

gen, 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 esta-

blece 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 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 ofi-

cial 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 nacional?, ¿por qué la participación del ejército es limitada?, ¿qué sucede con el Sistema? 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 retornar 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 caracte-

riza 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 posibilidades(3). 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.

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

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 SINAPROC 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.

NOTAS

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 colapsó durante el sismo para tomarse como base en lo que posteriormente sería el SINAPROC.
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.
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.

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).