil surge como embrión el 9 de octubre de 1985, cuando por acuerdo Presidencial se constituye la Comisión Nacional de Reconstrucción, destinada a resolver las necesidades de mayor urgencia planteadas por los sismos del 19 de septiembre.

La Comisión Nacional estuvo formada por seis comités, a los cuales se encomendó una tarea específica, dentro de la estrategia general de reconstrucción y recuperación. En este sentido, los comités que se crearon recibieron las denominaciones siguientes:

1. De reconstrucción del área metropolitana de la ciudad de México.
2. De descentralización.
3. De asuntos financieros.
4. De auxilio social.
5. De coordinación del auxilio internacional, y
6. De prevención de seguridad civil

A este último, que por la naturaleza de sus funciones y el alcance de sus objetivos, resultó ser el de mayor trascendencia social en el largo plazo correspondió:

- Diagnosticar los riesgos previsibles.
- Diseñar planes y programas específicos de seguridad civil.

- Recomendar los instrumentos de coordinación y concertación.
- Coordinarse con las acciones de los estados y de los municipios y, fundamentalmente,
- Organizar y establecer un Sistema Nacional de Protección Civil que garantizara la mejor planeación, seguridad, auxilio y rehabilitación de la población y de su entorno ante situaciones de desastre, incorporando la participación de la sociedad en su conjunto.

Como resultado de una convocatoria abierta, que aseguró la amplia y activa participación de diversos estratos de la población, así como de las dependencias y entidades del sector público y de instituciones privadas, a fines de abril de 1986, concluyeron los trabajos de elaboración y discusión del documento emitido por el comité de prevención de seguridad civil y de sus nueve subcomités.

"Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil"

Que más tarde, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de mayo de ese mismo año, fueron aprobadas por el Ejecutivo.

A partir de las "Bases", que le otorgan substancia y expresión jurídica por virtud del decreto que las aprueba, el Sistema Nacional de Protección Civil asume una estructura orgánica, que actualmente avanza hacia su consolidación en el andamiaje del esquema político federal, y con la participación de la sociedad, sus sectores y sus organizaciones y grupos.

La organización del Sistema descansa sobre tres estructuras fundamentales:

1. Una consultiva, cuyo soporte lo constituye los consejos nacional, estatales y municipales de protección civil, y que proporcionan el espacio institucional para formalizar el acuerdo y la concertación entre los sectores de la sociedad.
2. Otra ejecutiva, en cuya cúspide está el C. Presidente de la República y el C. Secretario de Gobernación, quien suple sus ausencias, y que se forma con la concurrencia de los órganos de la administración pública que, por razón de sus funciones y objetivos, o por así requerirlo la responsabilidad del gobierno constituido, les corresponde actuar en el ámbito de la protección civil.

Las instancias de enlace entre las dependencias y entidades del gobierno, son llamadas comúnmente "unidades de protección civil, y se encuentran en la estructura de cada uno de los tres niveles de gobierno. En este sector de la organización, corresponde a la Secretaría de Gobernación integrar y operar el sistema; atribución que le confiere el decreto que aprueba las "Bases", y que ejerce a través de la Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social, quien apoya su responsabilidad operativa y parte de su cometido político, en la Dirección General del ramo.

3. Finalmente, la organización del Sistema dispone de una estructura orgánica participativa, en la que se desenvuelven grupos y personas vinculados a las tareas específicas de protección civil, y a quienes se denomina grupos voluntarios, o más genéricamente: voluntarios.

Debemos ahora señalar, así sea brevemente, los objetivos del SINAPROC, porque ellos nos brindan una idea global y aprehensible de sus notas esenciales, y además, nos permiten evaluar sus posibilidades reales frente al porvenir inmediato. El objetivo principal del sistema, es simple y se condensa en lo siguiente:

Proteger y conservar a la persona y a la sociedad, así como a sus bienes -
ante la eventualidad de un desastre.

Para asegurar el cabal cumplimiento de este objetivo, se establecen los siguientes objetivos de finalidad, que buscan.

- Afirmar el sentido social y la función pública de la protección civil.
- Crear una conciencia y una cultura de protección y autoprotección.
- Establecer un nuevo orden nacional de integración y participación de los sectores público, social y privado en el ámbito de la protección civil.

Por su importancia dentro de la estructura orgánica del Sistema, y porque definen con claridad las vertientes de la estrategia general de protección civil, debe señalarse que las pautas para orientar la acción institucional en la materia, se generan a partir de tres subprogramas básicos, deducidos del programa tipo establecido por las bases del Sistema:

- A) Los subprogramas de prevención, destinados a fijar las normas y orientaciones mínimas, indispensables para la preparación y organización de las acciones, operativos y tareas reservados para la defensa de la población en caso de producirse algún desastre o calamidad;
- B) Los subprogramas de auxilio, cuyas funciones son eminentemente ejecutivas y tienen como finalidad esencial la realización material de la protección civil, en el sitio afectado por el desastre, y
- C) Los subprogramas de apoyo, que conllevan actividades destinadas a fortalecer la eficiencia de los recursos asignados o aptos para la protección civil, en todo lo que esta tiene de servicio a la población civil y con miras a elevar su calidad, la oportunidad de su otorgamiento y la coherencia interna de las unidades que sustentan su organización básica.

En el grupo de subprogramas de prevención, se considera una subdivisión cuyo criterio atiende a los cinco fenómenos destructivos primarios:

1. Los fenómenos de carácter geológico.
2. Los de carácter hidrometeorológico.
3. Los de carácter químico.
4. Los sanitarios, y
5. Los fenómenos de carácter socio-organizativo.

Por su parte, los subprogramas de auxilio, establecen una serie de funciones que, en términos generales, pueden quedar incorporadas a los siguientes grupos:

1. Alerta
2. Evaluación de emergencia
3. Planes de emergencia
4. Coordinación (de emergencia)
5. Seguridad
6. Protección, salvamento y asistencia
7. Servicios, bienes materiales y naturaleza
8. Salud pública
9. Aprovisionamiento
10. Comunicación social (de emergencia)
11. Reconstrucción inicial y vuelta a la normalidad

Finalmente, en el subprograma de apoyo, han sido consideradas y designadas, atendiendo al objetivo de su función, las catorce actividades siguientes:

1. Planeación
2. Coordinación
3. Marco jurídico
4. Organización
5. Recursos financieros
6. Recursos materiales
7. Recursos humanos
8. Educación y capacitación
9. Participación social
10. Investigación y nuevas tecnologías
11. Comunicación social
12. Mantenimiento, conservación y creación de instalaciones de protección civil.
13. Realización de la protección civil
14. Control y evaluación

IV. Situación actual y perspectivas.

El proceso de organización del Sistema Nacional de Protección Civil, se encuentra actualmente en una fase de positivo avance, la mayor parte de las dependencias y entidades del sector público federal, cuentan con unidades administrativas específicamente destinadas a atender

los requerimientos de la protección civil. Ello ha permitido elevar la capacidad de respuesta del sector público frente a situaciones de emergencia, así como establecer nexos con instituciones y agrupaciones que en los sectores social y privado, cumplen con actividades especializadas asimilables a la estructura orgánica participativa.

La Secretaría de Gobernación promueve actualmente la formación en todos los estados de la República, de consejos de protección civil, a fin de asegurar el fortalecimiento de la organización consultiva del sistema, misma que habrá de conseguirse en el corto plazo, a partir de la constitución y el establecimiento del Consejo Nacional de Protección Civil, cuya presencia permitirá enriquecer y fijar la experiencia que en esta materia hemos acumulado durante los últimos años.

Es importante destacar también las acciones emprendidas por la Secretaría, en lo relativo a la estructuración y puesta en marcha de los programas internos y externos de prevención, correspondientes a todas y cada una de las Secretarías de Estado, a las empresas, organismos y entidades del sector paraestatal, y a las instituciones de la banca nacionalizada y del sector financiero en general. La estrategia se propone fortalecer los sistemas, mecanismos y dispositivos internos, que operan en las instalaciones y edificios destinados a un servicio público, para prevenir o atender los efectos de fenómenos generadores de desastres. De igual forma, se pretende afinar los programas de las dependencias, organismos e instituciones del sector público, cuya principal finalidad radica en prevenir y mitigar daños provocados con motivo de la realización de actividades que aquellos llevan a cabo ordinariamente.

La participación de la Secretaría en actividades, planes y programas que por su objeto o naturaleza atañen a la seguridad de la población civil, es creciente y dinámica. Destacan en este sentido, por su importancia nacional, el Comité Operativo de Emergencia, que administra el Programa destinado a combatir episodios de contaminación ambiental en el área metropolitana de la ciudad de México; y el Comité Operativo del Plan de Emergencia Radiológica Externo (COPERE), cuya finalidad fundamental estriba en garantizar a la población civil, asentada en las inmediaciones de la planta nucleoelectrónica de Laguna Verde, los más altos niveles de seguridad.

Para concluir esta plática, es imprescindible subrayar que, de la misma manera que fue crucial el desarrollo de la investigación y el aprovechamiento de los resultados científicos, socioeconómicos y tecnológicos, para el diseño y el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, su eficacia y eficiencia están supeditadas a la realización de nuevos estudios e investigaciones; a la preparación de cuadros técnicamente capaces, y a la más amplia difusión de la información en la materia.

Es necesario que mantengamos una interrelación, comunicación y coordinación permanentes, que nos permitan identificar correctamente la demanda de soluciones a los problemas de la protección civil. Ello nos permitirá canalizar esa demanda hacia las diversas instituciones y organismos que, como el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), realizan trabajos de investigación y estudios acuciosos sobre

la materia. Es de interés público y de máxima prioridad, que avancemos y profundicemos en el estudio y difusión de la protección civil en su fase preventiva; que los valores de la protección y autoprotección, arraiguen profundamente en la conciencia colectiva, y que la respuesta a cuestiones e inquietudes apremiantes, fluya con rapidez hacia los centros de coordinación del Sistema y hacia la población y sus organizaciones.