

Organización y funcionamiento del sistema nacional de protección civil a tres décadas de su creación

Gabriela VERA CORTÉS
El Colegio de la Frontera Sur, Unidad Villahermosa

Resumen

Las estrategias implementadas por el gobierno mexicano en relación con los desastres se enfocan hacia la atención de los fenómenos naturales y los preparativos para el desastre, pero no en su mitigación. Este trabajo analiza las distintas perspectivas de acción de los agentes sociales y sus limitaciones. Después de los terremotos de 1985 se funda el Sistema Nacional de Protección Civil y el Centro de Prevención de Desastres; sin embargo, predomina la visión del desastre natural inevitable, sin la consideración de las condiciones sociales que producen graves trastornos. Falta atender las propuestas local e internacional sobre los enfoques del desastre: la defensa y protección civil, el manejo de emergencias y la gestión integral de riesgo.

PALABRAS CLAVE: desastres sociales; gestión integral del riesgo; Protección civil.

Introducción

El desastre de 1985, ocurrido en la capital del país representó un parteaguas en lo que respecta a las estrategias políticas implementadas por el Gobierno en el renglón de desastres. Si bien en décadas anteriores se tomaron diferentes acuerdos para atenderlos, como fue el plan DNIII-E de la Secretaría de la Defensa Nacional en 1966; éste siniestro ocasionó fuertes presiones nacionales e internacionales, por lo que el Gobierno se vio forzado a tomar medidas más estrictas al respecto. Sin embargo, han predominado las medidas encaminadas a enfocar la atención en los fenómenos naturales y en los preparativos contra desastres y no en su mitigación, aunque recientemente estén ocurriendo algunos pequeños cambios. Una de las características en el año de 1985 fue que la población se solidarizó y participó en acciones de salvamento casi desde el mismo momento en que ocurrió el sismo. Autores como Pliego (1994), Briceno y de Gortari (1987) o Robinson *et al.* (1991), entre otros, han señalado la rapidez con que la población civil se organizó en la búsqueda y auxilio de las personas que quedaron enterradas

en escombros, después de los sismos del 19 y 20 de septiembre, a diferencia de la respuesta aletargada de las autoridades de gubernamentales.

Dynes (1999:13-15), nos muestra que durante la fase de emergencia,¹ la gente no actúa de manera irracional y con actitudes de pánico ni toma conductas antisociales: se trata de un falso supuesto. Más bien, la población damnificada y voluntaria asume actitudes solidarias y de gran flexibilidad en las organizaciones formadas para el auxilio, a diferencia de la respuesta gubernamental, que en México responde a su estructura organizacional y cultura operativa, es decir, al aparato institucional burocrático que no permite una eficiencia ante los desastres.

El desastre de 1985 dejó una clara impresión social de incapacidad e inutilidad gubernamental que dominó la arena política. Desde las diferentes Secretarías de gobierno, hasta los cuerpos de policía fueron paralizados por la magnitud y complejidad del desastre, pero también intimidados por una sociedad espontánea, capaz de tomar las calles para ayudar a la gente y controlar ciudades y servicios. A pesar de los mensajes en los diferentes medios de comunicación por el Gobierno federal, que pedía a la gente regresar a sus hogares y que los dejaran empezar sus labores, después de tres días de ocurrido el terremoto. La sociedad civil, tuvo bajo control diversas áreas en algunas ciudades, claramente en la ciudad de México, por lo menos. El ejército fue mandado con órdenes de controlar la situación, evitando y prohibiendo la entrada de grupos y personas a las áreas colapsadas en la ciudad. Al parecer, la prioridad fue recuperar el control político de la Ciudad. Esto aconteció, a pesar de la presión de la gente pidiendo que se le dejara continuar con la labor de rescate de personas que estaban debajo de los escombros. Robinson *et al.* (1991:100-101), señala que con la entrada del ejército y el acordonamiento de áreas se obstaculizó el trabajo de los brigadistas, pues llegaron con armas de fuego en vez de picos y palas. En otros lugares, los damnificados fueron dispersados de los conjuntos habitacionales con el fin de evitar organizaciones emergentes.

El desastre fue mucho más que un conjunto de repuestas innovadoras y flexibles de la población: paralelamente fueron sucesos altamente políticos (Robinson *et al.*, 1991) que dieron lugar a repercusiones importantes dentro de la visión política de la población, en muchos casos, de exigencia y de respuestas innovadoras, como lo fueron las propuestas en la demanda de viviendas que representaban una necesidad anterior al desastre (Pliego, 1994) y la actitud de los mismos periodistas al romper con

¹ Con la intención de facilitar la exposición, hemos utilizado la división en 3 fases del desastre: prevención, emergencia y reconstrucción, que utiliza de manera oficial el Gobierno mexicano. Sin embargo, es importante mencionar que se trata de una división artificial y limitada para entender la complejidad y multidimensionalidad del desastre. Neal (1997:259), considera que las fases son buenas divisiones heurísticas, pero no son conceptos científicos y las conclusiones empíricas y científicas muestran el uso de estas fases. (255-256). Para Hass, Kates y Borden (1977), *apud* Neal (1997:247), estas divisiones en fases son arbitrarias y son sólo usadas para distinguir una mayor actividad funcional de un periodo; las actividades de emergencia no cesan repentinamente, para ser reemplazados por otro tipo de actividades. Las actividades se entremezclan, se combinan con diferentes grupos de gente trabajando en diferentes fases o cubriendo actividades en el mismo tiempo.

una regla del sistema político del país: no criticar al presidente de la República (Robinson *et al.*, 1991: 100). Y es que los desastres develan parte de sus procesos constructores y las respuestas institucionales en las diferentes fases del mismo que no pueden deslindarse de la estructura organizacional política y de poder, que además exige medidas más audaces, innovadoras y rápidas. El mismo Robinson (1991: 91) señala que en el terremoto de Managua en 1972, la dictadura de Somoza determinó la manera en que se llevaron a cabo las labores de rescate y reconstrucción. O en el sismo de Guatemala en 1976, cuando ante las circunstancias de exterminio indígena, los individuos que habían desarrollado sus capacidades personales durante el proyecto de ayuda posdesastre fueron considerados “agitadores”, muchos de los cuales fueron asesinados por el ejército y otros buscaron exilio en otros países (Anderson y Woodrow, 1989: 237; *apud*, Blaikie, 1996: 228).

El tipo de estructura de poder, el desarrollo político y la concepción que se tiene de los desastres forman parte de lo que Kreps enfatiza sobre que los desastres revelan los procesos elementales del orden social, como su propia explicación (Robinson, 1992: 92). En este sentido el Gobierno mostró lo que sabía hacer: una importante inflexibilidad para evitar la formación de organizaciones emergentes que pudieran rebasarlos, como de hecho sucedió, aunque tuvo que ceder en ocasiones a las demandas y exigencias de los damnificados.

Pasados los días y meses, la respuesta del Gobierno fue la represión a líderes de organizaciones civiles formadas antes y después del sismo. Esto ocurrió mientras sus discursos insistían en manejar el problema como si fuera tan solo técnico y en busca de regresar a la “normalidad”. Sin embargo, la población había rebasado los planteamientos oficiales e incorporaban demandas como la expropiación de predios para vivienda y la moratoria de la deuda externa (Briceño y de Gortari, 1987: 17). Como explica Pliego (1994: 66-67), en condiciones ordinarias las demandas son enfrentadas mediante esquemas establecidos del ejercicio social y político. El estado revela su normalidad que es la de garantizar la reproducción dentro de un patrón básico de dominación política y económica. En cambio esta propuesta resulta problemática cuando se utiliza para enfrentar demandas nuevas que exigen soluciones innovadoras. Agreguemos a lo anterior una estructura de gobierno esencialmente corporativa que obstaculizaba la participación de grupos populares y civiles independientes, quienes demandaban una participación democrática y que para el caso de la mayoría de los damnificados quedaba fuera de los criterios dominantes de las dependencias públicas.

El desastre de 1985 dejó al descubierto vicios y virtudes del Gobierno, quien se vio obligado por presiones nacionales e internacionales a tomar medidas más decisivas, por lo que ocho meses después, en mayo de 1986, fue creado el Sistema Nacional de Protección Civil (Sinaproc) en respuesta clara a la dureza de los problemas que se estaban enfrentando después del desastre. La justificación de esta propuesta fue desarrollar un mecanismo coordinado entre Gobierno y sociedad para prevenir y reaccionar rápidamente a un futuro desastre (DOF, Decreto por el que se crean las bases el Sistema Nacional de Protección, 6/05/1986). Además, en 1988 se crea el Centro Nacional de

Prevención de Desastres (Cenapred) como una institución complementaria para el sistema (DOF, 20/09/1988). Por lo mismo, el objetivo del presente artículo se centra en realizar una revisión del Sinaproc a tres décadas de haber sido creado.

Dividiremos las observaciones en dos apartados, el primero se refiere a las normas y bases dentro de la legislación, que enmarca el papel que le corresponde desempeñar a cada instancia del Gobierno en todo el proceso del desastre. El segundo apartado se centra en las consecuencias que se deslindan de una pobre legislación y de un conjunto de suposiciones que limitan la participación de las autoridades y grupo sociales en la atención al desastre.

1. Formación de Protección Civil en México

Las lecciones de 1985 y la tendencia del Gobierno mexicano a actuar de manera autoritaria permitió la fundación de una organización ante desastres, con características particulares: un importante papel de los militares que tiende a ser muy autónomo y que casi no tiene ningún incentivo para coordinarse con las autoridades civiles (a menos que el presidente de la República decida que la Secretaría de Defensa Nacional (Sedena), se integre y coordine con el Sinaproc, al tomar en consideración las características locales donde suceda el desastre (aspecto que ha tendido a matizarse en años recientes), en pro de la llamada protección civil. Además, se incorpora una perspectiva del desastre como un producto de la naturaleza y se institucionaliza el manejo centralizado de la estrategia, sin una clara cooperación y coordinación de las autoridades estatales y municipales.

Protección civil fue creado durante la Segunda Guerra Mundial como un mecanismo que define las reglas del control social en las condiciones de guerra. Enlaza el concepto de protección civil con una definición militar de un desastre, donde la población es rápidamente llevada a actitudes egoístas y agresivas. Por lo tanto, los desastres son enfrentados como si una guerra hubiera golpeado al territorio, lo que requiere instrumentos legales y militares especiales para reducir temporalmente los derechos civiles y recuperar el control de la situación. Bajo esta visión, cualquier organización social o participación comunitaria es un riesgo potencial debido a la fragilidad de las instituciones que están sujetas al control de las autoridades (Dynes, 1999). Por su parte, Hewitt (1983: 3-36) analiza también la visión dominante del desastre² que se caracteriza a partir de un fenómeno natural que afecta a una población pasiva y frágil durante un tiempo y espacio delimitado, además de ser considerado repentino e inesperado, por lo que las acciones del Gobierno generalmente se limitan a soluciones de tipo tecnocrático, enfocadas al monitoreo y predicción, pero no a la eliminación de riesgos que en efecto atentan contra intereses *in situ*. Por razones políticas e ideológicas los desastres naturales y tecno-industriales han sido estudiados

² Este enfoque del desastre se aplica también a otros países en el mundo, de ahí que Hewitt le dé la denominación de visión dominante.

de manera aislada, separándolos de la vida cotidiana, cuando finalmente es la llamada vida cotidiana la que le da el perfil al desastre.

Después de un desastre se observa un colapso político y social donde el control y el orden social son debilitados temporalmente. La recuperación del mismo no depende sólo de la capacidad (o aptitudes) de la policía y de las fuerzas armadas para imponerlo de nuevo, sino que también influyen las fases de emergencia y reconstrucción, dadas las características de organización local y de la capacidad de las instancias del Gobierno para sobreponerse.

El desastre a nivel mundial ha sido atendido desde tres enfoques: (1) defensa civil, (2) protección civil, (3) manejo de emergencias y (4) gestión integral de riesgo. México, introdujo en 1986, el enfoque de protección civil. Más recientemente, y a partir de la Ley de Protección Civil de 2012 se introduce el enfoque de gestión integral de riesgo (Macías, 2016: 16-39). Para este autor, el cuarto enfoque es en esencia el mismo que el de manejo de emergencias, pues contempla las cuatro fases del desastre: mitigación, preparación, respuesta de emergencias y rehabilitación. Dentro del marco de Hyogo, México firmó acuerdos y compromisos que lo llevaron a integrar el enfoque integral de riesgos en la ley de 2012. Las diferencias con respecto al manejo de emergencias, según el autor se encuentra en la introducción de dos fases: (1) determinación del riesgo y (2) transferencia del riesgo, que se ubican antes de que el desastre se exprese. Con la primera fase se determina el tipo de peligro y se realiza un análisis de la vulnerabilidad, al señalar qué es lo que queda expuesto. La segunda fase: La transferencia del riesgo es lo que obliga a los tres órdenes de gobierno a solicitar un seguro para los bienes inmuebles o todo aquello que consideren debe ser asegurado. En realidad, y a pesar de que debería darse un cambio estructural, la organización de protección civil se mantiene, por lo que la llamada integralidad es muy difícil de llevar a cabo. El cambio sustancial se encuentra en los seguros.

Lo anterior ya ha tenido algunas dificultades en la práctica, Algunos Gobiernos han quedado endeudados. Y las aseguradoras parecen cobrar bastante. Una tarea a realizar es qué aseguradoras son las que han llegado a México o si la mayoría son nacionales. Ya desde el año 2000, el presidente Vicente Fox hablaba sobre la necesidad de asegurar los bienes inmuebles, pasaron 12 años para que pudiera ser legal. Es necesario conocer las consecuencias del aseguramiento para todos los municipios y lo mismo para los estados y federación. ¿Cuáles son los beneficios que trae asegurar anualmente los bienes inmuebles en estados empobrecidos? ¿Cuáles son los montos que anualmente se deben cuidar? ¿Cuáles son los beneficios que nos reporta un discurso donde la integralidad en la práctica no existe?

Sinaproc y Cenapred: normas y bases

A lo largo de 30 años, se ha publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, algunos decretos y propuestas sobre protección civil, los cuales forman parte de los Planes Nacionales de Desarrollo sexenales. Las bases se difundieron en 1986 y representan

propuestas de organización y coordinación, que se fueron instaurando paulatinamente, el decreto de Ley General de Protección Civil del 12 de mayo de 2000, 14 años después, así como sus dos versiones más recientes, la de 2012 y 2014. Las disposiciones del Fondo Nacional de Desastres (Fonden), en febrero de 2000, que se renueva año con año, con la intención de tener un Fondo de recursos monetarios en casos de desastres y con el que pueda asistirse a la zona de desastre, lo más rápidamente posible. Con la creación del Sinaproc (1986), se establecieron los lineamientos conceptuales, de organización, coordinación y de tipo financiero. Los recursos humanos, materiales y financieros se reordenaron y se intentó aprovechar lo que ya existía, capacitando a quienes estaban en las distintas instituciones del Gobierno (*DOF*, 6/05/1986).

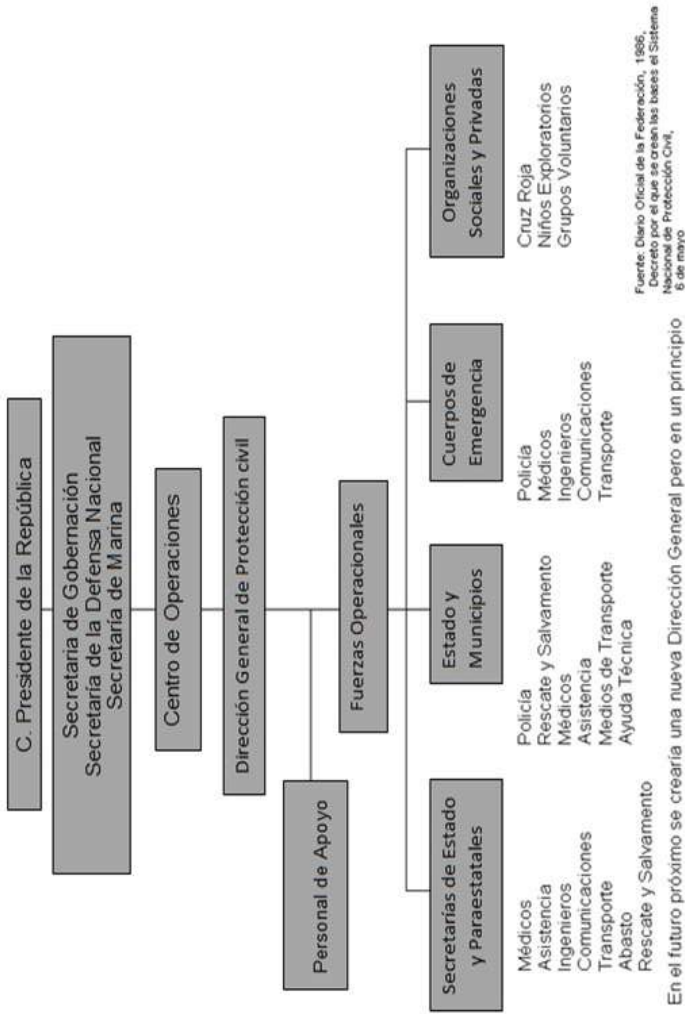
El Sinaproc fue creado por decreto presidencial como una agencia coordinadora de las acciones de todas las secretarías federales, involucrando también la coordinación del gobierno de los estados y de las instancias municipales u organizaciones sociales. Sus principales acciones están subdivididas en tres programas: prevención, auxilio y apoyo. Se contempla la designación de un solo mando, así como una estructura piramidal en la coordinación de las diversas organizaciones, desde el nivel federal, estatal y municipal. Cada uno con sus tres instrumentos principales: el programa, los consejos y cuerpos voluntarios (*DOF*, 6 de mayo de 1986). Sin cambios importantes, desde 1986, la Ley Nacional de Protección Civil (*DOF*, 12/05/2000), señala que el Sinaproc se integra por el presidente de la República, Consejo Nacional, Dependencias, Organismos e Instituciones de la Administración Pública Federal, Cenapred, Grupos Voluntarios, vecinales y no gubernamentales (véase esquema 1).

Por otro lado, en las bases del Centro de Prevención de Desastres (Cenapred), se menciona la necesidad de crear un Consejo Nacional, el cual se instaura en 1990 (*DOF* 11/05/1990). Dicho Consejo está integrado por el presidente de la República que se encarga de dictar los lineamientos generales para las labores de protección civil, además de concertar acciones del Gobierno. En su ausencia, las determinaciones pueden ser tomadas por el secretario de Gobernación. Forman parte del Consejo Nacional, los secretarios de Gobernación, gobernadores y presidentes municipales de la zona de desastre. Sus principales funciones son la de ser un órgano consultivo y de coordinación de acciones del Gobierno federal, con la intención de integrar las actividades de los diversos participantes, promover estudios, investigaciones y capacitación sobre la Protección civil, así como el desarrollo y consolidación de una educación nacional de protección civil (Ley Nacional de Protección Civil, 12/05/2000). El Consejo Nacional es el órgano de mayor jerarquía en el Sinaproc.

Con el decreto de ley, el secretario de Gobernación puede convocar, si así lo considera, a representantes de organismos, entidades y agrupaciones de carácter público, privado y social, así como a los sectores académicos y profesionales y de los medios masivos de comunicación al Consejo Nacional.

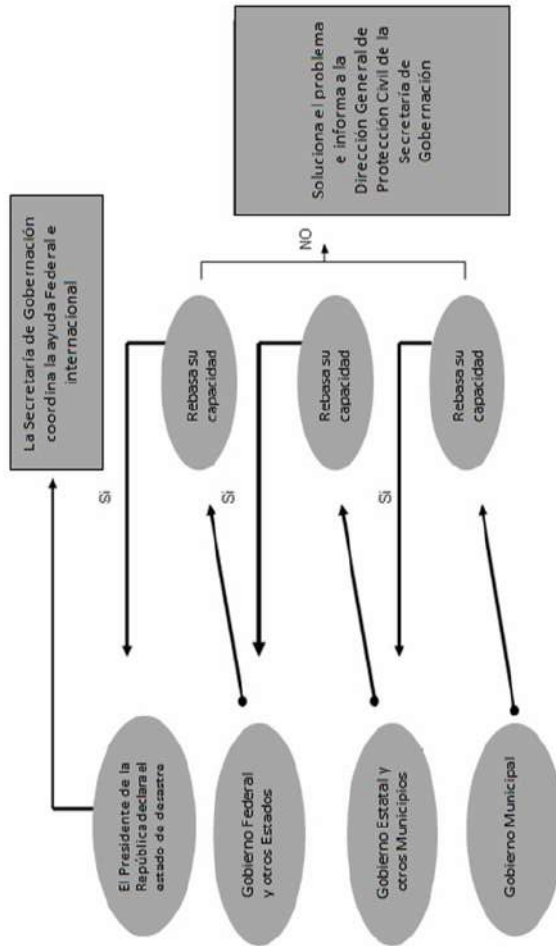
En caso de que ocurra un desastre, él o los presidentes municipales de la zona afectada deben pedir ayuda al gobernador de su estado y, en caso de que el siniestro rebasa las capacidades de auxilio de la coordinación estatal de protección civil, el gober-

Esquema No. 1 Organización de Auxilio en Desastres a nivel Federal



En el futuro próximo se crearía una nueva Dirección General pero en un principio se trataba de una coordinación constituida por funcionarios ya existentes

Esquema No. 2 Intervención del SINAPROC por órdenes de gobierno en un desastre



Fuente: Sistema Nacional de Protección Civil, SEGOB 2006

nador puede pedir ayuda a la federación. Es el presidente de la República quien determina si se declara zona de desastre, lo cual se publica en el *Diario Oficial de la Federación*. Las zonas desastreadas reciben recursos de un Fondo revolvente, y Sedesol es quien se encarga de los montos que se consideren necesarios. Para ello se instaurará el Consejo Nacional con sesiones extraordinarias que determinarán la ayuda y las acciones necesarias para tal caso (véase esquema 2).

Cada orden de Gobierno (federación, estado, municipio) tiene una Unidad de Protección Civil y un Programa de Protección Civil que deberá seguir los lineamientos generales del Programa Nacional de Protección Civil y, el Gobierno federal tendrá como función coordinar las prácticas. Asimismo, las fuerzas armadas participan en la atención de situaciones extraordinarias que requieren acciones inmediatas de protección civil dentro de cualquiera de los niveles de la estructura institucional, municipal o estatal, al coordinarse con las mismas para tal efecto y realizar las tareas que le competen, aún cuando no se haya declarado estado de desastre (DOF 12/05/ 2000).

Los grupos voluntarios sólo podrán participar si se registran ante la Secretaría de Gobernación, toman los cursos de capacitación y cooperan en la difusión de programas y planes de protección civil. Además, éstos voluntarios, deberán coordinarse bajo el mando de las autoridades en caso de una emergencia. Será la dependencia quien se encargue de establecer los procedimientos operativos de apoyo y de proponer los mecanismos de comunicación social. Este último aspecto forma parte de una preocupación que se citó en el reglamento de protección civil del 23/10/1996 (DOF), mismos lineamientos que se repiten en la Ley General de Protección Civil del 2000. Lo anterior refuerza una visión centralizada al subordinar a los diferentes grupos voluntarios que quieren participar.

Por disposición de la Dirección de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación se diseñó una propuesta de ley que ha circulado en los estados de la República. Si bien presentan algunas variantes, casi todas privilegian los dominios de estructura y función de la autoridad federal y además integran a las organizaciones civiles susceptibles de mantener un bajo registro de autoridad (Macías, 1999).

En 1988, se crea el Centro Nacional para la Prevención de Desastres Naturales (Cenapred), con el propósito de producir tecnologías que prevengan el desastre (DOF, 12/09/1988). Tiene como fin asesorar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la prevención, desarrollar investigaciones sobre el origen, causas, consecuencias y comportamiento de los “agentes perturbadores” que inciden en el país, e instrumentar y operar redes de detección, monitoreo, pronóstico y mediación de riesgos en cooperación con las dependencias responsables. La planta de científicos está integrada principalmente por ingenieros. Los desastres se estudian desde las ciencias naturales y ciencias puras, y la investigación se centra principalmente en entender el “comportamiento” de los fenómenos naturales y de los llamados accidentes del hombre, tales como derrames o fugas de sustancias peligrosas, explosiones industriales y otros fenómenos derivados de la actividad humana (*idem*).

En la práctica su influencia y coordinación con Protección Civil es casi nula. En México, tenemos un Centro de Investigación subordinado a Protección Civil, que a su vez está subordinado a la Secretaría de Gobernación. Posee muy poca posibilidad de intervención por iniciativa propia. Hasta el momento su influencia se ha percibido sobre todo en casos de terremotos y huracanes donde interviene con equipos de evaluación.³ Es el organismo oficial encargado de la investigación sobre desastres y no tiene influencia ni coordinación real con las autoridades. Estos mecanismos de simulación propia de una lógica tradicional del Estado explica en gran parte los pocos cambios ocurridos en el propio Sinaproc; la parte operativa (Protección Civil) y la investigación corren cada una por su lado.

El tipo de investigación desarrollada es muy parcial y enfocada al monitoreo y comportamiento del fenómeno natural. No se integra a la población o a sus organizaciones en el estudio. Las condiciones socioeconómicas y políticas que construyen el desastre no son tomados en cuenta y tampoco se intenta un diálogo con la población en riesgo. En lo que respecta a la parte operativa, sucede lo mismo: Protección Civil se vuelve un mecanismo de coordinación en una fase considerada crítica, pero la intención principal es la de reestablecer el orden social y regresar lo antes posible a las condiciones que existían antes del desastre; es decir, a las condiciones que le dieron paso. Hasta el día de hoy, el Sinaproc y el Cenapred, están subordinados a lógicas particulares, inherentes a su diseño organizacional. En general está claro que la visión dominante de estas organizaciones parte de una perspectiva de organización paramilitar. Aunque más recientemente se le está dando un peso e importancia mayor a Cenapred sobre todo en lo que tiene que ver con los sistemas de alerta temprana.

Se ha construido un marco legislativo y se han sucedido leyes, decretos y bases que hasta el momento presentan varias limitaciones. En el sexenio del Presidente Salinas de Gortari, el tema de los desastres fue más explícito, esta condición se dio implícitamente antes, a partir de la experiencia recibida en 1985, donde el enfrentamiento entre sociedad y Gobierno fue una oportunidad para que la sociedad fortaleciera sus vínculos y modificara su relación con el Gobierno. Así Marco Rascón señala que los ideólogos de la seguridad nacional inventaron la protección civil más bien como institución para corporativizar a las víctimas del desastre. La finalidad es que la Secretaría de Gobierno se enlace con las diferentes secretarías de gobierno e instituciones públicas con el objetivo de construir un solo interlocutor conformado por ellos mismos e impedir que la sociedad se convierta en interlocutor de reorganizaciones sociales y económicas (*La jornada*, 21/10/1997).

³ Entrevista realizada por la autora en el año 2001 al doctor Jesús Manuel Macías, expresidente del Comité Científico Asesor en Ciencias Sociales. Dicho Comité fue creado en 1994 con el fin de informar, asesorar y recomendar a las autoridades responsables de protección civil sobre las acciones a tomar por la actividad del volcán Popocatepetl. Con respecto a la SEGOB se constituyeron cinco comités científicos asesores: geológico, hidrometeorológico, químico, sanitario y socio-organizativo. Véase *DOF*, 23/10/1996.

La seguridad nacional y su relación con protección civil parece ser entendida, por el Gobierno, como el temor a perder el poder o desestabilizar las formas establecidas de organización socioeconómica. Pradilla Cobos (*La Jornada*, 19/09/1996), señala otro aspecto que nos parece fundamental para entender las dificultades que presenta protección civil en México con relación a la economía de mercado desde 1982. En primer lugar, se requiere una visión pública diferente, una mayor solidaridad social que agregaría un rumbo diferente en la política social y una mayor atención para la mitigación de la vulnerabilidad social al elevar la calidad de vida de la población, a diferencia del libre mercado y de las ganancias privadas, que minimizan la capacidad del Estado, conducen a una mayor privatización, a la búsqueda del individualismo y a la construcción de una desigualdad mayor entre ricos y pobres.

Las políticas sexenales le imprimen a la protección civil una serie de expresiones políticas particulares que la alejan de las acciones que se deberían tomar para evitar, en el primero de los casos, las 10 000 muertes en los últimos 20 años por desastres, a razón de 500 por año y los 14 millones de dólares en pérdidas económicas (Quass, Director del Cenapred, en *La Jornada*, 22/06/2001).

Daniel Rodríguez realiza una crítica sobre el papel de protección civil en el sexenio del presidente Ernesto Zedillo al señalar que, de acuerdo con la ONU, México ocupó uno de los últimos lugares en lo que respecta a seguridad humana y personas afectadas por desastres. Además de ubicarlo en el penúltimo lugar en cuanto a investigación y desarrollo de políticas para prevenir desastres. Dentro de las políticas de gobierno se han presentado recortes presupuestales para proporcionar alimentos en caso de desastres y abandono de dependencias como DIF y Conasupo respectivamente, por lo que se le deja al ejército como única fuerza capaz de afrontar este tipo de situaciones. Además, señala un manejo discrecional de los recursos, que también se presentó en los sexenios anteriores, al no existir criterios básicos para determinar cómo y en qué se utilizarían los fondos; así el ramo 23 se convirtió en una partida secreta o caja chica del presidente de la República. Finalmente, con las partidas del Fondo de desastres naturales (FDN), publicado en el Diario Oficial de la Federación en 1998, en vigor en 1999, se capitaliza con recursos del Banco Mundial que canalizan la ayuda financiera a petición de dicho organismo, principalmente a la reconstrucción de la infraestructura y desatiende a los damnificados (*La Jornada*, 30/07/1999), que en 1999 se convirtió en Fonden.

A partir del marco legislativo y de la visión que se tiene del desastre se improvisan acciones de rescate, pero ello responde también a la organización política, donde el Gobierno raras veces se hace responsable de los niveles de corrupción, al defender los nichos de poder. Por lo que Emilio Pradilla Cobos señala, al hacer alusión al Huracán Paulina en Oaxaca y Guerrero en 1997:

...nuevamente aparece la sombra de la centralización del poder, encarnizada en el Presidente y las Secretarías de Estado, que ante una administración y una sociedad civil desestructuradas, desorganizadas, ineficaces y débiles aparecen “ordenando”, “instruyendo” y “visitando”, para sustituir publicitariamente lo que debía ser la respues-

ta natural y atómica de una organización permanentemente condensada, participativa y dotada de medios y capacidades para actuar sin necesidad de “actos de autoridad” espectaculares, pero tardíos y paralizantes (*La Jornada*, 13/10/1997).

En el sexenio del presidente Vicente Fox, se imprimen a protección Civil otros lineamientos dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, y del que Carmen Segura, Coordinadora General de Protección Civil, hizo referencia en repetidas ocasiones. Se busca transitar de una protección civil reactiva a una preventiva. Así, la atención se centró en reformar el reglamento de operación del Fonden, el cual fue creado en el año 1999 como una forma de disposición de recursos para la atención de emergencias (*La Jornada*, 26/11/2001).

Dentro del tipo de desastres que parecen preocupar más en la administración del presidente Vicente Fox, fueron los asociados con los fenómenos sísmicos, con lo que se intenta renovar el equipo de monitoreo de 140 estaciones en todo el país. (*La Jornada*, 30/09/2001). Una siguiente línea de atención, o por lo menos así se centró en el discurso, fue la urgente necesidad de instaurar una cultura de protección y mitigación de desastres. Se buscó crear convenios con los medios de comunicación, para fortalecer la participación ciudadana al considerar que era fundamental para aminorar los efectos de los desastres naturales. “En la medida en que la población esté enterada del origen, formación, propagación y efectos de agentes destructivos, estará mejor preparada para hacer frente a los siniestros y reducir consecuencias” (*La Jornada*, 22/06/2001).

En realidad, la propuesta conlleva en deslindarse de responsabilidades como Gobierno y dejar a la población que resuelva las consecuencias del desastre. Ante un desastre, cuya característica esencial es que ni la población ni las autoridades locales pueden enfrentarlo por sí solos y requieran del apoyo de los otros órdenes del Gobierno e incluso del apoyo internacional.⁴ No basta con que la población esté enterada, si carecen de una capacidad de acceso a los recursos que el Gobierno le ha ido anulando paulatinamente. Los términos utilizados en el sexenio por el presidente Vicente Fox fueron: “auto-protección” y auto-preparación” (*La Jornada*, 19/09/2003), que parece otorgarle mayor responsabilidad a la población para enfrentar un desastre, por lo que las campañas deberían recaer principalmente en los grupos de mayor vulnerabilidad, según informó, Quass, director del Cenapred. Los conceptos continúan vigentes en la ley de 2014.

Los cambios más importantes en el sexenio 2000-2006, fueron los presentados en el Reglamento del Fonden, publicado en febrero de 2003, cuyo objetivo fue “atender los efectos de desastres naturales imprevisibles, cuya magnitud supere la capacidad de respuesta de las dependencias y entidades federativas”. Se deslinda de los desastres provocados por “fenómenos tecnindustriales”, que ahora se ubican en el llamado Fopreden.

⁴ Quarantelli (1996:48-49) señala que algunas de las características de los desastres son que generalmente las personas y organizaciones deben interactuar con una mayor cantidad de grupos de respuesta y agencias poco familiares; además éstos grupos y personas pierden algo de su independencia y libertad de acción normal; la división entre lo público y privado se desdibuja y nuevas normas emergentes surgen también.

El Fonden, por su parte, establece las reglas de organización y responsabilidad de los tres ordenes del Gobierno, así como los porcentajes en recursos financieros que le corresponde a cada uno, dependiendo del desastre asociado con un tipo específico de fenómeno natural. Obliga a que los estados dispongan de planes de prevención y aseguramiento de bienes públicos. A la federación le corresponderá atender a los damnificados con despensas, y en caso necesario, entrega de viviendas, así como la distribución de recursos monetarios, por medio del Programa de Empleo Temporal (PET).

La Protección civil fue creada con un enfoque meramente reactivo. Entra en funcionamiento, cuando el desastre ya sucedió. En el mejor de los casos atiende los preparativos del mismo, es decir, cuando se sabe que el desastre es inminente y entonces solo resta preparar los albergues y expedir avisos a la población, donde no siempre se utilizan los canales adecuados para que se entiendan. En este sentido, hasta el mismo término de *protección* es equivocado. Porque el apoyo a la población llega a cuenta-gotas y es, regularmente, posterior al desastre.

2. Límites del Sinaproc

Al realizar un balance de varios estudios de caso sobre desastres ocurridos en México (el terremoto de 1985, la explosión de Guadalajara en 1992, el terremoto de Colima en 1995, huracanes Paulina y Rick de Oaxaca en 1997, la inundación de Veracruz en 1993 y las actividades volcánicas del Popocatepetl y el de Colima, así como el huracán Karl en Monterrey en 2010, es posible sintetizar cuatro importantes dilemas básicos institucionales que el Sinaproc está enfrentando.

Problemas Conceptuales

El manual de organización y operación del Sinaproc de 1991 y aún el de 2006,⁵ 2012 y 2014 definen a los desastres como eventos naturales concentrados en tiempo y espacio, por lo tanto, limitan la acción gubernamental para asistir a la población y “regresar al orden o estado normal de las cosas” tan pronto como sea posible. La principal preocupación en términos organizacionales es de regresar tan pronto como sea posible a las condiciones que existían antes del desastre, al lograr el retorno de sus hogares o comunidades, sin un análisis de las condiciones materiales y sociales de los mismos.

Se concibe al desastre como un evento impredecible, concentrado en tiempo y espacio, donde el “sistema afectable” (sociedad), es impactado por un “fenómeno perturbador” (fenómenos naturales o socio-organizativos), circunstancia que provoca que los avances en protección civil sean mínimos. En la práctica, la atención está centrada

⁵ Dirección General de Protección Civil, Segob, *Manual de Organización y operación del SINAPROC, 2006* [en línea]. México, julio, 2018. <<http://www.proteccioncivil.mx/upLoad/Publicaciones/MOONSP.pdf>>.

en los preparativos del desastre y no en la prevención o en la mitigación, a pesar de que esto es mencionado en los decretos. Existe una gran diferencia al concebir el desastre como un proceso que se va construyendo a través de las décadas debido a las formas de organización socio-económica y política, en contraste con las causas y los discursos que sobre el desastre da el Gobierno, apuntando hacia el extraordinario fenómeno natural que impacta y provoca la pérdida de vidas humanas o de bienes materiales en una región concreta. El marco conceptual marca límites y aciertos en las acciones del Gobierno, toda vez que se confunde a los fenómenos naturales con los desastres.

En el caso de los desastres asociados a fenómenos naturales como huracanes, actividades volcánicas, etcétera; es común que los desastres puedan ser evadidos o reducidos a impactos. Si por un largo tiempo de compromiso las autoridades hubieran tratado de mejorar las condiciones sociales y de vida de la población, y propuesto soluciones más integrales donde se contemple a la población en riesgo, quizás las condiciones en la actualidad serían diferentes. En los espacios rurales las variables culturales e interpretaciones de un desastre aún están apegadas a los valores colectivos que han sido ignorados por los ingenieros que hasta la fecha dominan las organizaciones de protección civil, algunas veces con una actitud de desprecio a las creencias de la población. Al mismo tiempo se ignoran y se desconocen también algunas estrategias de la población para enfrentar los desastres, que han sido vitales para salvar y mantener sus propias vidas, toda vez que el desastre no termina cuando se regresa al orden social establecido, pues los damnificados han tenido pérdidas importantes de las cuales tardarán años en recuperarse.

En su lugar, tenemos discursos del Gobierno, que responden claramente a la visión dominante y a una forma de evadir parte de sus responsabilidades en lo que corresponde a la construcción del riesgo, sin adecuadas políticas de planeación que ayuden a mitigar el desastre potencial. Un ejemplo de discurso que se repite en la mayor parte de los desastres nacionales es presentado por el gobernador de Oaxaca en 1997:

en este desastre hubo tres aspectos sobre los cuáles me gustaría reflexionar, pues marcaron la historia de mi tierra: el meteoro fue inédito en este siglo. No existe registro de un fenómeno de la magnitud del [huracán] Paulina. Este alcanzó una velocidad superior a los 200 kilómetros por hora al tocar tierra, con una trayectoria de 500 kilómetros desde la costa de Huatulco hasta el estado de Guerrero. Segundo, para afrontar el desastre se actuó rápido en coordinación directa con la población afectada, cuya maniobra fortaleza y capacidad social comunitaria evitó conflictos. Y, por último, hubo una coordinación verdaderamente federalista de los tres órdenes de gobierno. Habrá que reconocer la solidaridad y entrega de funcionarios, trabajadores, organismos no gubernamentales y voluntarios que me apoyaron para atender, en primer lugar, el estado de emergencia, y luego, la reconstrucción. Aunque, en esto, no debemos olvidarlo, se pudo lograr con la ayuda del presidente de la República, Ernesto Zedillo. La magnitud de la devastación y los resultados de la reconstrucción hicieron surgir un espíritu solidario epopéyico. Se devolvió lo perdido y mejoraron las condiciones de vida, sustento, infraestructura y servicios de miles de personas de la Costa y Sierra Sur" (...) (Discurso del gobernador de Oaxaca, Diódoro Carrasco, tomado de Castro 1998:9).

Es evidente en este desastre, como en los demás, que el desastre constituyó un proceso multicausal, pero nuevamente volvió a sesgarse al fenómeno natural, no existió en la práctica una coordinación con la población, las acciones y declaraciones de la población, fueron, en su mayor parte, ignoradas y la coordinación intergubernamental se dio esencialmente en los primeros dos órdenes de gobierno; es decir, el federal y el estatal (Vera, 2005).

Más recientemente y con el enfoque de gestión integral de riesgo, desde la ley de 2012, se nos llevaría a analizar otros aspectos. Por ejemplo, existen otras leyes, que aparentemente no tiene relación con protección civil, pero influyen de manera importante. Un ejemplo es la Ley de Desarrollo Urbano de 1999 que dejó una mayor responsabilidad a los municipios en la toma de decisiones del uso del suelo. El problema es que, en ocasiones los municipios no tienen las herramientas, ni los recursos necesarios para desarrollar el estudio y clasificación. Lo anterior fue claramente visible en 2010, cuando varios ayuntamientos concesionaron el cauce del río Santa Catarina en el Área Metropolitana de Monterrey, donde construyeron estacionamientos, campos de golf, juegos para niños, etcétera. Con el golpe de agua que llegó con el huracán Karl, arrasó todo lo que se construyó en su cauce, con daños aún mayores para la ciudad. Es decir, si se quiere pensar en cambios integrales, se necesita una revisión de leyes, un trabajo conjunto, modificación de discursos y una coherencia en el trabajo conjunto con la población, para lograr mitigar los desastres.

Relación intergubernamental e interburocrática

El Sinaproc está formalmente a cargo de la coordinación de las diferentes Secretarías de gobierno y de las dependencias estatales y municipales. Las autoridades estatales o municipales toman el mando en el momento en que un fenómeno natural este cerca de impactar. Cuando se da el impacto, el Gobierno federal define, a su vez, el mecanismo específico de coordinación que va desde la simple información para los Gobiernos locales, de la acción que ha sido tomada, hasta la subordinación de actuar bajo las reglas de las agencias federales. Por su parte, las Secretarías de gobierno tienen diferentes prioridades y de hecho implementan sus programas bajo la sombra del Sinaproc, pero solo de manera formal, sin fuertes mecanismos de coordinación y sin ningún poder real del Sinaproc, para hacerlos coordinarse entre ellos mismos, circunstancia que ha cambiado paulatinamente hacia una mayor integración.

La forma de Coordinación es altamente jerarquizada, como los recursos económicos que se distribuían antes con la llamada “partida secreta”. Después, con la creación del Fondo para Desastres (FDN) en 1996,⁶ estos fondos eran utilizados a discreción por el presidente de la República en caso de desastre (Rodríguez. 1999),

⁶ Desde 1999 cambia de nombre por Fondo de Desastres Naturales (Fonden).

quien, a su vez, designa a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), que se encarga de la distribución monetaria en la zona desastrosa. Protección Civil, como órgano coordinador, queda al margen, son otras instituciones que forman parte del Gobierno quienes entran en acción.

En los grandes desastres, la federación es quien toma la determinación del tipo de acciones que se darán, y dependiendo de la buena relación con las autoridades estatales, se les pedirá su coordinación, subordinación o simple exclusión en la toma de decisiones. Regularmente el municipio queda marginado y al presidente municipal sólo le resta enterarse del tipo de apoyo económico que recibirá su municipio. Lo anterior responde a la debilidad institucional de la que forma parte.

Aunque las nuevas reglas del Fonden en el sexenio de Fox exigen al municipio un papel económico más activo, las acciones y recursos económicos dependerán de las relaciones políticas que las autoridades federales tengan con los otros órdenes de gobierno. En los estudios de caso fueron observadas acciones diferentes que podemos clasificar así: (a) cuando se trata de un partido de oposición en el poder a nivel estatal o municipal, los recursos fluyen tarde y muy lentamente; (b) cuando forma parte del mismo partido político, pero la inconformidad de la población se sale de control, el representante de la autoridad municipal o estatal puede ser destituido, y (c) Cuando no existen conflictos políticos entre los diferentes órdenes de gobierno, los recursos fluyen apoyando más la infraestructura que permite a los empresarios inversionistas recuperarse.

En el primer caso podemos observar una constante: en las inundaciones de Tijuana en 1992, el gobernador era del Partido de Acción Nacional (PAN): el apoyo de la federación llegó tarde, con el intento de evidenciar el poco apoyo estatal que el partido de oposición en el poder podía ofrecer (Mansilla. 1996). Otro ejemplo se observó en el Municipio de Pochutla, Oaxaca, gobernado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), donde los apoyos llegaron a la agencia municipal de Puerto Ángel, conocida en la región por tener un agente municipal del Partido de la Revolución Institucional (PRI), por lo que se abandonó en recursos y entrega de despensas a la cabecera municipal (Vera, 2005). Los ejemplos en este aspecto han representado una constante y una política de acción para debilitar al partido político opositor, estrategia que frecuentemente se ha limitado en que las participaciones de la federación lleguen tarde o no lleguen, de tal forma que en las siguientes elecciones de gobierno la población revierta las votaciones anteriores.

El segundo caso, se observó en la explosión del Sector Reforma de Guadalajara en 1992, donde el gobernador, Cossío Vidaurri, fue removido de su cargo y mandado como embajador a Guatemala. El castigo no sólo fue para el gobernador y su grupo clientelar, quien además tenía pensado emprender un importante desarrollo turístico en la costa de Jalisco; su actitud nepotista y clientelar, llevó al gobernador, equipo empresarial y partido político al voto de castigo, pues en las siguientes elecciones estatales fue elegido el PAN, se dio un cambio en las relaciones de poder estatal y surgió un nuevo

grupo empresarial ligado al partido político, que se había mantenido relegado por el equipo político y empresarial anterior (Vera, 1994).

Para el tercer caso, presentamos lo que ocurrió en 1995, después del llamado “error de diciembre” en 1994. Se presentaron varios e importantes desastres asociados a fenómenos naturales, las sequías en el norte de la República que ya llevaban varios años intensificándose, el huracán Roxane en la Península de Yucatán y el sismo de las costas de Colima y Jalisco. La situación económica del país era bastante crítica, aunado al desastre en el que se encontraba la mayor parte de los habitantes. Ese año no se decretó ninguna zona de desastre, a pesar de la solicitud de algunos gobernadores (el presidente de la República es quien decide si se decreta o no zona de desastre y entonces se hace uso del Fonden, o de la “partida secreta”, en ese entonces). Las condiciones económicas complicaron la distribución de recursos. La mayor parte de los gobernadores decidió acatarlo y en sus declaraciones asumieron que todo estaba bajo control, a pesar de que en el norte se moría el ganado y en el sur simplemente en el Estado de Campeche había más de 250 000 damnificados. Se negó el desastre y oficialmente no existió. La poca ayuda que mandó la federación se fue diluyendo conforme se acercaba a los sectores realmente vulnerables. En Colima, la mayor parte de los recursos se utilizaron en la zona turística de Manzanillo (Calderón, 2000).

Por otro lado, los responsables nacionales de protección civil no tienen una formación ni los elementos de preparación en protección civil. El cargo es asumido en su carrera política de ascenso y el presidente de la República decide quién ocupará el puesto, por lo que los discursos muchas veces se alejan de soluciones eficaces. Aunque en los últimos años se ha puesto en práctica el sistema civil de carrera, que obliga a una mejor preparación y conocimiento sobre el trabajo que desempeñan, esto no ha sido el caso de los altos mandos. Más recientemente, en 2014, se abrió una Escuela de Protección Civil.

Desde la segunda década del siglo XXI, se han agregado a las leyes de protección civil y en los discursos de los funcionarios conceptos como *adaptación*, *resiliencia* o *sustentabilidad*; es decir, se introducen conceptos que se utilizan frecuentemente en la ecología. El discurso ha cambiado un poco y en la actualidad es posible referirse a la llamada ciudad sustentable, propuesta por la ONU, de cara a Habitat III, que busca tener ese logro y por el cual en 2016 se reunirán varios representantes del Gobierno de diferentes países para dialogar al respecto. Sin embargo, en la práctica, aunque se han introducido términos interesantes desde la ecología, el enfoque es esencialmente el mismo. Y las acciones no cambian, aunque ahora se pretende un enfoque integral, por lo cual se sugiere que protección civil en México ha dejado ser reactivo para convertirse en preventivo, pero las acciones se limitan a la puesta en marcha de los sistemas de alerta temprana, asegurar los bienes inmuebles y concientizar a la población del cambio climático y de la necesidad de la autoprotección.

Influencia militar

En términos formales, las organizaciones militares están subordinadas al Sinaproc. Sin embargo, en la práctica está lejos de ser realidad. Las organizaciones militares pueden implementar (con acuerdo formal del presidente de la República) un programa especial llamado DN-III-E, que tuvo su origen en 1966. Con este programa las organizaciones militares, en ocasiones han tomado el control sobre las autoridades civiles en caso de desastre. Algunas de las actividades, por lo menos en términos formales, son de ayudar a la población suministrando comida y agua, asistiendo a las instituciones de salud y evitando la irrupción de actividades ilegales. Sin embargo, en términos reales, los militares toman en sus manos los caminos, seguridad y el tránsito de la población afectada, sin ninguna coordinación mayor con las autoridades locales y con una mínima información a las instancias de protección civil. Debido al impacto del DN-III-E sobre los derechos civiles, éste quizás sea temporalmente suspendido con el fin de alcanzar un sólido control militar de la situación. En otras palabras, la institución militar actúa con sus propios códigos y estructuras legales, sin la mayor coordinación con las agencias locales y federales. La prioridad es mantener el orden social y de asegurar el “rápido retorno” a “la vida normal” en las comunidades, al evitar la organización civil o protestas en contra de las autoridades políticas.

Es importante señalar que le corresponde al presidente de la República, como cabeza del Sinaproc, decidir si la Sedena tendrá un papel más relevante en la toma de decisiones o lo hará como parte del Sinaproc (como también ha ocurrido), especialmente durante la fase de emergencia. Lo anterior es a discreción del presidente de la República, de acuerdo con las condiciones socioeconómicas y políticas de la zona de desastre, aunque la Sedena forma parte del Sinaproc, lo mismo que la Secretaría de Marina, y policiaco, en lo que se refiere a la protección de la población.

Participación social

Los militares y la visión tecnocrática de las organizaciones involucradas en protección civil producen una imagen particular del desastre como un evento parecido a la guerra, en el que la sociedad pierde el control social y en donde se puede producir la expansión de una violencia prolongada. Tal visión produce una perspectiva donde el desastre es tan solo una situación natural inevitable sin tomar en consideración las condiciones sociales que permitieron al fenómeno natural producir tales trastornos dentro de las diversas comunidades. El acuerdo general con estas suposiciones es que la “participación social” es no solo innecesaria, sino también potencialmente riesgosa. Según la retórica del Sinaproc, esta participación es innecesaria porque, habiendo una acción rápida y una clara organización y coordinación gubernamental, los grupos sociales u

organizaciones de gente afectada podrían sólo producir más problemas, lo que obstruiría la posibilidad de regresar a la “situación social normal” tan pronto como sea posible. Es potencialmente peligroso porque la participación social podría crear más resquebrajamiento del orden, al desarrollar espacios para la violencia, corrupción y delincuencia, o simplemente movilizaciones por un continuo de agravios históricos.

El análisis social de la vulnerabilidad, la detección de estructuras políticas que permiten que el impacto del desastre tenga más dimensiones, o la responsabilidad potencial gubernamental y los actores políticos, considerando las condiciones sociales de las poblaciones, simplemente no son tomados en cuenta bajo esta visión. Los casos de las erupciones volcánicas del Chichonal, Colima y Popocatepetl muestran como la población nativa alrededor de los volcanes comparte ciertos valores políticos y culturales, como toda sociedad, así como posiciones y opiniones considerando la actividad respectiva. Con las erupciones locales, las autoridades locales y la población fueron simplemente forzadas a abandonar sus comunidades, por la política federal. Como señala Macías (1999), los planes de evacuación a menudo son elaborados sin permitir que la población participe en la definición de las estrategias de evacuación o los manejos de las medidas específicas que las diferentes poblaciones necesitan con el fin de evacuar la zona afectada.

Un plan de contingencia donde la población no es tomada en consideración y donde los problemas de infraestructura, pobreza y comunicación cultural son minimizados, por lo regular crea diversos conflictos con las diferentes partes de la sociedad involucrada.

La falta de capacidad de las organizaciones a cargo de la protección civil para producir una red orgánica con la población muestra una ineptitud donde la organización creada para solventar el problema se vuelve parte del problema mismo. Es posible notar que después de varias semanas y meses de la fase de emergencia de un desastre, las condiciones sociales algunas veces son peores que antes de producirse el mismo y no se tiene, en ocasiones, una política clara para coordinar esfuerzos que reduzcan la posibilidad de un nuevo desastre. A los once días de haber entrado a tierra el huracán Paulina en Oaxaca se termina la “fase de emergencia” por órdenes del presidente de la República, Ernesto Zedillo. Cuando eso ocurre, se supone que el abasto y seguridad de la población se ha restablecido y entonces puede dar inicio la fase de reconstrucción. Sin embargo, hay evidencias que muestran cómo después de un año de ocurrido el huracán, algunas comunidades aún se encontraban aisladas y muchas familias aún están enfrentando importantes retos para abastecerse de comida (Vera, 2005a).⁷ En algunos casos, como en la explosión de Guadalajara en 1992, se documentó que el desastre fue utilizado políticamente y se generó represión política entre las personas que se atrevieron a protestar, considerando el modo por el cual las cosas habían sido resueltas (Macías, 1994:37).

⁷ De acuerdo con Hoggs, las actividades de emergencia no cesan en un tiempo al ser reemplazados por otros procedimientos, sino que se entremezclan las actividades con diferentes grupos que trabajan en diferentes fases al mismo tiempo (Hoggs, 1980:184; *apud*, Neal, 1997:247).

La política pública debería tomar en cuenta que los desastres no están fuera de toda interpretación. Las comunidades interpretan las situaciones desarrollando representaciones sociales del riesgo y de los mismos desastres. La visión tecnocrática del riesgo quizá no encaje en la visión comunitaria (como claramente sucede en el caso del volcán Popocatepetl haciendo más difícil cualquier intento de coordinación y cooperación, con el fin de evadir las consecuencias de un desastre (Vera, 2005b).

Más recientemente se pide la participación de la población, pero siempre se da en los márgenes conceptuales impuestos. La participación va en ese sentido, con lo que es posible la inserción de conceptos como autoprotección, cultura del desastre, etcétera, donde se pide a la población que tenga conciencia del peligro, es decir, del fenómeno natural, y actúe en consecuencia, buscando estrategias de prevención.

Una constante en el proceso es que un sistema de protección civil que no trabaja junto con las comunidades pierde grandes capacidades que el capital social puede proporcionar. Siempre que esto pasa, las relaciones autoridad-población terminan en una crítica encrucijada de falta de confianza y falta de cooperación entre ellos.

Conclusiones

Han pasado tres décadas desde la formación del Sinaproc y es tiempo de una autocrítica, toda vez que en este tiempo han sucedido importantes desastres que bien podrían haber servido como aprendizaje para reducir errores que se siguen repitiendo. Las críticas en cada caso son siempre las mismas: una mayor atención a los preparativos y no a la mitigación del desastre, una lenta respuesta durante la fase de emergencia, corrupción de algunos funcionarios públicos, lentitud en la entrega de los recursos otorgados por el Fonden debido al burocratismo, además de un tipo de reconstrucción que no ayuda a mitigar futuros desastres: un conjunto de inercias que desafortunadamente sólo tienden a paliar las consecuencias del desastre, pues su verdadera raíz se encuentra en el mismo desarrollo del capitalismo, en una estructura organizacional y cultura operativa de la política en el país, aunado a una visión parcial del desastre, que sólo puede dar resultados igualmente parciales. Se gastan millones de pesos al atender el desastre desde un marco conceptual parcial y limitado que lo único que provoca es que dichas medidas se conviertan en parte de los procesos a estudiar para entender y atender el nuevo desastre que se construye.

Bibliografía

- BLAIKIE, Piers *et al.*, *El entorno social, político y económico de los desastres*. Perú, La Red, ITDG, 1996.
- BRISEÑO, Juan y Ludka de Gortari, “De la cama a la calle: sismo y organización popular”, en *Cuadernos de la Casa Chata*. México, CIESAS, 1987, núm. 156.
- CALDERÓN, Georgina, *Construcción y reconstrucción del desastre*. México, Plaza y Valdez, 2001.
- CASTRO, Salvador, *De Huracanes. Costa y Sierra Oaxaqueña*. México, Gobierno del Estado de Oaxaca, Otoño 1997.
- DYNES, Russell, “La planificación de emergencias en comunidades: falsos supuestos y analogías inapropiadas”, en *Cuadernos de Extensión*. México, Puebla, BUAP-CUPREDER, 1999, núm. 2.
- HEWITT, Kenneth, “The Idea of Calamity in a Technocratic Age”, en Hewitt, ed., *Interpretations of Calamity*. Massachusetts, Allen&Unmin, 1983.
- MACÍAS, Jesús Manuel, *Desastres y Protección Civil. Problemas sociales, políticos y organizacionales*. México, CIESAS, Protección Civil de la Ciudad de México, 1999.
- MACÍAS, Jesús Manuel, *Los problemas gubernamentales para enfrentar los problemas del riesgo-desastre (Defensa civil, protección civil, manejo de emergencias)*, México, EAP/CDMX, 2016.
- MACÍAS, Jesús Manuel y Georgina Calderón, *Desastre en Guadalajara. Notas preliminares y testimonios*. México, CIESAS, 1994.
- NEAL, M. David, “Reconsidering the phases of disaster”, en *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*. Estados Unidos, agosto, 1997, vol. 15, núm. 2, pp. 239-264.
- PLIEGO, Fernando, *Hacia una sociología de los desastres*. México, UNAM, 1994.
- PRADILLA COBOS, Emilio, “Las lecciones de Paulina”, en *La Jornada*. México, 13 de octubre, 1997.
- QUARANTELLY, Enrico, “Desastres y catástrofes: Condiciones y consecuencias para el desarrollo social”, en Elizabeth Mansilla, ed., *Desastres. Modelo para armar. Colección de piezas de un rompecabezas social*. Perú, La Red, 1996.
- RASCÓN, Marcos, “Paulina y la Seguridad Nacional”, en *La Jornada*, México, 21 de octubre, 1997.
- ROBINSON, Scott *et al.*, 1991, “Templó otra vez... El Terremoto de 1985 en México”, en *Alteridades. Anuario de Antropología 1990*. México, UAM-I, 1991.
- RODRÍGUEZ, Daniel, “El marco jurídico de la Protección Civil, limitaciones y perspectivas”, en Macías, comp., *Legislar para reducir desastres*. México CIESAS, 1999.
- SEGOB, “Decreto por el que sea crea el Centro Nacional de Protección de desastres”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, D. F, 20 de septiembre, 1988.

- SEGOB, “Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de Protección Civil”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, D. F, 11 de mayo, 1990.
- SEGOB, “Decreto por el que se crea la ley general de protección civil”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, D. F, 12 de mayo, 2000.
- SEGOB, “Decreto por el que se crean las bases del Sistema Nacional de Protección Civil”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, D. F, 6 de mayo, 1986.
- SEGOB, “Reglamento de Protección Civil”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, D. F, 23 de octubre, 1996.
- URRUTIA, Alonso, “En dos décadas pérdidas por 14 mil mdp a causa de siniestros, informa CENAPRED. Hay 500 muertes al año por desastres naturales”, en *La Jornada*. México, 22 de junio, 2001.
- URRUTIA, Alonso, ““La medida no pone en riesgo la atención de emergencias’: Segura Rangel. Reducen 70% los recursos del fondo de desastres”, en *La Jornada*. México, 26 de noviembre, 2001.
- VERA, Gabriela, “Ancianos, tiempos y otras figuras de autoridad en dos comunidades del volcán Popocatepetl”, en Macías, coord., *La disputa por el riesgo en el volcán Popocatepetl*. México, CIESAS, 2005^b.
- VERA, Gabriela, *Turismo: Cambios socioeconómicos en las comunidades ejidales de la Costa Sur de Jalisco*. México, 1994. Tesis, UNAM.
- VERA, Gabriela, “Vulnerabilidad Social y expresiones del desastre en el Distrito de Pochutla, Oaxaca”, en Virginia García, coord., *La construcción social de Riesgos y el Huracán Paulina*. México, CIESAS, 2005^a, pp. 35-150.