

Dimensión social y política de la prevención y la atención a desastres. Variaciones sobre el caso mexicano.

Juan Manuel Ramírez Sáiz¹

Introducción.

A nivel internacional, en el análisis de los desastres, predomina notoriamente la consideración de los elementos económicos, físicos, ambientales o técnicos. Como ejemplo de ello, en algunas definiciones de corte operativo, se llega a decir que éstos existen cuando las pérdidas superan al millón de dólares y hay más de 100 muertos o heridos. Como contrapartida, los factores sociales, políticos, ideológicos, culturales e institucionales son tenidos en cuenta en menor medida, a pesar de tener una importancia decisiva en la gestión pública local y en las prácticas sociales de los damnificados (Mansilla, 1996, 24-25). Este artículo gira en torno a estos aspectos relegados en la literatura especializada. Consta de cuatro partes: a). aclaración de los términos o conceptos utilizados, b). recuperación de los resultados derivados de investigaciones internacionales sobre las dimensiones socio-políticas de los desastres, c). análisis comparativo acerca del comportamiento de los damnificados así como de la sociedad y del gobierno en tres desastres ocurridos en México: el sismo de 1985 en el D. F. y en Ciudad Guzmán, Jalisco, así como las explosiones del drenaje en Guadalajara, Jalisco, en 1992, y d). consideración acerca de los modos actuales de relacionarse los sistemas estatales y municipales mexicanos de prevención de desastres con la población, con base en las experiencias del fenómeno meteorológico "Pauline" en Acapulco en 1997 y de los riesgos volcánicos

planteados durante 1998 y 1999 por el Popocatepelt, enclavado en la confluencia de tres entidades federativas mexicanas (las de Puebla, Morelos y estado de México) y en el volcán del Fuego en el estado de Colima. Sin que estos seis casos constituyan una muestra estadísticamente representativa, permiten detectar, analizar y evaluar las actitudes y prácticas que asumieron segmentos significativos de la sociedad y el gobierno mexicanos, tanto ante situaciones de riesgo como de desastres ocurridos recientemente en el país.

Los términos de la cuestión.

Los principales aspectos sociopolíticos implicados en los desastres son los ideológico-culturales, los educativo-operativos, los sociales y los político-institucionales. Los primeros remiten a la forma en que los hombres conciben el mundo y el medio ambiente en el que habitan y con el que interactúan y, asimismo, la manera en que los individuos se sitúan ellos mismos, como grupo, dentro del conjunto de la sociedad. Las actitudes que pueden asumir son diferentes y hasta encontradas, tales como: pasividad, fatalismo, predominio de mitos o, por el contrario, sentido emprendedor, práctico e incluso agresivo ante la vida. Es paradigmático el caso de los indígenas que habitan en las faldas del Popocatepelt y su relación mítica con este volcán al que coloquialmente llaman "Gregorio". Sostienen que éste no los va a dañar, porque es su amigo.

¹Profesor-investigador del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, ITESO, y de la Universidad de Guadalajara, Jalisco, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, de la Academia Mexicana de Ciencias y, de 1996 al 2000, del Comité Científico Asesor del Centro Nacional para la Prevención de Desastres, CENAPRED, de la Secretaría de Gobernación del gobierno mexicano.

Por parte de las comunidades, alude al nivel de autonomía y de autogestión que poseen para tomar decisiones sobre los problemas que les afectan. Cuanto mayores sean ambas, menor será la vulnerabilidad de la comunidad

Relacionada con las actitudes anteriores, se encuentra la memoria colectiva, o la pérdida de ella, respecto de los factores que estuvieron presentes en desastres anteriores y la forma en que tanto las autoridades como la comunidad los perciben. En el caso de la memoria de los damnificados por la explosión del drenaje de Guadalajara, el 22 de abril de 1992, su conciencia acerca de los responsables de ese desastre ha sido mayor de lo que se esperaba: tienen certeza y mantienen vivo el recuerdo de que la paraestatal "Petróleos Mexicanos", PEMEX, es la culpable.

Los factores educativo-operativos se refieren al grado de entrenamiento o preparación con que cuenta la población acerca de las formas adecuadas de comportamiento (tanto en el ámbito individual y familiar como en el comunitario) en caso de amenaza o desencadenamiento de situaciones de desastre; asimismo, incluye las habilidades prácticas de que dispone la población para reducir los riesgos en las actividades que realizan. En México, el aprendizaje social es creciente a partir de 1985. Para impulsarlo, recientemente el gobierno federal anunció la inclusión de la materia de "Protección civil" en los planes de estudio de la educación básica (*Público*, 22 de septiembre de 2002).

Los componentes socio-organizativos estriban en la capacidad que tiene una comunidad para estructurarse y la forma en que se organiza para transformar las relaciones propias de la vida cotidiana entre vecinos, en acciones organizadas, en particular para prevenir y afrontar el riesgo. Relacionada con este factor, se encuentra la existencia o no de otras organizaciones sociales (nacionales, estatales o locales) que sean capaces de desempeñar un papel mediador entre el gobierno y las poblaciones vulnerables, así como la existencia o no de dirigentes capaces de cohesionar y motivar a la población hacia acciones preventivas que reduzcan su exposición a los efectos de los desastres. Como ya indiqué, a lo

largo de este texto analizo el surgimiento de organizaciones específicas en México con motivo de riesgo o acontecimiento de desastres.

Finalmente, los elementos político-institucionales consisten en la existencia de aparatos y dependencias gubernamentales específicas para la prevención y atención de desastres, así como su capacidad de respuesta a ellos (eficacia, eficiencia, etc.). En México no las había antes de 1985; después de esa fecha, se estableció el Sistema de Protección Civil a los tres niveles de gobierno (municipal, entidad federativa y federación). Además, en 2001, el gobierno federal creó el Programa de Atención Psicológica en Caso de Desastres (PAPCP). Es decir, se están generando instituciones específicas. Asimismo, implica el tipo y grado de articulación existentes entre las decisiones del gobierno local y las tomadas por el central. Por parte de las comunidades, alude al nivel de autonomía y de autogestión que poseen para tomar decisiones sobre los problemas que les afectan. Cuanto mayores sean ambas, menor será la vulnerabilidad de la comunidad. Incluye también la existencia o ausencia de reconocimiento legal o jurídico a las organizaciones de las comunidades que les permita participar en los procesos formales de toma de decisiones o en el manejo de recursos. (Más adelante aludiré a un convenio formal establecido entre la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, SEDUE, y los damnificados del seísmo de 1985 en México).

En el inciso final de este ensayo, considero tres tipos de atención o de respuesta institucional a los desastres en México (el burocrático-partidario, el tecnocrático y el participativo). Pero adelanto ahora que, con respecto a los dos primeros, persisten todavía rasgos del modelo de prevención "belicista", es decir, del utilizado en situaciones de guerra. Este consistió fundamentalmente en las acciones defensivas llevadas a cabo para movilizar o evacuar a la población y que fueron aplicadas en las ciudades europeas contra los bombardeos enemigos durante la se-

gunda guerra mundial; y también, en el periodo de Guerra Fría, por la amenaza de ataques nucleares (Perry, 1985). En ambos casos, la intervención de la población fue reducida a obedecer, casi militarmente, las instrucciones que establece el ejército, como mando único autorizado. Pero, como es obvio, un desastre no es una guerra. No está de por medio una situación de seguridad nacional ante un enemigo externo. Es un asunto civil, en el que deben contar fundamentalmente el gobierno, con sus respectivas competencias o facultades, y los ciudadanos, con sus derechos y responsabilidades. En el modelo "belicista", hay una obsesión por el control del proceso de prevención y de atención a los desastres y, sobre todo, de la población, como si se tratara de una situación de guerra. Esta obsesión por el mando único y por el control del proceso no es indicativa de un gobierno fuerte, sino de uno autoritario y débil al mismo tiempo que, por su falta de legitimidad, tiene que recurrir a las medidas autoritarias, en vez de a los procedimientos concertados con la población.

Aportes de la investigación internacional acerca de la dimensión sociopolítica de los desastres.

En la literatura mundial sobre desastres se detectan varias constantes o tendencias sobre el comportamiento de la población afectada. Estas han sido comprobadas en múltiples investigaciones, tanto nacionales como extranjeras, desde finales del siglo XX (Bunker, 1975; Haas, 1977; Quarantely, 1977; Todorov, 1978; Krepps, 1984; Drabeck, 1985; Perry, 1985; Maskrey, 1989; Macías, 1993). A partir de ellas es posible caracterizar las conductas sociales emergentes, el tipo de organizaciones que se constituyen, el ciclo por el que pasa la actuación de los diferentes actores que intervienen en un desastre y su atención, así como la dimensión política de este proceso.

Sobre las conductas sociales que emergen, los resultados apuntan en tres direcciones. La primera consiste en reconocer que en los desastres se dan prácticas antisociales como el pillaje, robo, saqueo y rapiña. No se puede ignorar, ocultar o negar, por más que resulte reprochable, que en situaciones de tragedia humana, algunos individuos recurren a conductas claramente antisociales. Pero se encuentra igualmente comprobado que estas conductas son llevadas a cabo por individuos y grupos reducidos, y que tienden a ser señaladas, criticadas y controladas por la propia comunidad implicada. Sin embargo, en conjunto, predominan, con mucho, las conductas asociativas, solidarias y humanitarias, para el rescate de víctimas, así como para la aportación y el reparto de víveres, medicinas y ropa. Es impresionante el descubrimiento de la fuerza y de la magnitud de la solidaridad que aflora ante estas situaciones trágicas. Está ampliamente demostrado que existe predominio de las acciones positivas sobre las antisociales o negativas. Por ejemplo, son impresionantes las cuadrillas o brigadas que se constituyen con miles de voluntarios. En el seísmo de 1985 en el D. F. se contabilizaron 3.000.000 voluntarios. Fueron civiles anónimos y, sobre todo, jóvenes (a los que solemos considerar como irresponsables e irrespetuosos de las normas). Otro fenómeno detectado es la habilidad y la tenacidad de los directamente afectados y sus organizaciones, su capacidad para tejer identidades propias, para dar respuesta a los problemas inmediatos y formular propuestas. Indudablemente, para evitar o reducir las conductas antisociales, es preciso aplicar el control policial. Pero las respuestas gubernamentales no son claras ni coherentes ante las prácticas solidarias y la capacidad organizativa de la población.

A partir de los análisis y de los estudios de caso mexicanos, ya mencionados, es posible también caracterizar los grupos y organizaciones sociales que surgen y se constituyen en situaciones

En el seísmo de 1985 en el D.F. se contabilizaron 3.000.000 voluntarios. Fueron civiles anónimos y, sobre todo, jóvenes (a los que solemos considerar como irresponsables e irrespetuosos de las normas)

de desastre. Éstos pueden clasificarse en función de diferentes criterios, los dos más obvios son su duración y su posición ante el gobierno. De acuerdo con el primer factor, algunos grupos disponen de una existencia muy breve, casi efímera. Este ha sido el caso de los surgidos con motivo de inundaciones y ciclones en varios municipios del estado de Oaxaca y en el de Acapulco en Guerrero. Otros contaron con una permanencia mayor, pero no lograron consolidarse. Es decir, tal vez fueron fuertes y explosivos, pero desaparecieron rápidamente. Un ejemplo de ello fueron los grupos que surgieron en la población de San Juanico, en el estado de México, con motivo de la explosión de las estaciones de almacenaje y distribución de gas ("gaseras") el 19 de noviembre de 1984. En otros desastres, un número reducido de grupos lograron dar origen a agrupaciones de duración media pero que, sin embargo, no alcanzaron el grado de organizaciones propiamente dichas. Así sucedió con el autodenominado "Movimiento Civil de Damnificados- 22 de abril" (MCD-22) a raíz de las explosiones del colector central de Guadalajara en 1992. Finalmente, pueden constituirse movimientos de damnificados propiamente dichos y con mayor grado de permanencia, como la "Coordinadora Única de Damnificados", CUD, en los seísmos de 1985 en el D. F., y el "Comité Central de Damnificados" en Ciudad Guzmán, estado de Jalisco, en 1985.

A partir de su posición ideológico-política y de la actitud que adoptan ante el gobierno, se registran tres posturas básicas. La primera es la de los grupos que se limitan simplemente a aceptar las acciones y políticas que establece el gobierno ante un desastre; son los más numerosos. Otros asumen actitudes "no gubernamentales", pero sin cuentan presentar una posición claramente definida; a veces rechazan expresamente asumirla. Una minoría se declara independiente; toma distancia respecto de la estrategia estatal y de su lógica de actuación en los desastres.

Negocia con el gobierno y, con frecuencia, se enfrenta a algún aspecto de las medidas establecidas por él.

Un resultado significativo de la investigación sobre desastres es la explicitación del ciclo o de las etapas por las que pasa la respuesta social y gubernamental a un desastre, así como la detección de la lógica que subyace a la actuación de los factores sociales y políticos que intervienen durante esas distintas fases. Estas son tres: prevención, emergencia y reconstrucción o normalización. La prevención es el periodo de aplicación de medidas y acciones preventivas, previas al acontecimiento de siniestros. La emergencia es la respuesta que las instancias gubernamentales, la sociedad y los damnificados dan a los efectos inmediatos del siniestro, tanto para salvar vidas humanas y atender a heridos graves como para evitar la prolongación y agravamiento del siniestro. La normalización y reconstrucción es la fase destinada a corregir o subsanar los diferentes impactos del siniestro (económicos, físicos o urbanos, sociales y políticos) y lograr el regreso a la vida cotidiana y a la normalidad.

Para el análisis científico de los desastres y a fin de garantizar la respuesta eficaz a ellos, es fundamental tener en cuenta estas tres fases o momentos mencionados. Sus lógicas respectivas y los márgenes de acción que permiten para la intervención de cada tipo de factor que entra en juego (social o gubernamental), así como las limitaciones que para ellos conlleva, son significativamente distintos.

En la fase de la prevención no hay todavía damnificados, pero sí población de riesgo que está inserta en agrupaciones "naturales": vecinales, de trabajo, de recreación, etc. A su vez, los integrantes de cada una de ellas pueden tener relación con otros tipos de grupos, y todos somos potencialmente damnificados, ya que vivimos en la sociedad del riesgo (Luhmann, 1993). Por su parte, la mayor parte de la sociedad está poco interesada y entrenada en la prevención,

aunque es emergente la constitución de grupos de voluntarios. El gobierno mexicano, a partir de las experiencias del seísmo de 1985, estuvo más pendiente de establecer reglamentos y comités ciudadanos de "notables" que de promover y equipar a los grupos sociales "naturales" para educarlos en la prevención y entrenarlos para su intervención en casos de desastre. A partir de 1991, comenzó a educar a la población a través de simulacros y evacuaciones, por ejemplo, en escuelas y dependencias públicas. En conjunto, la situación prevaleciente en esta fase comienza a modificarse favorablemente en el país. Pero todavía hay escasa vinculación práctica, real, entre grupos sociales y estructuras institucionales de prevención.

En la etapa de la emergencia, suele ser excepcional la respuesta de los damnificados y de la sociedad a través de conductas solidarias e integradoras. Predomina el protagonismo de los directamente afectados. La presencia y eficacia del gobierno suele ser limitada, tiende a quedar rebasado por la sociedad y aparece como poco eficiente y excesivamente burocrático. La coordinación de la acción gubernamental no es clara, a pesar del supuesto mando único que debe existir en la respuesta a los desastres. Difícilmente, aunque lo pretenda, el gobierno logra establecer una dirección inmediata, real y coordinada. Porque con anterioridad al establecimiento de un mando único de las acciones emprendidas, se requiere una serie de decisiones políticas, hasta que el gobierno se hace presente en el lugar del desastre. La lógica burocrática y del ejército necesitan que la orden esté precisa. Es su modo propio de operación. Mientras que la lógica de los damnificados y de la sociedad es hacerse presente lo antes posible en un desastre, sin necesitar la autorización de nadie.

Durante la fase de la normalización-reconstrucción, debido a la complejidad técnica y financiera de la reconstrucción, cambia la relación en la intervención de los agentes sociales. Los damnifi-

cados se enfrentan a sus propios recursos y capacidad. Normalmente disminuye su protagonismo y fuerza social. La sociedad tiende a reducir su apoyo a los damnificados. Comienza a desinteresarse, porque piensa que la intervención del gobierno va a resolver la situación. Aumenta la presencia del gobierno, que recupera espacio de maniobra y se apropia del proceso de reconstrucción. Se convierte en el actor central. Se invierte su papel y su margen de acción respecto de la etapa de emergencia. La acción del gobierno intenta conseguir dos propósitos principales: a) reponer o reconstruir los servicios urbanos afectados (energía eléctrica, agua potable, viviendas destruidas, etc.), y b) eliminar todo riesgo de ingobernabilidad; para lograrlo, busca despolitizar las intervenciones de los diferentes grupos sociales, especialmente de los damnificados, a veces, controlando y desarticulando sus organizaciones.

El reconocimiento de estas tres etapas y de los márgenes de acción existentes para los actores en cada una de ellas, tiene gran importancia no sólo analítica sino política y práctica para la intervención del gobierno y para la acción de los damnificados.

Finalmente, los resultados de las investigaciones confirman la dimensión política de los desastres. Ella se origina en varios factores: a) el tipo de relaciones preexistentes entre sociedad y gobierno (estadocéntricas, sociocéntricas o complementarias), b) el nivel de organización previa de la población así como de su capacidad de iniciativa (alta, baja o media), c) la forma en que los damnificados reaccionan ante el desastre (pasiva, dinámica, etc.), d) el grado de solidaridad que la sociedad brinda a los damnificados (significativa, precaria o inexistente), y e) la modalidad de la respuesta que el gobierno da a los problemas específicos que surgen (autoritaria o negociadora). El elemento que atraviesa estos cinco factores es el carácter político tanto de la actuación de los ciudadanos, como de la intervención del gobierno, ya que ambos son entes políticos.

Los datos anteriores evidencian también que no es posible predecir la actitud que la sociedad y el gobierno asumirán ante los desastres. Porque las acciones humanas no son reproducibles, debido a que cambian las condiciones sociopolíticas en las que ellas se llevan a cabo. Pero sí es posible saber qué tipo de relaciones sociales y qué prácticas gubernamentales facilitan o dificultan el manejo de los conflictos que surgen en los desastres. Y en función de lo anterior, sugerir cuál es la estrategia aconsejable ante los grupos de afectados y ante las demandas que plantean, como intento hacerlo en las conclusiones de este ensayo.

Desastres y organizaciones de damnificados. Análisis comparativo de tres casos mexicanos.

La relación que se entabla entre los factores sociales y políticos que intervienen en un desastre es aleatoria. Debe ser analizada en cada caso particular. Para documentar la experiencia mexicana, retomo los resultados de las investigaciones que he realizado en torno a tres desastres mexicanos, que incluyeron trabajo de campo, entrevistas y análisis documental. Como ya indiqué, los casos en cuestión son, por una parte, los seísmos de 1985 en el D. F. y en Ciudad Guzmán, Jalisco y, por otra, las explosiones del drenaje de Guadalajara en 1992. Los elementos que considero en el análisis son los seis siguientes: 1) el clima sociopolítico previo al desastre, 2) la magnitud del impacto de los desastres, 3) el consenso y el apoyo brindado por la sociedad hacia los damnificados y sus demandas, 4) la posible implicación del gobierno como responsable o culpable, directo o por omisión, 5) el tipo de respuesta que el gobierno dio a las demandas planteadas por los damnificados y por la sociedad, y 6) las actitudes asumidas por los damnificados y su reacción ante las coyunturas cambiantes durante la reconstrucción.

Acerca del primer aspecto (clima socio-político previo al desastre), en el caso del D. F. y Ciudad Guzmán, en 1985, los datos relevantes eran: a) la crisis económica y el malestar social predominantes, b) la experiencia organizativa acumulada por ambas sociedades locales en diferentes tipos de luchas (sindicales, urbano-populares, vecinales, estudiantiles, Comunidades Eclesiales de Base, CEBs, ecologistas, etc.), c) la ausencia de canales institucionales para procesar las demandas de los damnificados, ya que el gobierno carecía de dependencias públicas específicas para atender situaciones de desastre, y d) la existencia de organizaciones populares previas al desastre en los lugares en que éstos ocurrieron: en el D.F. (especialmente en el gran conjunto residencial "Tlaltelolco" y en las numerosas vecindades del centro, habitadas por combativos grupos de inquilinos, etc.). Por su parte, Ciudad Guzmán, contaba con múltiples y activas CEBs.

En 1992, era notoria en Guadalajara la falta de legitimidad del gobernador, G. Cosío V., y del presidente municipal, E. Dau, entre diferentes sectores de la población, incluidos los empresarios; ambas autoridades pertenecían al entonces partido oficial (Partido Revolucionario Institucional, PRI). Era también relevante la escasa organización existente entre los sectores populares del centro de la ciudad, así como la reducida conciencia ciudadana y la escasa experiencia de presión y negociación con el gobierno.

Lo anterior demuestra que el gobierno no se encontraba "equipado" institucionalmente para afrontar los desastres, mientras que la parte de la sociedad afectada (capas medias y sectores populares) contaban con grados importantes de organización y de capacidad de autogestión, los cuales fueron menores en Guadalajara.

Debido a las fuertes diferencias en el tamaño de las ciudades implicadas, los datos relativos al segundo indicador (magnitud del desastre) fueron respectivamente bastante distintos. En el D. F. en 1985, las cifras sobre el número de muer-

tos varían notablemente, dependiendo de la fuente consultada, entre 3000 y 5000. Los heridos sumaron 40.000. Los rescatados vivos, 1.500. Y los damnificados, 32.000. Los daños urbanos fueron cuantiosos: a) 3.747 viviendas destruidas y 56.000 dañadas; b) 41 hospitales quedaron afectados y 22 con daños mayores y el 18% del servicio hospitalario interrumpido; c) de las dependencias educativas, 704 inmuebles quedaron afectados, así como 1.911 aulas; d) de las redes de agua potable, el 10% quedó inhabilitado para proporcionar el suministro; e) del equipo telefónico, quedó destruida la mayor parte de las instalaciones centrales; f) de las oficinas públicas, quedaron dañados más de 1.600.000 metros cuadrados en 241 edificios; g) de las instalaciones y oficinas de pequeñas y medianas empresas, 500 fueron destruidas o afectadas gravemente. En conjunto, el centro histórico y el primer anillo del D. F. fueron los más afectados.

En Ciudad Guzmán, los efectos del sismo de 1985 se concentraron en la zona residencial. El 30% del total de las viviendas del municipio fue destruido por el temblor, y el 60% fue afectado. En las zonas populares, el 80% de las viviendas requirió reconstrucción total o parcial, debido a la debilidad de su estructura física.

El saldo de las explosiones del drenaje en Guadalajara en 1992 fue: 250 muertos, 500.000 metros cuadrados de áreas construidas afectados; 8.022 metros lineales de calles dañadas; 1.200 viviendas destruidas y 3.480 afectadas; y 8 km de colectores destruidos.

Los datos anteriores manifiestan que no sólo el número de muertos fue mayor en el D. F. sino que también fueron más significativos los daños a la infraestructura, a las redes y al equipamiento urbanos. El común denominador a las tres ciudades fueron los daños residenciales. A ellos, se añadieron en Guadalajara las redes hidráulicas. Ciudad Guzmán fue la única que no acusó pérdidas humanas.

El apoyo de la sociedad a los damnificados (tercer indicador) fue notable en las tres ciudades analizadas. En D. F. y Ciudad Guzmán, en 1985, sectores importantes de ella demostraron solidaridad e incluso heroísmo en el rescate de víctimas. También fueron eficaces para el acopio de alimentos y la atención a heridos. Durante 1992, en Guadalajara, fue decisiva la solidaridad hacia los damnificados por parte de universidades y organismos estudiantiles, de clubes de servicio y deportivos, de grupos de artistas, de iglesias, de medios de comunicación, de grupos populares, de partidos políticos, de sindicatos y de empresas. En los análisis políticos sobre la sociedad mexicana, la coyuntura de los desastres aludidos es considerada como un periodo de auto-descubrimiento acerca de su capacidad de iniciativa y un punto de inflexión en cuanto a su afirmación independiente ante el gobierno.

Los datos relativos a la posible implicación o a la responsabilidad del gobierno mexicano en los desastres, así como acerca de las medidas adoptadas por él, son indicativos del tipo de relación que el primero mantiene con la sociedad. En 1985, en el gran conjunto residencial "Tlaltelolco" del D. F., dos instituciones descentralizadas del gobierno federal, el Banco de Obras Públicas, BANOBRAS, y el Fondo Nacional de la Habitación Popular, FONAHPO, eran, respectivamente, fideicomisario y responsable de su mantenimiento a través de los certificados de participación inmobiliaria. Meses antes del sismo, los vecinos habían exigido un peritaje y el refuerzo de los cimientos de varios edificios. En particular en el denominado "Nuevo León" instalaron un cartel o "manta" comprobatorio de ello que apareció entre los escombros del edificio ya derruido. Es decir, ambas instituciones estuvieron implicadas en la afectación que el sismo produjo en los edificios. Por su parte, el ejército estableció cordones de vigilancia alrededor de los edificios siniestrados en diferentes puntos de la ciudad para evitar el pillaje. Pero esta medida impi-

En los análisis políticos sobre la sociedad mexicana, la coyuntura de los desastres aludidos es considerada como un periodo de auto-descubrimiento acerca de su capacidad de iniciativa y un punto de inflexión en cuanto a su afirmación independiente ante el gobierno

dió el salvamento y la solidaridad con los damnificados de esos edificios. La amplia experiencia que el ejército poseía en la ayuda directa a la población en situaciones de desastre, no fue aplicada en estos casos. Otras medidas gubernamentales impropicias y desafortunadas fueron las tres siguientes. El arquitecto G. Carrillo Arena, titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, SEDUE, propuso para el conjunto residencial "Tlatelolco" la demolición de 23 edificios, que no estaba justificada técnica ni socialmente. Por otra parte, para facilitar la reconstrucción urbana y residencial, el gobierno federal expropió inicialmente 7.000 predios en el D. F. que, por errores en el registro de la propiedad, posteriormente se redujeron a 3.000 (equivalentes a 250 hectáreas). Por ello, el propio gobierno provocó la frustración de las expectativas generadas por él mismo. El presidente de la república, M. de la Madrid, reaccionó con retraso, mostró titubeo y aplicó medidas contradictorias (por ejemplo, rechazo inicial y posterior aceptación de la ayuda internacional) para afrontar los efectos del sismo. Fue abucheado por los equipos de rescate al hacerse presente en la zona de desastre. En una dirección contraria a las anteriores, M. Camacho, como regente del Departamento del Distrito Federal (todavía no existía el cargo de jefe de gobierno del D. F.), logró que varias secretarías del gobierno federal firmaran un convenio democrático para la reconstrucción. Este convenio reconocía y respetaba a las organizaciones de damnificados. Fue de carácter amplio e incluyente, y operó como un canal democrático para procesar y resolver las demandas sociales. Implicó un avance institucional y social en el tratamiento de los desastres.

En Ciudad Guzmán en 1985, el presidente municipal intentó demoler viviendas afectadas, pero no destruidas, y que eran reparables. De esta manera, se reduciría innecesariamente el parque residencial. Además, quiso aprovechar el impacto físico que el sismo produjo en una zona popular

para construir una autopista que pasaría entre las viviendas que ya no serían reconstruidas. Asimismo, dificultó la construcción de viviendas independiente, llevada a cabo por grupos de damnificados, negando las licencias de construcción y exigiendo a la compañía constructora el pago de la cuota de contribución fiscal al Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS, por los trabajadores que trabajaban en la reconstrucción. Este impuesto era deducible, pero se aplicó como un freno ante la autoconstrucción que se realizaba de manera independiente respecto de la coordinada por el gobierno; la primera llegó a reponer tantas viviendas (1.509) como la oficial.

En el caso de las explosiones del drenaje de Guadalajara, en 1992, la paraestatal Petróleos Mexicanos, PEMEX, según la declaración del exprocurador de la república, Ignacio Morales Lechuga (efectuada después de finalizada su administración), fue responsable del desastre. Por su parte, el gobernador, G. Cosío V., ordenó retirar escombros en la zona de desastre con palas mecánicas, cuando existían cadáveres y restos de víctimas. Poco después, el gobernador interino, C. Rivera A., reprimió violentamente a los damnificados y los desalojó de una concentración que se había instalado en el centro de la ciudad. Además, varios funcionarios propusieron utilizar la zanja de 8 km de longitud, abierta por las explosiones a lo largo del colector destruido, para instalar la línea 2 del "Metro", que no llegó a construirse. Finalmente, el gobierno local aplicó el criterio de la indemnización individual a los damnificados, olvidando las propuestas de tipo colectivo planteadas por ellos, para desactivar y, si fuera posible, desarticular sus organizaciones. No se recurrió al modelo del convenio democrático, utilizado en 1985 en el D. F. Por ello, hubo un retroceso institucional en la gestión democrática de los desastres.

En conjunto, los datos anteriores demuestran que los diferentes niveles del gobierno estuvieron directamente involucrados en varios aspectos

tos de los desastres mencionados y que las medidas tomadas por él no fueron las más acertadas ni técnica, ni social, ni políticamente, ya que en su actuación se detectan varias tendencias problemáticas. Estas son: escasa sensibilidad hacia la situación dramática en la que se encontraban los damnificados, falta de tacto político, eficacia y eficiencia relativas para enfrentar los retos de los desastres (principalmente la reconstrucción de las viviendas y de los servicios urbanos), división y enfrentamiento entre diferentes dependencias públicas implicadas (por ejemplo, entre los funcionarios centrales de la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, y los de la delegación correspondientes en Jalisco), insuficiente rendimiento de cuentas sobre donaciones y recursos otorgados por la ayuda internacional, acusaciones por malversación de fondos para la reconstrucción y, finalmente, incumplimiento de la justicia debida a los damnificados, especialmente en el caso de Guadalajara, al exculpar y cerrar el caso legal respecto a la implicación de PEMEX.

Las respuestas desacertadas e inadecuadas del gobierno tuvieron costos políticos. En el D. F., ocasionaron la caída del arquitecto Carrillo Arena, secretario de la SEDUE, y del director de FONAHPO. En Ciudad Guzmán, no fue destituido ningún funcionario, pero se creó una situación de poder paralelo o dual entre el que detentaban el alcalde y el obispo de la ciudad, que apoyó las causas de los damnificados. En Guadalajara, el gobernador, G. Cosío V., se vio obligado a renunciar al cargo así como el presidente municipal, E. Dau, y varios funcionarios del Sistema Intermunicipal de Agua y Alcantarillado, SIAPA. Como exponente de la inestabilidad política creada en 1992, durante dos meses, este municipio tuvo cuatro cambios de autoridades: por finalización del periodo del presidente anterior, por elección del nuevo, por sustitución temporal ante la renuncia del segundo y por la integración de un concejo municipal.

Definitivamente, los desastres tienen una dimensión política.

Un asunto fundamental en las investigaciones que realicé fue registrar las actitudes de los damnificados y las respuestas que dieron a las coyunturas cambiantes. En el caso del D. F. en 1985, ellos lograron una importante incorporación de las agrupaciones preexistentes en "Tlalotelco" y en otros conjuntos habitacionales (multifamiliar "Juárez", etc.), en las vecindades centrales y en las colonias populares (Guerrero, Morelos, Tepito, Peralvillo, Doctores, etc.), así como en las zonas de clase media que se encontraban en proceso de deterioro (colonia Roma, Narvarte, etc.). Es decir, aplicaron una estrategia de acumulación de fuerzas. En esta línea, fue significativa la creación de un frente amplio, la Coordinadora Única de Damnificados, CUD, que estableció vínculos y alianzas con otros sectores y organizaciones de la ciudad. Este frente demostró capacidad para formular un programa unificado de demandas para la reconstrucción habitacional y urbana, así como de movilización amplia y de negociación con el gobierno a los más altos niveles (presidente de la república, secretarios de gobierno, etc). Mientras que antes de la creación de la CUD eran sistemáticamente ignorados por el gobierno, después llegaron a decir que ya estaban hartos de esas negociaciones y que querían ver los resultados de ellas. Además en "Tlalotelco", los residentes demostraron un sentido claro de los derechos que los amparaban ante el gobierno, con base en los certificados de participación inmobiliaria, ya mencionados.

En Ciudad Guzmán, en 1985, emergieron rasgos similares a los señalados respecto a los damnificados del D. F.: incorporación pluralista de grupos, creación de un frente amplio ("Comité Central de Damnificados"), programa unificado de demandas, movilización importante, vinculación con instituciones extranjeras de apoyo (europeas y norteamericanas), eficiencia organizadora, y eficiente autoconstrucción organizada y planificada.

Por el contrario, en Guadalajara, en 1992, predominó la debilidad asociativa. Hubo escasa incorporación de las reducidas expresiones organizadas preexistentes en el centro de la ciudad (de trabajadores, grupos religiosos, etc.) e insuficiente búsqueda de alianzas entre ellas. La identidad grupal fue débil, y frágil la vinculación establecida entre los diferentes grupos de damnificados. El propio Movimiento Civil de Damnificados, MCD-22, relegó las demandas de los inquilinos (que representaban más del 50% del total de damnificados) y su integración en la organización general. Surgieron frecuentes divisiones internas. Se logró escasa articulación de las demandas propias con las de otros grupos de la ciudad (por ejemplo, ecologistas, movimientos urbanos, etc.) que potenciara sus causas. El MCD-22 tuvo poca visión táctica para realizar planteamientos acerca de la necesidad de protección civil y de calidad de vida para el conjunto de la ciudad. Su capacidad de movilización fue decreciente: significativa a pocos días del desastre y menguante de manera progresiva y rápida. Estableció una relación conflictiva y de enfrentamiento innecesario con el gobierno y demostró poca capacidad de negociación. Sus dirigentes adolecieron de poco realismo (e incluso de voluntarismo) en el establecimiento de objetivos y de tácticas, por ejemplo al realizar una concentración innecesaria en la plaza de armas de la ciudad, cuando avanzaban las negociaciones con el gobierno. Efectuó una valoración poco acertada de los cambios coyunturales y de los ajustes que ellos exigían en las relaciones con el gobierno, cuando éste recuperaba espacios y credibilidad ante la sociedad. En resumen, el autodenominado "movimiento de los damnificados", dejó de ser tal a los tres meses de su conformación. Entró rápidamente en un proceso de desarticulación interna, a pesar de que existían condiciones objetivas para que pudiera consolidarse (culpabilidad gubernamental y apoyo social amplio). Pero no supo aprovechar esas circunstancias favorables.

Estos datos sobre las agrupaciones mexicanas, creadas por los damnificados, demuestran que, frente a circunstancias similares, adoptaron dos respuestas casi opuestas: por una parte, la constitución de organizaciones novedosas y combativas (en el D. F., la CUD, y la Asamblea de los Barrios; en Ciudad Guzmán, el Comité Central de Damnificados) y, por otra, la desarticulación rápida de algunas de ellas.

De acuerdo con la información recogida, son varios los factores que favorecen la aparición y consolidación de las organizaciones de damnificados. Los principales son la consolidación interna del grupo, la conciencia colectiva, el tipo de liderazgo, la capacidad de movilización, la flexibilidad para adaptarse a las situaciones cambiantes y la habilidad para crear alianzas amplias. Además, destaca la conciencia de derechos ante el gobierno, es decir, el sentimiento de justicia no cumplida o de agravio cometido al grupo. Y es también relevante la construcción y el cuidado de la memoria colectiva, fundamentada en la identidad y en la creación de símbolos y elementos recordatorios del desastre. Esta memoria posee fuerza política porque se fundamenta en derechos que deben ser reconocidos y hechos efectivos por el gobierno, así como en el respeto y la aplicación de la justicia como base de los nexos a establecer entre sociedad y Estado.

Relación entre el sistema mexicano de prevención de desastres y la sociedad.

La información obtenida en los contactos que establecí con varios sistemas estatales y municipales de prevención de desastres (los de Puebla, Morelos, Colima, Mexiquense y de Guerrero) permiten establecer tres tipos de ellos: el burocrático, el tecnocrático y el participativo. Por supuesto, se trata de una tipología que no se aplica mecánicamente en las entidades federales y los municipios del país.

El modelo burocrático-partidario centra su interés en cubrir los requisitos formales que el Sistema de Protección Civil establece: designación del responsable (estatal, municipal o delegacional) de la protección civil, publicación de los documentos o materiales imprescindibles (mapas de las zonas de riesgo, información general sobre cómo debe actuar la población en una situación de riesgo, etc), instalación de la señalización básica sobre los lugares de concentración de la población y las rutas de evacuación, etc. Pero pone el acento en las acciones de los responsables formales y en la colaboración que pueden prestar las personas, enlaces y contactos de que dispone el partido político al que ellos pertenecen: comisarios ejidales¹, representante local de una base del partido en cuestión, etc. Su vinculación con la población y sus diferentes grupos representativos es muy escasa. No realiza simulacros de evacuación. No convoca a los pobladores ni les explica detalladamente las previsiones a tener en cuenta y las acciones que ellos pueden realizar en un siniestro, etc. La población y los grupos deben esperar a que se les informe y realizar lo que indiquen los responsables del Sistema de Protección Civil.

El modelo tecnocrático cubre ampliamente los requisitos formales establecidos en el Sistema de Protección Civil, tales como: a) la existencia de dispositivos técnicos para actuar con rapidez (medios de comunicación a utilizar, coordinación entre las agencias gubernamentales y los grupos de la población de riesgo, previsión de los medios de transporte para trasladar a la población, etc.), b) el entrenamiento previo y adecuado de la población de riesgo, y c) la definición precisa de las rutas de evacuación y de ubicación de los albergues. Establece incluso innovaciones técnicas de apoyo (cuerpos especializados de colaboración, realización de censos y encuestas para conocer la situación real de la población de riesgo, etc.). En algunos casos, llega a establecer contactos con líderes de la localidad:

religiosos, políticos, personas calificadas: maestros, médicos, etc. Pero los hechos demuestran que estos recursos penetran escasamente en la población y que ésta participa poco, o muy poco, en las acciones emprendidas (censos, simulacros de evacuación, disponibilidad para evacuar en una situación de riesgo, etc.). Ello evidencia que los puntos débiles de este modelo son las formas de contacto y de vinculación que establece con la población: el lenguaje utilizado (inadecuado o poco comprensible para la población), los medios de información a los que recurre (únicamente material impreso y no uso de la radio local ni simulacros de situaciones de riesgo, etc.), el tipo de líderes o grupos "seleccionados" para conectarse con la población (los formales, no los reconocidos por la población, ni los que tienen carisma para ella, etc.).

El modelo participativo parte del supuesto de que la estrategia para la participación de la población en la prevención de desastres exige, en primer lugar, desburocratizar, descentralizar realmente y "despartidizar" la operación del sistema de protección civil. Y además de cubrir los requisitos formales y poner en marcha innovaciones, centra su interés en los siguientes aspectos:

a) vinculación cercana con la población y con sus grupos naturales. Para lograrlo, se identifica y otorga reconocimiento a los diferentes grupos que existan en las poblaciones. Y se establece contacto directo con ellos, sin mediaciones burocráticas o partidarias,

b) utilización de formas fáciles de información y comunicación con la población, es decir, adecuada a los códigos sociales de las comunidades en peligro así como de bajo costo: trazar planos, muy identificables y sencillos, en los lugares más visibles de la localidad: plaza central, cruces de caminos principales, entradas y salidas de la ciudad, etc. Ellos contienen indicaciones claras, precisas y oportunas acerca de las rutas de evacuación, de la ubicación de los albergues o refugios, etc.,

¹El ejido es una forma de tenencia colectiva de la tierra consecuencia de la Revolución Mexicana. El Comisario es la autoridad de el ejido (nota de la redacción).

c) compromiso de la población y de sus grupos en las acciones a emprender y creación de cauces para canalizar la participación de los afectados y de la sociedad solidaria. Por ejemplo, se establecen acuerdos para determinar los lugares en los que conviene instalar las indicaciones y señalizaciones, y para la utilización de las bardas en las que se pintan los planos ya mencionados,

d) entrenamiento previo y adecuado de la población de riesgo y sus grupos representativos. Se les explica detalladamente qué pueden hacer, cómo movilizarse, a qué albergues recurrir..., y se practican simulacros de evacuación, etc.

Lo anterior demuestra que no basta con dar la alerta inmediatamente antes de que ocurra un desastre. Hay que crear condiciones objetivas y previas para que el mensaje sea entendible, creíble y operativo. Otro supuesto elemental de este modelo participativo es que el Sistema de Protección Civil puede encontrar en la población organizada un refuerzo a sus programas, potenciarse con su intervención activa y responsable, en vez de que ella suponga un lastre para su actuación. Porque la ciudadanía no es un mero receptor de órdenes provenientes del sistema de protección civil o del Ejército, ni tampoco un objeto al que, en el mejor de los casos, se le traslada o ubica en albergues o se le proporciona comida y medicina durante la fase de desastre.

Conclusión.

Del análisis realizado, derivan varias conclusiones importantes. Las principales son estas cinco:

1. En todo desastre existe la posibilidad de que emerja una organización social de los damnificados. Sin embargo no en todos logra materializarse, ni siquiera en los desastres que reúnen más posibilidades favorables para ello.

2. Cuando surgen expresiones organizadas de damnificados, constituyen una fuerza real que no puede ser ignorada. No es prudente intentar manipularla, desarticularla o anularla, porque ello hace más compleja y peligrosa la salida negociada del desastre. Es preferible encauzarla a favor de una solución justa e institucional.

3. El tratamiento institucional de los desastres por el gobierno es desigual y no necesariamente se está perfeccionando. En los seísmos de 1985 en el D. F., el gobierno creó un canal democrático para procesar y resolver las demandas de los damnificados. Por el contrario, en las explosiones del drenaje de Guadalajara en 1992, se estancó esta vía de solución y hubo un retroceso institucional.

4. La gestión inadecuada de los desastres puede tener un costo político, a veces alto, para el gobierno: desprestigio, caída de gobernantes, pérdida de votos, alternancia en el poder, etc.

5. Los principales criterios sociales y políticos para la concepción, implementación y puesta en práctica de un modelo de prevención y atención a desastres son:

- No burocrático o no partidizante: es decir, que haga prevalecer el interés de los ciudadanos sobre el de los funcionarios públicos o de los partidos,
- Civilista y no militar o belicista,
- Federal, porque respeta los márgenes de acción a los Sistemas de Protección Civil estatales y municipales y disminuye la intervención de la Secretaría de Gobernación de la federación,
- Responsable: ya que si bien los ciudadanos tienen la responsabilidad de autoprotegerse, la prevención y la atención a desastres, como política pública, son obligaciones del gobierno hacia los gobernados, no un acto de buena fe o caridad pública (Macías, 1999),
- Socializador, por estar vinculado con la población y sus organizaciones realmente

representativas así como con líderes socialmente reconocidos,

- Participativo, es decir, abierto a la intervención autónoma de los afectados, de la sociedad solidaria y del sector científico. Su papel no puede reducirse a la simple recepción o cumplimiento de las órdenes que emiten el Ejecutivo o el Ejército,
- Pluralista, porque no establece criterios excluyentes hacia los diferentes grupos y organizaciones,
- Ciudadanizante, al reconocer y facilitar la participación activa que los ciudadanos deben desempeñar en las acciones del Sistema de Protección Civil,
- Concertador con los grupos existentes sobre bases claras, que se respetan y se cumplen,
- Comunicativo, es decir, fundamentado en un proyecto explícito de información hacia los ciudadanos y dotado de formas adecuadas a las características culturales de la población afectable, y
- Capacitador de la población, a través del entrenamiento adecuado de los ciudadanos, lo cual redundará en la potenciación del Sistema de Protección Civil.

Muy frecuentemente, el escepticismo de los habitantes hacia los Sistemas de Protección Civil se crea cuando existen vacíos informativos, la intervención gubernamental es deficiente y se carece de un proyecto consistente de comunicación de riesgo y de trabajo institucional reconocido por la comunidad vulnerable o afectada, es decir, cuando no logran una inserción legítima entre la ciudadanía (Macías, o. c., 21). Por el contrario, si el individuo, los grupos y la sociedad se incorporan de forma autogestionada en los procesos (sociales e institucionales) de la prevención de desastres, puede enfrentarse con racionalidad el riesgo. De esa manera, éste no desaparece, pero aumenta la previsión y la posible disminución de los daños. Como sostiene Luhmann:

“al aceptar el riesgo, se ganan oportunidades” (1993, 115).

Bibliografía.

Briseño J, et al. De la cama a calle: sismos y organización social, CIESAS, México, 1987.

Bunker, Ellsworth. The voluntary effort in disaster relief, en *The Annals*, vol. 309, enero, 1975, pp. 89-97

Caputo MG, Hardoy JE y Herzer HM. Desastres naturales y sociedad en América Latina, Buenos Aires, G.E.L., 1985.

Cazés D. Volver a nacer. Memorial del 85, edic. La Jornada, México, 1995.

Comisión Nacional de Reconstrucción-Comité de Prevención de Seguridad Civil. Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, México, 1986.

Dettmer J, 1996. Algunas contribuciones de las Ciencias Sociales al conocimiento y prevención de los desastres: el caso de México, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XLI, julio-sept., no. 65, pp. 83-102.

Diario Oficial de la Nación. Programa de Protección Civil, 1995-2000, México.

Drabek T. Human system response to disaster: An inventory of sociological findings, Nueva York, Heidelberg y Berlín, Springer-Verlag, 1985.

Fritz E. Desastres, en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales* edic. Aguilar, 1979, Madrid.

Garza M y Rodríguez D (ccords). Los desastres en México: una perspectiva interdisciplinaria, México, UNAM, U. Iberoamericana.

Haas JE et al. Reconstruction following disasters, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1977.

Krepps GA. Sociological inquiry and disaster research, en *Annual Review of Sociology*, vol.10, PaloAlto, Cal., 1984.

- Lavell A (comp.). Viviendo en riesgo. Comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina, La Red, Bogotá, 1994,
- Lavell A (comp.). Al norte del río Grande. Ciencias Sociales y desastres: una perspectiva norteamericana, La Red , Bogotá, 1994.
- Lavell A y Franco E (edits.). Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina, La Red-FLACSO, ITDG, Perú, 1996.
- Luhmann N. Sociología del riesgo, edic. Univ. Ibero-U. de G., México, 1993.
- Mansilla E (coord.). Guía para la gestión local de los desastres en América Latina, mimeo, México, 1996.
- Maskrey A (comp.). El manejo popular de los desastres. Estudios de vulnerabilidad y mitigación, ITGD, Lima, 1989.
- Maskrey A (comp.). Los desastres no son naturales, La Red, Bogotá, 1993.
- Pardo R di et al. Terremoto y sociedad, CIESAS, México, 1989.
- Perry R. Comprehensive Emergency Management: Evacuating Threatened Populations, JAI Press Inc. Greenwich/Londres, 1985.
- Pliego F. Hacia una sociología de los desastres, IIS-UNAM, México, 1994.
- Quarantelly E y Dynes Russel R. Response to social crisis and disasters, en Annual Review of Sociology, vol. 3, 1977
- Ramírez JM y Regalado J. ¿Olvidar o recordar el 22 de abril?, CUCSH, U. de G., 1993
- Secretaría de Gobernación. Manual de organización y operación del Sistema Nacional de Protección Civil, enero 1994.
- Todorov T. Bureaucracy, community and disaster, en Human Organization, vol. 36,1978, pp. 302-306.