



UNIVERSIDAD MICHUACANA  
DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

FACULTAD DE HISTORIA



a la historia por la  
verdad, la inteligencia  
y el arte

"POLÍTICA, CULTURA E INSTITUCIONES  
DE PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO Y  
MICHUACÁN, 1985-2000"

TESINA

QUE PARA OPTAR EL GRADO DE:

*Licenciado en Historia*

PRESENTA:

*Rafael Mora Villafuerte*

ASESOR:

*M.C.P. Ramón Alonso Pérez Escutia*

MORELIA, MICHUACÁN, DICIEMBRE DE 2006.

**Para Luz María, mi esposa;  
y la pequeña Mayte Airam, nuestra hija,  
por su alentadora presencia  
para concretar esta meta.**

## Índice

|                                                                     | Página    |
|---------------------------------------------------------------------|-----------|
| Agradecimientos -----                                               | 4         |
| Introducción -----                                                  | 6         |
| Capítulo I                                                          |           |
| <b>Origen y Desarrollo de la Protección Civil en el Mundo -----</b> | <b>15</b> |
| Los conceptos básicos sobre el tema -----                           | 15        |
| La teoría y las estrategias de acción -----                         | 24        |
| Las instituciones y protocolos pioneros -----                       | 31        |
| Capítulo II                                                         |           |
| <b>Las instituciones de Protección Civil en México -----</b>        | <b>41</b> |
| Las políticas públicas hasta antes de 1985 -----                    | 41        |
| La crisis y la nueva cultura en la materia -----                    | 50        |
| El Sistema Nacional de Protección Civil -----                       | 58        |
| Capítulo III                                                        |           |
| <b>Fundación y Desarrollo de las Instituciones de Protección</b>    |           |
| <b>Civil en Michoacán -----</b>                                     | <b>71</b> |
| La legislación y el debate sobre el tema -----                      | 71        |
| El Sistema Estatal de Protección Civil -----                        | 84        |
| Conclusiones -----                                                  | 95        |
| Fuentes -----                                                       | 100       |

## **Agradecimientos**

El cumplimiento de un objetivo fundamental en mi vida como el de alcanzar el grado de Licenciado en Historia, sólo fue posible con el respaldo de las personas más allegadas de mi círculo familiar y social. Por lo que hago manifiesta mi gratitud para con mi madre Celia Villafuerte y Núñez. Asimismo, la presencia de mis hermanos: Alfredo María de Luz, Celia, Elvia, Magdalena, Carlos y Mario Mora Villafuerte. A Luz María Albarrán Castillo, mi esposa; y nuestra hija Mayte Airam Mora Albarrán, por la vitalidad que comunica su presencia y amor permanente en nuestro hogar

De entre mis amigos de la generación 1999-2003 de la Escuela-Facultad de Historia, siempre estuvieron presentes y compartieron los sabores y sinsabores de los cuatro años de la carrera Javier Arroyo Terán, Griselda Alcantar Villanueva y Saúl Gutiérrez Tena, a ellos gracias por compartir la singular experiencia de nuestra formación profesional. De entre mis maestros no debo omitir la especial alusión a Héctor Chávez Gutiérrez, David L. Santoyo García y Catalina Sáenz Gallegos, por su apoyo y comprensión para adentrarnos con eficiencia en los vericuetos del culto a Clío.

Asimismo destaco que el trabajo de investigación que se presenta como ejercicio académico para obtener el grado de Licenciado en Historia, es producto de las actividades llevadas a cabo durante el curso taller tesina, desarrollado entre noviembre de 2004 y octubre de 2005, que fue organizado e impartido por miembros del personal docente de la Facultad de Historia de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. En ese contexto, quiero dejar manifiesto mi agradecimiento para la doctora Arminda Zavala Castro, directora de ese plantel, por la sensibilidad tenida para instrumentar estos mecanismos que agilizan el proceso de titulación en la licenciatura. De igual forma mi

reconocimiento para el licenciado Saúl Raya Ávalos, Secretario Académico, por su respaldo para la gestoría del caso.

Muy en especial mi gratitud para con el Maestro en Ciencia Política Ramón Alonso Pérez Escutia, amigo y docente, con quien hemos compartido el interés y la preocupación por el servicio honesto y permanente para con la sociedad, durante los siete años que tenemos de conocernos y quien condujo por sendero seguro esta tesina.

## **Introducción**

A pesar de que desde la más remota antigüedad existe la percepción entre gobiernos y sociedades que los desastres y situaciones de contingencia ocasionados por la naturaleza y/o la actividad bélica del hombre, de manera recurrente afectan a los núcleos de población más vulnerables, la conformación de las políticas, cultura e instituciones de Protección Civil son aristas de un proceso relativamente reciente y se inscriben en el contexto de la redefinición del papel del Estado Moderno en el tiempo posterior a la Segunda Guerra Mundial, toda vez que la magnitud de la hecatombe ocasionó apenas concluyeron las hostilidades una profunda reflexión en torno a la responsabilidad y medidas preventivas a instrumentarse en el futuro para atender las carencias en ese ámbito.

De hecho el concepto y las acciones prácticas en torno a la Protección Civil, se configuran formalmente el 12 de agosto de 1949, cuando en el Protocolo 2 Adicional al Tratado de Ginebra se estableció la obligatoriedad por razones de humanitarismo de otorgar “protección a las víctimas de los conflictos armados internacionales”, a lo que se sumaría poco después el apoyo en los casos de desastres naturales. Para aquel entonces lo que se pretendía en primer término era facilitar las actividades de la Cruz Roja Internacional, cuyo margen de actuación había sido acotado de manera drástica por los bandos en conflicto durante la Segunda Guerra Mundial y que repercutió en el hecho de que las víctimas se multiplicaran de manera importante.

En los años posteriores en Europa, Estados Unidos y Japón, la legislación, los programas y las instituciones vinculadas a la Protección Civil registraron un sólido desarrollo, aunque en ello no se consideró el inicial espíritu de humanitarismo en los casos de conflicto bélico, pues las guerras de Corea y Vietnam pusieron de manifiesto que ese concepto no tenía ninguna aplicación

práctica, por lo que fueron las Naciones Unidas las que apoyaron a la población afectada por las guerras a través de sus programas para refugiados y desplazados. Las voces que se alzaron en el escenario internacional por esta situación llevaron a la integración en los Convenios de Ginebra, del denominado Protocolo Adicional, en el mes de junio de 1977, y se requirió a los países garantes promover la cultura de la Protección Civil entre sus autoridades y sociedades.

Así las cosas, en una acción meramente protocolar para cumplir con los requerimientos de la dinámica diplomática internacional, en la sesión del 21 de diciembre de 1982 la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión aprobó el contenido del Protocolo Adicional, mismo que fue promulgado hasta el mes de diciembre de 1983, pero sin ningún valor práctico en el territorio nacional. Debieron registrarse los desastres de San Juan Ixhuatepec y los devastadores sismos del 19-20 de septiembre de 1985, para que sociedad y gobierno en México entrarán en una apresurada toma de conciencia de la necesidad de asumir políticas y configurar una cultura de la Protección Civil, frente a la indefensión que prevaleció en las dos contingencias y que marco de hecho un punto paradigmático de un nuevo protagonismo de la sociedad a través de los llamados organismos no gubernamentales.

En ese contexto salió a relucir que la preocupación en la materia expresada desde 1980 por académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), sobre las potenciales consecuencias de fenómenos naturales del alto impacto no eran infundadas, luego de observar las experiencias vividas por países de América Central, África y Asia. En ese tenor se puso de manifiesto también que el denominado Sistema de Protección y Restablecimiento de la Ciudad de México Frente a Desastres Naturales (SIPROR), creado en 1982 por el Gobierno del Distrito Federal, no tenía ninguna utilidad práctica y cuando ocurrieron los sismos de septiembre de 1985 su actividad no fue de trascendencia.

En el tiempo subsecuente a estos eventos se registraron sustanciales avances en los ámbitos legislativo y de la construcción de instituciones, de lo que lo más

relevante fue la creación en 1986 del Sistema Nacional de Protección Civil, al que quedaron adscritos organismos como el SIPROR, que habría de constituirse en la base para la conformación de la Dirección de Protección Civil del Distrito Federal. La experiencia que se acumuló en el transcurso de la década de los años ochenta permitió la integración y puesta en operación en agosto de 1990 del primer reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal, documento sobre el que se sustentaría la actividad en la materia por parte de los gobiernos de las entidades federativas.

En lo que concierne a Michoacán si bien fue cierto que desde principios de los años ochenta las autoridades estatales asumieron conciencia de los riesgos que representaban fenómenos naturales como sismos y huracanes, no se instrumentaron políticas concretas para resguardar a los grupos poblacionales más vulnerables. Los vaivenes políticos que se sucedieron entre 1987-1995, impidieron la real conformación de un programa de trabajo por parte de los gobiernos que se sucedieron, y sería hasta los últimos meses de la gestión interina del licenciado Ausencio Chávez Hernández, cuando se canalizaron recursos para fortalecer a la entonces Dirección de Protección Civil, que figuraba en el organigrama administrativo de la Secretaría General de Gobierno.

Fue durante la gubernatura del licenciado Víctor Manuel Tinoco Rubí (1996-2002), cuando las instancias de Protección Civil coordinadas por el doctor Adalberto García de León, se dieron los primeros pasos para generar una cultura mínima sobre la materia, a través de campañas publicitarias más o menos consistentes, en coyunturas como la proximidad y desarrollo de las temporadas de huracanes y el desarrollo de eventos sísmicos que, afortunadamente, no han tenido la magnitud de los ocurridos en septiembre de 1985. Así las cosas, el Sistema Estatal de Protección Civil logro implantarse en las 15 ciudades más importantes de la entidad, pero ha quedado como asignatura pendiente la consolidación de la cultura propia entre sectores representativos de la sociedad.



Dentro de lo que consideramos como una línea de investigación novedosa de la historia contemporánea del país y la entidad, pretendemos analizar la conformación de las políticas públicas, la formación de la cultura gubernamental y social, así como la creación y operación de las instituciones de Protección Civil en el estado de Michoacán, con base en la información que se ha generado sobre el tema en el transcurso del último cuarto de siglo.

Este aspecto vital de la vida moderna ha encontrado obstáculos tales como la indolencia gubernamental, que se sigue caracterizado por su postura meramente reactiva y de improvisación ante situaciones graves de contingencia, así como la falta de interés del grueso de la sociedad a grado tal que ni los propios medios de comunicación, tan sensibles y críticos hacia otros aspectos de la actividad de la administración pública, han prestado una atención relevante y sistemática al tema, lo que de entrada dificulta la propia consulta e interpretación de las fuentes que son de rigor.

En esta visión de hechos, la parte medular del planteamiento del problema a atender en la investigación, consiste en establecer la eficacia de la legislación que se ha generado durante el último cuarto de siglo, y la real penetración en el conocimiento y aplicación de la misma por parte de los tres niveles de gobierno que tienen ámbito de actuación en Michoacán. En esa dinámica, se requiere precisar qué tanto ha permeado entre la sociedad de la entidad la cultura de la Protección Civil y qué tan eficaces pueden ser sus estrategias genéricas para salvaguardar a la población en los casos que ocurran desastres naturales y/o provocados por el ser humano.

Debido a que no existen trabajos previos sobre esta temática en las líneas de investigación que abordan la historia contemporánea del estado de Michoacán, estimamos que nuestro proyecto es novedoso y coadyuvará a generar el interés en futuros tesis y tesinas, para abordar este y otros aspectos de la configuración de los procesos históricos específicos a nivel estatal y/o regional. Al respecto abundamos en el hecho de que no hay proyectos previos en los que se trabaje con

detalle el quehacer legislativo en la entidad, para atender las problemáticas que genera el desarrollo económico demográfico y cultural como lo es el caso muy concreto de la Protección Civil. Las propias autoridades responsables enfrentan de manera cotidiana dificultades para su cabal comprensión y ampliación con eficiencia a favor de núcleos de población vulnerables.

Otro elemento que consideramos crucial en torno a esta temática es el de la cultura ciudadana en torno a la Protección Civil, pues la percepción genérica que tenemos es en el sentido de que la gente común no se encuentra percatada de lo indispensable que resulta en nuestro tiempo, la noción mínima de estar preparados al menos mentalmente para afrontar eventos naturales y/o provocados por el hombre que pueden traducirse en el deseo masivo de personas y la destrucción de nuestra infraestructura básica. Entre la sociedad se advierte un comportamiento meramente reactivo y no los elementos esenciales de la prevención que se constituyen en países como Japón, en algo esencial en la formación integral de los ciudadanos desde su infancia y juventud.

La relevancia de nuestro proyecto la apunala un tercer aspecto a abordar y que es el de la construcción y operación de las instituciones responsables de concretar las acciones de Protección Civil para la sociedad y el orden constitucional establecido, toda vez que tanto a nivel nacional como estatal han prevalecido criterios de racionalismo económico que propician que la infraestructura necesaria, no se edifique en la magnitud que es indispensable para afrontar con un mínimo de eficiencia situaciones de contingencia que pueden suscitarse de manera repentina.

En virtud de que no existen trabajos previos en el listado de tesis y tesinas que integran el acervo de la Facultad de Historia, ni en los de otras instituciones de educación superior en Michoacán, estimamos que la principal justificación del trabajo lo constituye su innovación., Sin embargo, debemos reconocer la existencia de varios problemas de fuentes, valoración histórica e interpretación que debieron

resolverse en forma adecuada durante las fases de compilación de datos y estructuración del discurso.

Con base en la noción de que la temática de la Protección Civil es un concepto y proceso relativamente reciente, echamos mano de elementos de los métodos inductivo y deductivo. La construcción del discurso partió de la presentación de un panorama general previo sobre cada uno de los apartados a efectuar y a partir de ellos procedimos a la interpretación de los aspectos que son particulares del estado de Michoacán. En ese contexto, la valoración y objetividad de las fuentes fueron herramientas esenciales para que prevalecieran en nosotros criterios de interpretación coherentes y objetivos.

Desde la etapa de integración del proyecto de investigación nos planteamos varias interrogantes, entre las que destacaron las siguientes: ¿qué condiciones del acontecer internacional condicionaron la configuración de la cultura y las instituciones de Protección Civil? ¿Bajo que circunstancias el gobierno mexicano procedió a valorar la relevancia del tema e iniciar la legislación necesaria, así como las políticas para fomentar la cultura en la materia entre sectores sociales representativos? ¿Cuál fue la reacción de la ciudadanía ante la repentina irrupción del concepto de Protección Civil, y en qué medida se coadyuvó con las autoridades para posicionarlo entre las prioridades nacionales?

Para el caso concreto del estado de Michoacán, ¿qué factores evitaron que esta noción arraigara de manera sólida desde un primer momento y propiciará corrientes de opinión, para que las autoridades no le otorgaran una atención prioritaria? ¿Cuáles han sido las causas para que la sociedad de la entidad se manifieste en términos generales apática ante la débil convocatoria de las sucesivas administraciones estatales para configurar una adecuada cultura de la Protección Civil? ¿Por qué el trabajo de construcción de las instituciones e infraestructura necesarias para operar el Sistema Estatal de Protección Civil no ha sido sistemático ni consistente?

La percepción genérica sobre el problema que se planteo fue en el sentido de que, no obstante que han transcurrido casi 20 años desde que la cultura y las instituciones de Protección Civil se inscribieron en el quehacer cotidiano de gobierno y sociedad, ambas instancias no han generado la interlocución adecuada ni han trabajado de manera prospectiva para la conformación de una infraestructura que permita enfrentar con el mínimo decoro situaciones de alto riesgo para núcleos de población en condiciones de vulnerabilidad. En los ámbitos administrativos federales, estatales y municipales predominan la abulia y la corrupción. Mientras que entre sectores representativos de la ciudadanía se advierte una postura de desdén, apatía y con poca disposición para concretar un esfuerzo colectivo y eficaz en el largo plazo en ese sentido.

La tesina se integra en tres grandes apartados en los que se desglosa la evolución cronológica y los procesos más relevantes, que han coadyuvado en diferente magnitud a la conformación de la legislación, la cultura y las instituciones de la Protección Civil en el mundo, México y Michoacán. Así las cosas, además de esta introducción que contiene el planteamiento básico y la crítica de las fuentes empleadas, en el primer capítulo realizamos el recuento sucinto sobre la dinámica de la Protección Civil en el planeta, destacando como elementos comparativos y de contexto para el caso de nuestro país la forma en que esta problemática se asume en lugares como los Estados Unidos y Europa.

El segundo gran apartado de nuestro esquema tiene como propósito efectuar el recuento y análisis de las políticas públicas y la cultura, que en esa materia prevalecían en el país hasta antes de los eventos sísmicos de 1985. Sobre el particular enfatizamos en la postura de simulación con la que se asumieron los diferentes ámbitos gubernamentales involucrados en garantizar las condiciones mínimas de seguridad física a la población radicada en los grandes centros urbanos como la ciudad de México, los que se caracterizaron por la indolencia y la corrupción, que salieron a relucir cuando se buscaron las explicaciones sobre la magnitud de la tragedia y los procedimientos que pudieron haberla evitado.

La persistencia de las inercias burocráticas y de conductas habrían de ponerlas de manifiesto durante las explosiones que se suscitaron en el Sector Reforma de la ciudad de Guadalajara en abril de 1992, cuando se advirtió un mayor interés por parte de sectores sociales representativos, principalmente empresariales, religiosos e intelectuales, para coadyuvar con el gobierno en la construcción del Sistema Nacional de Protección Civil. Fue en ese momento cuando se configuró una opinión pública crítica y actuante, la que tiene desde entonces en varios medios de comunicación columnistas especializados en el seguimiento y análisis de esta problemática enfatizando en el quehacer gubernamental.

El tercero y último de los capítulos sobre los que se sustenta nuestra tesina pretende enmarcar la generalidad de la actividad legislativa efectuada por el Congreso del Estado, los gobernadores y los cabildos que se han sucedido desde 1985 en los diferentes periodos constitucionales de la administración pública. En ese tenor procedemos a la valoración de las actividades concretas que se han realizado, para la conformación y operación del Sistema Estatal de Protección Civil, en lo que destaca el desdén que prevaleció hasta mediados de los años noventa. En la parte final se explican las circunstancias que han ocasionado que los recursos y la capacitación del personal y voluntarios hayan crecido de manera visible durante los últimos ocho años, en estrecha relación con una postura más exigente de parte de algunos ámbitos de la sociedad.

Sobre las fuentes empleadas para la elaboración de discurso de la tesina echamos mano de cuatro entrevistas a personajes que en su momento se desempeñaron como funcionarios del ámbito de la Protección Civil, y quienes conocieron a fondo la problemática en la construcción de la legislación y las instituciones, respetando la visión que sobre su desempeño mantienen. Asimismo, recurrimos a la consulta de cuatro fuentes hemerográficas en las que consta información específica sobre nuestro tema, como es el caso del *Periódico Oficial* en los que constan los decretos que erigieron las instancias en cuestión. La parte

medular la apuntalan 88 textos entre libros, artículos, ensayos, folletos y otros, que se refieren tanto al aspecto teórico como las experiencias específicas en materia de Protección Civil. Entre ellos se ubican los de autores como Ovsei Gelman Muravchik, Elizabeth Mansilla, Jesús Manuel Macías, Daniel Hernández Rosete, Virginia García Acosta y Javier Delgadillo Macías, por citar a algunos de los más autorizados y de los que han efectuado mayores aportaciones al estudio de los desastres naturales y antrópicos en México y otras partes del mundo y cuyas fichas se detallan en el apartado de fuentes.

Dentro de esa masa de material bibliográfico otra importante porción corresponde a documentación oficial elaborada por autoridades internacionales, del país y la entidad, por ejemplo los *Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*; los programas y planes del Gobierno de la República de los sexenios 1976-1982, 1982-1988 y 1988-1994; así como los informes de Gobierno de los mandatarios estatales Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Jaime Genovevo Figueroa Zamudio, Ausencio Chávez Hernández y Víctor Manuel Tinoco Rubí. Cuatro visitas a igual número de sitios de Internet redondean nuestro inventario de fuentes. De las imprecisiones en cuanto a interpretación de conceptos, fenómenos y procesos sociales que son motivo del tema, asumo la total responsabilidad para discutirlos, debatirlos y esclarecerlos ante la mesa sinodal.

Morelia, Michoacán, Diciembre de 2006.

## Capítulo I

# ORIGEN Y DESARROLLO DE LA PROTECCION CIVIL EN EL MUNDO

### Los conceptos básicos sobre el tema

Los desastres naturales y los provocados por el hombre con diferente intensidad y consistencia a lo largo de la historia han configurado una cultura de la observación y la prevención de esta impredecible problemática, pero las políticas públicas correspondientes son relativamente recientes y no han terminado por extenderse a todos los países del mundo, no obstante la recurrencia de esos fenómenos en estrecha relación con el explosivo desarrollo demográfico que propicia que los efectos de las catástrofes impacten cada vez a un mayor número de individuos, sobre todo a aquellos que subsisten en condiciones de marginación y pobreza. La noción de la Protección Civil comenzó un lento pero sostenido proceso de difusión a lo largo del mundo en el tiempo posterior a la Segunda Guerra Mundial.<sup>1</sup>

La relación desastres-Protección Civil es innegable en nuestros días pues la primera da sustento a la segunda por lo que los gobiernos se han dado a la tarea de integrar mapas de riesgos lo que ha permitido alguna certeza de prevención de fenómenos naturales y de aspectos de la actividad humana que pudiera suscitar situaciones de colapso. En ese tenor el desarrollo de la ciencia y

---

<sup>1</sup> Ovsei Gelman Muravchik. *Desastres y protección civil*. (Colección de Fundamentos de Investigación Interdisciplinaria). México, UNAM, 1996. pp. 11-12; Elizabeth Mansilla. *Riesgo y ciudad*. Tesis de Maestría en Arquitectura. México, UNAM, 2000. pp.17-19.

la técnica cuando menos desde mediados del siglo XIX ha tenido como propósito coadyuvar con el hombre en el diseño y aplicación de estrategias y mecanismos de contención, que han probado su eficiencia en función de la magnitud de las situaciones que se confrontan. Así las cosas, cada vez con más frecuente la inventiva humana se oriente a la creación de métodos e instrumentos que permitan un seguimiento lo más preciso de situaciones de riesgo.<sup>2</sup>

En esta dinámica la noción básica de *desastre* se refiere a eventos naturales y/o producto de la acción humana que impactan la integridad física de determinados núcleos de la población. La definición técnica de la ONU para el Socorro de Desastres establece que por lo regular se trata de un suceso repentino, por lo que se constituye en “un incidente importante, una perturbación grave de la vida, surgida con aviso o escaso aviso previo que causa o amenaza causar la muerte o daños graves a un número de personas superior al de los acontecimientos normales y deja a esas personas sin hogar y exige la movilización y organizaciones especiales”.<sup>3</sup>

El propio organismo internacional fija una serie de parámetros para precisar, medir la magnitud e impacto de los desastres, sobre los siguientes cuestionamientos. ¿Cuándo un fenómeno natural constituye un desastre?; ¿De qué magnitud tienen que producirse los daños materiales?; ¿Implica pérdidas de vidas o también una desorganización social pasajera?; ¿Las situaciones crónicas pueden constituir un desastre o sólo los eventos súbitos constituyen un desastre?; ¿Cómo enfrenta la nación los desastres, con base en los puntos de vista de diferentes agentes sociales?; ¿Depende la definición de desastre de que alguna autoridad pública declare o no la existencia de una situación extraordinaria?, y por último ¿con que criterios se hace dicha declaración?<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> *Prevención y mitigación de desastres*. Nueva York, Departamento de Asuntos Humanitarios de la Organización de las Naciones Unidas (UNDRO-ONU), 1987. Vol. 12, pp. 35-37; Javier Delgadillo Macías. (Coordinador). *Desastres Naturales. Aspectos sociales para su prevención y tratamiento en México*. México, UNAM-CONACYT-Sistema de Investigación del Mar de Cortés, 1996. pp. 11-13.

<sup>3</sup> UNDRO-ONU. *Op.Cit.* p.12; “Desastres y Sociedad”. En: *La Red. Revista Semestral de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina*. México, La Red, julio-diciembre de 1993. p.2.

<sup>4</sup> *Prevención y mitigación...* pp. 12-13.



A estas interrogantes desde hace tiempo se ha intentado dar respuestas precisas que permitan el diseño oportuno para la atención de las situaciones de contingencia. Por ejemplo, en la visión de la Cruz Roja Internacional existen diversos tipos de desastres entre los que predominan los de orden natural como sequías, inundaciones, ciclones tropicales, terremotos, tsunamis, deslizamientos de tierras, avalanchas, incendios, erupciones volcánicas, plagas y temperaturas extremas. Mientras que imputables a la acción humana son las guerras civiles y/o entre naciones, atentados terroristas, así como accidentes en las comunicaciones y/o complejos industriales, hambrunas ocasionadas por pérdida de cosechas o desabasto de alimentos. En todos los casos va implícito el riesgo que ocurran decesos de personas, heridos o enfermos en diversa magnitud. En su generalidad esta percepción es comparada por otros organismos como el Centro de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos (HABITAT-ONU) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) también dependiente de la ONU.<sup>5</sup>

Una variable fundamental que se acompaña a la construcción de la noción de *desastre* es la de *riesgo*. La larga observación de las múltiples expresiones de esta problemática pone de manifiesto que las situaciones de contingencia se presentan como resultado de la concreción de los procesos de riesgo; y en consecuencia, éste se convierte en el elemento sustancial tanto para entender cómo se construyen los desastres, como para determinar los elementos sobre los cuales debemos incidir para evitar o reducir sus efectos. En ese contexto surge la interrogante de ¿cómo se construye el riesgo?; ¿qué elementos determinan su materialización en desastres? Así las cosas, en una apreciación general se puede considerar al *riesgo* como la probabilidad de que se manifieste una amenaza determinada sobre un sistema con un grado de vulnerabilidad dado, descontando de ello las acciones de prevención-mitigación que se haya implementado en torno a una situación específica. De manera gráfica se puede

---

<sup>5</sup> *Planificación de Asentamientos Humanos en zonas propensas a desastres*. Nairobi, HABITAT-ONU, 1983. pp. 54-57; PMA. *Informe anual de 1987*. Roma, ONU, 1988. pp. 34-35.

entender en la siguiente fórmula:  $\text{Riesgo} = (\text{Amenaza} \times \text{Prevención})$   
 $(\text{Vulnerabilidad} \times \text{Mitigación})$ .<sup>6</sup>

Con base en las experiencias generadas en la atención a situaciones de contingencia en todo el mundo, en el transcurso del último cuarto de siglo se han configurado diversas visiones de la noción o categoría de riesgo. Una de las más extendidas y que tiene amplia aceptación entre instancias gubernamentales y sociales de Protección Civil, es la que parte de la idea de que las sociedades se tornan vulnerables a partir de que sus estructuras (sociales y materiales) se encuentran situadas en zonas geográficas con un amplio espectro de amenazas naturales y las que devienen de la discrecional actuación del hombre. En ese sentido el elemento físico-natural desempeña un papel preponderante en esta concepción y es el concepto activo. Mientras que la sociedad en cuestión se constituye en la parte pasiva frente a lo natural. El grado de desarrollo económico de que disfrute la población que se ubique en un escenario de este tipo resultará fundamental para diluir en algún grado el impacto de los riesgos que preluden una situación de desastre.<sup>7</sup>

Frente a esta noción desde mediados de los años noventa del siglo pasado cobró fuerza e impacto en las políticas públicas del sector la visión “alternativa” del riesgo, la que se centró en la discusión sobre los márgenes de vulnerabilidad que condicionan situaciones de desastre. Su aportación fundamental lo ha constituido el hecho de incorporar a la sociedad como un elemento activo en contraposición a la percepción que prevalecía y que ponía al centro de los estudios sobre situaciones de contingencia al factor físico-natural. Sin embargo, esta corriente se ha visto afectada por una tendencia al extremismo que propició entre otras aristas la excesiva especialización en los estudios de los factores de riesgo naturales y antrópicos, pero sin que se

---

<sup>6</sup> O.D. Cardoso. *Terminología de uso común en manejo de riesgos*. Medellín, AGID, 1990. Report No. 13, pp. 3-5; Mansilla. *Op.Cit.* pp. 17-18.

<sup>7</sup> Niklas Luhmann. *Sociología del riesgo*. México, Universidad Iberoamericana-Universidad de Guadalajara, 1992. pp. 12-13; Allan Lavell. “Ciencias sociales y desastres naturales en América Latina: un encuentro inconcluso”. En: A. Maskrey (Compilador). *Los desastres no son naturales*. Bogotá, La Red, 1993. pp. 45-46.

integrara una percepción de conjunto para el diseño de estrategias eficientes de contención a esta problemática.<sup>8</sup>

El sociólogo Allan Lavell es reconocido en el ámbito que nos ocupa como el pionero en la configuración de una visión global sobre el concepto de riesgo, al desagregar las variables que lo perfilan hacia situaciones de conflagración en cuatro diferentes tipos según su fuente de origen, regularmente naturales, socio-naturales, antrópicas y tecnológicas, con lo que demostró que en el proceso de construcción del riesgo el elemento social no es necesariamente el principal precursor de un escenario de vulnerabilidad, sino que al mismo tiempo desempeña un papel fundamental en la conformación de cierto tipo de amenaza.<sup>9</sup>

La construcción teórica en torno a las situaciones de contingencia que trastocan el normal desarrollo de las comunidades humanas a lo largo de la historia, ha implicado la integración de una tipificación básica sobre las causales de los desastres con base en las experiencias que se han generado a lo largo de los siglos. Así las cosas, se estima en primer término que existe una diversificación del espectro de peligro a los que se encuentra expuesta la población y el medio ambiente, así como en el incremento de la intensidad de sus manifestaciones, debido al surgimiento de nuevos fenómenos destructivos de origen tecnológico, que se han vuelto usuales para la mayoría de los asentamientos humanos que registran una elevada concentración de industrias y de medios de transporte masivos en zonas residenciales.<sup>10</sup>

En este sentido se destaca el hecho de que la recurrencia de los desastres de esa naturaleza se ha multiplicado en directa relación con el incremento de los procesos industriales y con el acelerado desarrollo de nuevas tecnologías y

---

<sup>8</sup> *Ibid.* pp. 46-47. El término antrópico se utiliza en el ámbito de la Protección Civil para referir con mayor precisión a las amenazas en las cuales se presume que existe alguna intervención de tipo humano, como accidentes industriales, explosiones, incendios y otros, que resulta determinante para que se suscite un desastre de variable magnitud.

<sup>9</sup> Con respecto a las aportaciones de este personaje véase: Allan Lavell. "Comunidades urbanas, vulnerabilidad a desastres y opciones de prevención y mitigación: una propuesta de investigación-acción para Centroamérica". En: Allan Lavell (Compilador). *Viviendo en riesgo*. Bogotá, La Red-FLACSO-CEPRADENAC, 1994. pp. 22-24: "Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano. problemas y conceptos hacia la definición de una agenda de investigación". En: María A. Fernández. (Compiladora). *Ciudades en riesgo*. Lima, La Red-USAI, 1996. pp. 132-135.

<sup>10</sup> Gelman Muravchik. *Op.Cit.* pp 12-13.

fuentes de energía. Mientras que en el caso de la contaminación ambiental ha propiciado variables drásticas como causal de situaciones de contingencia, toda vez que sus efectos no son perceptibles a simple vista y por lo regular tardan en ser advertidos, en muchas ocasiones cuando son ya irreversibles. Las consecuencias adversas de esta problemática se reflejan en trastornos fisiológicos y psicológicos que casi siempre desembocan en enfermedades y, ocasionalmente, en pérdidas de vidas humanas; adicional a que, reducen la productividad y destruyen en forma irreversible el sistema ecológico, lo que en el largo plazo influirá en el normal desarrollo de la sociedad.<sup>11</sup>

Otro factor que se considera esencial en el crecimiento sostenido de las situaciones de desastre se atribuye al explosivo crecimiento de la población, que se refleja en la notable vulnerabilidad de las grandes urbes, resultado de la alta densidad de habitantes que registran. Ilustrativo de ello, en la modalidad de desastre industrial, es el caso de Bhopal, India, en donde en 1984 se registró el accidente de la fábrica de pesticidas de la transnacional *Union Carbide*, provocado por el inusual incremento de la presión en un tanque que contenía metilisocianato, que propició la muerte por intoxicación de entre 2,500 y 8,000 personas y daños a la salud a otras 200,000, lo que representó alrededor del 20% de los habitantes de la zona. Mientras que una situación de tipo natural atribuible a la elevada densidad demográfica fue propiciada en los últimos días de agosto de 2005, por el paso del huracán *Katrina* por la ciudad de Nueva Orleáns, Luisiana, Estados Unidos.<sup>12</sup>

Un tercer elemento que ha configurado la situación de alta vulnerabilidad de la humanidad ante los desastres lo representa la ineficiencia e ineficacia de los procesos para su control, las cuales se manifiestan generalmente en la falta de políticas y estrategias pertinentes. De manera específica la ineficacia la propicia el carácter parcial de los medios y medidas que se utilizan para la cobertura a las situaciones de contingencia, producidas en forma aislada por diversas áreas científicas y ramas ingenieriles de tipo

---

<sup>11</sup> U. Beck. "Teoría de la sociedad del riesgo". En: J. Beriain (Compilador). *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Madrid, Editorial Anthropos, 1996. pp. 74-76; Gelman Muravchik. *Op.Cit.* pp. 13-14.

<sup>12</sup> Gelman Muravchik. *Op.Cit.* p.14; *La Jornada*. México, D.F., 3 de septiembre de 2005. p.54.

monodisciplinario cuando cada una trata de fundamentar por separado la prevención y atención de las incidencias provocadas por los fenómenos destructivos correspondientes a su “jurisdicción” científico técnica. En tanto que la ineficiencia es resultado de la falta de una adecuada organización de la sociedad y de la planeación para enfrentar los desastres, así como de una inadecuada e inoportuna ejecución de los pocos medios disponibles y medidas previstas, caso este en el que todo suele reducirse a tratar de “tapar el pozo después de que el niño se ha ahogado”.<sup>13</sup>

Ante esta problemática en el transcurso de los dos últimos siglos se ha avanzado a diferente ritmo en la mayoría de los países del mundo en la configuración y sistematización de una cultura de la Protección Civil, como la parte medular de una estrategia de contención de los desastres de las diferentes características, en lo que han sido precursoras las diferentes instituciones que se abocan a prestar auxilio para atender a las víctimas de estas situaciones de contingencia. No existe una definición unánime sobre el concepto de *Protección Civil*, pero con base en la experiencia generada en países como los Estados Unidos, Colombia y México, puede considerarse como la visión integral que incluye los aspectos jurídicos, la infraestructura material, los recursos humanos y la interacción de ellos para prevenir y/o atender situaciones concretas de desastre, en lo que se incluyan medidas preventivas para diluir la posibilidad de que la contingencia adquiriera una mayor envergadura o forme parte de una cadena de eventos, que eventualmente propicien un colapso parcial y/o definitivo de una sociedad determinada.<sup>14</sup>

En estricto sentido histórico la noción de Protección Civil deviene de la de “Defensa Civil”, las que en algunos países de Europa todavía se utilizan como sinónimos. Esta última se desarrolló en el Viejo Continente como una estructura destinada a asistir a las víctimas civiles de los conflictos armados. Su

---

<sup>13</sup> G. Wilches-Chaux. *Desastres, ecologismo y formación profesional*. Popayán, Colombia, SENA, 1989. pp. 5-7; J.K. Mitchell. “Negociando los contextos de la prevención de desastres”. En: Elizabeth Mansilla (Editora). *Desastres modelo para armar*. Lima, La Red, 1996. pp. 85-86.

<sup>14</sup> *L’Histoire de la Protection Civile*. Berna, Suisse, Office Federal de la Protection Civile, 1983. pp. 3-4; Jesús Manuel Macías. *Desastres y Protección Civil*. México, CIESAS, 1999. p. 38; <http://proteccioncivil.cantabriainter.net/escivil.html>

manifestación inicial se tiene documentada para la Primera Guerra Mundial con el propósito de proteger al mayor número posible de individuos de la población civil de los bombardeos enemigos, con el objeto de reducir el número de víctimas y por lo tanto del potencial de ciudadanos que en determinado momento pudieran ser incorporados al esfuerzo bélico de las naciones contendientes, tanto en la milicia como en la producción de alimentos y la industria castrense. Para el tiempo de la Segunda Guerra Mundial la connotación de “Defensa Civil” había sido valorada en toda su relevancia estratégica, los gobiernos de los países contendientes desplegaron medidas más eficientes para asegurarse la disponibilidad de una reserva de ciudadanos que coadyuvara a concretar sus respectivas expectativas de triunfo.<sup>15</sup>

Las primeras disposiciones específicas y sistemáticas en materia de Protección Civil fueron emitidas en los Estados Unidos en el marco de la Ley de Defensa Civil Federal elaborada y aprobada en 1950 en el contexto de la rápida configuración del ambiente de la Guerra Fría que suscitó la posibilidad de una confrontación con armamento nuclear, entre este país y su principal antagonista en el escenario internacional: la Unión Soviética. La elite militar estadounidense consideró entonces la necesidad de instrumentar una estrategia para atender las emergencias que pudieran suscitarse en un escenario catastrófico de ese perfil, sobre lo cual no existían antecedentes históricos por lo reciente de las tecnologías para la explotación del potencial la industria atómica. Para fortuna de la humanidad en las décadas posteriores prevaleció la política de la *detente*, por lo que tanto los Estados Unidos como sus principales aliados en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), orientaron la utilización de la estructura de la Defensa Civil para labores de auxilio y asistencia en los casos de desastre o accidentes colectivos.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> *Hacia una “Cultura” de la Protección Civil en la Ciudad de México del Siglo XXI*. México, UNAM, 1997. pp. 37-38. Según la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA), para el caso de los Estados Unidos se tiene como el antecedente más remoto en materia legislativa para el diagnóstico y manejo de desastres una disposición del Congreso de 1804, para coordinar la actuación de sociedad y gobierno, y se derivó de la experiencia suscitada por un voraz incendio que dejó un cruento saldo de pérdidas humanas y daños materiales en New Hampshire.

<sup>16</sup> Macías. *Op.Cit.* pp. 43-45; <http://proteccioncivil.cantabriainter.net/espccivil.html>. La relevancia de las medidas tendientes a proteger a la población de los efectos primos de las conflagraciones militares la puso de manifiesto un estudio publicado en 1977 por la Universidad de Oslo, Noruega, según el cual en

Fue en ese contexto que se evidenció la carencia y la necesidad de organizaciones estrictamente civiles o gubernamentales que se dedicaran de manera *ex profeso* a estas funciones y, dado que los desastres requieren de una cada vez más compleja infraestructura organizacional de maquinaria y recursos humanos altamente capacitados y disponibles para la rápida y oportuna operación, se desarrolló desde los primeros años de la década de los años sesenta una “doctrina dual o de la doble imposición”. Es decir, la aplicación de la planificación militar ante dos situaciones distintas. Fue entonces que en muchos de los países avanzados se dio un paso cualitativo sumamente trascendental, ya que comenzó el proceso de desmilitarización de la incipiente Protección Civil en la que pronto ocupó un lugar prioritario la noción de la prevención, pues “se ha pasado a considerar a la emergencia como una fase del desastre, pero no como el desastre en sí”.<sup>17</sup>

El sustento metodológico en la incipiente cultura de la Protección Civil lo representó la configuración del llamado modelo de la triple “C”, en el que las principales aristas son la planificación de comando y control, para atender la parte más crítica de una situación de desastre. Recibe esa denominación porque engloba las nociones secuenciales de caos, comando y control, que ponen de manifiesto su inicial percepción de tipo militarista. El modelo en cuestión parte del supuesto que las sociedad civil es ineficaz en su capacidad de respuestas ante las situaciones de contingencia, concibiendo a éstas como unos enemigos de guerra; a la sociedad civil la interpreta como presa de la psicosis colectiva y fuera de control, en estado de “Caos”, por lo que el primer paso es recuperar el “Control” a través del “Comando”. Cuando fue concebido el modelo de la triple “C” se estimaba que las organizaciones tradicionales de la sociedad, no podrían tomarse como referenciales ni estaban capacitadas para hacer frente a una emergencia, pues por su debilidad estructural ante tales situaciones resultaban totalmente ineficaces para afrontar al invariable caos que acompaña

---

aproximadamente 6,000 años de civilización y humana, únicamente se han registrado alrededor de 285 años de paz. (Cfr. *L’Histoire de la Protection Civile*. p.4).

<sup>17</sup> *Hacia una “Cultura” de Protección Civil...* pp. 38-39.



a los desastres, lo que justificó la intensa actividad de innovación que sobrevino en el tiempo subsecuente.<sup>18</sup>

## La teoría y las estrategias de acción

La historia de la humanidad en las diferentes regiones del mundo ha sido acompañada desde sus orígenes con mayor o menor frecuencia por desastres naturales y/o antrópicos. El hombre pronto se percató de los efectos catastróficos que sobre su vida cotidiana y expectativas de supervivencia individual y colectiva, ejercían fenómenos como las erupciones volcánicas, los sismos, huracanes, heladas, lluvias torrenciales y/o las sequías, por mencionar los más recurrentes, y lo que fue su primera intención de contención lo constituyó el invocar a través de una cada vez compleja liturgia religiosa a fuerzas sobrenaturales, que se presumía controlaban la incidencia de esos eventos, que eran desencadenados con discrecionalidad en función del humor o intenciones de las presuntas deidades que los personalizaban y controlaban.<sup>19</sup>

No obstante que por mucho tiempo prevaleció la percepción providencialista en torno a los desastres, es decir, que éstos eran propiciados por la voluntad de los seres sobrenaturales superiores, además de la imploración, la conmiseración de éstos, con el desarrollo de las primeras civilizaciones se suscitaron las acciones iniciales proyectadas por el propio hombre con base en su perseverante y acuciosa observación, para intentar prevenir y atender las situaciones de contingencia ocasionadas por la naturaleza así como por su labor sobre ésta. Sin embargo, avances reales únicamente se generarían a partir de la época del Renacimiento europeo cuando el conocimiento de las leyes de la naturaleza a través de la ciencia y la técnica, configuraron la visión objetiva sobre el mundo y los complejos fenómenos que

---

<sup>18</sup> Daniel Rodríguez Velázquez. "La organización popular ante el reto de la reconstrucción". En: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. México, UNAM, 1986. No. 123, pp. 35-36; *Hacia una "Cultura" de la protección Civil...* pp.39-41; <http://www.desenredando.org/public/libros/1994/anrg/html/2cap6.html>

<sup>19</sup> Bronislaw Malinowski. *Magia, ciencia y religión*. Madrid, Editorial Planeta, 1993. p.8.



se suscitaban en él y cómo impactaban sobre las sociedades humanas de manera recurrente en función de las condiciones de las zonas geográficas en las que se encontraban establecidas.<sup>20</sup>

Con el advenimiento de la sociedad industrial a partir del último tercio del siglo XIX los desastres de tipo antrópico, es decir propiciados en buena medida por la actividad económica y bélica del hombre, fueron crecientemente percibidos por las autoridades y la población en general. Pero debió pasar mucho tiempo para que se acuñara el concepto sobre la “sociedad del riesgo”, la que es definida por uno de sus máximos exponentes, Ulrich Beck, como “la época del industrialismo en la que los hombres han de enfrentarse al desafío que les plantea la capacidad de la industria para destruir todo tipo de vida sobre la tierra y su dependencia de ciertas decisiones”.<sup>21</sup> Fue en ese contexto que se configuraron las corrientes de opinión de la sociedad y la toma de conciencia de las autoridades de la mayor parte de los países del mundo, sobre los riesgos de la degradación ambiental que ocasiona de manera creciente la actividad fabril y los transportes motorizados en prácticamente todas las regiones del planeta.<sup>22</sup>

La teoría en torno al estudio de los desastres y la estrategia de atención hacia éstos es una aportación relativamente reciente y data de los primeros años del siglo XX, una vez que se hubo generado de manera consistente la percepción en ámbitos científicos y gubernamentales, de que se trata de un fenómeno de impacto planetario y que por la creciente interdependencia de los países como causa-efecto de la globalización en todos los órdenes de la actividad humana. Se atribuye que las primeras aportaciones provienen del

---

<sup>20</sup> Daniel Hernández Rosete. “La domesticación de la naturaleza y la prevención de desastres en Occidente”. En: *Acta Sociológica*. Madrid, s/e, enero-abril de 2001. No. 31, pp. 44-45; Irving Zeitlin. *Ideología y Teoría Sociológica*. Buenos Aires, Editorial Amorrortu, 1979. pp. 13-14. Fue Federico Engels el primero en plasmar en un texto el impacto catastrófico de la actividad depredadora del hombre sobre la naturaleza, y que influyó en el rumbo que tomaron varias de las primeras sociedades del mundo antiguo, como fue el caso de las que se sucedieron en las regiones de Mesopotamia, Grecia, Italia y Asia Menor. (Cfr. Federico Engels. *El papel del trabajo en la transformación del mono en hombre*. México, Editorial Colofón, 1980. p. 8).

<sup>21</sup> Con el nombre de la “irresponsabilidad organizada” la tesis en cuestión fue expresada en el Foro Permanente por la Paz de la ONU y fue editada en la siguiente dirección del Internet: <http://www.upaz.org.uy/foro/f069.html>

<sup>22</sup> *Hacia una “Cultura” de Protección Civil...* pp. 13-14.

canadiense Samuel Henry Prince, quien hizo la descripción de la violenta explosión de un buque de guerra cargado de municiones en la bahía de Halifax, Nueva Escocia, quien puso de manifiesto la compleja combinación de errores humanos de procedimiento que la ocasionaron con un saldo muy alto de muertos lesionados y pérdidas materiales.<sup>23</sup>

De las interpretaciones realizadas a las aportaciones de Prince se desprendieron diversas aristas de conclusiones fundamentales sobre todo en el sentido de que: “algunos han encontrado que los desastres no dejan efectos de larga duración en las comunidades que afectan, simplemente las desorganizan temporalmente; otros insisten en que los desastres pueden acelerar o disminuir la velocidad del cambio, pero en general no provocan cambios trascendentales; en tercer lugar, se encuentran aquellos investigadores que han obtenido evidencias empíricas de que algunos desastres si han inducido cambios mayores en las sociedades afectadas”.<sup>24</sup>

El primer estudio enteramente teórico sobre esta problemática y los esbozos en firme de la Protección Civil como tal fueron aportación del ruso Pitrim Sorokin, quien sugirió que “los desastres deben considerarse como elementos importantes en las generalizaciones de tipo inductivo que llevan a cabo los científicos sociales y no como eventos sociales únicos”.<sup>25</sup> Posteriormente, las experiencias generadas de los terribles bombardeos de la Segunda Guerra Mundial, incluidos los efectuados con armas nucleares sobre las ciudades japonesas de Hiroshima y Nagasaki en el verano de 1945, configuraron una idea novedosa sobre el comportamiento del hombre en coyunturas de emergencia sustentada en el hecho de que, “la respuesta humana a los desastres se caracteriza por altos niveles de actividad,

---

<sup>23</sup> Virginia García Acosta. *Estudios históricos sobre desastres naturales en México*. México, CIESAS, 1992. p. 21.

<sup>24</sup> *Idem*; *Hacia una “Cultura” de Protección Civil...* p. 14. Incluso estas tesis han sido manejadas por algunos científicos sociales que estudian la evolución de las sociedades contemporáneas, como una de las aristas para explicar los rezagos que registran muchas naciones en el mundo que son afectadas de manera recurrente por catástrofes naturales, principalmente en África, Asia y América Latina.

<sup>25</sup> García Acosta. *Op.Cit.* p. 22; *Hacia una “Cultura” de Protección Civil...* p. 15.

racionalidad y altruismo, y no por un comportamiento antisocial, aberrante y criminal como se afirmaba hasta antes de ese singular momento histórico.<sup>26</sup>

En los primeros años de la década de los años cincuenta del siglo pasado se configuró en Europa, y de manera más específica en la Gran Bretaña, la concepción de la teoría estructural-funcionalista pretendiendo vincular la noción más aceptada del comportamiento colectivo con la investigación sobre desastres. Este es desde entonces el enfoque que ha prevalecido en los estudios oficiales sobre las situaciones de contingencia, los que se dividen habitualmente en la identificación de las disfunciones y afunciones que se suscitan en el seno de una sociedad determinada impactada por un desastre.<sup>27</sup> Se advierte como la inconsistencia más evidente de este enfoque el considerar que las situaciones de emergencia son elementos desestabilizadores de la sociedad afectada, a partir del supuesto de que ésta se encontraba en armonía hasta el momento en el que es perturbada por agentes o fuerzas externas a su estructura cotidiana, sin reparar las contradicciones económicas, sociales, políticas y culturales, que de manera individual y/o de conjunto en el tiempo previo al desastre la convertían en un ente vulnerable en diverso grado.

Es el enfoque estructural-funcionalista el que reconoce la UNDRO-ONU para identificar y atender casos de desastre en los que se requiere su concurso en el contexto mundial. Las políticas al respecto se encuentran tan sólidamente arraigadas en torno a esa visión y metodología de trabajo, que prácticamente el resto de los diagnósticos y propuestas sociológicas para estudiar las coyunturas de contingencia han sido escasos en los últimos años y los ya elaborados poco conocidos. Sobre este particular durante la década de los años ochenta del siglo XX se diseñaron enfoques en los que se considera a los desastres como fenómenos internos y no únicamente externos, es decir, no conciben a la sociedad humana como funcional, solidaria y debidamente organizada, que viene a ser trastocada en su desempeño habitual debido a agentes externos que

---

<sup>26</sup> García Acosta. *Op.Cit.* p. 23.

<sup>27</sup> Robert Merton. *Teoría y estructuras sociales*. México, Fondo de Cultura Económica, 1964. p. 61. Este autor identifica las “disfunciones” como las consecuencias observadas que aminoran la adaptación o ajuste al sistema; y las “afunciones” como aquellas consecuencias advertidas que son ajenas al sistema en estudio.

pulverizan el orden prevaleciente en su seno, sino como un grupo de sociedades plagadas de contradicciones y poco funcionales en las cuales los desastres encuentran la coyuntura adecuada para expresarse.<sup>28</sup>

Así las cosas, los enfoques en cuestión enfatizan en la necesidad de analizar la totalidad de los factores internos que confluyen en el seno de una sociedad determinada antes, durante y después de un desastre. De las conclusiones que se han generado como producto de las muchas experiencias ocurridas en torno a esta problemática en el transcurso del último cuarto de siglo se destacan las siguientes: a).- Los desastres naturales por lo regular interrumpen un proceso de desarrollo material de temporalidad no determinada; b).- Estos fenómenos deben de estudiarse y analizarse como parte integrante de los procesos económicos, sociales y culturales de la sociedad en cuestión; c).- Para enriquecer el bagaje teórico sobre esta temática se debe de valorar lo más posible la diferente respuesta que se suscita entre la población afectada, sobre todo en su nivel de vitalidad y capacidad organizativa, para lograr el mayor margen de supervivencia colectivo y la inercia que se ha tornado habitual en cuanto a la estrategia gubernamental de atención a las contingencias en casi todos los casos.<sup>29</sup>

La cuestión de los desastres ha tenido como una de sus principales referentes los niveles de riesgo, es decir la confluencia de factores o elementos que potencias que una situación de contingencia sea de determinada magnitud. La sociología se ha involucrado de manera abierta en el debate y planteamiento de soluciones de lo cual se ha derivado en tiempos recientes la percepción de que ni los riesgos ni la vulnerabilidad son tan naturales como parecen. Así las cosas, esta nueva alternativa conceptual establece que el riesgo como uno de los

---

<sup>28</sup> García Acosta. *Op.Cit.* p. 23; *Hacia una "Cultura" de Protección Civil...* p. 16. A partir de estas nociones podría explicarse con mayor claridad los procesos sociales que se configuraron en México durante y el tiempo posterior a los terremotos del mes de septiembre de 1985, cuando afloraron inconformidades, resentimientos y una nueva visión de la sociedad sobre si misma y sus autoridades, de lo que hablaremos en su momento.

<sup>29</sup> García Acosta. *Op.Cit.* pp. 23-24; *Hacia una "Cultura" de Protección Civil...* p. 17. Sobre el último punto vienen al caso las severas críticas que se suscitaron hacia el desempeño del Gobierno Federal de los Estados Unidos con motivo de la devastación del huracán *Katrina* en el estado de Luisiana, hacia mediados del verano de 2005, enfatizando en la pasividad que se advirtió entre los miembros claves de la administración Bush para poner en marcha medidas de emergencia a favor de la población damnificada, que resultó ser en su mayor parte de negros y latinos en condiciones de pobreza y marginación.

rasgos constitutivos de la sociedad contemporánea se construye social e históricamente y, como tal, está incorporado a la vida cotidiana, por lo que “el desastre es, entonces, el grado de actualización del riesgo en el que vive una sociedad o parte de ella”.<sup>30</sup>

En cuanto a las estrategias específicas para atender las situaciones de riesgo, la mayoría de ellas han sido planteadas por los organismos internacionales. La ONU se ha sumado a las posturas de diluir cualquier responsabilidad directa de la sociedad en la generación de riesgos, que eventualmente desemboquen en situaciones de contingencia, y sustenta como oficial la tesis de que provienen enteramente de la naturaleza las posibilidades de incidencias de alta peligrosidad. En ese contexto, declaró a los años noventa del siglo pasado como la “Década Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales”. En ese tenor durante ese lapso se instrumentaron diversos programas y acciones para diluir las posibilidades de desastres. Tal fue el caso de la Cumbre de la Tierra convocada por la ONU y celebrada en 1992 con la participación de representantes de 180 países, de lo que devino la firma del Tratado sobre Cambios Climáticos. Según este documento, los suscriptores se responsabilizarían en lo sucesivo adoptar enérgicas medidas para evitar, o al menos mitigar, los efectos de un previsible cambio climático inducido por el incremento de la temperatura global debido a las cada vez más frecuentes emisiones de gases a la atmósfera, que han propiciado el llamado efecto invernadero desde los albores de la era industrial.

Los trabajos en cuestión habrían de tener su continuidad un lustro después con la presentación, debate y aprobación del denominado Protocolo de Kyoto, en 1997, a través del cual los países altamente desarrollados se comprometieron a disminuir las emanaciones de gases que influyen en el efecto invernadero en un 5.2%, en el lapso 2008-2012 con respecto a los niveles documentados para el año de 1990. En los casos específicos de los Estados Unidos y Europa asumieron la responsabilidad de limitar en un 7 y un 8%,

---

<sup>30</sup> Silvia G. González. “Gestión urbana y gestión del riesgo”, ponencia del Encuentro “Lo Urbano en el Pensamiento social”. Buenos Aires, 29 y 30 de septiembre de 2000.

respectivamente, las emisiones en cuestión. Al respecto destaca el hecho de que las naciones más avanzadas del mundo en las que radica el 20% de la población del planeta, generan más del 60% de los gases del efecto invernadero, como son el dióxido de carbono, metano y óxido nitroso.<sup>31</sup>

No obstante la gravedad de la situación, susceptible de suscitar desastres a escala nunca antes vista y generalizada en las diferentes regiones del mundo, las políticas adoptadas en los foros internacionales han encontrado severas dificultades para su plena aplicación. En ese sentido destaca el hecho de que a pesar de que los Estados Unidos fue uno de los signatarios del Protocolo de Kyoto durante la administración de William Clinton, a nivel interno no fueron ratificados debido a la férrea oposición de sectores del Senado de ese país. El tema ha sido abordado de manera recurrente al interior de las dos cámaras del Congreso, y han tenido un visible estancamiento toda vez que círculos del gobierno de George W. Bush comparte la oposición a cumplir con las responsabilidades contraídas. En ese tenor condicionan su participación en este magno esfuerzo internacional a que naciones como China, India y Brasil, sean incluidos con mayor rigor en la primera fase.<sup>32</sup>

Por último cabe destacar que en el transcurso de las décadas recientes en la mayoría de los países del mundo, autoridades y sociedad se han asumido de manera creciente en el compromiso de generar una cultura de rescate y preservación del ambiente, como una instancia que coadyuve a diluir los riesgos de desastres naturales que se presume provienen de las alteraciones que ha realizado la humanidad a su hábitat. Las actividades no han sido sistemáticas ni en proporciones similares, pues mientras que en Europa, Estados Unidos, Australia y Japón existe una conciencia colectiva muy consistente, en las naciones de África, Asia y América Latina, las políticas públicas son muy ambiguas y se carece de los recursos económicos para la instrumentación de acciones de amplia cobertura, como sería la reconversión de

---

<sup>31</sup> Maleen Ruiz de Elvira. "El Protocolo de Kyoto. medidas para mitigar el cambio climático". En: *El País*. Madrid, 22 de septiembre de 1998. pp. 3-4; [http:// www.elpais.es/especiales/2001/clima/kyoto.html](http://www.elpais.es/especiales/2001/clima/kyoto.html) Se incluye en su totalidad el Protocolo de Kyoto.

<sup>32</sup> *Hacia una "Cultura" de Protección Civil...* pp. 20-21; Mancilla. *Op.Cit.* p. 26-27.

la planta industrial y la sustitución del actual parque vehicular, en víspera de la entrada en vigor de la fase uno del Protocolo de Kyoto, por mencionar solamente algún aspecto de la compleja problemática que se enfrenta.<sup>33</sup>

## **Las instituciones y protocolos pioneros**

Desde la más remota antigüedad se advirtió la carencia de políticas públicas que se emplearan para atender situaciones de contingencia suscitadas por los desastres naturales, pues la ausencia de una conciencia precisa de la recurrencia de éstos y la falta de una eficiente organización de la sociedad para mitigar sus efectos, propició la improvisación y, en muchos casos, por la magnitud de los eventos, simplemente se esperó el paso del tiempo para diluir sus efectos.

Fue hasta mediados del siglo XIX en el contexto de la consolidación de la Revolución Industrial y la configuración una cultura ciudadana más consistente en la mayoría de los países occidentales, que se generaron las condiciones para la integración y plena institucionalización de las organizaciones de Protección Civil. Fue sin duda la creación de la Cruz Roja Internacional el punto de referencia. La idea de crear esta emblemática instancia devino del ciudadano de origen suizo Henry Dunant, quien a sus 31 años de edad durante un viaje de negocios que lo llevó a la ciudad de Solferino, en la región de Lombardía, Italia, fue testigo presencial el 24 de junio de 1859 de la batalla que tomó el nombre de esa población entre los austriacos con una coalición de franceses e italianos, que arrojó alrededor de 40, 000 víctimas entre muertos y lesionados.

Henry Dunant quedó sumamente impresionado con aquel violento episodio de la cultura bélica del hombre, pero más lo sensibilizó la situación de vulnerabilidad y desamparo en el que quedaron miles de los heridos tendidos en la campiña los que inexorablemente desangrados, infectados, de sed y/o hambre murieron. De inmediato tomó la decisión de organizar cuadrillas de

---

<sup>33</sup> O. Sunkel. *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL-PNUMA, 1981. pp. 17-18; E.L. Quarantelli. "Desastres y catástrofes: condiciones y consecuencias para el desarrollo social". En: Elizabeth Mansilla (Editora). *Desastres modelo para armar...* pp. 35-36; Mansilla. *Riesgo y ciudad*. pp.26-27.



voluntarios entre los vecinos de la comarca con el objeto de proceder a salvar el mayor número de vidas posible. Aquella experiencia marcaría para siempre la vida de este personaje. A su regreso a Suiza, Dunant, quien tenía una profunda relación con la Unión de Jóvenes Cristianos, se dio a la tarea de difundir su experiencia y con ese propósito escribió un libro al que puso por título *Recuerdo de Solferino*, que fue editado en 1862 con una amplia aceptación entre el público, lo que generó las condiciones para los proyectos subsecuentes de este personaje. Para febrero de 1863 se había constituido una comisión especial en la Sociedad de Utilidad Pública de Ginebra, con el objeto de gestionar un organismo neutral que prestara ayuda a víctimas de contingencias armadas y naturales, en la que figuraron el propio Dunant, así como Guillaume-Henri Dufour, Gustave Moynier y los doctores Louis Appia y Théodore Maunoir.

Los primeros frutos de la labor de estos visionarios y altruistas ciudadanos suizos fueron entre otras cosas la creación del Comité Internacional de Socorro, el que tuvo la misión inicial de atender a militares lesionados en acciones de guerra. Este organismo se transformó el 22 de agosto de 1864 en el Comité Internacional de la Cruz Roja, el que de inmediato promovió y llevó a cabo una conferencia mundial en la ciudad de Ginebra, Suiza, en la que tomaron parte representantes de 16 países y en donde se acordaron las bases de lo que sería la misión y filosofía de la Cruz Roja Internacional, enfatizándose en el carácter estrictamente humanitario e imparcial de ésta para atender a personas al margen de su nacionalidad, filiación política, credo y estatus económico, afectadas por situaciones de contingencia de diversa naturaleza. Entre las naciones concurrentes figuraron Austria, Baviera, España, Francia, Gran Bretaña, Italia, Países Bajos, Rusia, Suecia y, desde luego, Suiza.

Casi de inmediato se integraron las primeras sociedades de socorro y en la primavera de 1865, los representantes plenipotenciarios de 12 de las 16 naciones asistentes a la referida conferencia, suscribieron el llamado Convenio de Ginebra con el preciso propósito de generar las condiciones adecuadas para aliviar la situación de los militares, que resultaran lesionados en el desarrollo de los conflictos armados que protagonizaran esos países al



margen de las motivaciones de los mismos. En ese contexto se instituyó con el consenso unánime el símbolo de la Cruz Roja, en el formato griego y con un fondo blanco. Su emblema es un homenaje al país de Suiza como país de origen de su principal promotor: Henry Dunant. No se omite mencionar que la diversidad religiosa e ideológica de las naciones y culturas que se sumaron a este movimiento internacional, generó la necesidad de efectuar modificaciones de forma en las expresiones físicas. Así las cosas, para el caso de los países musulmanes se optó por la Media Luna Roja, sosteniendo los principios humanitaristas. En tanto que para el caso específico de la Persia de finales del siglo XIX se aceptó la denominación de León y Sol Persa.

El Convenio de Ginebra que sustenta la presencia labor y proyección de la Cruz Roja Internacional y las variantes que se refieren se integra con 10 puntos básicos: 1.- Atender sin distinción alguna, tanto a amigos como a enemigos; 2.- Respetar al ser humano, su honor, los derechos de la familia, las costumbres, las convicciones religiosas y la dignidad de la mujer; 3.- Autorizar las visitas del Comité Internacional de la Cruz Roja a los campos de prisioneros de guerra y a las personas civiles recluidas, así como entrevistar sin testigos a los detenidos; 4.- Prohibir los tratos inhumanos o degradantes, la toma de rehenes, los exterminios, las torturas, las ejecuciones sumarias, las deportaciones, los saqueos, los actos de violencia, la destrucción injustificada de bienes familiares; 5.- Humanidad: la Cruz Roja que tiene su origen en el anhelo de prestar auxilio sin discriminación a todos los heridos en el campo de batalla, hace posible en su carácter internacional y nacional, por prevenir y aliviar el sufrimiento de todos los hombres en todas las circunstancias.

Además, 6.- Imparcialidad: la Cruz Roja no hace distinción alguna de la nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a aliviar el sufrimiento de los individuos dando prioridad a la atención de las necesidades más urgentes; 7.- Independencia: La Cruz Roja es independiente. Auxiliar de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos. Las sociedades nacionales, deben, sin embargo, conservar una autonomía que les

permita actuar siempre de acuerdo con los principios de Cruz Roja; 8.- Carácter voluntario: La Cruz Roja es una institución de carácter voluntario y desinteresado; 9.- Unidad: En cada país puede existir una sola Sociedad de Cruz Roja, que debe dar acceso a todos y hacer extensiva su labor humanitaria a la totalidad del territorio; 10.- Universalidad: La Cruz Roja es una institución universal en la que todas las sociedades disfruten de los mismos derechos y tienen el poder de ayudarse mutuamente.<sup>34</sup>

Las amargas experiencias acumuladas por la humanidad y plenamente registradas por la labor de la Cruz Roja Internacional, principalmente en la coyuntura de las dos guerras mundiales, suscitaron entre las naciones concurrentes la sensibilidad de propiciar cambios profundos al inicial Convenio de Ginebra de 1864-1865, en virtud de que en el transcurso de poco más de ocho décadas salieron a relucir nuevas problemáticas y alternativas para atender a núcleos de población en situación de apremio. Así las cosas, el 12 de agosto de 1949 se firmó el llamado Protocolo II, Adicional al Protocolo de Ginebra, cuya parte medular se refería a la atención de las víctimas de las conflagraciones armadas. Su contenido habría de sustentar la creciente cobertura de la Cruz Roja Internacional y la integración de nuevos organismo especializados en las actividades de Protección Civil en todos los rincones del planeta.<sup>35</sup>

El documento establece en un primer término que las “Altas Partes Contratantes”, es decir los representantes de los gobiernos que reconocen dicho pacto y a ese organismo internacional, proclaman “su deseo ardiente de que la paz reine entre los pueblos”. Se recuerda que con base en el contenido de la Carta de las Naciones Unidas todo Estado tiene el deber de abstenerse en sus

---

<sup>34</sup> *Diccionario Enciclopédico Espasa*. Madrid, Espasa-Calpe, S.A., 1979. T. 8, p.567; “Cruz Roja”. En: José Rogelio Álvarez. (Director). *Enciclopedia de México*. México, Enciclopedia de México-Secretaría de Educación Pública, 1987. T. 4, pp. 1896-1897. La labor desempeñada por la Cruz Roja en la historia contemporánea la ha hecho acreedora como institución a innumerables reconocimientos de la comunidad internacional, entre los que destaca el premio Nobel de la Paz otorgado en sus ediciones de 1917, 1944 y 1963.

<sup>35</sup> *Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949*. Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1977. pp. IV-V. El documento en cuestión fue suscrito muy a tiempos pues en el verano de 1949 el escenario internacional entró en un clima de extremada tensión propiciada por el recrudecimiento de las fricciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, con el apoyo de sus respectivos aliados por la hegemonía mundial, que perfilaría en las siguientes cuatro décadas la llamada *Guerra Fría*, que en más de algún momento llevó a la humanidad al borde de la catástrofe nuclear.

relaciones internacionales de recurrir a la amenaza o uso de la fuerza, contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de cualquier otro Estado. En esta dinámica se pondera que es necesario “reafirmar y desarrollar las disposiciones que protegen a las víctimas de los conflictos armados, así como completar las medidas para reforzar la aplicación de tales disposiciones”.

De manera más específica para los propósitos de nuestro tema de tesis en el artículo de dicho Protocolo se hace alusión de manera concreta al personal calificado en el sentido de que “las Altas Partes Contratantes procurarán. Ya en tiempo de paz, con la asistencia de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja (Media Luna Roja, León y Sol Rojos), formar personal calificado para facilitar la aplicación de los Convenios y del presente Protocolo y, en especial, las actividades de las potencias protectoras. El reclutamiento y la formación de dicho personal son de la competencia nacional. El Comité Internacional de la Cruz Roja tendrá a disposición de las Altas Partes Contratantes las listas de las personas así formadas que las Altas Partes Contratantes hubieren preparado y le hubieren comunicado al efecto. Las condiciones para la utilización de los servicios de ese personal fuera del territorio nacional serán en cada caso objeto de acuerdos especiales entre las partes interesadas”.

En el título segundo del Protocolo II se incluye en detalle la terminología con respecto a las situaciones de contingencia que enfrente la población civil, en lo que se destacan las definiciones sobre heridos, enfermos, náufragos. En esa tesitura se incluyen los conceptos sobre “personal sanitario”, militar o civil e incluso religioso para más de algún caso. Acto seguido se hace referencia de las condiciones bajo las cuales actuará el personal de auxilio en mención en situaciones de guerra tanto civil como entre naciones. Pero en ese mismo contexto se precisa que, “la protección debida a las unidades sanitarias civiles solamente podrá cesar cuando se haga uso de ellas, al margen de sus fines humanitarios, con objeto de realizar actos perjudiciales para el enemigo. Sin embargo, la protección cesará únicamente después de una intimidación que, habiendo fijado cuando proceda un plazo razonable, no surta efecto.

El título IV se encuentra dedicado a la situación de la población civil en caso de conflicto y resulta trascendental pues de él deviene en buena medida la moderna percepción sobre la Protección Civil. En el artículo 48 de esta parte se fija como norma fundamental que “a fin de garantizar el respeto y la protección de la población civil y de los bienes de carácter civil, las partes en conflicto harán distinción en todo momento entre población civil y combatientes, y entre bienes de carácter civil y objetivos militares y, en consecuencia, dirigirán sus operaciones únicamente contra objetivos militares”. Mientras que en el artículo 51 se establece que, “la población civil y las personas civiles gozarán de protección general contra los peligros procedentes de operaciones militares. Para hacer efectiva esta protección además de las otras normas aplicables de derecho internacional, se observarán en todas las circunstancias las normas siguientes. No serán objeto de ataque la población civil y como tal ni las personas civiles. Quedan prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil”.

Además, “las personas civiles gozaran de la protección que confiere esta sección, salvo si participan directamente en hostilidades y mientras dure tal participación. Se prohíben los ataques indiscriminados. Son ataques indiscriminados: los que están dirigidos contra un objetivo militar concreto; los que emplean métodos o medios de combate que no pueden dirigirse contra un objetivo militar concreto: o los que emplean métodos o medios de combate cuyos efectos no sea posible limitar conforme a lo exigido por el presente Protocolo; y que, en consecuencia, en cualquiera de tales casos, pueden alcanzar indistintamente a objetivos militares y a personas civiles o a bienes de carácter civil”.<sup>36</sup>

Por último cabe destacar por su trascendencia en la integración del Protocolo II el capítulo VI se que se refiere a los servicios de Protección Civil, en el que se incluye de entrada la definición del concepto en el sentido de que se trata de “el cumplimiento de algunas o todas las tareas humanitarias, destinadas a proteger a la población civil contra peligros de las hostilidades y

---

<sup>36</sup> *Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949*. pp. 4-5 y 36-38.

de las catástrofes y a ayudarlas a recuperarse de sus efectos inmediatos, así como a facilitar las condiciones necesarias para su supervivencia, siendo las siguientes: servicio de alarma; evacuación; habilitación y organización de refugios; aplicación de medidas de oscurecimiento; salvamento; servicios sanitarios, incluidos los de primeros auxilios y asistencia religiosa; lucha contra incendios; detección y señalamiento de zonas peligrosas; descontaminación o medidas similares de protección; provisión de alojamiento y abastecimiento de urgencia; ayuda en caso de urgencia para el restablecimiento y el mantenimiento del orden en las zonas damnificadas; medidas de urgencia para el restablecimiento de los servicios públicos indispensables; servicios funerarios de urgencia; asistencia para la preservación de los bienes esenciales para la supervivencia; actividades complementarias necesarias para el desempeño de una cualquiera de las tareas mencionadas, incluyendo entre otras cosas la planificación y la organización”.

Esta noción se complementa con la percepción de que “se entiende por organismos de Protección Civil los establecimientos y otras unidades creados o autorizados por la autoridad competente de una parte en conflicto para realizar cualquiera de las tareas mencionadas y destinados y dedicados exclusivamente al desempeño de esas tareas. Se entiende por personal de organismos de Protección Civil las personas asignadas por una parte en conflicto exclusivamente al desempeño de las tareas mencionadas, incluido el personal asignado exclusivamente a la administración de esos organismos por la autoridad competente de dicha parte. Se entiende por material de organismos de Protección Civil el equipo, los suministros y los medios de transporte utilizados por esos organismos en el desempeño de las tareas mencionadas”.<sup>37</sup>

En el transcurso de las décadas de los años cincuenta y sesenta del siglo pasado el concepto de Protección Civil registró una importante evolución en su connotación asociada a los conflictos bélicos, para vincularse con mayor fuerza a los desastres naturales que desde entonces fueron particularmente más perceptibles en directa relación con el explosivo crecimiento demográfico en

---

<sup>37</sup> *Ibid.* pp. 46-47.

todo el mundo. Así las cosas, en 1972 se instituyó la ya referida UNDRO como un organismo dependiente de la ONU, como un reconocimiento de la necesidad de instrumentar acciones de cooperación a nivel internacional para atender situaciones de desastres, sobre todo en países subdesarrollados. La Asamblea General y el Consejo Económico y Social de la propia ONU, emiten periódicamente recomendaciones y lineamientos de acción para enfrentar contingencias, en particular los llamados “desastres naturales”. Ante el incremento de los daños que éstos provocan a escala planetaria, en 1984, en el marco de la VIII Conferencia Mundial de Ingeniería Antisísmica los representantes de la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos, propusieron la elaboración de un programa de cooperación internacional para reducir los efectos de este tipo de contingencias, destacando la búsqueda de alternativas para mitigar los peligros por medio de la aplicación de la ciencia y la tecnología.<sup>38</sup>

En esa secuencia a través de la resolución 42/169 del 1 de diciembre de 1987, la Asamblea General de la ONU decidió la vigencia del llamado “Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales”, para el lapso 1990-1999, con base en el siguiente diagnóstico: “varios fenómenos naturales (terremotos, ciclones, huracanes, tornados, tifones, maremotos, inundaciones, desprendimientos de tierra, erupciones volcánicas e incendios, entre otras calamidades), provocaron en los últimos 20 años: a).- tres millones de muertes; b).- perjuicios para 800 millones de personas; c).- daños materiales que superan los 23,000 millones de dólares; d).- los desastres han dañado gravemente la frágil infraestructura económica de los países en desarrollo”. Se establecieron como principales metas a cumplir: 1.- Mejorar la capacidad de cada país para mitigar los efectos de los desastres naturales, especialmente en las naciones en desarrollo; 2.- Establecer las estrategias apropiadas para aplicar los conocimientos existentes; 3.- Fomentar las actividades científicas y técnicas a fin de reducir las pérdidas de vidas y de bienes, 4.- Difundir la información

---

<sup>38</sup> Delgadillo Macías. *Op.Cit.* p. 66; *Disaster: prevention and mitigation*. Nueva York, UNDRO-ONU, 1979. Vol.7, pp. 45-46.

existente y la que se obtenga en el futuro acerca de las medidas de evaluación, predicción, prevención y mitigación; y 5.- Elaborar medidas para evaluar, predecir, prevenir y mitigar los desastres mediante programas de asistencia técnica y transferencia de tecnología, actividades de educación y evaluación de los programas respectivos”.<sup>39</sup>

La cultura en torno a la Protección Civil se incrementó en el tiempo subsecuente, pues en 1989 la ONU acordó que el segundo miércoles de octubre de cada año como el “Día Internacional para la reducción de los desastres naturales”, con base en la resolución 44/236. En el transcurso de 1994 se efectuaron dos eventos alusivos al “Decenio Internacional”. Uno de ellos en el mes de marzo en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, denominado “Conferencia Interamericana sobre Reducción de los Desastres Naturales”, en la que se realizó el diagnóstico sobre la situación existente en el continente y los resultados de las acciones propias de la estrategia de contención. Y en mayo se llevó a cabo la “Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres Naturales”, en Yokohama, Japón, en donde uno de los temas fundamentales fue el de fomentar la cultura de la prevención de los diferentes tipos de contingencias, en lo que se incluye un mayor desarrollo de los mecanismos de alerta temprana.

Asimismo, se insistió en instrumentar medidas de sensibilización de los riesgos y de educación colectiva de la población civil, para que ésta en determinado momento se encuentre en condiciones de coadyuvar con altos niveles de eficiencia con las autoridades, en la atención de la parte crítica de situaciones de desastre. Por otra parte, se propuso incentivar el desarrollo de la ciencia y de la técnica para que contribuyan con mayor fuerza en los casos de emergencia. Y los países altamente industrializados canalizaran recursos económicos para auxiliar a las sociedades de menos evolución material en situaciones de contingencia, para restablecer a la brevedad posible su estabilidad interna. Este creciente proceder de las naciones del primer mundo

---

<sup>39</sup> M. Maskrey. *El manejo popular de los desastres naturales*. Lima, ITDG, 1989. pp. 21-23; Delgadillo Macías. *Op.Cit.* pp. 66-67.

se ha interpretado como parte de su estrategia para la salvaguarda de su seguridad nacional, toda vez que la experiencia generada por desastres como el huracán *Mitch* en Centroamérica, que ocasionó la migración masiva de salvadoreños, guatemaltecos y hondureños hacia los Estados Unidos, puso de manifiesto que los desastres naturales también influyen en el fenómeno migratorio ilegal.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Delgadillo Macías. *Op.Cit.* pp.67-68. El tsunami registrado hacia finales de 2004 en Indonesia y otros países del sureste de Asia, ha ocasionado que en los últimos meses se incrementen los flujos de migrantes hacia país como Singapur y Malasia, así como Hong Kong, de la provincia de la República Popular de China ante la persistencia de condiciones de pobreza y marginación.



## Capítulo II

# LAS INSTITUCIONES DE PROTECCION CIVIL EN MEXICO

### Las políticas públicas hasta antes de 1985

La historia social de México tiene como una de sus principales líneas de referencia la permanente presencia de los desastres naturales y antrópicos. Como eventos emblemáticos en ese sentido cabe destacar la inédita situación generada en la coyuntura de la conquista española del periodo 1517-1522, cuando las huestes del extremeño Hernán Cortés diseminaron entre otras enfermedades la viruela que ocasionó una espantosa mortandad entre la población aborigen, y que en buena medida explica las circunstancias que se perfilaron para que la pequeña fuerza armada castellana fuera capaz de consumar una de las proezas militares más trascendentes de la historia universal: la conquista de México para la corona de España.<sup>1</sup>

Durante la época virreinal la historia del país se caracterizó por la constante presencia de epidemias como las de viruela, tifo exantemático, tabardillo y sarampión, que diezmaron sobre todo a la población indígena, la que alcanzó su nivel más bajo en las primeras décadas del siglo XVII. En forma simultánea el territorio de la Nueva España fue asolado por terremotos,

---

<sup>1</sup> José Alvarez Amezcuita, et.al. *Historia de la salubridad y de la asistencia en México*. México, Secretaría de Salubridad y Asistencia, 1960. T. I, pp.22-24; *Programa Nacional de Capacitación en Protección Civil para Instructores Estatales*. México, Secretaría de Gobernación, 1995. pp. 1-2.

erupciones volcánicas, huracanes, inundaciones, sequías, desplazamientos de tierra y otros, ante los cuales las autoridades coloniales se mostraron visiblemente incompetentes, por lo que los grupos sociales en condición de alta vulnerabilidad tuvieron como única alternativa la imploración del auxilio celestial lo que en buena medida explica la proliferación de muchas prácticas religiosas, entre los que destacaron varias advocaciones marianas, entre las que preponderó desde mediados del siglo XVIII el de la Virgen de Guadalupe.<sup>2</sup>

Una situación inédita de desastre se presentó en el periodo 1785-1786, cuando las irregularidades climáticas, principalmente la falta de lluvias, ocasionaron una hambruna sin precedentes, lo que dio lugar a una singular respuesta por parte de la iglesia católica, y de manera más específica en el extenso Obispado de Michoacán, en donde su prelado, fray Antonio de San Miguel Iglesias, dispuso de buena parte de los recursos propiedad de la institución con el objeto de adquirir maíz y otros alimentos en regiones en donde este fenómeno fue menos severo, para proporcionarlo a los grupos de la población más afectados. En forma simultánea las autoridades eclesiásticas de esta demarcación diseñaron y llevaron a cabo un ambicioso programa de obra pública, con el propósito de que los beneficiarios con los repartos de granos y otros alimentos devengaran algún salario y estuvieran así en condiciones de sobrevivir a los efectos de ese flagelo.<sup>3</sup>

El proceder del clero ilustrado michoacano fue la excepción a la regla pues en el tiempo subsecuente no se registrarían acciones que pudieran

---

<sup>2</sup> Guadalupe Castorena. *Análisis histórico de las sequías en México*. México, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, 1980. pp. 35-47. Ilustrativo de las catástrofes naturales intempestivas que se precipitaron sobre el suelo novohispano en ese entonces fue el nacimiento en el año de 1759 del volcán El Jorullo, en el corazón de la Provincia de Michoacán, que ocasionó un número indeterminado de víctimas entre muertos y damnificados así como daños materiales no cuantificados, ante lo cual poco o nada hicieron las autoridades virreinales. Por lo que, como fue costumbre, la población afectada únicamente contee con el confort espiritual del clero el que además se limitó a sugerir la imploración de la voluntad divina, ante lo que se consideraba como un castigo por la recurrencia colectiva al pecado de los habitantes de aquellos remotos parajes. (Cfr. María Carmen Alonso Núñez. *Desestabilización social y económica en la hacienda de Jorullo de La Huacana, Michoacán 1759-1795*. Tesis de Licenciatura en Historia. Morelia, Universidad Michoacana, 2006. pp. 132-139).

<sup>3</sup> Juvenal Jaramillo Magaña. *Hacia una Iglesia beligerante. La gestión episcopal de fray Antonio de San Miguel en Michoacán, (1784-1804). Los proyectos ilustrados y las defensas canónicas*. Zamora, El Colegio de Michoacán, 1996. pp. 55-66 y 204-211; Iván Franco Cáceres. *La Intendencia de Valladolid de Michoacán: 1786-1809. Reforma administrativa y exacción fiscal en una región de la Nueva España*. México, Fondo de Cultura Económica, 2001. pp. 59-61.

considerarse como precursoras de la cultura de la Protección Civil en México, no obstante el desarrollo de eventos de alto impacto entre los grupos sociales vulnerables, como fue el caso de la cruenta Guerra de Independencia, así como los conflictos armados que se suscitaron durante las primeras décadas posteriores a la concreción de la autonomía política, siendo los más evidentes el conflicto con los Estados Unidos, el movimiento liberal amparado en el Plan de Ayutla, la Guerra de Reforma protagonizada por conservadores y liberales, así como la Intervención Francesa, en los que se presume que ocurrió un considerable derramamiento de sangre y destrucción material. Estos desastres antrópicos fueron acompañados por los recurrentes terremotos, como los ocurridos en el centro del país en enero de 1854, preludiando el levantamiento del general Juan Alvarez; inundaciones, sequías huracanes, erupciones volcánicas y otros. Por si esto fuera poco en 1833 y 1850, se desataron sendas epidemias de *cólera morbus* que dejaron una estela de muerte y desolación en buena parte del territorio nacional.<sup>4</sup>

Los primeros pasos en torno a la instrumentación de políticas públicas para configurar la Protección Civil en México, en estricto sentido histórico, se remontan al Porfiriato, cuando la Cruz Roja Internacional estableció interlocución con las autoridades federales con el objeto de institucionalizar su presencia en el país. En efecto, en 1898 este organismo a través de su filial en España se relacionó con funcionarios de la administración del general Porfirio Díaz, con el objeto de conocer la situación que guardaban las instancias de asistencia pública y las de carácter sanitario, así como su capacidad para atender situaciones de contingencia. Pero fue hasta el año de 1907 cuando este régimen se adhirió a los principios de la Convención de Ginebra, para lo cual el Presidente de la República suscribió un decreto con fecha 2 de agosto. Pero fue hasta el 5 de junio de 1909, cuando se formalizó, con carácter de provisional, la

---

<sup>4</sup> Alvarez Amezquita. *Op.Cit.* pp. 55-78; Angela Tucker. *Las otras guerras de México. Epidemias, enfermedades y salud pública en Guanajuato, México (1810-1867)*. (Colección Nuestra Cultura). México, Ediciones La Rana, 1998. pp. 22-55. Sobre los efectos del cólera morbus para el caso de nuestra entidad véase: Germán Delgado Delgadillo. *El cólera en Morelia, 1833*. Tesis de Licenciatura en Historia. Morelia, Universidad Michoacana, 2003; María del Carmen Zavala Ramírez. *El cólera y las políticas sanitarias en Michoacán en el siglo XIX*. Tesis de Licenciatura en Historia. Morelia, Universidad Michoacana, 2005.

primera mesa directiva de la Cruz Roja Mexicana encabezada por el general Manuel Mondragón.

Este proceder fue muy a tiempo pues hacia finales del mes de agosto de ese año la ciudad de Monterrey, Nuevo León, registró severas inundaciones a causa de las torrenciales lluvias que se suscitaron en buena parte del país. Con la representación de la incipiente Cruz Roja Mexicana, la señora Luz González Cosío organizó y dirigió a un grupo de voluntarios entre los que figuraron las jóvenes Catalina Ruiz, Georgina Núñez, Eulalia Hernández, Mercedes Rodríguez y Josefina Sámano, para atender a la población damnificada. Estas actividades recibieron el respaldo de la presidencia de la Cruz Roja Española, a cargo de Casimiro Polavieja, quien envió como su representante a Baldomero Menéndez Acebal para supervisar las labores de auxilio e instruir a los bisoños voluntarios mexicanos. Una vez superada la contingencia en cuestión fue constituida la Asociación de la Cruz Roja Mexicana, y se procedió a integrar el proyecto de estatutos designándose con carácter provisional al propio general Manuel Mondragón como presidente. Meses después, el 26 de abril de 1910 se instauró la primera mesa directiva oficial encabezada por el doctor Eduardo Liceaga.

En ese contexto, con fecha 21 de febrero de 1910 los poderes de la Unión emitieron el decreto a través del cual fue erigida oficialmente la Cruz Roja Mexicana. Esta representación fue reconocida por el Comité Internacional el 3 de enero de 1912; y por la Liga de las Naciones hasta el 5 de octubre de 1923. Desde ese entonces el desempeño de la benemérita institución ha sido creciente y sumamente eficiente, pues la Cruz Roja Internacional coadyuvó con su filial en el país a atender las situaciones de desastre que ocasionaron las inundaciones de 1954; los efectos del huracán del año siguiente; así como para la atención de la población afectada por los cruentos terremotos de 1973 y 1985, principalmente en la zona centro de la República.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Alvarez Amezquita. *Op.Cit.* T.I, pp. 210-213; “Cruz Roja”. En: José Rogelio Alvarez. (Director). *Enciclopedia de México*. México, Enciclopedia de México-Secretaría de Educación Pública, 1987. T. 4, pp.1896-1897.

La infraestructura a disposición de la Cruz Roja Mexicana registró un crecimiento sumamente lento en sus primeros años. Su primer hospital fue instalado en la ciudad de México entre los últimos meses de 1910 y los primeros del año siguiente. La creación del nosocomio también resultó sumamente oportuna pues en sus instalaciones fueron atendidas las víctimas del terremoto del 7 junio de 1911, desastre que atestiguó el arribó a la capital del país del empresario Francisco I. Madero, caudillo de la revuelta que alejó del poder al general Porfirio Díaz. Asimismo, se alojó en ese inmueble a las numerosas víctimas de la violenta jornada de la Decena Trágica, que a su vez enmarcó la caída del endeble gobierno maderista frente a la usurpación que hizo del poder la vieja elite porfirista encabezada por el general Victoriano Huerta. Las brigadas de la Cruz Roja Mexicana recogieron en las calles de la ciudad de México alrededor de 60 cadáveres y un número no determinado de lesionados por arma de fuego.

Los servicios de la benemérita institución han sido tales y sin distinguos de rangos sociales y económicos, que incluso el 6 de febrero de 1930, éstos fueron requeridos por el propio Presidente de la República, ingeniero Pascual Ortiz Rubio, para ser curado de las lesiones que tuvo durante un atentado, precisamente el día de su toma de posesión de ese cargo. El proceso de expansión territorial fue lento en función de las condiciones que prevalecieron en el país a raíz de la etapa armada de la Revolución Mexicana. Las primeras delegaciones fueron fundadas en Orizaba, Veracruz, en 1914; así como las de Puebla y San Luis Potosí en 1918, en ocasión de la epidemia de Influenza Española.<sup>6</sup>

En las tres décadas posteriores a la restauración del orden constitucional en el país la única instancia efectiva de que se dispuso para atender casos de desastre fue la Cruz Roja Mexicana. La presencia y actividad de la institución fue incluida en la Ley de Beneficencia Privada para el Distrito Federal y Territorios Federales, del 23 de mayo de 1933, lo que mejoró sustancialmente su posicionamiento para ser acreedora de recursos económicos para su sostén ante

---

<sup>6</sup> “Cruz Roja”. En: *Op.Cit.* p. 1897.

instancias sociales y gubernamentales. La capacidad de organización se consolidó hacia finales de la administración del Presidente Lázaro Cárdenas del Río, como lo puso de manifiesto la celebración entre el 31 de enero y el 5 de febrero de 1940 de la Primera Convención Nacional de la Asociación Mexicana de la Cruz Roja, en cuyos trabajos tomaron parte representantes de las 20 delegaciones estatales existentes. Otro paso importante en su quehacer humanitario fue dado el 26 de septiembre de 1950, cuando se firmó el convenio entre ésta institución y la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), que establece y regula las relaciones entre ambas en tiempos de paz.<sup>7</sup>

Sin embargo, la Cruz Roja Mexicana resultó insuficiente para atender con decoro los 18 desastres de gran magnitud que se registraron en el país en el periodo comprendido entre 1940-1985, lapso que se caracterizó por los nulos avances en cuanto a la instrumentación de políticas públicas para subsanar las necesidades de auxilio para la cada vez más numerosa y dispersa población frente a esta problemática. Entre los grandes eventos de ese entonces destacó el nacimiento y actividad del volcán Parícutín, en 1943, en el corazón de Michoacán, con un saldo de 3,000 afectados en diferente magnitud. Doce años después, en 1955, el paso del huracán *Janet* en el Caribe mexicano fue devastador al dejar un saldo de 500 muertos en Chetumal, Quintana Roo así como una considerable devastación material. No menos cruento fue el sismo que afectó a la ciudad de México en 1957. Dos años después la intensa temporada pluvial ocasionó inundaciones en el occidente del país y la elevada cifra de 2,000 personas fallecidas por esa causa.

En este tenor, en el año de 1964 se sucedieron varios temblores intensos en Guerrero y Michoacán que cobraron alrededor de 45 víctimas y unos 4,000 damnificados. Eventos similares en el estado de Puebla en 1973 ocasionaron más de 500 decesos. Las inundaciones de ese mismo año en la ciudad de Irapuato, Guanajuato, propiciaron 100 muertes y un número no determinado de familias que perdieron su patrimonio. Mientras que el huracán *Liza* dejó en La Paz, Baja California Sur 60 muertos, en 1976. Posteriormente, en 1982 la

---

<sup>7</sup> *Ibid.* pp. 1897-1898.

erupción del volcán Chinchonal, en el estado de Chiapas, tuvo como secuelas un centenar de fallecidos y alrededor de 100 mil damnificados que perdieron sus casas-habitación, tierras de cultivo y bosques, acentuando las condiciones ancestrales de pobreza y marginación. En tanto que, el violento tránsito del huracán *Tico* en la populosa zona de Mazatlán, Sinaloa, tuvo como consecuencia un saldo trágico de 135 muertos y más de 25,000 afectados en diversa proporción.<sup>8</sup>

Frente a esta rápida sucesión de eventos el gobierno no podría permanecer con una postura de pasividad e impotencia, particularmente ante una sociedad que se tornó crecientemente crítica y demandante desde mediados de los años sesenta del siglo pasado, como lo pusieron de manifiesto las movilizaciones llevadas a cabo por diversas agrupaciones sociales en zonas urbanas y rurales en la primera mitad de esa década, desafiando la naturaleza autoritaria del Estado mexicano. Así las cosas, en el contexto de los desastres ocasionados por las inundaciones en la cuenca del río Pánuco, en Veracruz, en 1966; y de la ruptura de la presa de Irapuato, Guanajuato, en 1973, se configuraron los elementos básicos del Plan DN-III de la SEDENA. Para mediados de los años setenta éste ya se encontraba plenamente instituido y se operaba con una reglamentación específica.

El objetivo principal del Plan DN-III fue desde entonces el de “aplicar medidas de emergencia para auxiliar a la población civil en casos de desastre y cuando las autoridades correspondientes asuman el control de la situación”. Las acciones inherentes consisten en “aminorar o limitar los efectos de un desastre mediante la aplicación de medidas preventivas o de urgencia; mantener la confianza en la capacidad de las instituciones, y optimizar los recursos para hacer frente a los desastres. Éstos se enfrentan concurriendo a la brevedad a los lugares afectados para aplicar medidas de rescate, evacuación, atención médica de urgencia, seguridad, protección y cuidado de las zonas afectadas, así como la coordinación de apoyos proporcionados por las

---

<sup>8</sup> Doraldina Reyes Chargoy. *Las políticas públicas y la problemática de los desastres en México (1985-2000)*. Tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos. México, UNAM, 2004. p.122.



dependencias en la administración pública federal, organismos privados, agrupaciones civiles voluntarias y ciudadanía en general”. La operación del Plan DN-III es responsabilidad primordial de la SEDENA con la que coadyuvan otras dependencias como la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud, la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos y la Cruz Roja Mexicana, entre otras.<sup>9</sup>

Mientras que los antecedentes de lo que se puede considerar como la organización de la sociedad civil para afrontar por si misma y/o en coadyuvancia con instancias gubernamentales para atender situaciones de desastre, se remonta hacia mediados del siglo XX. El acelerado crecimiento urbano en directa relación con la dinámica demográfica y el proceso de industrialización, propició en el lapso 1945-1955 la configuración de algunas agrupaciones vecinales en colonias populares y de clase media de la ciudad de México, como Tepito, Morelos, Balbuena, Indianilla, Candelaria y Bondojito; así como en los asentamientos conurbanos con el estado de México entre ellos los de Ciudad Nezahualcoyotl, Ecatepec, Atizapan de Zaragoza, Naucalpan, Tlalnepantla y Chimalhuacán. Las estructuras conformadas en esos lugares tenían entre otros propósitos los de exigir a los empresarios fraccionadores de terrenos urbanos y a las autoridades de los tres niveles de gobierno, la introducción de servicios y la instrumentación formal de medidas de protección para evitar situaciones de contingencia.<sup>10</sup>

En esa tesitura alrededor de 1975 se encontraba constituida ya en la ciudad de México la organización denominada los Residentes de Tlatelolco,

---

<sup>9</sup> Mario Garza. *Protección civil comparada. Exposición de distintos sistemas de seguridad civil en otros países*. México, Universidad Iberoamericana, 1993. pp. 27-29; Javier Delgadillo Macías. (Coordinador). *Desastres naturales. Aspectos sociales para su prevención y tratamiento en México*. México, UNAM-CONACYT-Sistema de Investigación del Mar de Cortés, 1996. pp. 75-76. En círculos políticos, académicos y sociales se generó desde aquel entonces la percepción de que la creación y vigencia del Plan DN-III, formó parte de la estrategia general del ejército mexicano para reposicionar su imagen y ascendiente ante la sociedad, luego de su controvertido desempeño en eventos como las represiones a los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971. En el mediano y largo plazo esta pretensión se habría concretado pues de entre las instancias que coadyuvan a concretar las políticas de Protección Civil, las fuerzas armadas son consideradas como las más eficientes, las que tienen mayor experiencia y se conducen con amplios márgenes de transparencia.

<sup>10</sup> Juan Manuel Ramírez Saiz. *El movimiento urbano popular en México*. México, Siglo XXI Editores, 1986. pp. 34-38; Victor Urquidi. “La ciudad subdesarrollada”. En: *Desarrollo Urbano y Regional de América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 1976. pp. 33-34.



cuyos miembros en el año de 1983, en el contexto de la severa crisis económica que ocasionó el deterioro de la infraestructura urbana, incluida la de Protección Civil, efectuaron una primera movilización para exigir a las autoridades el remozamiento de los servicios de ese tipo. De 1976 data la Unión de Vecinos de la Colonia Guerrero, en el corazón de la capital de la República, con propósitos similares. Allí mismo se constituyó en 1980 la Unión Popular de Inquilinos de la Colonia Morelos, la que se unificaría en 1985 en vísperas de los sismos de septiembre con la de Peña Morelos. En el año de 1984 se fundó la Asociación Civil del Edificio Yucatán, en el propio complejo de viviendas multifamiliares de Nonoalco-Tlaltelolco. Y en 1985 se formalizó la Coordinadora Inquilinaria del Valle de México, por parte de arrendatarios de inmuebles que pretendía exigir a los propietarios el remozamiento de éstos para tener un mínimo de condiciones de seguridad colectiva. Tampoco se omite referir que en el estado de México el periodo 1963-1970, se caracterizó por la integración de varias agrupaciones de colonos que exigieron en tono enérgico la instrumentación de medidas regulatorias de los asentamientos humanos que proliferaron alrededor de los complejos industriales, así como otras en las que se advertían riesgos de situaciones de contingencia por la falta de planeación en el momento de su respectiva construcción.<sup>11</sup>

Las posibilidades de desastres en alguna zona urbana del país con alta concentración de población se configuraron desde principios de los años ochenta. La información estadística compilada sobre el tema establece que tan sólo en el periodo 1982-1984, se suscitaron en las principales ciudades de la República Mexicana un promedio de dos incendios y/o explosiones menores en instalaciones industriales situadas dentro de éstas. Las conflagraciones del último de estos años en la localidad de San Juan Ixhuatepec, en el estado de

---

<sup>11</sup> Max Mendizábal. *Movimiento vecinal en Tlatelolco. Una experiencia urbana*. México, s/e, 1984. 22; René Coulomb. "Organizaciones populares y planeación urbana en un barrio deteriorado de la Ciudad de México". En: Jorge Alonso. (Coordinador). *Los movimientos sociales en el valle de México (I)*. México, Ediciones de la Casa Chata, 1986. p.49; Ramírez Saiz. *Op.Cit.* pp. 44-51. Resulta sintomático el hecho de que buena parte de las agrupaciones que se enuncian se hayan integrado, precisamente, en algunas de las zonas en las que los sismos de septiembre de 1985 ocasionaron mayores daños en cuanto a vidas humanas y materiales, lo que pone de manifiesto la sensibilidad de la población ante la eventualidad de una catástrofe la que, a final de cuentas, ocurrió.

México, con un saldo de 452 muertos, un número indeterminado de lesionados; 31 mil damnificados y pérdidas económicas, estimadas en varios millones de pesos que pusieron de manifiesto que la amenaza era real. En ese contexto, se integraron las primeras corrientes de opinión pública de cobertura nacional que se pronunciaron por una revisión integral de las políticas públicas en materia de seguridad y Protección Civil, sobre la percepción de que la infraestructura gubernamental disponible resultaba insuficiente.<sup>12</sup>

Las políticas públicas en materia de Protección Civil no registraron avances sustanciales desde el tiempo en el que se instituyó y sistematizó la vigencia del Plan DN-III, y fue hasta principios de los años ochenta del siglo pasado cuando las situaciones de contingencia fueron crecientemente de mayor impacto en cuanto a la afectación de vidas y patrimonios, que la administración del presidente José López Portillo instrumentó en 1982, algunas acciones para reforzar la estrategia de contención, de entre las cuales destacó el Programa Nacional para la Prevención y Atención de Emergencias Urbanas, que fue elaborado por los ingenieros y técnicos de la Secretaría de Asentamiento Humanos y Obras Pública (SAHOP), pero que tuvo poca aplicación prácticas pues el final de este régimen y el impacto de la crisis financiera de ese año lo relegaron al olvido.<sup>13</sup>

## **La crisis y la nueva cultura en la materia**

Los violentos terremotos del 19 y 20 de septiembre de 1985 marcaron todo un hito en la historia de los desastres naturales en México, no porque estos

---

<sup>12</sup> Ovsei Gelman Muravchik. *Desastres y Protección Civil. Fundamentos de investigación interdisciplinaria*. México, UNAM, 1996. p.12; Reyes Chargoy. *Op.Cit.* p.122. Además de su habitual tono amarillista para dar cobertura a este tipo de eventos, algunos medios de comunicación impresos y electrónicos, se asumieron con una postura particularmente crítica ante la “ineficiencia gubernamental”, para advertir los riesgos que representaban las instalaciones de las empresas gaseras y para otorgar oportuna ayuda a los habitantes de esa localidad.

<sup>13</sup> D. Rodríguez. *Prevención de desastres en la zona metropolitana de la Ciudad de México*. Tesis de Doctorado. México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 1999. pp. 17-19. Tan intrascendente fue este programa que en los años posteriores se dificultó la localización en archivos públicos de un ejemplar con la versión completa del mismo, para tomar referentes que coadyuvaran a integrar los proyectos en torno a un proyecto general sobre Protección Civil.

fenómenos fuera inéditos sino por el momento económico, social y político en el que ocurrieron. El país enfrentaba desde 1982 la más severa de las crisis económicas de su historia contemporánea, que propiciaba una profunda recomposición en todos los órdenes de la vida nacional. El Estado mexicano entró en una rápida fase de retirada de muchas de las que habían sido históricamente sus responsabilidades para con los sectores sociales populares, atendiendo a la consigna de los organismos financieros como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, por lo que la administración del licenciado Miguel de la Madrid Hurtado se encontraba en los niveles más bajos de credibilidad, con respecto a los regímenes que sucedieron desde la restauración en febrero de 1917 del orden constitucional.<sup>14</sup>

Las probabilidades de que se sucedieran desastres naturales de gran magnitud como el que nos ocupa han sido planteadas desde hace mucho tiempo por especialistas en la materia. Al respecto se toma como referente al valle de México el que por su ubicación geográfica y condiciones del subsuelo sobre el que se asienta la mayor parte de la zona urbana del Distrito Federal, se identifica como la más vulnerable a conflagraciones naturales, principales sísmicas y volcánicas. Los estudios específicos establecen que durante el periodo transcurrido entre 1900-1985, ocurrieron en esa región 34 sismos con magnitudes por encima de los 7 grados de la escala de Richter, de los que fueron particularmente graves los suscitados en 1911 y 1957. Cabe abundar en la particularidad de que, mientras que en otras partes del mundo los eventos telúricos se originan a distancias epicentrales mayores a los 100 kilómetros, con una considerable atenuación del movimiento sísmico, en la cuenca de México se presenta un fenómeno inverso debido a las condiciones específicas del suelo. En ese tenor, varios temblores de magnitudes superiores a los 6 grados Richter y

---

<sup>14</sup> Sobre la situación económica y social imperante en el país durante la administración del presidente Miguel de la Madrid Hurtado véase: Héctor Guillén Romo. *El sexenio de crecimiento cero. México, 1982-1988*. México, Ediciones Era, 1990; Alejandro Alvarez. *La crisis global del capitalismo en México, 1968/1985*. México, Ediciones Era, 1987; Miguel Basáñez. *La lucha por la hegemonía en México, 1968-1990*. México, Siglo XXI Editores, 1990.

con distancias epicentrales mayores a los 400 kilómetros, se han percibido en la capital del país con una muy alta intensidad.<sup>15</sup>

Así las cosas, desde la perspectiva de estudiosos como Rosenbleuth y Elorduy, la ciudad de México se constituye en un tipo único en el planeta en cuanto a su posicionamiento para recibir los impactos de eventos telúricos, “al observarse periodos dominantes del suelo de hasta cinco segundos; factores de amplificación hasta de 50 en espectro de amplitudes de Fournier; entre 10 y 15 en términos de aceleraciones espectrales con 5% de amortiguamiento; y un grado de efecto de interacción suelo-estructura”. En palabras simples, pocos lugares del globo con altas concentraciones demográficas como esta urbe, se encuentran susceptibles de resentir los devastadores efectos de eventos de esa naturaleza. Al respecto se abunda en que, “los movimientos sísmicos que se manifiestan con gran intensidad en estas zonas someten a las construcciones a condiciones sumamente críticas, ya que les inducen esfuerzos altos adicionales a los de su propio peso. Las consecuencias más comunes son asentamientos y desplomes (pérdida de la verticalidad) súbitos adicionales en la cimentación y fuertes daños en la superestructura, e incluso su colapso”.<sup>16</sup>

La valoración técnica que se hizo sobre el terremoto de las 07:19 del 19 de septiembre de 1985, establece que se registró una intensidad en la zona lacustre de la ciudad de México jamás vista. Por lo mismo, las cimentaciones y estructuras de muchas construcciones colapsadas, no estaban calculadas para movimientos de esa magnitud. Con ciertas excepciones en la Zona II (transición) y en la zona I (lomas), las edificaciones no experimentaron mayores daños por el sismo. Sin embargo, la fuerte amplificación del movimiento suscitada en la Zona III (lago), provocó el colapso y severos daños a más de cinco mil edificios de distintos tamaños, siendo los más afectados aquellos que contaban entre uno y doce niveles. En esa dinámica, de una cantidad

---

<sup>15</sup> S.K. Singh y G. Suárez. “Review of the seismicity of Mexico with emphasis on the september, 1985, Michoacan earthquakes”. En: *Memorias de la Conferencia Internacional “The Mexico Earthquakes-1985, Factors involved and lessons learned”*. México, ASCE, 1987. pp. 65-67; Elizabeth Mansilla. *Riesgo y Ciudad*. Tesis de Maestría en Arquitectura. México, UNAM, 2000. p. 139.

<sup>16</sup> Mario Mendoza. “Problemática de la ingeniería de cimentaciones en el Valle de México. Comportamiento de cimentaciones. En: Jesús Kumate y Manuel Mazari. (Coordinadores). *Problemas de la Cuenca de México*. México, El Colegio de México, 1990. pp. 65-66; Mansilla. *Op.Cit.* p.140.

aproximada de 38,000 inmuebles de uno o dos niveles en el centro de la urbe, menos del 15% se colapsó. Las cifras sobre muertos y lesionados han sido motivo de debate desde aquel entonces y probablemente nunca se conozcan los saldos de manera objetiva, pero lo cierto es que, como ya lo referimos, aquello fue una referente paradigmática en materia de eventos naturales en la historia del país.<sup>17</sup>

Las tareas de rescate pusieron sobradamente de manifiesto la crisis que en materia de Protección Civil registró el país en la inédita coyuntura de los sismos del mes de septiembre de 1985. El Plan DN-III por si sólo no bastaría para acometer la gran tarea de remover millones de toneladas de escombros en el centro histórico de la ciudad de México, y en las otras entidades federativas afectadas por esos eventos tampoco se contaba con los elementos necesarios para apoyar a la población impactada por los siniestros. Un testimonio de la época refiere que, “el Plan DN-III no funcionó porque no se había estructurado totalmente debido a múltiples cambios de funcionarios en las dependencias involucradas. Este preveía supuestamente el ordenamiento y coordinación por parte del ejército de distintas entidades gubernamentales y civiles para afrontar situaciones de emergencia, lo cual no sucedió”.<sup>18</sup>

La evidente incapacidad gubernamental para afrontar la contingencia se constituye en uno de los factores que explican la espontánea organización de vastos sectores de la sociedad, tanto en la capital como el interior del país, para llevar a cabo las tareas de rescate de las víctimas de los temblores y evitar así que las secuelas de los mismos alcanzaran un efecto devastador. Sin embargo, en estricto sentido técnico de la cultura de la Protección Civil la solidaridad

---

<sup>17</sup> Emilio Pradilla Cobos. (Coordinador). *Vulnerabilidad, sismos y sociedad en la Ciudad de México: 1985 y el futuro*. México, Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre, A.C.-CIES-Protección Civil DDF, 1996. pp. 13-14; Mansilla. *Op.Cit.* p. 140. Los números reconocidos por el Gobierno Federal fueron los de seis mil decesos; alrededor de 20 mil desaparecidos; 4,096 personas rescatadas con vida; entre 30 y 40 mil heridos de diversa magnitud; unos 150 mil damnificados con pérdidas parciales y/o totales de patrimonios, principalmente casas-habitación. Mientras que en el ámbito económico se habrían perdido entre 150 y 220 mil empleos directos o indirectos. Los sismos del 19 y 20 de septiembre se presume que tuvieron un costo económico aproximado a los 50 mil millones de pesos, lo que contribuyó al profundizar el quebranto que registraban las finanzas nacionales desde tres años atrás.

<sup>18</sup> Humberto Musacchio. *Ciudad Quebrada*. México, Editorial Océano, 1985. pp. 16-17; Alicia Poloniato. “Discurso político y emergencia sísmica”. En: *Sociología*. México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, verano de 1987. Año 2, No. 4, pp. 45-46.

expresada por el pueblo no fue del todo óptima. Una valoración sobre ella establece que, “aunque los esfuerzos de los voluntarios fueron muy importantes en las acciones de rescate dado su número y disponibilidad, a muchos no se les integró en las labores por suponer que entorpecían el rescate; pero con una conducción adecuada de grupos especializados –ejército, policía, bomberos, como sucedió con los electricistas y otros que acudieron en masa de varios sindicatos-, se pudo haber salvado muchas más vidas. En muchos sitios, quienes dirigían el rescate eran civiles, médicos, ingenieros o individuos sin profesión conocida, con don de mando pero que ignoraban qué hacer en situaciones de ese tipo, sin experiencia en labores de auxilio”.<sup>19</sup>

Por si esto fuera poco la incompetencia gubernamental se hizo también manifiesta en torno a la actitud asumida frente a la ayuda internacional que fluyó rápidamente, apenas unas cuantas horas de suscitada la catástrofe. A los brigadistas que acudieron de diferentes partes del mundo se les pusieron muchas trabas y se perdió un tiempo sumamente valioso. Los delegados de Acción de Urgencia Internacional explicaron después por qué su desempeño fue muy lento y no pudieron salvarse más vidas. Al respecto uno de ellos manifestó que, “no había planos de los edificios, ni quién informara sobre ellos, mucho menos de las calles cerradas al tránsito, ningún delegado ofreció mapas de su delegación donde se señalara cuáles eran los inmuebles derruidos, nunca se anunció a qué zona debía acudirse, en qué sitios estaban trabajando tales o cuales delegaciones de socorristas. Por este caos, esta falta de indicaciones explicables (tal vez) durante las primeras 72 horas, pero imperdonables después, mucha gente que pudo haberse rescatado, quedó bajo los escombros”.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Elena Poniatowska. *Nada, nadie. Las voces del temblor*. México, Ediciones Era, 1988. p. 82; Musacchio. *Op.Cit.* pp. 47 y 83-84; Pradilla Cobos. *Op.Cit.* p. 38.

<sup>20</sup> Poniatowska. *Op.Cit.* p. 79; Pradilla Cobos. *Op.Cit.* p. 38. En muchos ámbitos sociales y políticos de oposición se criticó acremente la postura asumida por el gobierno del licenciado Miguel de la Madrid Hurtad en torno al auxilio internacional, el cual fue rechazado en las primeras 24 horas, y fue hasta que las autoridades federales y del Distrito Federal tuvieron una idea más precisa de la magnitud de la tragedia que se franqueo el acceso a los brigadistas. Al respecto se presumió que el Gobierno de la República pretendió minimizar los hechos para no afectar la imagen del país, por el tiempo en el que se preparaba el Campeonato Mundial de Fútbol que se efectuaría en México, por segunda ocasión, en el verano de 1986 y que había tenido una inversión económica millonaria gubernamental y de la iniciativa privada.

Los recuentos sobre la participación espontánea de diversos sectores de la sociedad en coordinación con los brigadistas internacionales, han permitido establecer que en las calles y colonias de la ciudad de México, se logró el rescate de alrededor de 4,096 personas con vida, en un lapso de dos semanas en más de 3,500 inmuebles de diversas dimensiones y características. Sin embargo, se lamentó el que en un número importante de construcciones no se haya podido acudir a tiempo por la carencia de equipo, recursos humanos y el estado en el que se encontraban tras su desplome. El diagnóstico efectuado meses después y entregado a las autoridades federales y del Distrito Federal, en marzo de 1986, establecido que cuando menos fueron 4,474 inmuebles los que registraron daños mayores y que deberían ser demolidos en las partes que no se dañaron para evitar contingencias futuras.<sup>21</sup>

Lo rescatable del quehacer gubernamental a decir de expertos locales e internacionales, sin posición ni intereses políticos, lo constituyó la estrategia sanitaria que fue instrumentada para evitar el surgimiento y proliferación de epidemias. El grupo de socorro de ese ámbito fue rápidamente integrado por la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), la Cruz Roja Mexicana, Petróleos Mexicanos (PEMEX) y un experto en desastres de la Organización Panamericana de la Salud. Tras una valoración general de la situación se dispuso que a partir del 25 de septiembre brigadas especializadas del Departamento del Distrito Federal (DDF), la SSA y la Armada de México, constituirían brigadas fumigación con hipoclorito de sodio en los edificios derruidos, llevándose a cabo cuando se tuviera la seguridad de que no había

---

<sup>21</sup> Gerardo Suárez y Zenón Jiménez. “Acciones inmediatas para enfrentar los sismos de 1985 en la Ciudad de México”. Ponencia presentada en el seminario *Impacto de los sismos de 1985*, organizado por el Departamento del Distrito Federal y El Colegio de México, el 24 de octubre de 1986, en México, Distrito Federal; Pradilla Cobos. *Op.Cit.* p. 38. La recomendación en cuestión ha sido soslayada por más de 20 años, pues en el corazón de la capital de la República aun existen muchos inmuebles pendientes de demolición y que permanecen habitados ante la falta de expectativas de sus moradores para reubicarse en lugares más seguros.



indicios de vida, aunque se señalaba que la actividad no era nociva para los posibles sobrevivientes.<sup>22</sup>

En esa dinámica también fue loable la actividad desplegada para integrar albergues y campamentos para alojar a buena parte de la población damnificada. En ese sentido se destacó que “al principio, las brigadas solidarias mitigaron algunas necesidades de la gente, pero la ayuda comenzó a escasear; la mayoría de estos campamentos improvisados permaneció aún después de que la Secretaría de Salud y demás instituciones del sector salud (IMSS, ISSSTE, DIF), procedieron a habilitar un total de 150 albergues en los que se proveyó de asistencia médica de emergencia, alimentación, vestido y hasta entretenimiento a alrededor de 20,000 damnificados; los cuerpos voluntarios establecieron otros 73 albergues que atendieron entre 9,600 y 13,176 damnificados diariamente”. Sin embargo, tampoco faltaron diversos imponderables, como el hecho de que cientos de familias se negaron a desalojar sus viviendas ante el temor de sufrir el saqueo y consecuente pérdida de su raquítico patrimonio. Se estima que aproximadamente 60,000 personas que no obstante necesitarlo con apremio, se negaron a recibir los servicios de auxilio al implicar ello que deberían trasladarse a sitios relativamente distante de sus hogares.<sup>23</sup>

Otro aspecto relacionado con las actividades de rescate y prevención de nuevos eventos telúricos lo constituyeron los trabajos de despeje y demolición de los edificios, que tras una exhaustiva revisión fueron declarados como no aptos para desarrollar actividades humanas. De los 4,474 inmuebles con daños mayores reportados hasta el mes de marzo de 1986 en la Ciudad de México, la Secretaría General de Obras del Departamento del Distrito Federal, se encargó del control de la completa destrucción y/o reparación de los que tenían hasta cinco niveles. En tanto que las autoridades de las delegaciones políticas Cuauhtémoc, Benito Juárez, Venustiano Carranza y Tlalpan, procedieron a

---

<sup>22</sup> Cristina Pacheco. *Zona de desastre*. México, Editorial Océano, 1986. pp. 89-92. Guillermo Soberón Acevedo y Cuauhtémoc Valadéz Olmedo. “A dos años... reflexiones sobre los terremotos de 1985.” En: *Salud Pública en México*. México, Secretaría de Salubridad y Asistencia, septiembre-octubre de 1987. No. 5, Vol. 29. pp. 449-451, Poniatowska. *Op.Cit.* p. 91.

<sup>23</sup> Efraín Calvo. “Desastre y reconstrucción en la Ciudad de México”. En: *La Batalla*. Año III, No. 12. México, noviembre-diciembre de 1985.p. 29; Soberón Acevedo y Valadéz Olmedo. “A dos años...” En: *Op.Cit.* p. 451.



atender lo relacionado con 2,780 edificaciones que contaban con menos de cuatro pisos, los que fueron derruidos en su mayoría utilizando métodos tradicionales, que al mismo tiempo implicaron bajos costos.<sup>24</sup>

Las actividades de diagnóstico sobre las causales de la severa devastación de los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985, sacaron a la luz de inmediato las deficiencias de los reglamentos de construcción vigentes para el Distrito Federal, los que fueron expedidos sucesivamente en 1957, 1966 y 1976. Este último si bien se elaboró con base en las sugerencias efectuadas por el Instituto de Ingeniería de la UNAM, en buena medida en la práctica tuvo poco efecto pues las acciones de soborno y/o corrupción en que incurrieron funcionarios y propietarios de inmuebles, esencialmente para ahorrar costos de construcción, dio paso a que un número importante de inmuebles se edificaran sin respetar los lineamientos más elementales para un suelo como el existente en la mayor parte del valle de México, entre ellos los que se destinaron a usos de casa-habitación de interés social.<sup>25</sup>

En ese contexto salieron a relucir otros factores complementarios que se conjugaron para propiciar el nivel de daños que ocasionó el siniestro. Uno de los más mencionados con insistencia fue el de la sobreexplotación de los mantos acuíferos del subsuelo capitalino, a lo que las autoridades replicaron de que no obstante el riesgo que ello implicaba y de lo que siempre hubo plena conciencia, no existieron durante muchas décadas soluciones alternas para garantizar el abasto costeable de agua, principalmente en zonas populares las que irónicamente fueron las más dañadas por los sismos. Pero la comunidad científica y amplios sectores de la opinión pública no quitaron el dedo del renglón, en el sentido de que la causa fundamental lo constituyeron las sistemáticas anomalías en la aplicación del reglamento de construcción que se encontraba vigente.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Pradilla Cobos. *Op.Cit.* p. 44.

<sup>25</sup> Silvia Granillo Vázquez. "El hombre propone, la naturaleza dispone. ¿Funciones de un reglamento? En: *Información Científica y Tecnológica*. México, CONACYT, noviembre de 1985. Vol. 7, No.10. p.36.

<sup>26</sup> Ulises Ladislao. "Los cimientos de la Ciudad de los Palacios". En: *Información Científica y Tecnológica*. México, CONACYT, noviembre de 1985. Vol.7, No. 10. pp. 33-34.

Los terremotos del septiembre de 1985 ocurrieron en un momento particularmente delicado de la vida económica de México, agobiada por la crisis estructural iniciada escasos tres años atrás. Las estimaciones que se hicieron sobre los costos materiales de estos fenómenos establecen que los daños directos habrían ascendido a unos 3,588.5 millones de dólares; y que de manera indirecta las pérdidas fueron de unos 515 millones de dólares, para un total de 4,103.5 millones de dólares. La parte más dañada fue la infraestructura de servicios públicos; en segunda instancia se ubicó el sector social, sobre todo en casas-habitación; y en un tercer sitio figuraron los ámbitos productivos. No se omite apuntar que esta situación de contingencia fue decisiva para que los efectos de la pronunciada recesión económica se acentuaron con su consecuente impacto económico, social y político, de éste último la expresión más evidente lo representó la fractura al interior del Partido Revolucionario Institucional (PRI), con la configuración de la llamada Corriente Democratizadora (CD) encabezada por el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y los licenciados Porfirio Muñoz Ledo y Rodolfo González Guevara, quienes se pronunciaron por una transformación a fondo del sistema político mexicano.<sup>27</sup>

## **El Sistema Nacional de Protección Civil**

Fue en ese momento paradigmático de la vida nacional cuando comenzó la rápida construcción de la infraestructura que sería responsable en lo sucesivo de garantizar un mínimo de auxilio preventivo y en situaciones de contingencia a la sociedad civil. Los elementos jurídicos esenciales en la materia se encuentran contenidos en la Constitución General de la República, la que en su artículo 29 establece que “en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o

---

<sup>27</sup> Pradilla Cobos. *Op.Cit.* pp. 51-52. Luis Javier Garrido. *La ruptura. La Corriente Democrática del PRI*. México, Editorial Grijalbo, 1993. pp. 10.14. El cálculo del monto de los daños materiales se efectuó con base en la paridad vigente en ese entonces de 320 a uno entre el peso y el dólar, recordando las drásticas devaluaciones que experimentó la moneda nacional a partir de 1982.

conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente rápida y fácilmente a la situación”.<sup>28</sup>

En esa tesitura en el artículo 31 de la propia Carta Magna se precisa que, “son obligaciones de los mexicanos: Fracción III.- Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento de lugar en que residan para recibir instrucción cívica y militar... Fracción III.- Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la Ley Orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior”. El artículo 36 consagra la obligatoriedad de los ciudadanos para conformar ese cuerpo en situaciones de contingencia. Mientras que el 73 faculta al Poder Legislativo Federal la de organizar, armar y disciplinar a la Guardia Nacional. El artículo 89 otorga facultades al Presidente de la República para manejar a su discrecionalidad a este cuerpo; y en el 122 se establece la responsabilidad de la Federación para auxiliar a los estados en casos de emergencias en sus diferentes expresiones.<sup>29</sup>

Todavía más específico es el marco normativo propio de la Secretaría de Gobernación, establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y reglamento interior de la dependencia que datan del 6 de mayo de 1986. En el artículo 27, fracción IV, de la primera disposición se precisa que a esa institución le corresponde, “vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas que requiere ese cumplimiento”. En tanto que el artículo 5º, fracción cuarta del reglamento, se establece que la Secretaría de Gobernación debe “proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y

---

<sup>28</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Secretaría de Gobernación, 1985. p. 61.

<sup>29</sup> *Ibid.* pp. 62-64, 85 y 96.

órdenes sobre los asuntos de la competencia de la secretaría y del sector respectivo... Fracción XX.- Coordinar las diversas dependencias oficiales que por sus funciones deben participar en las labores de auxilio en caso de desastre... Artículo 16.- Vigilar e informar de hechos relacionados con la Seguridad de la Nación y, en su caso, hacerlos del conocimiento del Ministerio Público".<sup>30</sup>

La legislación propia en materia de Protección Civil más que producto de la sensibilidad y voluntad del Gobierno de la República y del Departamento del Distrito Federal, que fue la región del país más afectada por los terremotos de septiembre de 1985, devino de la intensa actividad que desplegó el movimiento urbano-popular que se instrumentó de manera espontánea, y creció en el transcurso de las últimas semanas de 1985 y los primeros meses del año siguiente. En ese contexto, apenas en los días posteriores al fenómeno se constituyó la Comisión Metropolitana de Emergencia, de carácter gubernamental e intersecretarial, la que se abocó a coordinar las labores sustantivas de la coyuntura inmediata y cesó en sus funciones el 4 de octubre de 1985, para dar paso a la denominada Comisión Nacional de Reconstrucción, erigida casi en forma simultánea por decreto del presidente Miguel de la Madrid Hurtado. Las dos estructuras se caracterizaron por no recabar la percepción en torno a las actividades de reconstrucción ni integrar en sus tareas a núcleos representativos de la población damnificada, lo que resultó determinante para la configuración y persistencia durante largo tiempo de un fuerte encono hacia las autoridades de los tres niveles de gobierno por su evidente ineficiencia.<sup>31</sup>

La clase política del país requirió de tiempo para responder con un proyecto que permitiera institucionalizar la cultura de la Protección Civil en el mediano plazo, por lo que los seis meses siguientes a los eventos sísmicos fueron de intensa actividad para la elaboración de la legislación que sería la base para la atención integral de esa problemática. Mientras tanto, para frenar la

---

<sup>30</sup> Mario Alfonso Garza Salinas. *La organización de la seguridad civil en el Distrito Federal y la participación ciudadana*. Tesis de Maestría en Ciencia Política. México, UNAM, 1989. pp. 99-100.

<sup>31</sup> Pradilla Cobos. *Op.Cit.* pp. 72-73.

creciente irritación de la sociedad que amenazaba con desbordarse en la coyuntura de la organización y desarrollo de la Copa del Mundo de finales de la primavera de 1986, se instrumentaron en la ciudad de México varios programas para la rápida construcción de casas-habitación para cubrir las expectativas de los sectores más afectados, de entre las cuales el más representativo fue el denominado Programa Emergente de Vivienda Fase I, en el que tomaron parte todas las dependencias federales que de una u otra forma conocían y tenían competencia como el INFONAVIT, el FOVISSSTE, FONHAPO, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).<sup>32</sup>

En forma simultánea se dieron los primeros pasos para hacer realidad la tan pretendida desconcentración industrial en el valle de México, problemática que pese a ser muy evidente y estar identificada como uno de los factores que propician la alta vulnerabilidad de esa región geográfica, no había sido llevada a la práctica por múltiples razones. Desde las últimas semanas de 1985 se diseñó un programa para estimular a las empresas en cuanto a acciones de inversión, creación de empleos y, sobre todo, su relocalización, en áreas del país menos impactadas por la alta concentración demográfica. Así las cosas, el 22 de enero de 1986 se emitió un decreto en este sentido y se consideró la fundación de nuevos parques industriales en lugares adecuados de los estados de Morelos, Puebla, México e Hidalgo, que contaban con la infraestructura de comunicaciones para la ágil conexión con el Distrito Federal, en donde muchas mantendrían sus áreas administrativas y de representación.<sup>33</sup>

Otro aspecto de la estrategia preventiva que consideró la administración delamadridista y que era una asignatura pendiente de la reforma estructura del país, fue el de descentralización administrativa, un reclamo histórico por parte de sectores sociales y de la clase política nacional. En el mes de enero de 1986 se tenía ya considerada la salida de la ciudad de México de varias dependencias del Gobierno de la República. Por ejemplo, la Secretaría de Agricultura y

---

<sup>32</sup> Alicia Ziccardi. "Política de vivienda para un espacio destruido". En: *Revista Mexicana de Sociología*. México, UNAM, abril-junio de 1986. Año XLVIII, No. 2, pp. 162-169.

<sup>33</sup> Pradilla Cobos. *Op.Cit.* pp. 98-99.

Recursos Hidráulicos (SARH) debería desalojar en un lapso no mayor a seis meses 14 áreas; la CONASUPO tres y la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) una, las que deberían establecerse con carácter permanente en las ciudades capitales de varias entidades federativas. La reubicación implicaría el traslado de alrededor de 55,186 burócratas con sus respectivas familias y cuyo costo sería absorbido en su totalidad por el Gobierno Federal. Al mes siguiente fueron consideradas en ese esquema diversas oficinas de la SARH, la Secretaría de Pesca, la Secretaría de Turismo y la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP).<sup>34</sup>

Finalmente, en una visión todavía muy centralista de la dinámica nacional, el presidente Miguel de la Madrid Hurtado firmó y ordenó publicar en el *Diario Oficial de la Federación*, en su edición del 6 de mayo de 1986, las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil. Este documento habría de tener una importancia trascendental para la construcción de las instancias de esa materia con que cuenta el país. Se precisó como elemento central que dicho Sistema “se constituye como un agente regulador y se concibe como un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones fundamentales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre si y con las organizaciones de los diversos grupos sociales y privados, así como con las autoridades de los estados y municipios, a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la protección de los ciudadanos contra los peligros y riesgos que se presentan en la eventualidad de una calamidad, y cuyo objetivo principal es proteger a las personas ante la presencia de un desastre provocado por agentes naturales o humanos, a través de acciones que reduzcan la pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes materiales y el daño a la naturaleza, así como la interrupción de las funciones para el desarrollo de la sociedad”.

En ese tenor, en el desglose técnico del Sistema Nacional de Protección Civil se precisa que su objetivo de finalidad es el de “afirmar el sentido social de

---

<sup>34</sup> *Cronología de acontecimientos y declaraciones en torno al sismo ocurrido en México el 19 de septiembre de 1985, aparecidos en los principales diarios*. México, Servicios Informativos Procesados (SIPRO), 1986. p.2.

la función pública de protección civil integrando sus programas, instrumentos y acciones por el desarrollo de la nación. Extender en la población una conciencia y una cultura de la protección civil y aun de la autoprotección para liberarla de las amenazas de la incertidumbre y la inseguridad y posibilitarla para una participación social más amplia y más libre”.<sup>35</sup>

El objetivo de función se instituyó en torno a la necesidad de “fortalecer y extender las funciones de la protección civil, normativos, operativos, de coordinación y de participación a fin de mejorar la calidad de la función pública de ésta y ampliar sus efectos a toda la población”. En tanto que como objetivos de apoyo se señalaba la prioridad de “reestructurar el aparato de apoyo a la protección civil para permitirle alcanzar sus objetivos de finalidad y de función, a través de mejorar y fortalecer la administración del Estado en esta materia. Además, revisar el marco jurídico; estructurar una organización eficiente y moderna del Sistema; utilizar con eficiencia el potencial nacional en recursos humanos, materiales y financieros, fomentar y alentar la formación de recursos humanos; captar y difundir con oportunidad la información y garantizar a la comunidad la veracidad y exactitud del contenido; alentar una participación más amplia y más libre de la colectividad y de los usuarios; coordinar con las dependencias competentes la extensión y características de las redes y sistemas de telecomunicaciones; proveer y mantener instalaciones de prevención y mantener una retroalimentación continua y permanente”.<sup>36</sup>

De la legislación se pasó a la creación de las instituciones. Con fecha 20 de septiembre de 1988, a tres años de la conflagración multireferida, se emitió el decreto para la fundación del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), como instrumento técnico que permitiera detallar u hacer más objetivo el conocimiento de los agentes perturbadores, afectables (la sociedad, los bienes materiales y el medio ambiente), y reguladores (normas, instituciones, programas y acciones de protección civil), así como para promover y alentar la investigación científica, la capacitación y la difusión de

---

<sup>35</sup> Garza Salinas. *Op.Cit.* pp. 102-103; Reyes Chargoy. *Op.Cit.* p. 149; Delgadillo Macías. *Op.Cit.* p. 86.

<sup>36</sup> Garza Salinas. *Op.Cit.* pp.103-104; Reyes Chargoy. *Op.Cit.* p. 149.



tecnologías y conocimientos relativos a la prevención y mitigación de contingencias para coadyuvar a la preparación y autoprotección de la población, con lo que se esperaba contribuir a la conformación de una sólida cultura de protección civil. Se estableció como función inicial del CENAPRED instrumentar y apoyar la operación de redes de detección y medición de riesgos, en coordinación y colaboración con las dependencias de los tres niveles de gobierno que fueran responsables.<sup>37</sup>

En el marco del proceso de reestructuración de la administración pública federal, la recién iniciada administración del presidente Carlos Salinas de Gortari ponderó la necesidad de generar mayores espacios para la eficiente atención de las situaciones de emergencia que se generaban en el territorio nacional. Fue así que con fecha 13 de febrero de 1989, entró en vigor el acuerdo mediante el cual se reformó y adicionó el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en lo que se incluyó la creación de la Subsecretaría de Protección Civil y Readaptación Social y la Dirección General de Protección Civil. La dotación de infraestructura y recursos humanos capacitados para ambas dependencias se aceleraría en el transcurso de los años noventa del siglo pasado, cuando se suscitaron desastres naturales de gran impacto, que requirieron la inmediata y eficiente respuesta de autoridades y sociedad.<sup>38</sup>

Otro paso importante en la evolución de las políticas públicas y la cultura en la materia que nos ocupa se registró el 11 de mayo de 1990, cuando fue publicado y entró en vigor el decreto que creó el Consejo Nacional de Protección Civil, como una instancia consultiva y de coordinación, con la cual se buscaría una motivación y mayor participación de la sociedad, tanto en la formulación de programas como en la concreción de éstos. Su estructura incluiría las figuras de los consejos estatales y municipales, a través de los cuales se trabajaría para involucrar en compromisos claros a agrupaciones y

---

<sup>37</sup> Delgadillo Macías. *Op.Cit.* p.87; Reyes Chargoy. *Op.Cit.* p. 149. Un ejemplo concreto de la sistematización de estas labores lo constituyen las de monitoreo permanente que se hace a los volcanes Popocatepetl y Colima, que son de los de mayor riesgo por su violenta e intempestiva actividad y que se encuentran muy próximos a zonas densamente habitadas.

<sup>38</sup> Delgadillo Macías. *Op.Cit.* p. 87; *Curso Básico del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC)*. México, Secretaría de Gobernación-CENAPRED, 2004. p.6.



actores sociales, en lo que tendría prioridad la elaboración de los diagnósticos sobre las situaciones específicas en materia de protección civil que privaran en entidades y municipios para diseñar estrategias y acciones de prevención específicas.<sup>39</sup>

Para apuntalar el desempeño del Consejo Nacional de Protección Civil y de sus correspondientes en estados y municipios, a partir de 1990 se pusieron en marcha diversas acciones por parte del Gobierno de la República, que deberían ser coadyuvantes en situaciones de contingencia. Tales fueron los casos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, orientado entre otras cosas a la planificación de asentamientos humanos y evitar que éstos se situaran en zonas de riesgo. El Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente, con el propósito de disminuir los factores que ocasionaban la contaminación, como la emisión discrecional de gases y sustancias tóxicas, así como el freno a la deforestación. El Programa Nacional de Salud, el que además de identificar y prevenir eventuales brotes epidémicos, coadyuvaría al auxilio de los núcleos de población que fueran afectados por desastres naturales. Esta estrategia genérica fue apuntalada al año siguiente con la instrumentación del Programa Nacional de Protección Civil para el periodo 1990-1994; y el Atlas Nacional de Riesgos, que fue producto de un exhaustivo diagnóstico que comenzó a integrarse desde los días posteriores a los sismos de 1985, y que seis años después se constituía en la referente para reforzar el trabajo de gobierno y sociedad para prevenir nuevas contingencias de esa o una mayor envergadura.<sup>40</sup>

Con respecto al contenido del Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994, cabe destacar que incluyó cinco líneas estratégicas las que, con algunas variantes en función de las circunstancias que imperan, se han

---

<sup>39</sup> Reyes Chargoy. *Op.Cit.* p. 149. Esta ambiciosa expectativa de contar en un tiempo razonable con una eficiente cobertura territorial a la problemática de la Protección Civil, se tropezó desde un primer momento con la apatía y visible desdén con que se condujeron las instancias responsables en varias entidades federativas y centenares de municipios.

<sup>40</sup> *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994*. México, SEDUE, 1990; *Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990-1994*. México, SEDUE, 1990; *Programa Nacional de Salud 1990-1994*. México, Secretaría de Salud, 1990; *Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994*. México, Secretaría de Gobernación, 1991; *Atlas Nacional de Riesgos*. México, Secretaría de Gobernación, 1991. Sin embargo, la plena aplicación de las reglamentaciones que se contienen en esos programas han tenido como principal elemento disuasorio las prácticas de corrupción en todos los niveles, por lo que los riesgos no se han diluido en un margen aceptable.

mantenido vigentes hasta nuestros días. La primera de ellas es de *instrumentación*, en la cual se prevé la ejecución de acciones de concertación y coordinación para avanzar en la constitución o reactivación de los consejos locales de protección civil; dotar de recursos a las unidades de Protección Civil e impulsar la elaboración de programas por tipo de fenómeno en el ámbito de los subprogramas de prevención, auxilio y recuperación. En segundo término se ubica la de *equipamiento*, donde se aplicarán guías metodológicas para la estructuración de comités y programas internos de protección civil, se diseñarán y equiparán sistemas de comunicación para situaciones de emergencia y sistematizar los acervos de información.

En tercera instancia se considera la línea estratégica de *difusión y capacitación*, en la que se incluye la promoción de convenios de colaboración y coordinación con la comunidad científica, para la difusión de nuevas tecnologías y de investigaciones diversas, por medio de cursos, seminarios y foros de interés para la población en su conjunto y que aporten resultados prácticos para la mitigación de daños. También abarca el establecimiento de una comunicación permanente con grupos de opinión representativos; la promoción de jornadas locales de protección civil y campañas de comunicación social que contribuyan a inducir entre la ciudadanía la adopción de actitudes de autocuidado y autopreparación y de aprendizaje de conductas a observar ante la ocurrencia de desastres, con la finalidad de avanzar en la creación de una sólida cultura de Protección Civil.

En un cuarto lugar se ubica el *intercambio científico y tecnológico*, a través del cual se plantea adquirir recursos de ese tipo y obtener apoyos en los países con mayor desarrollo en la materia, mediante el establecimiento de convenios de cooperación e intercambio en el marco del Decenio Internacional decretado por la ONU. Y por último una línea de *normatividad*, contexto en el que se reconoce la necesidad de contar con un marco jurídico unificado para regular la protección civil, proponiendo el mecanismo de consulta a los ciudadanos como

una vía de promover la participación de los mismos para asumir de manera corresponsable las tareas adecuadas a partir de un debate democrático.<sup>41</sup>

Es importante destacar que la proliferación y consolidación de las políticas públicas y la cultura de la Protección Civil registró a poco más de un lustro de su institucionalización avances importantes, como lo puso de manifiesto el hecho de que en el transcurso de los primeros años de la década de los noventa varias entidades federativas emitieron sus legislaciones específicas: Colima, Guerrero, Quintana Roo, Querétaro y Puebla, en 1992. Mientras que al año siguiente hicieron lo propio Tamaulipas, Sonora, Michoacán, Morelos y Jalisco. Durante 1994 únicamente legislaron en ese sentido los poderes del estado de México. Las disposiciones emitidas por esos gobiernos estatales se caracterizan por su diferente conceptualización en la materia. Por ejemplo, los dos únicos aspectos en común que figuran en las 10 leyes son los de Consejo Estatal y Grupos Voluntarios. Los Sistemas Municipales se mencionan en todos los casos menos en el de Morelos. La instancia ejecutiva u operativa a nivel estatal se precisa en la mayoría de las legislaciones, con excepción de Guerrero y Morelos. Mientras que el Sistema Estatal es definido únicamente en los casos de Guerrero, Tamaulipas, Sonora Jalisco y México. En lo que respecta a la Participación Social, sólo es acotada en las leyes que rigen en Querétaro, México, Morelos y Jalisco. Un aspecto técnico esencial como el de Declaración de Emergencia sólo se encuentra contemplado en las normas de Morelos, Jalisco y estado de México.<sup>42</sup>

El Sistema Nacional de Protección Civil entró en una dinámica de autocrítica y perfeccionamiento en el contexto de los desastres naturales de alto impacto que se suscitaron en el país en el tiempo posterior a los sismos de septiembre de 1985, los que también han evidenciado las muchas vulnerabilidades que no ha sido posible revertir debido fundamentalmente a la carencia de recursos económicos y a la poca penetración que han tenido entre la población los rudimentos de la cultura en la materia. Así las cosas, en 1988 se

---

<sup>41</sup> *Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994*, pp. 8-9.

<sup>42</sup> Delgadillo Macías. *Op.Cit.* p. 90.

resintieron con particular intensidad los efectos del huracán *Gilberto*, que fue considerado como el más devastador del siglo XX en el país, que requirió el trabajo conjunto de los gobiernos federal y de los estados de Yucatán, Quintana Roo, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, cuando concluía la administración del presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

Las explosiones suscitadas en el sector Reforma de la ciudad de Guadalajara, Jalisco, en la primavera de 1992, tuvieron como una arista novedosa en apoyo a la población que resultó damnificada la participación de las diferentes vertientes del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que sin bien fueron efectivas, marginaron de todo protagonismo al ayuntamiento local, que fue visiblemente superado en cuanto a su capacidad operativa por la magnitud del desastre. Similar situación se registró al año siguiente con motivo de las inundaciones que ocurrieron en la fronteriza ciudad de Tijuana, Baja California, en donde los gobiernos federal y estatal de propia iniciativa instrumentaron las diferentes acciones del Sistema Nacional de Protección Civil así como las del PRONASOL.<sup>43</sup>

De las experiencias acumuladas en esos años se llegó a la conclusión de que eran necesarios cuando menos tres subprogramas en el seno del Sistema Nacional de Protección Civil, para actuar con la mayor eficiencia posible en situaciones de desastre. El primero de ellos de *Prevención*, consistente en un conjunto de medidas destinadas a evitar y/o mitigar el impacto destructivo de las situaciones de contingencia, en lo que se incluyen planes de seguridad y varias líneas de acción, destacando aspectos de planeación, organización, educación y capacitación, participación social, comunicación y control y evaluación. En segunda instancia se instituyó el subprograma de *Auxilio*, entendido como el conjunto de actividades destinadas a rescatar y salvaguardar la integridad física de las personas y de sus bienes, así como a mantener en funcionamiento los servicios y equipamiento estratégicos. Entre otras actividades comprende: alerta, evaluación de daños, coordinación de emergencias, comunicación social y otras. Un tercer subprograma es el

---

<sup>43</sup> *Ibid.* pp. 100-101.

denominado de *Apoyo*, que consiste en esencia en la instrumentación de tareas administrativas que habitualmente respaldan las políticas y acciones de los dos subprogramas precedentes.<sup>44</sup>

Hacia principios de los años noventa del siglo pasado se procedió también a la construcción de una tipología básica de fenómenos perturbadores, lo que permitió detallar aún más los mecanismos de diagnóstico y prevención. Así las cosas, una primera arista consideró los de carácter geológico, principalmente los sismos y la actividad volcánica, a partir de la base de que buena parte del territorio nacional se asienta sobre el llamado Cinturón de Fuego del Pacífico y una serie de grandes fallas de las plataformas continentales, que explican la recurrencia de desastres de ese tipo. En segundo lugar se ponderan los de tipo hidrometereológico, como huracanes e inundaciones, que por lo general se suscitan durante las estaciones de verano y otoño sobre las dos costas oceánicas y la porción del Caribe que corresponde a México. En tercera instancia se identifican las contingencias químicas, como explosiones, incendios y fugas de sustancias tóxicas, riesgos que se han configurado como consecuencia de la industrialización de varias regiones del país. En cuarto sitio se ubican los fenómenos sanitarios que devienen de la contaminación y las epidemias, susceptibles de ocurrir en zonas urbanas de alta concentración demográfica y comarcas rurales pobres y marginadas, respectivamente. Por último se refieren las de tipo socio-organizativo, como son los casos de accidentes en el transporte y/o por concentraciones masivas de personas en eventos de tipo religioso, político y/o deportivo, entre los más frecuentes.<sup>45</sup>

Con el paso del tiempo se ha configurado también un mecanismo general de organización institucional para atender las situaciones de desastre que se ubica en tres niveles. El primero de ellos se denomina como *organización ejecutiva*, a cargo del gobierno en sus tres niveles: federal, estatal y municipal, por medio de unidades de protección civil. Se presume que es en esta instancia

---

<sup>44</sup> *Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994*; Delgadillo Macías. *Op.Cit.* p. 95.

<sup>45</sup> *Atlas Nacional de Riesgos*. pp. 12-19; Delgadillo Macías. *Op.Cit.* p. 93

en la que recae la mayor parte de la responsabilidad de garantizar la seguridad a la población, sus bienes y protección del medio ambiente. La *organización consultiva* involucra a los consejos de protección civil de los tres niveles de gobierno, y se constituyen en el espacio de coordinación y concertación entre los sectores organizados de la sociedad, hayan o no sido afectados por alguna situación de contingencia. Y una tercera instancia es la organización participativa, que corresponde a los cuerpos voluntarios y grupos organizados de la ciudadanía, cuyo ámbito de actuación estará determinado por las circunstancias que priven en torno al evento que se atiende.<sup>46</sup>

Cabe destacar que uno de los principales obstáculos para la eficiente aplicación de los propósitos Sistema Nacional de Protección Civil lo ha constituido la carencia de recursos económicos, de los que se pueda disponer de inmediato y que genera la permanente fricción entre los tres ámbitos de gobierno. Fue en ese contexto que hacia finales de los años noventa se ideó y puso en vigor el denominado Fondo Nacional de Desastres Naturales (FONDEN), cuyas reglas de operación fueron emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 31 de marzo de 1999. La aplicación de este programa del Gobierno de la República implica la valoración objetiva de los daños suscitados por las situaciones de contingencia, con el objeto de precisar los montos de dinero que se pueden destinar para emprender las labores de reconstrucción a la brevedad posible. Sin embargo, su aplicación también ha dado lugar a la controversia con estados y municipios, tanto por los tiempos para emitir o no declaratorias de desastre como para establecer los recursos económicos a ejercer.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Delgadillo Macías. *Op.Cit.* p. 94.

<sup>47</sup> Reyes Chargoy. *Op.Cit.* p. 149. Inclusive el manejo del FONDEN presumiblemente ha dado lugar a situaciones de corrupción como la que involucró a su titular en el periodo 2000-2004, Carmen Segura Rangel, la que fue acusada de desviar dinero de ese fondo para respaldar el proyecto político personal del licenciado Santiago Creel Miranda, Secretario de Gobernación, cuando buscada convertirse en el candidato del Partido Acción Nacional (PAN) a la Presidencia de la República.

### Capítulo III

## FUNDACION Y DESARROLLO DE LAS INSTITUCIONES DE PROTECCION CIVIL EN MICHUACAN

### La legislación y el debate sobre el tema

Como en el caso general del país en el estado de Michoacán la configuración de la cultura de la Protección Civil es una actividad relativamente novedosa y ese ha circunscrito a la evolución de la misma en el escenario nacional. Las situaciones de desastre natural han sido una constante a lo largo de la historia de la entidad y la atención de ellas se ha caracterizado, hasta tiempos recientes, por la improvisación de autoridades y sociedad para revertir en la medida de lo posible los efectos negativos de las mismas. Algunos de las contingencias naturales que a lo largo de los siglos han afectado a Michoacán, han quedado incluso como referentes emblemáticos, como es el caso del nacimiento y actividad eruptiva del volcán de Parícutín, cuyo cincuentenario fue conmemorado ampliamente en 1993, y se constituye en uno de los principales atractivos científicos en el ámbito de la geología así como del sector turístico.<sup>1</sup>

El desarrollo histórico y social de Michoacán se explica en buena medida en el contexto de situaciones de desastre que, desde nuestra particular percepción, condicionaron el rumbo que tomó en esas coyunturas. Además de

---

<sup>1</sup> *Atlas Estatal de Riesgos*. Morelia, Gobierno del Estado 1992; Víctor Hugo Garduño Monroy, et.al. *Carta Geológica de Michoacán. Escala 1: 250 000*. Morelia, Universidad Michoacana, 1999. p.39.

los ejemplos que hemos mencionado en el capítulo precedente, sobre el surgimiento y actividad de el volcán Jorullo en 1759, la crisis agrícolas de 1785-1786 y las epidemias de cólera de 1833 y 1850, resultan sumamente ilustrativos otros momentos del acontecer de la entidad en los que se suscitaron desastres naturales, que impactaron de manera profunda a la sociedad e influyeron en la ulterior evolución económica, social y política. En ese tenor cabe referir como sumamente significativa la confluencia de contingencias naturales y antrópicas en la coyuntura de la conquista española de Michoacán, en lo que adicionalmente se advierte la percepción que tenían los pueblos mesoamericanos respecto de los fenómenos de la naturaleza y su evidente impotencia para afrontarlos para diluir sus catastróficos efectos.

Así las cosas, en el lapso 1519-1521, las huestes al mando de Hernán Cortés efectuaron el sitio sobre México-Tenochtitlán y una vez sojuzgada la altiva capital de los aztecas, irrumpieron crecientemente en el señorío purépecha o tarasco. La *Relación de Michoacán* narra como este acontecimiento coincidió con el desarrollo de situaciones de contingencia que atribuyeron a la voluntad de sus dioses. En efecto, “dice esta gente que antes que viniesen los españoles a la tierra, cuatro años continuos se les hendían sus cúes, desde lo alto hasta bajo, y que lo(s) tornaban a cerrar, y luego se tornaba(n) a hender, y caían piedras como estaban hechos de laxas sus cúes, y no sabían la causa de esto, más que lo tenían por agüero. Ansímismo dicen que vieron dos grandes cometas en el cielo, y pensaban que sus dioses habían de conquistar o destruir algún pueblo, y que ellos habían de ir a destruirle, y miraba esta gente mucho en sueños”.<sup>2</sup>

Lo que sería la larga secuela de epidemias que marcarían la vida social del país y la entidad durante los siguientes cuatro siglos y que fueron desastres de tipo antrópico frecuentemente, también se configuró en el contexto de la irrupción de los conquistadores europeos. De la propia *Relación de Michoacán* se

---

<sup>2</sup> *Relación de las ceremonias y ritos y población y gobierno de los indios de la Provincia de Michoacán (1541)*. Estudio preliminar de José Corona Núñez. Morelia, Balsal Editores, S.A., 1977. p. 231. Es más que palpable la visión providencialista que tenían los habitantes del Michoacán prehispánico con respecto a los fenómenos naturales que de manera recurrente trastornaban su vida cotidiana.



destaca que "... y vino luego una pestilencia de viruelas e cámaras de sangre por toda la provincia, y murieron todos los obispos de los cúes, y todos los señores, y el cazonci viejo Zuangua murió de las viruelas, y quedaron sus hijos Tangánxoan por otro nombre Tzintzicha, que era el mayor, Tirimarasco, Azinche, Cuini. Vinieron, pues, otra vez otros diez mexicanos, a pedir socorro, y llegaron a la sazón que toda la gente lloraba por la muerte del cazonci viejo..."<sup>3</sup>

Cuatro siglos después las condiciones de indefensión frente a los desastres naturales y antrópicos no habían cambiado de manera significativa en Michoacán. Ilustrativa al respecto es la situación generada por el sismo del 15 de abril de 1941, en la porción suroeste de la Tierra Caliente y las zonas colindantes de Jalisco y Colima. La ciudad capital de esta última entidad quedó virtualmente destruida, mientras que en nuestro estado los municipios más afectados fueron los de Coalcomán, Chinicuila, Arteaga, Aguililla, Aquila, Buenavista Tomatlán, Tepalcatepec, Apatzingán y Uruapan. El testimonio del alcalde de Chinicuila, con cabecera en Villa Victoria, puso de manifiesto la magnitud de la tragedia, pues "la zona completamente montañosa, se estremeció ruidosamente durante los dos minutos que duró el temblor. De pronto el cielo enrojece y se oscurece todo... Y en medio de tanta desolación, los habitantes de Villa Victoria presenciaron lo más espantoso que concebirse pueda. Los desmoronamientos de las montañas se sucedían vertiginosamente y todo se oscurecía por la polvareda. Los hombres, las mujeres y los niños corrían despavoridos, sin saber adónde, cayendo y levantándose, salvando las enormes grietas abiertas a sus pies, de más de un metro de ancho... en tanto que de aquellas grietas salían enormes chorros de agua que alcanzaban una altura considerable".<sup>4</sup>

Las autoridades estatales y federales reaccionaron con tal lentitud que suscitaron el malestar generalizado de la población damnificada y de amplios

---

<sup>3</sup> *Ibid.* pp. 244-245. El cazonci Zuangua fue contemporáneo del décimo huey tlatoani mexica Cuitláhuac, quien no pudo organizar y dirigir la campaña contra los invasores españoles al ser también afectado por la viruela y morir repentinamente no obstante su encumbrada posición.

<sup>4</sup> Verónica Oikión Solano. *Michoacán en la vía de la unidad nacional, 1940-1944*. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1995. p.251.

sectores de la opinión pública local y nacional, con lo que de paso se hizo manifiesta la nula cultura que existía en materia de Protección Civil. El Gobernador Félix Ireta Viveros acudió a la zona más afectada, el territorio del municipio de Coalcomán, tres días después y en el tiempo precedente únicamente había enviado “una brigada con material médico” bajo la coordinación del licenciado Natalio Vázquez Pallares. Mientras que el presidente Manuel Avila Camacho desde las horas posteriores al desastre había exhortado a la sociedad a la solidaridad con los afectados, mediante la colectación de recursos económicos para enviarlos a la brevedad posible. Asimismo, el titular del Ejecutivo Federal acordó modificaciones al presupuesto de la Nación para el año de 1941 y canalizo medio millón de pesos para las acciones de rescate y reconstrucción.<sup>5</sup>

Conforme transcurrieron las semanas el clima generado por el terremoto del 15 de abril se tornó desesperante. El presidente municipal de Aguililla se lamentaba de que el auxilio gubernamental no llegara para mitigar las condiciones de miseria que agobiaban a sus conciudadanos, asegurando que “por temblores pasados y actuales la totalidad del pueblo destruido, acampando a la intemperie, sin esperanzas de remedio a la situación”. A su vez el alcalde de Chinicuila informó tres días después del sismo que el número de muertos ascendía a cinco y los heridos no podían determinarse; el pánico cundía entre el vecindario por las replicas del fenómeno, por que “sólo hay miseria y hambre ya que los habitantes quedaron sin hogares, siendo su inmensa mayoría completamente pobres”. En opinión de la doctora Verónica Oikión, “el factor sorpresa y la nula organización de sistemas de protección civil hicieron que las consecuencias de este terremoto obstaculizaran la pronta ayuda eficaz entre las comunidades afectadas”.<sup>6</sup>

Cuando se suscitaron los temblores del 19 y 20 de septiembre de 1985, Michoacán como el resto del país se encontró en completa situación de

---

<sup>5</sup> *Ibid.* pp. 249-250.

<sup>6</sup> *Ibid.* pp. 251-252. El general Lázaro Cárdenas del Río se presentó en los municipios afectados a partir del 24 de abril, y con su probada capacidad de convocatoria motivó la organización de los núcleos campesinos de la zona para emprender las labores de reconstrucción prácticamente sin ayuda de algún tipo de parte de los tres niveles de gobierno.

vulnerabilidad para hacer frente con eficiencia a esta inédita contingencia. En su V Informe de Gobierno el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano desatacó que “hace diez días, el pasado 19, el país fue sacudido por un sismo de gravísimas consecuencias. La afectación mayor la sufrió la capital de la República, donde se registran millares de muertos, desaparecidos y heridos, así como la destrucción de cientos de edificaciones, y daños de diverso orden en una infinidad más, en servicios e instalaciones. La pérdida de cinco vidas debemos lamentar en Michoacán a causa de este fenómeno: tres en Lázaro Cárdenas y dos en Cotija. Tenemos, además, casas, edificios y servicios dañados en 49 municipios; con mayores consecuencias en Lázaro Cárdenas, Coalcomán, La Huacana y Cotija”.<sup>7</sup>

El propio titular del Ejecutivo del Estado se encargó de hacer manifiesta la ausencia de cualquier indicio de la cultura de la Protección Civil y lo endeble de la respuesta ante el desastre, ya que “a la fecha, la responsabilidad y solidaridad de la población en general, han permitido que se restablezca la normalidad en la vida del estado, aun en los puntos con daños mayores, los cuales se reparan con la colaboración de la gente y distintas acciones de dependencias federales y estatales. En esta tragedia nacional, el pueblo michoacano ha hecho sentir, de muchas maneras su solidaridad para con aquellos en desgracia, tanto del propio Estado, como de otras partes de la República. A un llamado que se hizo para auxiliar a los afectados en la capital del país, principalmente con pipas de agua y del Estado, se tuvo de inmediato una amplia e intensa respuesta: se pusieron en marcha iniciativas de distintas personas y grupos, como un maratón en Morelia, de las radiodifusoras de nuestra capital, enlazadas y de la estación local de televisión, acción que se repitió en Apatzingán, Uruapan y Zamora; colectas organizadas en prácticamente todos los municipios de la entidad; colectas del Voluntariado y el DIF, apoyadas por organizaciones privadas, clubes de servicios, agrupaciones políticas y sociales, por trabajadores y funcionarios, etc.”<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. *V Informe de Gobierno*. Morelia, Gobierno del Estado, 1985. p. 1.

<sup>8</sup> *Ibid.* pp. 1-2. En ocasión del V Informe, el 29 de septiembre de 1985, el Gobernador Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano agradeció públicamente al embajador de Suiza en México, Marcel Disler, el apoyo

En el tiempo subsecuente se organizó el Comité Estatal de Solidaridad con el objeto de sistematizar las actividades de colectación de ayuda para la población damnificada tanto en Michoacán como la ciudad de México. Hasta el mes de agosto de 1986, esa estructura había reunido alrededor de 259. 8 millones de pesos, que fueron depositados en una institución bancaria y generaron intereses por más de 101 millones de pesos. Dos tercios de ese dinero fueron canalizados a instancias como la Secretaría de Urbanismo y la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, para rehabilitar caminos, escuelas, edificios públicos y casas-habitación afectados por los sismos. En ese tenor, durante el VI Informe de Gobierno, el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano anunció que, “el resto, \$ 112’370, 686.32, ha propuesto el Comité y este Ejecutivo está de acuerdo con ello, se destine a un fondo que con carácter permanente brinde asistencia en casos de desastres y a apoyar a instituciones de auxilio en estos casos. Muy próximamente se hará del conocimiento público el destino preciso de esos recursos reunidos con la solidaridad y el altruismo de los michoacanos, a cuyo servicio deben seguir asignados”.<sup>9</sup>

Sin embargo ante el inminente cambio de administración que tuvo lugar el 15 de septiembre de 1986, cuando el ingeniero Luis Martínez Villicaña asumió la Gubernatura de Michoacán, dicho proyecto no se concretó y nunca se supo el destino de esos recursos. Quizás en ello influyó el hecho de que el nuevo Gobierno del Estado, ya abiertamente distanciado de su predecesor, se abocó a canalizar las incipientes acciones en esta materia a lo contenido en el decreto del 6 de mayo de ese año que estableció las bases para la fundación del Sistema Nacional de Protección Civil. Los trabajos para construir la infraestructura en el ámbito estatal fueron encomendados al Secretario General de Gobierno, Jaime Genovevo Figueroa Zamudio y sus colaboradores. Es

---

del Cuerpo Suizo para Misiones de Socorro en Casos de Catástrofe el que participaba en las labores de reconstrucción del hospital regional de ciudad Lázaro Cárdenas, con una inversión de alrededor de 300 mil dólares.

<sup>9</sup> Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. *Sexto Informe de Gobierno*. En: *La Voz de Michoacán*. Morelia, 13 de agosto de 1986. p. 11. El responsable directo de la captación y manejo de dichos recursos fue el profesor Octavio Ortiz Melgarejo, quien manifestó ante representantes de medios de comunicación que el dinero para integrar dicho fondo ascendería a 125 millones de pesos. (Cfr. *La Voz de Michoacán*. Año XXXVIII, No. 11,850. Morelia, 31 de enero de 1986. p. 20-A).

importante destacar que en ese entonces no se generó legislación en algún sentido en materia de Protección Civil por parte de los poderes del Estado, debido en buena medida al creciente clima de efervescencia política y social, con motivo del sucesivo protagonismo de la Corriente Democratizadora del PRI y del Frente Democrático Nacional (FDN), que aglutinaba a los grupos neocardenistas que exigieron y lograron la caída del Gobernador Luis Martínez Villicaña en diciembre de 1988, en la coyuntura de la movilización contra el presunto fraude electoral que frustró el primer intento de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano para alcanzar la Presidencia de la República.<sup>10</sup>

El Ejecutivo del Estado fue asumido con carácter de interino por el doctor Jaime Genovevo Figueroa Zamudio, quien no encontró las condiciones adecuadas en el periodo de su mandato, diciembre de 1988 a septiembre de 1992, para elaborar un proyecto que permitiera una mayor actividad en torno a la elaboración de la legislación y la infraestructura material de la Protección Civil. Al respecto cabe apuntar que lo más relevante en ese sentido, lo constituyó la reestructuración que se hizo del comité coordinador del Sistema Estatal de Protección Civil, en un acto efectuado en palacio de gobierno, en Morelia, el 9 de marzo de 1989, siendo integrado por el licenciado Jorge Mendoza Alvarez, Secretario General de Gobierno, como coordinador general; el licenciado José de Jesús Camarena García, Subsecretario de Gobernación, como secretario técnico; el C.P. Alfonso Quiroga Díaz, Tesorero General del Estado; y el doctor Adalberto García de León, en ese entonces director del H. Cuerpo de Rescate, el que fungió como director operativo.<sup>11</sup>

Las difíciles circunstancias que afrontó la administración del doctor Jaime Genovevo Figueroa Zamudio, por la permanente movilización de los integrantes del Partido de la Revolución Democrática (PRD), que aglutinaba a los diferentes grupos neocardenistas de la entidad, tampoco permitieron condiciones para que se tomaran un mayor protagonismo en las acciones que

---

<sup>10</sup> Entrevista al doctor Adalberto García de León, ex Director Estatal de Protección Civil, efectuada por Rafael Mora Villafuerte, en Morelia, Michoacán, el 14 de septiembre de 2005; Pascal Beltrán del Río. *Michoacán, ni un paso atrás. La política como intransigencia*. México, Proceso, 1993. pp. 31-37.

<sup>11</sup> *La Voz de Michoacán*. Año XLI, No. 12,959. Morelia, 10 de marzo de 1989. p. 27-A; Entrevista al doctor Adalberto García de León.

instrumentó el Gobierno de la República para instituir desde en septiembre de 1988 el CENAPRED; y en 1990 el Consejo Nacional de Protección Civil, por lo que el Sistema Estatal de Protección Civil figuró en los hechos como un mero enunciado. Las actividades en auxilio de la población en situación de desastre continuaron dependiendo en su generalidad de las delegaciones de la Cruz Roja Mexicana, los cuerpos de bomberos y grupos espontáneos a lo largo de la geografía estatal.<sup>12</sup>

Fue hasta que se diluyó lo suficiente el conflicto político y social que propició la caída del Gobernador Constitucional Eduardo Villaseñor Peña, y se consolidó la administración interina del licenciado Ausencio Chávez Hernández, que se dieron pasos en firme en la instrumentación de las instituciones y la cultura de la Protección Civil en Michoacán, para ponerse a tono con los acelerados logros que en ese sentido registraban el Gobierno de la República y buena parte de las otras entidades federativas. Así las cosas, desde la primavera de 1993 se integro, analizó y puso a debate un proyecto en ese sentido que en buena medida recogía la experiencia de los poderes de la Unión y de gobiernos estatales que habían promulgado leyes de ese tipo. Sin embargo, en las actividades inherentes no se logró una amplia participación de la sociedad la que a pesar de las reiteradas convocatorias de la Secretaría General de Gobierno, principalmente a grupos empresariales, la iglesia católica, maestros e intelectuales, no presentó opiniones ni propuestas para enriquecer el debate y que en determinado momento quedaran plasmadas en la ley.<sup>13</sup>

Con fecha 23 de diciembre de 1993 se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo (POGCEMO)*, la denominada Ley de Protección Civil, la que tuvo efecto de inmediato. En su contenido se destaca la definición conceptual de que, “se entiende por protección civil, al conjunto de principios y normas a observar por las autoridades y por la sociedad en general, en la prevención, protección y auxilio

---

<sup>12</sup> Beltrán del Río. *Op.Cit.* pp. 45-47; Entrevista al doctor Adalberto García de León.

<sup>13</sup> Entrevista al licenciado Agustín Velázquez Fernández, ex Subsecretario de Seguridad Pública y Protección Civil del Gobierno del Estado, por Rafael Mora Villafuerte, en Morelia, Michoacán, el 4 de febrero de 2006.

ante la eventualidad de una catástrofe, desastre o calamidad pública, provocada por agentes naturales o humanos”. En ese tenor, se establecía la obligación de todos los ámbitos de gobierno y sociales para participar en determinado momento en actividades propias de la Protección Civil. En esa secuencia se precisó que el Sistema Estatal de Protección Civil estaría integrado por: I.- El Consejo Estatal de Protección Civil; II.- La Unidad Estatal de Protección Civil; III.- Las Unidades Municipales de Protección Civil; y IV.- Los Grupos Voluntarios. Acto seguido se establecieron las atribuciones de cada uno de estos actores, sus mecanismos de renovación y periodicidad de sus reuniones, así como la interlocución y la cooperación con otros organismos similares de carácter nacional y estatal.<sup>14</sup>

En otra parte de este ordenamiento se establecían las condiciones y la forma en la que se atendería la denuncia popular por parte de las diferentes instancias de Protección Civil, “todo hecho, acto u omisión que cause o pueda causar situaciones de peligro o desastre para la población, contraviniendo las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la Protección Civil. Asimismo se establecía la obligatoriedad de los miembros de las diferentes unidades de Protección Civil para atender los requerimientos en cuestión. Otro aspecto que se consideró en esta legislación fue el de la inspección y vigilancia, siendo atribución de esas instancias la revisión de establecimientos en los que se registrara alta y constante afluencia de personas, con el objeto de que guarden las condiciones necesarias de estancia y seguridad para garantizar la integridad física de los ciudadanos. En la parte final se mencionan las sanciones administrativas y los recursos de inconformidad de los que se puede hacer uso ante la aplicación de la ley.<sup>15</sup>

Las actividades en la materia en el ámbito estatal fueron continuadas durante la administración del licenciado Víctor Manuel Tinoco Rubí (1996-2002), cuando la entidad entró en una fase de estabilidad política sin

---

<sup>14</sup> *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo. (POGCAMO). T. CXVII, No. 89. Morelia, 23 de diciembre de 1993. pp. 1-6.*

<sup>15</sup> *Ibid.* pp. 6-11.



precedentes tras 10 años de constante confrontación entre los grupos y actores político más relevantes, propiciada por la configuración y sólido posicionamiento del neocardenismo. Así las cosas, con fecha 6 de julio de 1998 se publicó en el *POGCEMO* el decreto mediante el cual se fundió y entró en operación el Centro Estatal para la Prevención de Desastres del Estado de Michoacán, siendo el correspondiente a nivel local del CENAPRED que había sido constituido desde septiembre de 1988 por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, con lo que se hizo manifiesto el desfase de casi una década que existía entre las dos instancias de gobierno en cuanto a la instrumentación de la estrategia y acciones propias de la Protección Civil.

En los considerandos de rigor se estipuló que, “el Centro Estatal de Prevención de Desastres del Estado de Michoacán, coadyuvará a orientar la toma de decisiones en caso de siniestro o desastre en la entidad, a través de un conocimiento especializado en la materia, contribuyendo al logro de los objetivos del Sistema Estatal de Protección Civil”. Los cuatro grandes objetivos de la nueva institución serían: I.- Elaborar y aplicar programas permanentes para la prevención y mitigación de desastres en el Estado; II.- Proporcionar la capacitación profesional y técnica en la materia al sector público, privado y social que lo requiera; III.- En general, apoyar la difusión de medidas de preparación y autoprotección a la población ante la contingencia de un desastre o siniestro; y IV.- las demás que se contemplen en otras disposiciones jurídicas, o que le asigne el Gobernador del Estado o el Secretario de Gobierno.<sup>16</sup>

De entre las nueve funciones básicas que le fueron asignadas al momento de su creación al Centro Estatal para la Prevención de Desastres del Estado de Michoacán, se ubican como las seis más importantes las siguientes: I.- Investigar, estudiar y observar los peligros, riesgos y daños provenientes de elementos, agentes o fenómenos naturales o humanos que puedan dar lugar a desastres, en coordinación con las dependencias responsables. II.- Promover, apoyar y llevar a cabo la capacitación en la materia de los profesionales, especialistas y técnicos del estado. III.- Integrar un acervo de información y

---

<sup>16</sup> *POGCEMO*. T. CXXII, No. 71. Morelia, 6 de julio de 1998. pp.1-2.



documentación que facilite a las autoridades e instituciones competentes la investigación, estudio y análisis, derramas y aspectos específicos en la prevención de desastres. IV.- Difundir a las autoridades correspondientes y a la población en general a través de publicaciones, actos académicos y eventos de diversa naturaleza, los resultados de los trabajos de investigación, estudio, análisis y de recopilación de información, documentación e intercambio que realice. V.- Desarrollar investigaciones sobre el origen, consecuencia y comportamiento de los agentes perturbadores que inciden en el Estado. VI.- Instrumentar, y en su caso, operar redes de detección, monitoreo, pronóstico y medición de riesgos, en colaboración con las dependencias y organismos responsables.<sup>17</sup>

En forma simultánea la LXVII legislatura del Congreso del Estado y el Gobernador Víctor Manuel Tinoco Rubí, aprobaron y emitieron el decreto que contiene el Reglamento de la Ley de Protección Civil del Estado de Michoacán de Ocampo, la que se encontraba pendiente desde cinco años atrás cuando fue emitida la Ley de Protección Civil del Estado de Michoacán de Ocampo, lo que corrobora la percepción de evidente desfase sobre la legislación en la materia. Entre los considerandos más importantes destaca el que refiere que “debido a la situación geográfica de Michoacán, susceptible a sufrir las consecuencias sobre todo de fenómenos climatológicos, es importante contar con los instrumentos normativos que promuevan la coordinación de esfuerzos ante tal eventualidad, u otras, que perjudiquen el desarrollo normal de la vida de la ciudadanía en general”. En esa dinámica también se estipuló que, “el presente Reglamento otorga las bases jurídicas y normatividad que regulan las funciones del Sistema Estatal de Protección Civil que contempla la Ley de Protección Civil del Estado. Dicho Sistema, se establece como el conjunto de procedimientos que realizan el sector público estatal, el privado y el social, en coordinación con las autoridades municipales, a fin de ejecutar acciones conjuntas en materia de Protección Civil ante una eventualidad de desastre de origen natural o humano”.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> *Ibid.* pp. 2-4.

<sup>18</sup> *Ibid.* pp. 4-5.

En el reglamento que nos ocupa se precisaron las instancias componentes y el marco conceptual básico, destacando elementos como los de Ley, Consejo, Sistema Estatal de Protección Civil, Unidad Estatal de Protección Civil, Dirección, Grupos, Programa Municipal, Programa Especial de Protección Civil, Programa Interno de Protección Civil, Carta de Corresponsabilidad, Alto Riesgo y Extintor ABC, entre los más importantes. El artículo cinco resulta muy ilustrativo en torno a la decisión gubernamental para consolidar las políticas públicas en esta materia, pues “para la organización del Sistema Estatal de Protección Civil, el Director General podrá coordinarse y auxiliarse con las dependencias y organismos estatales y municipales, delegaciones estatales de la administración pública federal, así como con los ciudadanos que residan en el Estado, *quienes están obligados a cooperar con las autoridades en la materia para que las acciones de protección civil reguladas en la Ley se realicen en forma coordinada y eficaz*.”<sup>19</sup>

Para ese entonces se contaba ya con una tipología más o menos precisa del espectro de factores que podrían suscitar en determinado momento desastres naturales y/o antrópicos, con base en las diferentes versiones del Atlas Estatal de Riesgos, con los consecuentes trastornos a la paz y tranquilidad públicas. En primer término se ubican los de carácter geológico, como sismicidad, vulcanismo, deslizamiento y colapso de suelos, deslaves, hundimiento regional y flujo de lodo. En segunda instancia se mencionan los de origen hidrometeorológico, como lluvias, trombas, granizadas, nevadas, inundaciones pluviales y fluviales, sequías, desertificación, tormentas, huracanes, vientos fuertes y tormentas eléctricas. Asimismo, se ubicaron los de tipo químico, entre ellos incendios, explosiones y fugas de gas, de sustancias peligrosas y de productos radioactivos. En cuarto lugar se consideraron los de origen sanitario como contaminación de agua, aire y suelo; epidemias, plagas y

---

<sup>19</sup> *Ibid.* pp. 6-7. La decisión de darle carácter obligatorio a la participación gubernamental y social, respondió al hecho de que las convocatorias para conformar las instancias propias del Sistema Estatal de Protección Civil, eran desdeñadas de manera recurrentes por los grupos y actores que fueron requeridos en su momento. (Cfr. Entrevista al licenciado Pablo Flores Yañiz, ex titular de la Subsecretaría de Seguridad Pública y Protección Civil del Gobierno del Estado, efectuada por Rafael Mora Villafuerte, en Morelia, Michoacán, el 10 de enero de 2006).

lluvia ácida. Por último se mencionaron los del ámbito socio-organizativo, a saber problemas provocados por concentración masiva de personas; interrupción y desperfecto en el suministro o la operación de servicios públicos y sistemas vitales; accidentes carreteros, ferroviarios, aéreos y náuticos. No se dejaron de considerar eventualidades como actos de sabotaje y terrorismo en contra de instalaciones estratégicas.<sup>20</sup>

En el tiempo posterior varios de los ayuntamientos de los municipios más importantes de la entidad, con base en los marcos legislativos federal y estatal, de propia iniciativa han procedido a la instrumentación de sus propios reglamentos en la materia. Al respecto cabe destacar el emitido en el año 2000 por el cabildo de Morelia, en el que se considera la instauración del Consejo y la Unidad Municipal de Protección Civil. De su definición conceptual cabe destacar la que alude al desastre como “el evento en el tiempo y el espacio en el cual la sociedad o una parte de ella sufre un daño severo o pérdidas humanas o materiales, de tal manera que desajusta la estructura social, impidiendo el desarrollo normal de las actividades de la ciudad o municipio, afectándose el funcionamiento vital”. Mientras que el riesgo se entiende como “la inminente o probable ocurrencia de un siniestro o desastre consecuencia de un factor humano o natural”. En tanto que siniestro es “un evento determinado en el tiempo y espacio, en el cual uno o varios miembros de la población sufren un daño en su integridad física o patrimonial, de forma tal que afecta su vida cotidiana”. En esta tesitura se refiere a la prevención como “el conjunto de acciones dirigidas a identificar y controlar riesgos, así como la decisión de medidas destinadas a evitar o mitigar el impacto destructivo de los siniestros o desastres sobre la población, sus bienes, los servicios, públicos, la estructura productiva y el medio ambiente”.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> *Ibid.* pp. 12 y 20. En la parte final de esta ley se estableció la responsabilidad de la Dirección Estatal de Protección Civil para expedir una versión actualizada del Atlas Estatal de Riesgos del Estado de Michoacán, documento que sería revisado de manera permanente para coadyuvar en el eficaz funcionamiento del sistema estatal.

<sup>21</sup> *Reglamento de Protección Civil del Municipio de Morelia*. Mecanuscrito del año 2000. pp.1-2. Los últimos ayuntamientos capitalinos han sido objeto de fuertes corrientes de opinión crítica, por el presunto uso discrecional que han hecho de esa reglamentación, principalmente ante los empresarios de la industria del esparcimiento, toda vez que muchos establecimientos no reúnen los requisitos mínimos para operar y

## El Sistema Estatal de Protección Civil

En estricto sentido la infraestructura material de lo que se identifica en nuestro tiempo como de Protección Civil, tiene sus antecedentes más remotos en la fundación y operación de las diferentes delegaciones de la Cruz Roja Mexicana, de las cuales fue la primera la de la ciudad de Morelia constituida en 1926. En el tiempo posterior la benemérita institución tuvo un lento proceso de expansión hacia otros centros urbanos importantes como Zamora de Hidalgo, Uruapan, La Piedad de Cabadas, Zitácuaro, Apatzingán, Los Reyes y Lázaro Cárdenas. Los cuerpos de bomberos se integraron desde mediados de los años sesenta en esas mismas poblaciones atendidos por patronatos y otros mecanismos de organización de la sociedad, con una participación gubernamental de magnitud variable, lo que en buena medida explica acciones como los hermanamientos con ciudades estadounidenses para gestionar apoyos de equipo rodante y capacitación.<sup>22</sup>

Ello explica el hecho de que las autoridades estatales no hayan contado con la infraestructura necesaria para atender las situaciones de contingencia que se han sucedido en el tiempo, como fueron los casos ya enunciados del devastador sismo del 15 de abril de 1941 en la región de Tierra Caliente; y el nacimiento y actividad eruptiva del volcán Parícutin, en la jurisdicción de Uruapan, a partir del mes de febrero de 1943. En esos y otros casos prevaleció la más completa y discrecional improvisación. Por ejemplo, en el segundo de esos eventos trascendió que “el general Lázaro Cárdenas y el Gobernador de

---

algunos han tenido situaciones de contingencia menores debido a la improvisación y lo endeble de sus sistemas de seguridad.

<sup>22</sup> Entrevista con Oscar González de Cossío, ex presidente del Patronato de la Cruz Roja Mexicana, Delegación Morelia, efectuada por Rafael Mora Villafuerte, en Morelia, Michoacán, el 22 de mayo de 2006. A manera de ejemplo, en marzo de 1990 la prensa estatal daba cuenta de que el patronato del H. Cuerpo de Bomberos de la ciudad de Zamora de Hidalgo, había concluido una gestión para que la Asociación de Bomberos de Monte Bello, California, Estados Unidos, le hiciera el donativo “del equipo que desechan cada año, a través del señor José Luis Chávez Garibay, ciudadano zamorano y miembro del patronato”. (Cfr. *La Voz de Michoacán*. Año LXII, No. 13,331. Morelia, 26 de marzo de 1990. p. 7-E).

Michoacán, entonces D. Félix Ireta, prestan todo su apoyo al pueblo en desgracia, recomendando que se debe evacuar de inmediato”<sup>23</sup>.

Las cosas no habían cambiado casi cuatro décadas después y en buena medida la única infraestructura existente para atender las situaciones de desastre era el plan DN-III que corría a cargo de la SEDENA. En ese contexto, en su Primer Informe de Gobierno, en septiembre de 1981, el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, manifestó que “el Ejército Nacional continúa prestando su valiosa colaboración a la ciudadanía en las tareas de mejoramiento social. Elementos de la 21ª zona militar han hecho presencia inmediata en casos de desastre, para auxiliar a la población civil, como fue el caso en Jiquilpan, al producirse una inundación parcial de la ciudad el pasado 21 de junio, y en Felipe Carrillo Puerto el 8 de septiembre”.<sup>24</sup>

Un intento sistemático para la construcción de una infraestructura en materia de Protección Civil, que no ha tenido hasta ahora el debido reconocimiento, corrió a cargo de un grupo de ciudadanos de Morelia, encabezados por el comerciante Ignacio Bravo Valor, los que hacia mediados de los años setenta del siglo pasado se percataron de la impostergable necesidad de que la ciudad capital de Michoacán contará con una corporación de auxilio moderna y eficiente. La idea fue adoptada por el director del periódico *La Voz de Michoacán*, el veracruzano José Tocavén Lavín, el que logró motivar a varios de sus colaboradores para que se sumaran a esa iniciativa. Las reuniones se formalizaron en el transcurso del verano de 1977 en el domicilio particular de Ignacio Bravo Valor, y destacaron por su entusiasta participación el doctor Adalberto García de León, Jesús del Río, el anestesiólogo Rafael Ávalos Carranza y el doctor Marco Antonio Ramírez Villalón, miembro de la incipiente Organización Ramírez, quien ofreció una avioneta propiedad de ésta para las labores de auxilio a la población.

La administración del Gobernador Carlos Torres Manzo vio con buenos ojos esta propuesta ciudadana y colaboró en el esfuerzo para la formalización

---

<sup>23</sup> David Zavala Alfaro. *Agonía y éxtasis de un pueblo.. San Juan Parangaricutiro, Mich. Ensayo histórico-literario*. Morelia, Fimax Publicistas, 1974. p.95.

<sup>24</sup> Cárdenas Solórzano. *Primer Informe de Gobierno*. p.16.

del H. Cuerpo de Rescate de Morelia. Para principios de 1979 la posibilidad de concretar esta expectativa de la sociedad había motivado a ciudadanos de los diferentes estratos sociales y económicos. Por ejemplo, un agricultor que se mantuvo en el anonimato donó el valor de la cosecha de ciruelas de una huerta para la adquisición de un vehículo que sería habilitado como ambulancia. La relevancia de este modesto pero emblemático esfuerzo pronto se hizo manifiesto. En el verano de ese año una severa inundación asoló el pueblo de San Lucas Pío, municipio de Indaparapeo, por lo que la oportuna participación en las labores de auxilio por parte de los miembros del H. Cuerpo de Rescate coadyuvó a salvar cuando menos una decena de vidas.<sup>25</sup>

Este proceder terminó por convencer al Gobierno del Estado de la utilidad de esa corporación el que a través del Director de Policía y Tránsito, Mario Domínguez, formalizó la invitación a Ignacio Bravo Valor y el doctor Adalberto García de León, para que el H. Cuerpo de Rescate se integrara como una de las dependencias de la administración estatal y en la medida de lo posible tendría presencia y cobertura en toda la geografía michoacana. No hubo mayor problema para ello. De inmediato los voluntarios de esa agrupación procedieron a tomar cursos de capacitación con el apoyo de personajes como el capitán Heriberto López Pineda del ERUM. En ese tenor, en el mes de octubre de 1979 se llevó a cabo en Morelia el Primer Encuentro Internacional de Grupos de Emergencia, en el que tomaron parte delegaciones representativas de Estados Unidos, Canadá, Suiza, Francia, España, Brasil, Argentina y El Salvador. Este evento resultó crucial para las expectativas de vinculación y adquisición de experiencia en materia de Protección Civil, pues en los últimos meses de la gestión del licenciado Carlos Torres Manzo varios integrantes del H. Cuerpo de Rescate acudieron a los Estados Unidos para tomar varios cursos especializados.

No obstante las diferentes posiciones políticas de algunos de los principales promotores del H. Cuerpo de Rescate de Michoacán con el

---

<sup>25</sup> *La Voz de Michoacán*. Año XXXIX, No. 12,037. Morelia, 10 de agosto de 1986. pp. 2-3; Entrevista al doctor Adalberto García de León.

gobierno del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, durante los seis años de éste esa institución logró un sostenido crecimiento y a la larga se constituiría en la bases para integrar el Sistema Estatal de Protección Civil. Para el mes de agosto de 1986 se integraba con 200 elementos voluntarios radicados en las delegaciones de Morelia, Zitácuaro, Huetamo, Pátzcuaro, Ario de Rosales, Uruapan, Zacapu, Zamora, y Jiquilpan. La infraestructura a su disposición consistía en 34 ambulancias, de las cuales cinco se encontraban inutilizadas debido al deterioro propiciado por su constante y en ocasiones poco adecuado uso. De su creciente importancia en la dinámica estatal daba cuenta el hecho de que durante el año de 1985 había proporcionado 1,123 servicios, en los que no se incluyeron los prestados en la ciudad de México, cuando más de la mitad de sus integrantes se trasladaron a ella para tomar parte en las labores de rescate con motivo de los sismos del 19 y 20 de septiembre.<sup>26</sup>

En la percepción del doctor Adalberto García de León y el licenciado Agustín Velázquez Fernández, quienes en su momento estuvieron al frente de varias de las responsabilidades de la incipiente infraestructura de Protección Civil de Michoacán en el periodo 1986-1994, lo logrado en el tiempo precedente entró en una etapa de franco retroceso. No obstante que el tema tuvo prioridad nacional por la referida catástrofe, las autoridades estatales vieron muy acotada su capacidad de maniobra para consolidar al H. Cuerpo de Rescate de Michoacán, cuya infraestructura material se deterioro hacia finales de los años ochenta al grado de considerarse que la corporación era un mero enunciado. Los trastornos políticos que se agravaron en el lapso 1989-1992, ocasionaron que ni el Gobierno del Estado y mucho menos los ayuntamientos, estuvieran en posibilidad de canalizar recursos para la adquisición de vehículos y otros equipos, por lo que en varias situaciones de desastre los mandos de la institución debieron manifestarse públicamente impotentes. Fue tal la inactividad para fortalecer a las instancias de Protección Civil de la entidad, que llama la atención el hecho de que el Gobernador Jaime Genovevo Figueroa

---

<sup>26</sup> *La Voz de Michoacán*. Año XXXIX, No. 12,037. Morelia, 10 de agosto de 1986. pp. 2-3; Entrevista al doctor Adalberto García de León.



Zamudio en el IV Informe de Gobierno, de septiembre de 1990, de plano ignoró el tema, no obstante la existencia ya del comité estatal encabezado por su Secretario General de Gobierno.

Las actividades para el posicionamiento territorial del Sistema Estatal de Protección Civil fueron encomendadas desde el tiempo del Gobernador Luis Martínez Villicaña, al licenciado Juan Pineda Peñaloza, funcionario de la Secretaría General de Gobierno, quien recorrió buena parte de la geografía estatal invitando a autoridades y sectores representativos de la sociedad para tomar parte en esas tareas, pero el clima de efervescencia imperantes le impidieron obtener resultados positivos. Así las cosas, el 6 de agosto de 1989 la prensa estatal daba cuenta de que en la ciudad de Zamora de Hidalgo, se había integrado el primer Comité Municipal de Protección Civil en la entidad, mismo que sería presidido por el alcalde. En forma simultánea se anunciaba que el doctor Adalberto García de León disertaría una conferencia sobre el tema con el objeto de poner al tanto a los miembros del cabildo “sobre las funciones específicas que tiene el programa que recientemente fue establecido en el estado de Michoacán”.<sup>27</sup>

Durante los dos primeros años de la administración interina del licenciado Ausencio Chávez Hernández se incrementó la interlocución con varios sectores del Gobierno de la República, encabezado por el licenciado Carlos Salinas de Gortari, con el objeto de gestionar recursos económicos para renovar la infraestructura del Sistema Estatal de Protección Civil, contexto en el que se explica la emisión de la ley local en la materia. Asimismo, se efectuaron reformas al organigrama de la administración pública estatal, en lo que destacó la creación de la Subsecretaría de Seguridad Pública y Protección Civil, como parte integrante de la Secretaría General de Gobierno. Una vez formalizadas esas acciones la Secretaría de Gobernación autorizó dinero para la adquisición

---

<sup>27</sup> Entrevista al doctor Adalberto García de León; Entrevista al licenciado Agustín Velázquez Fernández, Jaime Genovevo Figueroa Zamudio. *Cuarto Informe de Gobierno*. Morelia, Gobierno del Estado, 1990; *La Voz de Michoacán*. Año XLII No. 13,106. Morelia, 7 de agosto de 1989. p.7-E. Como contraste, el 16 de febrero de 1987 se difundía la noticia de que el H. Cuerpo de Rescate ubicado en la ciudad de Pátzcuaro suspendería sus actividades “ya que hay demasiados gastos y no hay ninguna ayuda a esta institución, según lo manifestado por el responsable Noé Correa Landín”. (Cfr. *La Voz de Michoacán*. Año XXXIX, No. 12,221. Morelia, 16 de febrero de 1987. p. 25.



de vehículos adecuados para labores de Protección Civil, así como equipo para rescata en diversas condiciones. La mayor parte de esos materiales fueron asignados a la delegación de Morelia, a la que se le dio prioridad debido al acelerado crecimiento que registraba su población, y la que se constituía en demandante de servicios de esa naturaleza. En esa tesitura las actividades de capacitación que fueron coordinadas con el CENAPRED se concretaron en el personal de esta capital lo que generó el malestar entre los voluntarios del interior del Estado.<sup>28</sup>

El tema de la Protección Civil figuró entre las preocupaciones centrales del gobierno que encabezó desde febrero de 1996 el licenciado Víctor Manuel Tinoco Rubí, quien, como ya lo mencionábamos, encontró las condiciones políticas, sociales y económicas adecuadas para apuntalar la legislación y el quehacer material al respecto, como lo ilustra la fundación del Centro Estatal de Prevención de Desastres del Estado de Michoacán y la emisión y vigencia del Reglamento de la Ley de Protección Civil del Estado de Michoacán de Ocampo. En ese tenor, destacó el hecho de que entre sus colaboradores en las áreas competentes figuraron personajes que tenían experiencia en la materia, como fue el caso de Antonio Rodríguez Patiño, quien durante los dos primeros años de la administración fue titular de la Subsecretaría de Seguridad Pública y Protección Civil, y operó la interlocución con la LXVII legislatura local para la integración y aprobación de ambas leyes. Mientras que el experimentado galeno Adalberto García de León se desempeñaría todo el sexenio al frente de la Dirección Estatal de Protección Civil.<sup>29</sup>

Otro factor que resultó determinante para agilizar las acciones de modernización de la infraestructura de Protección Civil de Michoacán, lo constituyó el violento sismo ocurrido en el mes de enero de 1998 en la porción

---

<sup>28</sup> Entrevista al licenciado Agustín Velázquez Fernández; Guillermo Vargas Uribe. "El crecimiento urbano-territorial de Morelia (1921-1993)". En: *Ciencia Nicolaita. Revista de la Coordinación de Investigación Científica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo*. Morelia, Universidad Michoacana, noviembre de 1994. No. 7, pp.40-41.

<sup>29</sup> Entrevista al licenciado Pablo Flores Yañiz. Este ex funcionario asegura que el gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León condicionó drásticamente la entrega de recursos para los programas y acciones de Protección Civil, a que las diferentes entidades federativas tuvieran actualizada la legislación, organigrama y estructuras operativas, lo que explicaría en buena medida la celeridad con la que se integraron y aprobaron las dos leyes, en el mes de julio de 1998.

sureste de la Tierra Caliente, que afectó con particular intensidad a muchas comunidades rurales de la vasta geografía del municipio de Arteaga, y que hizo recordar los efectos del evento similar del año de 1941. En el Segundo Informe de Gobierno el licenciado Víctor Manuel Tinoco Rubí se refirió de manera genérica a las acciones llevadas a cabo, pero que no fueron significativas, toda vez que al año siguiente tanto el cabildo de esa jurisdicción como sectores ciudadanos representativos aún pedían al Gobierno del Estado, recursos económicos, para llevar a cabo las actividades de reconstrucción.<sup>30</sup>

Los logros del periodo 1996-1997 fueron sumamente magros en la materia, pues además de lo que Arteaga se destacaba como actividad relevante de la Dirección Estatal de Protección Civil el apoyo otorgado a “las víctimas de las granizadas, trombas e inundaciones registradas en diferentes partes del estado. Se enviaron víveres y medicinas a nuestros hermanos de Guerrero y Oaxaca afectados por el huracán *Paulina*. Se implementaron y desarrollaron diferentes operativos durante la Semana Santa, Noche de Muertos, el proceso electoral del mes de julio y las ferias de Morelia y Zamora. Se elaboraron planes de contingencia para hoteles, gasolineras, centros comerciales y bancarios, empresas públicas y privadas y en aquellos lugares de concentración masiva. Se organizó en coordinación con el Gobierno Federal el primer evento sobre fenómenos hidrometereológicos a nivel nacional, teniendo como sede el puerto de Lázaro Cárdenas. En su conjunto se prestaron 23,053 servicios de emergencia en el estado”.<sup>31</sup>

Cabe abundar en que como uno de los frutos del evento llevado a cabo en ciudad Lázaro Cárdenas sobre las situaciones de contingencia que propician tormentas tropicales y huracanes, fue la elaboración en el tiempo subsecuente del primer producto editorial del Sistema Estatal de Protección Civil, el documento denominado: *Plan Interinstitucional de Contingencias ante Fenómenos*

---

<sup>30</sup> Víctor Manuel Tinoco Rubí. *Segundo Informe de Gobierno*. Morelia, Gobierno del Estado, 1998. p.295.

<sup>31</sup> *Idem*. Para una entidad que ya rondaba en los cuatro millones de habitantes la actividad desplegada por las diferentes instancias del Sistema Estatal de Protección Civil, se antojaba como muy reducida, toda vez que buena parte de las “emergencias” fueron contingencias menores como la atención a alguna persona lesionada, el traslado de enfermos y/o el rescate de cadáveres en accidentes de tránsito.

*Hidrometereológicos en el Estado de Michoacán*, con base en la metodología sugerida por el CENAPRED. En el texto se destaca el exhaustivo mapeo de los habitantes, las localidades e instalaciones de la franja costera de la entidad susceptibles de ser afectadas por desastres de ese tipo. Asimismo, se precisa la ubicación de albergues y del personal de las corporaciones de auxilio que se movilizarían en caso de eventualidades. Este material recibió muchos elogios tanto del CENAPRED como de otras áreas vinculadas a la Protección Civil, aunque cabe destacar que la costa michoacana no ha registrado eventualidades de gran magnitud que permitan el desglose de la estrategia prevista y de contención que se sugiere en dicho Plan.<sup>32</sup>

El impulso dado a la legislación y la infraestructura del Sistema Estatal de Protección Civil arrojó resultados sustancialmente mayores apenas un año y medio después de su vigencia. Así las cosas, en ocasión de su Cuarto Informe de Gobierno, en enero de 2000, el titular del Ejecutivo del Estado, Víctor Manuel Tinoco Rubí, refirió a la sociedad michoacana que “en materia de protección civil se atendieron 8,800 servicios de emergencia en la ciudad de Morelia y 23,170 en el interior del Estado. Se realizaron seis mil acciones de prevención que comprendieron inspecciones, verificaciones, pláticas, simulacros, cursos, entrevistas, análisis de riesgos, evaluaciones e implementación de planes de contingencia. Existen en el estado 28 delegaciones regionales y se han constituido 28 Consejos Municipales de Protección Civil”.<sup>33</sup>

En otros rubros no había cambios significativos, pues invariablemente se dijo que “se brindó apoyo a las poblaciones que sufrieron granizadas, inundaciones, incendios y sismos, instalándose albergues en lugares estratégicos para personas damnificadas” La probada capacidad y el consecuente prestigio permitió que se comisionara a “20 elementos especialistas en estructuras colapsadas para prestar apoyo en las explosiones que se

---

<sup>32</sup> *Plan Interinstitucional de Contingencias ante Fenómenos Hidrometereológicos en el Estado de Michoacán. Temporada ciclónica 2002*. Morelia, Sistema Estatal de Protección Civil, 2002. La versión que tenemos en nuestro poder corresponde al año en mención, toda vez que de manera periódica se actualiza su contenido en cuanto a la disponibilidad de recursos logísticos para atender situaciones de contingencia de esa naturaleza.

<sup>33</sup> Víctor Manuel Tinoco Rubí. *Cuarto Informe de Gobierno*. Morelia, Gobierno del Estado, 2000. p. p.267.

suscitaron en Celaya, Guanajuato, y 15 especialistas en el manejo de desastres por inundaciones y deslaves a los estados de Puebla y Veracruz”. La relación con el Gobierno de la República en este ámbito se había estabilizado y se encontraba en una etapa de armonía y franca colaboración, ya que “en este sentido el gobierno estatal firmó un convenio de colaboración con el FONDEN, para atender los efectos de los desastres naturales, cuya magnitud superó la capacidad de respuesta de las dependencias federales y estatales; para este efecto se constituyó un fideicomiso con un patrimonio inicial de 200 mil pesos, con participaciones federales y estatales. Para ejercer los recursos aportados por el FONDEN, se constituyó un Contrato de Fideicomiso Irrevocable de Inversión y Fuente de pago entre el Gobierno del Estado y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y la Sociedad Nacional de Crédito, Institución Fiduciaria (BANOBRA)”.<sup>34</sup>

Sobre los resultados más específicos y relevantes del desempeño de las diferentes instancias del Sistema Estatal de Protección Civil, en el ocaso del siglo XX, el Gobernador Tinoco Rubí destacó que, “se coordinaron 209 acciones de apoyo y auxilio a la ciudadanía en casos de contingencia por fenómenos hidrometeorológicos, geológicos, químicos y socio-organizativos, resaltando las acciones llevadas a cabo en la costa por los daños causados por la tormenta tropical *Greg* y los incendios registrados en esta ciudad de Morelia, en las colonias Lucio Cabañas, Clara Córdoba y Solidaridad que arrojaron daños en 96 viviendas y 295 damnificados”. Como en otras ocasiones el funcionario deploraba lo limitado de los recursos y la endeble presencia de la cultura de la Protección Civil para diluir los márgenes de riesgo, principalmente entre núcleos de población en condiciones de pobreza y marginación en zonas urbanas y rurales.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> *Ibid.* pp. 267-268.

<sup>35</sup> *Idem.* El licenciado Pablo Flores Yañiz asegura que tanto el Gobernador Tinoco Rubí como los sucesivos secretarios generales de Gobierno, Antonio García Torres y Juan Benito Coquet Ramos, mantuvieron la interlocución permanente con el Gobierno Federal con el objeto de lograr sustanciales incrementos de los recursos destinados al ámbito de la Protección Civil, pues existían planes muy ambiciosos como los de adquirir una flotilla de tres helicópteros para atender con la debida oportunidad situaciones de contingencia en la vasta geografía de la entidad. (Cfr. Entrevista al licenciado Pablo Flores Yañiz).

Con casi 30 años de experiencia en el ámbito de la Protección Civil, el doctor Adalberto García de León realiza una valoración retrospectiva sobre el largo y complejo proceso para la construcción de la cultura y las instituciones propias de la materia. Al respecto destaca como una visible falla estructura el hecho de que, no se ha construido la adecuada interlocución entre gobierno y sociedad para el trabajo conjunto. No obstante la amarga experiencia suscitada durante los sismos de septiembre de 1985, la problemática pronto fue soslayada por las dos instancias y únicamente viene a colación en ocasión de diversas situaciones de desastre. Para el caso específico de Michoacán, los bajos niveles culturales de buena parte de la población y el carácter de interino que han tenido varias de las administraciones estatales de los últimos 20 años, se han constituido en elementos que explican el escaso desarrollo que ha alcanzado la Protección Civil.

El galeno deplora el hecho de que no exista un proyecto de gran visión, diseñado para cuando menos un cuarto de siglo, que tenga como propósito consolidar la legislación, la infraestructura material, la formación y capacitación de recursos humanos altamente especializados y permear de los rudimentos de la Protección Civil a los núcleos de la población que radican en las zonas de riesgo que han sido identificadas por las actividades de diagnóstico para la integración y actualización del Atlas Estatal de Riesgos. En este tenor, se advierte el arraigo de prácticas de corrupción que involucran al personal de inspección y vigilancia de los sistemas estatal y municipal, sobre todo en inmuebles para uso masivo, como restaurantes, bares, discotecas, cosos, plazas de toros portátiles, explanadas y otros.

Los proyectos integrados y expuestos desde los días del H. Cuerpo de Rescate de Morelia, para incentivar la cultura de la Protección Civil a partir de las etapas de la educación primaria y secundaria, no han logrado generar un interés real entre las autoridades civiles y educativas, ni mucho menos entre núcleos representativos de padres de familia, no obstante los evidentes factores de riesgo que se registran en el medio físico de toda la geografía michoacana, como son los casos de sismos y volcanes. Sobre estos últimos nuestra historia

reciente ha atestiguado el nacimiento de dos aparatos volcánicos: El Jorullo, en 1759; y el Parícutín, en 1943, por lo que los márgenes de un gran desastre natural se encuentran latentes frente a nuestra displicencia y apatía.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Entrevista al doctor Adalberto García de León.

## Conclusiones

El proceso de construcción de la cultura de la Protección Civil es relativamente reciente y ha respondido a la creciente percepción de la vulnerabilidad del hombre, tanto ante la recurrencia de las catástrofes naturales como las que son propiciadas por su propio desarrollo demográfico, económico, social, científico y tecnológico. Sin embargo, los avances en la materia no han sido uniformes a nivel internacional, por lo que mientras en algunos países se registran avances espectaculares y de alta eficiencia, aún existen muchos otros sumamente vulnerables a situaciones de contingencia que cobran millares de víctimas y propician cuantiosos daños materiales, lo que contribuye en buena medida a que permanezcan en situación precaria.

En los inicios de la humanidad los diferentes grupos sociales que se diseminaron por las diferentes regiones del planeta fueron observadores pasivos de los fenómenos naturales, que impactaron y pusieron en riesgo su supervivencia, por lo que debieron recurrir a prácticas de magia y los rudimentos religiosos pretendiendo configurar así medidas de contención. Las medidas prácticas únicamente se instrumentarían hasta la época del Renacimiento cuando en el occidente europeo se tuvo una noción más clara de las leyes y procesos que rigen a la naturaleza, al tiempo que se configuró la percepción de que la creciente actuación del hombre sobre ésta contribuía a propiciar desastres muchos de ellos novedosos.

Hacia mediados del siglo XIX existieron las condiciones adecuadas para que se instituyeran organismos como la Cruz Roja Internacional y se desarrollaran conceptos como el de Defensa Civil, sobre los que se sustentaría desde entonces de manera ininterrumpida la construcción de la cultura de la Protección Civil. Los primeros pasos no dejaron de estar asociados a la visión militarista pues la preservación de la población de los países industrializados, más que ser advertida con propósitos esencialmente humanitarios respondió a la estrategia y táctica de los círculos gobernantes de contar con la suficiente

fuerza de trabajo que coadyuvara en los esfuerzos bélicos de los conflictos armados en los que se involucraran. Las dos guerras mundiales de la primera mitad del siglo XX harían manifiesta esa situación.

Las amargas experiencias generadas por estas dos inéditas conflagraciones sensibilizaron a buena parte de la comunidad internacional en la coyuntura de la fundación de la ONU, para reforzar las normas y acciones específicas de atención a la problemática de los desastres, los que fueron cada vez más perceptibles en sus efectos debido en gran parte al explosivo crecimiento demográfico en el tiempo de la posguerra así como por la amplia y detallada cobertura que les dieron a las situaciones de contingencia los medios de comunicación. Fue en ese contexto que se instituyeron organismos como la UNDRO y se instituyeron eventos de amplia temporalidad como la “Década Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales”, que tuvo como cometido incrementar la sensibilidad sobre los márgenes de vulnerabilidad y riesgo frente a esa imprevisible problemática.

En el contexto nacional la cultura de la Protección Civil también es un elemento novedoso para garantizar la integridad de la sociedad. Desde la época prehispánica, durante la época colonial y la mayor parte del siglo XIX, la población se mantuvo en una situación de indefensión ante el desarrollo de desastres naturales y antrópicos, lo que en buena medida explica la proliferación y consolidación de la religiosidad popular, pues esta se constituía en el único recurso del que se disponía para implorar la ayuda celestial para diluir los efectos de situaciones de contingencia y/o para solicitar que éstas no se suscitaran, en la percepción de que éstas eran suscitadas precisamente por la ira de Dios ante el presunto mal comportamiento de los feligreses, los que recurrentemente eran exhortados por el clero a la estricta observancia de los valores evangélicos.

Fue hasta la época porfirista cuando se dieron en nuestro país los primeros pasos en firme en torno a la cultura de la Protección Civil, con la integración y operación de las primeras representaciones de la Cruz Roja Mexicana, filial de la Cruz Roja Internacional, la que a pesar de lo limitado de



sus recursos probó su eficiencia en la atención de situaciones de contingencia. La improvisación prevaleció en el transcurso de la mayor parte del siglo XX, cuando se suscitaron desastres de gran magnitud en estrecha relación con el crecimiento demográfico del país, contexto en el que la SEDENA integró el PLAN DN-III, el que hasta nuestros días figura como una de las herramientas más importantes para dar cobertura a acontecimientos naturales y antrópicos ya se en coordinación o al margen de las actividades del Sistema Nacional de Protección Civil.

Los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985 se constituyeron en el momento paradigmático para que sociedad y gobierno adquirieran noción plena de los amplios márgenes de vulnerabilidad a los que se encuentra expuesto el territorio nacional para que se susciten desastre de incalculable magnitud, por lo que las políticas públicas registraron un giro radical desde ese entonces y se procedió al diseño, legislación, implementación de programas y creación de instituciones que deberían concentrar su atención en esa problemática específica. Fue así que se crearon instancias como las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil con fecha 6 de mayo de 1986.

En esa dinámica por decreto de los poderes de la Unión se constituyó y puso en operación a partir del 20 de septiembre de 1988 el CENAPRED. Para agilizar su operación cinco meses más tarde se reformó y adicionó el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en lo que se incluyó la creación de la Subsecretaría de Protección Civil y Readaptación Social y la Dirección General de Protección Civil. Posteriormente, el 11 de mayo de 1990 entró en vigor la ley que constituyó el Consejo Nacional de Protección Civil. A partir de los primeros años de la década de los noventa del siglo pasado, cuando menos un tercio de las entidades federativas del país, implementaron sus legislaciones locales y fundaron los primeros organismos de Protección Civil aunque sin seguir criterios uniformes.

Para el caso concreto de Michoacán las convulsiones sociales que se suscitaron en el periodo 1986-1994, principalmente la integración y

posicionamiento del neocardenismo en los escenarios nacional y estatal, explican, en buena medida el considerable retraso que se registró en cuanto a las políticas públicas para la consolidación de la cultura de la Protección Civil. El antecedente más inmediato lo representó la integración desde mediados de 1979 del H. Cuerpo de Rescate que fue integrado por el Gobernador Carlos Torres Manzo a la estructura de la administración estatal, aunque lo limitado de los recursos humanos y materiales de que dispuso inhibió su eficiente desempeño. Cuando el Gobierno de la República instituyó el CENAPRED, la representación en Michoacán encontró severas dificultades para su pleno posicionamiento por las razones que hemos mencionado.

Fue hasta la administración interina del licenciado Ausencia Chávez Hernández que se emitió el decreto para la creación y vigencia de la Ley de Protección Civil de Michoacán. La estructura legal se complementaría cinco años más tarde con las disposiciones que instituyeron el Consejo Estatal para la Prevención de Desastres, sustento del Sistema Estatal de Protección Civil y el Reglamento de la Ley de Protección Civil del Estado de Michoacán de Ocampo, lo que permitió además la plena interlocución con el Gobierno de la república para la canalización de recursos económicos, la capacitación de personal, la asesoría técnica y la coordinación en situaciones de contingencia.

En el tiempo posterior la infraestructura material del Sistema Estatal de Protección Civil ha registrado un crecimiento significativo y con cobertura en los centros de población más importantes de la entidad. Su real capacidad de operación hasta el momento no ha sido puesta a prueba toda vez que, por fortuna, no se han suscitado contingencias de gran magnitud tanto naturales como antrópicas. Por lo mismos, las sucesivas administraciones han desdeñado a estas instancias y no efectúan inversiones que permitan tener en estado óptimo los equipos y la capacidad operativa del personal profesional y voluntario diseminado por la vasta geografía estatal.

En esa tesitura es de deplorarse que la sociedad no haya tenido una participación importante, pues las convocatorias gubernamentales para participar en el diseño e instrumentación de políticas públicas en torno a esta

sensible problemática han sido desdeñadas, por lo que el grueso de la ciudadanía desconoce lo elemental del procedimiento sistemático de operación para hacer frente a eventuales desastres. Involucrar a la sociedad con conciencia y plena responsabilidad se constituye en la asignatura pendiente, de ello depende el decoro con el que en determinado momento podamos afrontar los embates de las fuerzas de la naturaleza y/o las consecuencia de muchos de los aspectos de nuestro muy recurrente estúpido proceder para degradar las condiciones ambientales, que es lo que más nos daña como especie.

## Fuentes

### Entrevistas:

Entrevista al doctor Adalberto García de León Marín, ex Director Estatal de Protección Civil, efectuada por Rafael Mora Villafuerte, en Morelia, Michoacán, el 14 de septiembre de 2005.

Entrevista licenciado Pablo Flores Yañiz, ex titular de la Subsecretaría de Seguridad Pública y Protección Civil del Gobierno del Estado, efectuada por Rafael Mora Villafuerte, en Morelia, Michoacán, el 10 de enero de 2006.

Entrevista al licenciado Agustín Velázquez Fernández, ex Subsecretario de Seguridad Pública y Protección Civil del Gobierno del Estado, efectuada por Rafael Mora Villafuerte, en Morelia, Michoacán, el 4 de febrero de 2006.

Entrevista al licenciado Oscar González de Cossío, ex presidente del Patronato de la Cruz Roja Mexicana Delegación Morelia, efectuada por Rafael Mora Villafuerte, en Morelia, Michoacán, el 22 de mayo de 2006.

### Hemerográficas:

*El País*. Madrid, España, año 1998.

*La Jornada*. México, D.F., año 1985.

*La Voz de Michoacán*, Morelia, años 1986-1994.

*Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo (POGCEMO)*, años 1993 y 1998.

### Bibliográficas:

ALONSO Núñez, María Carmen. *Desestabilización social y económica en la hacienda de Jorullo de La Huacana, Michoacán (1759-1795)*. Tesis de Licenciatura en Historia. Morelia, Universidad Michoacana, 2006.

ALVAREZ, Alejandro. *La crisis global del capitalismo en México, 1968/1985*. México, Ediciones Era, 1987.

ALVAREZ, José Rogelio. (Director). *Enciclopedia de México*. México, Enciclopedia de México-Secretaría de Educación Pública, 1987. T.4.

ALVAREZ Amezquita, José. *Historia de la salubridad y la asistencia en México*. México, Secretaría de Salubridad y Asistencia, 1960. T.I.

*Atlas Estatal de Riesgos*. Morelia, Gobierno del Estado, 1992.

*Atlas Nacional de Riesgos*. México, Secretaría de Gobernación, 1991.

BASAÑEZ, Miguel. *La lucha por la hegemonía en México, 1968-1990*. México, Siglo XXI Editores, 1990.

BECK, U. "Teoría de la sociedad del riesgo". En: J. Berian. (Compilador). *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Madrid, Editorial Anthropos, 1996. pp. 65-87.

BELTRAN del Río, Pascal. *Michoacán, ni un paso atrás. La política como intransigencia*. México, Proceso, 1993.

BRONISLAW, Malinowski. *Magia, ciencia y religión*. México, Editorial Planeta, 1993.

CALVO, Efraín. "Desastre y reconstrucción en la Ciudad de México". En: *La Batalla*. Año III, No. 12. México, noviembre-diciembre de 1985.

CARDENAS Solórzano, Cuauhtémoc. *Primer Informe de Gobierno*. Morelia, Gobierno del Estado, 1981.

\_\_\_\_\_. *V Informe de Gobierno*. Morelia, Gobierno del Estado, 1985.

CARDOSO, O.D. *Terminología de uso común en manejo de riesgos*. Medellín, AGID, 1990. Report No. 13, pp. 1-35.

CASTORENA, Guadalupe. *Análisis histórico de las sequías en México*. México Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, 1980.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Secretaría de Gobernación, 1985.

COULOMB, René. "Organizaciones populares y planeación urbana en un barrio deteriorado de la Ciudad de México". En: Jorge Alonso. (Coordinador). *Los*

*movimientos sociales en el valle de México (I)*. México, Ediciones de la Casa Chata, 1986.

*Cronología de acontecimientos y declaraciones en torno al sismo ocurrido en México el 19 de septiembre de 1985, aparecidas en los principales diarios*. México, Servicios Informativos Procesados (SIPRO), 1986.

*Curso Básico del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC)*. México, Secretaría de Gobernación-CENAPRED, 2004.

DELGADILLO Macías, Javier. (Coordinador). *Desastres naturales. Aspectos sociales para su prevención y tratamiento en México*. México, UNAM-CONACYT-Sistema de Investigación del Mar de Cortés, 1996.

DELGADO Delgadillo, Germán. *El cólera en Morelia, 1833*. Tesis de Licenciatura en Historia. Morelia, Universidad Michoacana, 2003.

“Desastres y Sociedad”. En: *La Red. Revista Semestral de la red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina*. México, La Red, julio-diciembre de 1993. pp. 2-18.

*DICCIONARIO Enciclopédico Espasa*. Madrid, Espasa-Calpe, S.A., 1979. T. 8.

*Disaster: prevention and mitigation*. Nueva Cork, UNDRO-ONU, 1979. Vol. 7.

ENGELS, Federico. *El papel del trabajo en la transformación del mono en hombre*. México, Editorial Colofón, 1980.

FIGUEROA Zamudio, Jaime Genovevo. *Cuarto Informe de Gobierno*. Morelia, Gobierno del Estado, 1990.

FRANCO Cáceres, Iván. *La Intendencia de Valladolid de Michoacán: 1786-1809. Reforma administrativa y exacción fiscal en una región de la Nueva España*. México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

GARCIA Acosta, Virginia. *Estudios históricos sobre desastres naturales en México*. México, CIESAS, 1992.

GARDUÑO Monroy, Víctor Hugo, et.al. *Carta Geológica de Michoacán. Escala: 1:250 000*. Morelia, Universidad Michoacana, 1999.

GARRIDO, Luis Javier. *La ruptura. La Corriente Democratizadora del PRI*. México, Editorial Grijalbo, 1993.

GARZA, Mario. *Protección civil comparada. Exposición de distintos sistemas de seguridad civil en otros países*. México, Universidad Iberoamericana, 1993.

GARZA Salinas, Mario Alfonso. *La organización de la seguridad civil en el Distrito Federal y la participación ciudadana*. Tesis de Maestría en Ciencia Política. México, UNAM, 1989.

GELMAN Muravchik, Ovsei. *Desastres y protección civil*. (Colección de Fundamentos de Investigación Interdisciplinaria). México, UNAM, 1996.

GONZALEZ Silvia G. "Gestión urbana y gestión de riesgo". (Mecanuscrito). Ponencia del Encuentro "Lo Urbano en el Pensamiento Social". Buenos Aires, 20 y 30 de septiembre de 2000.

GRANILLO Vázquez, Silvia. "El hombre propone, la naturaleza dispone. ¿Funciones de un reglamento? En: *Información Científica y Tecnológica*. México, CONACYT, noviembre de 1985. Vol. 7, No. 10.

GUILLEN Romo, Héctor. *El sexenio de crecimiento cero. México, 1982-1988*. México, Ediciones Era, 1990.

*Hacia una "Cultura" de la Protección Civil en la Ciudad de México*. México, UNAM, 1997. 116 pp.

HERNANDEZ Rosete, Daniel. "La domesticación de la naturaleza y la prevención de desastres en Occidente". En: *Acta Sociológica*. Madrid, s/e., enero-abril de 2001. No. 31. pp. 40-62.

JARAMILLO Magaña, Juvenal. *Hacia una Iglesia beligerante. La gestión episcopal de fray Antonio de San Miguel en Michoacán, (1784-1804). Los proyectos ilustrados y las defensas canónicas*. Zamora, El Colegio de Michoacán, 1996.

LADISLAO, Ulises. "Los cimientos de la Ciudad de los Palacios". En: *Información Científica y Tecnológica*. México, CONACYT, noviembre de 1985. Vol. 7, No. 10.

LAVELL, Allan. "Ciencias sociales y desastres naturales en América Latina: un encuentro inconcluso". En: A Maskrey. (Compilador). *Los desastres no son naturales*. Bogotá, La Red, 1983. pp. 40-65.

\_\_\_\_\_ "Comunidades urbanas, vulnerabilidad a desastres y opciones de prevención y mitigación: Una propuesta de investigación-acción para Centroamérica". En: Allan Lavell. (Compilador). *Viviendo en riesgo*. Bogotá, La Red-FLACSO-CEPRADENAC, 1994.

\_\_\_\_\_ "Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano. Problemas y conceptos hacia la definición de una agenda de investigación". En: María A. Fernández. (Compiladora). *Ciudades en riesgo*. Lima, La Red-USAI, 1996.

*L'Histoire de la Protection Civile*. Berna, Suisse, Office Federal de la Protection Civile, 1983.

LUHMANN, Niklas. *Sociología del riesgo*. México, Universidad Iberoamericana-Universidad de Guadalajara, 1992.

MACIAS, Jesús Manuel. *Desastres y Protección Civil*. México, CIESAS, 1999.

MANSILLA, Elizabeth. *Riego y ciudad*. Tesis de Maestría en Arquitectura. México, UNAM, 2000.

MASKREY, M. *El manejo popular de los desastres naturales*. Lima, ITDG, 1989.

MENDIZABAL, Max. *Movimiento vecinal en Tlatelolco. Una experiencia urbana*. México, s/e., 1984.

MENDOZA, Mario. "Problemática de la ingeniería de cimentación en el Valle de México. Comportamiento de cimentaciones". En: Jesús Kumate y Manuel Mazari. (Coordinadores). *Problemas de la Cuenca de México*. México, El Colegio de México, 1990.

MERTON, Robert. *Teoría y estructuras sociales*. México, Fondo de Cultura Económica, 1964.

MITCHELL, J.K. "Negociando los contextos de la prevención de desastres". En: Elizabeth Mansilla. (Editora). *Desastres modelo para armar*. Lima, La Red, 1996. pp. 80-97.

MUSACCHIO, Humberto. *Ciudad Quebrada*. México, Editorial Océano, 1985.

OIKION Solano, Verónica. *Michoacán en la vía de la unidad nacional, 1940-1944*. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1995.

PACHECO, Cristina. *Zona de desastre*. México, Editorial Océano, 1986.

*Plan Interinstitucional de Contingencias ante Fenómenos Hidrometeorológicos en el Estado de Michoacán. Temporada ciclónica 2002*. Morelia, Sistema Estatal de Protección Civil, 2002.

*Planificación de Asentamientos Humanos en zonas propensas a desastres*. Nairobi, HABITAT-ONU, 1983. 112 pp.



POLONIATO, Alicia. "Discurso político y emergencia sísmica". En: *Sociología*. México, Universidad Autónoma Metropolitana-Atzacapatzalco, verano de 1987, No. 4.

PONIATOWSKA, Elena. *Nada, nadie. Las voces del temblor*. México, Ediciones Era, 1988.

PRADILLA Cobos, Emilio. (Coordinador). *Vulnerabilidad, sismos y sociedad en la Ciudad de México: 1985 y el futuro*. México, Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre, A.C.-CIES-Protección Civil DDF, 1996.

*Prevención y mitigación de desastres*. Nueva York, Departamento de Asuntos Humanitarios de la Organización de las Naciones Unidas (ONDRU-ONU), 1987. Vol. 12, pp.5-75.

*Programa Nacional de Capacitación en Protección Civil para Instructores Estatales*. México, Secretaría de Gobernación, 1995.

*Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994*. México, SEDUE, 1990.

*Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994*. México, Secretaría de Gobernación, 1991.

*Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990-1994*. México, SEDUE, 1990.

*Programa Nacional de Salud 1990-1994*. México, Secretaría de Salud, 1990.

*Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949*. Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1977. 137 pp.

QUARANTELLI, E.L. "Desastres y catástrofes: condiciones y consecuencias para el desarrollo social". En: Elizabeth Mansilla. (Editora). *Desastres modelo para armar*. Lima, La Red, 1996. pp. 34-56.

RAMIREZ Saiz, Juan Manuel. *El movimiento urbano popular en México*. México, Siglo XXI Editores, 1986.

*Reglamento de Protección Civil del Municipio de Morelia*. Mecanuscrito del año 2000.

*Relación de las ceremonias y ritos y población y gobierno de los indios de la Provincia de Michoacán (1541)*. Estudio preliminar de José Corona Núñez. Morelia, Balsal, Editores, S.A., 1977.

REYES Chargoy, Doraldina. *Las políticas públicas y la problemática de los desastres en México (1985-2000)*. Tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos. México, UNAM, 2004.

RODRIGUEZ D. *Prevención de desastres en la zona metropolitana de la Ciudad de México*. Tesis de Doctorado. México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 1999.

RODRIGUEZ Velázquez, Daniel. "La organización popular ante el reto de la reconstrucción". En: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*. México, UNAM, 1986. No. 123. pp. 32-44.

SHING, S.K.y G. Suárez. "Review of the seismicity of Mexico with emphasis on the september, 1985, Michoacan earthquakes". En: *Memorias de la Conferencia Internacional: "The Mexico Earthquakes-1985, Factors involved and lessons learned"*. México, ASCE, 1987.

SOBERON Acevedo, Guillermo y Cuauhtémoc Valadez Olmedo. "A dos años... reflexiones sobre los terremotos de 1985". En: *Salud Pública en México*. México, Secretaría de Salubridad y Asistencia, septiembre-octubre de 1987. Vol. 29, No. 5, pp. 445-460.

SUAREZ Gerardo y Zenón Jiménez. "Acciones inmediatas para enfrentar los sismos de 1985 en la Ciudad de México". Ponencia presentada en el seminario *Impacto de los sismos de 1985*, organizado por el Departamento del Distrito Federal y El Colegio de México, el 24 de octubre de 1986, en México, D.F.

SUNKEL O. *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL-PNUMA, 1981.

TINOCO Rubí, Víctor Manuel. *Segundo Informe de Gobierno*. Morelia, Gobierno del Estado, 1998.

---

\_\_\_\_\_. *Cuarto Informe de Gobierno*. Morelia, Gobierno del Estado, 2000.

TUCKER, Ángela. *Las otras guerras de México. Epidemias, enfermedades y salud pública en Guanajuato, México (1810-1867)*. (Colección Nuestra Cultura). México, Ediciones La Rana, 1998.

URQUIDI, Víctor. "La ciudad subdesarrollada". En: *Desarrollo Urbano y regional de América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

VARGAS Uribe. Guillermo. "El crecimiento urbano-territorial de Morelia (1921-1993)". En: *Ciencia Nicolaita. Revista de la Coordinación de la Investigación Científica*

de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Morelia, Universidad Michoacana, noviembre de 1994. No. 7, pp. 24-49.

WILCHES-CHAUX, G. *Desastres ecologismo y formación profesional*. Popayán, Colombia, SENA, 1989.

ZAVALA Alfaro, David. *Agonía y éxtasis de un pueblo. San Juan Parangaricutiro, Mich. Ensayo histórico-literario*. Morelia, Fimax Publicistas, 1974.

ZAVALA Ramírez, María del Carmen. *El cólera y las políticas sanitarias en Michoacán en el siglo XIX*. Tesis de Licenciatura en Historia. Morelia, Universidad Michoacana, 2005.

ZEITLIN, Irving. *Ideología y Teoría Sociológica*. Buenos Aires, Editorial Amorrortu, 1979.

ZICCARDI, Alicia. "Política de vivienda para un espacio destruido". En: *Revista Mexicana de Sociología*. México, UNAM, abril-junio de 1986. Año XLVIII, No. 2.

### **Sitios en el Internet:**

<http://proteccioncivil.cantabriainter.net/espcivil.html>

<http://www.desenredando.org.public/libros1994/anrg/html/2cap6.html>

<http://www.upaz.org.uy/foro/f069.html>

<http://www.elpais.es/especiales/2001/climakyoto.html>