



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

Reflexiones a propósito de la protección civil en México: un prólogo improvisado

*Temor y temblor vinieron sobre mí,
y terror me ha cubierto
Salmo 55.5*

Tres veces gritó el piloto del helicóptero: "¿Hay alguien vivo?". En el fango, en medio de los reptiles, nada se movía: era como si todo el mundo hubiera muerto en Onagawacho. Finalmente grupos de sobrevivientes, incapaces de hablar, salieron del monte. Señalaron la colina con el dedo. Tenían los ojos cerrados. Se sentaron en coches revolcados a esperar ayuda. La imposibilidad de ser salvados por los hombres después de haberse librado de las garras de la naturaleza es la pesadilla que trastorna a los 600 mil sobrevivientes del temblor de la región de Tohoku, el epicentro. Están a solamente una hora de vuelo de Tokio, pero como la tierra sigue temblando sin parar, se sienten entrampados para siempre entre playas que vomitan cuerpos y la central de Fukushima, un poco más al sur, que eructa gases radiactivos.

Giampaolo Visetti, El olor de la muerte (*La república*, 15 de marzo de 2011).

La protección civil es una actividad del Estado cada vez más notoria: los fenómenos climáticos y las situaciones de riesgo en la sociedad aumentan cada vez más, afectando los más importantes rubros de la vida cotidiana: salud, vivienda, economía, seguridad, y un largo rosario de etcéteras. La lista de fenómenos resulta abundante: inundaciones, incendios, marejadas, terremotos, deslizamientos de tierra, erupciones volcánicas, emanaciones de gases venenosos, plagas, enfermedades contagiosas, construcciones en mal estado, manejo inadecuado de sustancias peligrosas, en fin, el número de situaciones de riesgo para la vida humana es incontable y en todos ellos tiene labor destacada el Estado, cuya finalidad última

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

no es sino la protección de la vida humana. ¿Cómo enfrenta el Estado mexicano tales situaciones? ¿Cómo las enfrenta la sociedad?

Una revisión de la bibliografía muestra que el tema es bastante exiguo, apenas manejado por las publicaciones oficiales y unos cuantos intentos desde la academia e instituciones no gubernamentales. Sin embargo, si revisamos el *Diario Oficial de la Federación* el número de declaraciones gubernamentales de tales situaciones de desastre o emergencia ha ido en aumento en los últimos años. ¿Cuáles son los mecanismos, procedimientos, normas y controles que tiene tal actividad estatal?

La población mexicana debe conocer los detalles de esta función a cargo del Estado en sus diferentes niveles de gobierno. La protección civil es competencia del municipio, de las entidades federativas y de la Federación, ¿cómo se distribuye tal competencia? Por otra parte, ¿cómo interviene la comunidad internacional en tales situaciones? El análisis de esta multiplicidad de temáticas nos sugirió la realización de esta obra colectiva donde podríamos generar aproximaciones a tales cuestiones, pero además nos permitiría presentar una serie de trabajos sobre el régimen municipal, estatal y federal de la protección civil en México, y de algún otro país.

Por supuesto, es fácil advertir que el tema de la protección civil no se vincula solo con los fenómenos climatológicos, es decir, no únicamente se reacciona frente a fenómenos de la naturaleza, sino que también se previenen, se realizan esfuerzos para aminorar las situaciones de vulnerabilidad. Como afirma, Mary Frances Rodríguez Van Gort, la vulnerabilidad puede entenderse como la posibilidad que tiene una población de ser en mayor o menor grado afectada por algún fenómeno.¹ El diccionario de la Real Academia Española señala que la vulnerabilidad es la cualidad de lo vulnerable, y lo vulnerable es aquello que puede ser herido o recibir lesión, física o moralmente. Y en tal sentido, es evidente que no hay ningún grupo humano que no sea vulnerable, máxime porque las situaciones de riesgo han aumentado exponencialmente.

Aunado a lo anterior, hay que destacar que actualmente en el mundo la población sigue creciendo, pero los suelos disponibles para alimentarla van disminuyendo, al igual que los bosques, la vida marina y la calidad de las aguas y el aire. Tales circunstancias nos llevan al convencimiento de que hay necesidad de un

¹ "Reducción de la vulnerabilidad ante amenazas físicas a través de la educación pública básica en México", en Daniel Rodríguez Velázquez, Simone Lucatello y Mario Garza Salina, coords., *Políticas públicas y desastres*, México, Instituto Mora, Red Mexicana de Estudios Interdisciplinarios para la Prevención de Desastres, 2008, p. 109.

PRÓLOGO

nuevo enfoque en nuestras vidas cotidianas, dada la magnitud de los fenómenos que nos afectan. Baste mencionar que "más del 50 por ciento de las catástrofes que ocurren cada año en el país es causado por fenómenos hidrometeorológicos como inundaciones, huracanes, otros tipos de lluvias torrenciales y sequías", así como granizadas, nevadas, ondas frías y de calor, según afirma Oralia Oropeza Orozco, investigadora del Instituto de Geografía de la UNAM.²

Por supuesto, esto se puede minimizar en la medida en que se ponga atención al problema, no sólo desde el ámbito gubernamental sino también social. En este ámbito preventivo, tratándose de fenómenos como deslaves o inundaciones, se ha señalado que "los especialistas en suelos deben colaborar con organismos públicos y privados para determinar con precisión aquellas áreas o zonas donde el riesgo está latente [...] la planeación del desarrollo urbano deberá estar enfocada a no seguir invadiendo esas zonas, y si es así, observar que haya acciones para anular el riesgo de obras sin planeación".³ Ello es posible, debido a que la ingeniería mexicana es considerada capaz de construir autopistas, carreteras o viviendas en zonas de deslave sin que se produzcan problemas, como lo afirma Gabriel Moreno Pecero, de la Facultad de Ingeniería de la UNAM.⁴

Como puede observarse, hace falta una mayor difusión de estos temas y mayor reflexión desde la academia, a efecto de que su discusión lleve al diseño de mejores políticas públicas en la materia. Este libro, convocado oportunamente hace ya dos años, tiene tal objetivo: incentivar la reflexión en torno a la protección civil y a las obligaciones que le corresponden a todos los involucrados en la misma.

Diversos factores impidieron que la obra estuviera publicada tiempo, por lo cual nos hemos decidido por rescatar las aportaciones aquí reunidas en un libro electrónico, que es el que tiene el lector en sus manos. Esperamos que el esfuerzo resulte adecuado a los interesados en la temática.

Queremos que esta presentación se queden claramente delineados los desafíos y acciones pendientes que se tienen en materia de protección civil. Los hemos tomados del documento *Límites y desafíos del Sistema Nacional de Protección Civil*, de la autoría de Felipe González González:⁵

² Boletín UNAM-DGCS-452, México, DF, 30 de julio de 2010.

³ Boletín UNAM-DGCS-456, México, DF, 1º de agosto de 2010.

⁴ Idem.

⁵ Este documento aparece como anexo en la obra coordinada por Daniel Rodríguez Velázquez, Simone Lucatello y Mario Garza Salina, *Políticas públicas y desastres*, México, Insti-

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

DESAFÍOS

Por tal motivo, en este entorno de limitaciones, nuestros principales desafíos serán diseñar políticas públicas que nos permitan:

- a) Fortalecer nuestro sistema de protección civil con el fin de prepararlo para dar respuesta a los cambios climáticos y sus efectos en el territorio nacional.
- b) Acrecentar recursos humanos y materiales dedicados a las tareas de prevención y respuesta a las emergencias, además de potenciar los existentes, mediante una coordinación efectiva de las instancias involucradas.
- c) Reducir riesgos innecesarios (vulnerabilidades de la población) mejorando la infraestructura de los asentamientos humanos e involucrando al mayor número posible de personas en tareas de protección civil.
- d) Disminuir significativamente las pérdidas materiales y humanas en los siniestros por venir.

ACCIONES

A) Frente al cambio climático:

1. Incorporar el tema en la Agenda Nacional de Riesgos que manejan las instancias de seguridad nacional, con el fin de que mensualmente se actualice el diagnóstico, pronóstico y los escenarios de riesgos y amenazas asociados al cambio climático y los desastres naturales.
2. Dotar a la Comisión intersecretarial de Cambio Climático de los recursos necesarios para que actualice permanentemente la estrategia nacional de atención de este fenómeno y sus efectos, dados a conocer el pasado viernes 25 de mayo por el presidente de la república.
3. Crear un sistema de investigación con la participación del CENAPRED, CONACYT, UNAM, IPN y universidades públicas y privadas con el fin de destinar recursos económicos a proyectos de investigación que ayuden a pronosticar los posibles efectos del cambio climático en las diferentes regiones del país.
4. Ampliar la infraestructura contra desastres naturales.
5. Diseñar nuevas herramientas y sistemas de alerta contra lluvias, ciclones, nevadas, sequías.
6. Establecer estaciones de monitoreo climático rural estatales vinculadas al Sistema Nacional Meteorológico.

tuto Mora, Red Mexicana de Estudios Interdisciplinarios para la Prevención de Desastres, 2008, pp. 145-155.

PRÓLOGO

7. Favorecer la participación de México en las comisiones y organismos internacionales encargados de evaluar y pronosticar los efectos que habrá de tener el cambio climático.

B) Para fortalecer el sistema preventivo de emergencias y desastres naturales:

1. Revisar y actualizar los conceptos de seguridad nacional, seguridad pública y defensa nacional con el fin de dar cabida al sistema de protección civil bajo el entendido de que los desastres naturales, además de generar situaciones de emergencia, pueden poner en riesgo la viabilidad económica y de desarrollo de importantes localidades y regiones del país.

2. Redefinir prioridades y, por lo tanto, hacer una redefinición de presupuestos con el fin de incrementar las asignaciones a los aspectos preventivos, de tal forma que se aminoren las vulnerabilidades identificadas por el Sistema Nacional de Protección Civil.

3. Perfeccionar los procedimientos para pronosticar y anticipar amenazas y peligros así como los mecanismos de alerta del Sistema Nacional de Protección Civil.

4. Concretar la integración de la Guardia Nacional con el fin de que esta sea habilitada en las tareas de seguridad interna en situaciones de emergencia ocasionadas por los desastres naturales.

5. Crear la escuela nacional de protección civil con el fin de formalizar los procesos de adiestramiento, capacitación, educación y certificación.

6. Dejar que el tema de dictaminación de áreas de riesgo sea una tarea exclusiva de expertos. Involucrar en ello a grupos voluntarios de protección civil.

7. Las acciones preventivas deben ir a las raíces de los problemas de infraestructura que actualmente tiene el país.

8. Corregir fallas estructurales en viviendas y edificaciones, además de mejorar sistemas constructivos.

9. Establecer refugios temporales y organizar simulacros para que la población se familiarice con su uso en zonas determinadas de alto riesgo.

10. Orientar la prevención en congruencia con el desarrollo sustentable.

11. Recuperar propuestas e iniciativas sobre las regulaciones en materia de protección civil con el fin de legislar en la materia.

C) Para mejorar la coordinación interinstitucional y con la sociedad civil:

1. Crear comisiones y grupos de trabajo interinstitucionales para llevar a cabo acciones preventivas con secretariados ejecutivos permanentes. Estos garantizarían la continuidad de las acciones y dedicarían tiempo completo a la coordinación de los esfuerzos de las diferentes dependencias.

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

2. Incorporar como miembro de la Comisión intersecretarial de Cambio Climático a la Secretaría de Gobernación con el fin de que los responsables del Sistema Nacional de Protección Civil y del Centro de Investigación y Seguridad Nacional se sumen a la Estrategia Nacional de Cambio Climático.
3. Asimismo, involucrar a la Secretaría de Marina en la Estrategia Nacional de Cambio Climático con el propósito de que se incorpore a los trabajos relacionados con la evaluación de riesgos y vulnerabilidad costero-marítima frente al ascenso del nivel del mar, así como a la rehabilitación posdesastre de los ecosistemas costeros.
4. Crear un sistema que de manera automática pueda establecer la declaratoria de emergencia, que determine con oportunidad los apoyos del FONDEN y su rápida distribución.
5. Fortalecer la capacidad operativa y financiera de las entidades, incrementando los recursos del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN) y el Fondo de Apoyo a la Población Rural ante Contingencias Climáticas.
6. Establecer redes de información más interactivas y de alerta gubernamentales con los grupos voluntarios de la sociedad civil, desarrollando para ello sistemas y programas informáticos.

D) Para involucrar a la población de manera significativa en las tareas de protección civil:

1. Poner en marcha un programa de difusión de lo que son los riesgos y la protección civil en escuelas y centros de trabajo, además de los simulacros que se llevan a cabo, con el fin de incrementar el conocimiento de esta materia y plantear la necesidad entre la población de adoptar medidas personales y familiares de seguridad.
2. Incorporar en el Consejo Nacional de Protección Civil a la comunidad científica del país.
3. Una de las tareas del Servicio Militar Nacional (SMN) deberá ser preparar a los jóvenes de 18 años en acciones preventivas de protección civil, por lo que deberán revisarse las diferentes modalidades de SMN que actualmente se desarrollan. Incluso deberá hacerse extensivo a la población femenil y ampliarse los horarios de fin de semana para su cumplimiento:
 - a) Enseñarles el funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Civil.
 - b) Capacitarlos en tareas de prevención, como diagnosticar áreas de riesgo, realización de campañas entre las autoridades y población para tomar conciencia de los peligros, la movilización de poblaciones de áreas críticas, el reforzamiento de los sistemas de seguridad ante eventuales siniestros.

PRÓLOGO

- c) Adiestrarlos en las tareas de rescate, salvamento y primeros auxilios.
- 4. Promover la certificación de los grupos voluntarios con el fin de asegurar su capacidad de respuesta en los diferentes ámbitos de la protección civil.

E) Para neutralizar las actitudes perniciosas:

- 1. Sancionar a funcionarios que han favorecido la violación de las regulaciones ambientales, de construcción civil, y de manejo y tránsito irresponsable de materiales y sustancias peligrosas, tanto en zonas urbanas como en las rurales.
- 2. Incrementar las penas y sanciones a las personas que infrinjan las regulaciones ambientales y de protección civil y, de manera particular, las aplicables a personas que promueven el establecimiento de asentamientos irregulares, talan bosques y provocan incendios forestales.
- 3. Ofrecer a los particulares los atlas de terrenos (mecánica de suelos) con el fin de que los constructores cuenten con la información para dictaminar la viabilidad o inviabilidad técnica de una obra.
- 4. Reforzar la vigilancia del manejo y transportación de materiales y sustancias peligrosas.
- 5. Involucrar a las áreas de protección civil y a los grupos voluntarios en el monitoreo de las zonas, regiones y actividades de alto riesgo, con el fin de coadyuvar con las autoridades responsables en la aplicación de las regulaciones de seguridad y protección civil.

Estos desafíos y acciones no pueden, ni deben, ser echados en saco roto. Hay mucho en juego. Ojalá y las reflexiones aquí reunidas sirvan al lector para valorarlo en tal sentido.

No puedo resistirme a cerrar este prólogo improvisado continuando con la narración de Giampaolo Visetti, impresionado ante la devastación del terremoto y tsunami del 11 de marzo de 2011, en Japón:

Para tener idea del dolor profundo al que de pronto los seres humanos pueden ser condenados es, sin embargo, preciso llegar a Somo, 100 kilómetros al sur de Sendai. De los 38 mil habitantes sólo se salvaron 14 mil. Las aguas se tragaron la tercera parte de la ciudad. La playa es negra, totalmente cubierta por el petróleo que sigue derramándose de centenares de navíos que naufragaron en la costa.

Sobrevivientes cavan fosas comunes provisionales en la arena. Ahí colocan los cadáveres que no pueden enterrar. Los cubren con una capa de 10 centímetros de lodo. Señalan la presencia de cada cuerpo con una rama hundida en la fosa y amarran a cada rama una hoja de papel en la que describen al di-

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

funto. El olor es inolvidable, pero ya no lo perciben los que aquí viven y que tienen la esperanza de encontrar a alguno de sus familiares. [...]

La gente empieza a darse cuenta de que la franja costera de 7 kilómetros de ancho y 300 kilómetros de largo se convirtió en un immense pantano lleno de armazones de cemento. Ciudades y pueblos ya no podrán ser reconstruidos en el lugar donde estaban. Tres millones de personas se preparan para un exilio definitivo, una migración que trastornará a toda la nación.⁶

México no ha sido ajeno a tales situaciones. El terremoto de 1985 podría ser el referente natural; pero ha habido otros mucho eventos en los cuales se han perdido numerosas vidas humanas. No se puede aspirar a eliminar los riesgos, pero si el grado de vulnerabilidad de las poblaciones. Ojalá y mejores políticas públicas, más educación y mayor información coadyuven para ello.

No me resta sino agradecer al maestro Armando Luna Canales la grata disponibilidad para iniciar este proyecto que ahora se ve concluido. La labor de coordinación y el apoyo incondicional de su parte dan cuenta de la vocación académica que le caracteriza y que le reconozco. Espero haya ocasión para compartir nuevos proyectos académicos en un futuro cercano.

A nombre de los coordinadores, a quienes colaboran en este libro, nuestro más cumplido agradecimiento. Esperamos que el producto que ha resultado sea de su agrado y sirva a la intención planteada al inicio del proyecto. Por último, nuestro agradecimiento a las editoras por su apoyo para que este libro apareciera bajo sus logos institucionales.

David Cienfuegos Salgado
Miembro del Sistema Nacional de Investigadores
México, DF., noviembre de 2011

⁶ Giampaolo Visetti, "El olor de la muerte", *La república*, 15 de marzo de 2010. Tomado de la traducción publicada en la revista *Proceso*, no. 1794, 20 de marzo de 2011, pp. 46-48.