

SEXTA SECCIÓN
DESASTRES POR EVENTOS HIDROMETEOROLÓGICOS
EXTREMOS Y POR VULNERABILIDAD SOCIAL:
POLÍTICAS DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN

ESTADO Y DESASTRES: DETERIORO, RETOS Y TENDENCIAS
EN LA REDUCCIÓN DE DESASTRES EN MÉXICO.
PROPUESTAS PARA LA AGENDA DE DESARROLLO 2024-2030

POST SCRIPTUM*

JESÚS MANUEL MACÍAS MEDRANO**

El riesgo de desastre es inherente a la existencia de las sociedades. Sin embargo, una sociedad avanzada, con progreso social, económico y científico, es menos propensa a sufrir desastres porque mantiene una reducida vulnerabilidad social basada en un conocimiento de amenazas y medidas adoptadas de anticipación. Asumimos conceptualmente al desastre como un fenómeno social que significa cambios negativos en los grupos sociales afectados y un retroceso en el desarrollo de la sociedad. Este es un primer acercamiento de valoración al sexenio 2018-2024 y se dirige hacia quienes asuman las responsabilidades de la seguridad de la sociedad mexicana en el sexenio 2024-2030.

EL PROBLEMA A EXAMINAR

En el sexenio de AMLO se han registrado varios contrastes interesantes en el renglón del riesgo-desastre. Por una parte, medidas preventivas adoptadas al margen del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), elución de desastres dentro del SINAPROC y desenlaces desastrosos: inundaciones en Tabasco en 2019 y 2020; en Tula, estado de Hidalgo en 2019, huracanes impactantes como Grace en 2021 y especialmente el caso de Otis en 2023. Por otra parte, las políticas del gobierno federal que, sin duda, incidieron en la prevención de desastres, por ejemplo, los programas sociales y la conducción de la economía para favorecer a las clases

* Post scriptum al capítulo “Estado y desastres. Deterioro, retos y tendencias en la reducción de desastres en México 2018” (Macías, 2018).

** CIESAS-México.

populares, que contribuyeron a reducir la pobreza (CONEVAL, 2023) e implícitamente en reducir la vulnerabilidad social a desastres.

Otras políticas y acciones legales también son referencia de prevención de desastres, como la identificación etiológica de las inundaciones en Tabasco y la corrección de esas mismas causas a través de un adecuado manejo de presas (DOF, 2020) correspondiente con la recuperación de las capacidades de la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Registramos un caso específico de intervención que previno un gran desastre como el de las explosiones de Guadalajara de 1992, y ocurrió en el municipio mexicano de Ecatepec en marzo de 2021 cuando una enorme fuga de gasolina (relacionada con el llamado “huachicol”) en una planta de bombeo del Túnel Emisor Oriente, que fue adecuadamente atendida por organismos de los tres órdenes de gobierno (Macías, 2021). Otra es sobre reducción de efectos desastrosos al controlar la crisis del gas que se evitó en México, cuando se sucedieron “apagones” en Texas que afectaron eventualmente a algunas localidades del norte del país. Debemos colocar en el rango de aciertos de política pública en esta materia a la eliminación de los fideicomisos del programa FONDEN, fuente de corrupción evidente.

No podemos dejar de lado la crisis de la pandemia del Covid-19, que sin duda fue el mayor reto económico, político y de seguridad que enfrentó el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (Banco Mundial, 2022), que fue una megacrisis acertadamente enfrentada con responsabilidad de Estado sobre el entorno económico y de las estructuras de salud escamoteadas por el interés privado.

La contrastante disposición de los resultados en materia de desastres, por otro lado, debe llamar la atención para formular una política efectiva que promueva el desarrollo de las capacidades nacionales para ese efecto, con base en una visión de reorganización de la administración pública, que coordine los programas de reducción de la pobreza y vulnerabilidad social; y el replanteamiento conceptual y organizacional que vincule estructuralmente las medidas de identificación de riesgos y las acciones de prevención. Ello, insistimos, concierne a la organización gubernamental responsable de proteger a la población frente a las diversas amenazas, como el instrumento colectivo de la sociedad para cumplir esa responsabilidad.

LA PROBLEMÁTICA DE LA ORGANIZACIÓN GUBERNAMENTAL

Cualquier evaluación acerca de los avances (o no) del sistema gubernamental para enfrentar desastres, tiene un enfrentamiento con la realidad

mostrada en los eventos sísmicos de septiembre de 2017 y los ulteriores desastres que señalamos líneas arriba, mismos que mostraron un avance cuestionable en las organizaciones del gobierno, desde el nivel municipal al federal, para reducir o prevenir desastres.

Aquí conviene considerar lo que el reciente desastre del huracán Otis, de finales de octubre de 2023, ha dejado una lección fundamental. Inicialmente las explicaciones causales se adjudicaron al “cambio climático” y a un “extraordinario incremento de su fuerza de vientos”. Sin embargo, la realidad mostró que la pobreza mantiene niveles de vulnerabilidad importantes ante ese tipo de amenazas; y también corrupción del sector turístico y la ineficiencia de las administraciones públicas de los tres órdenes, sobre todo del local.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE CONSIDERACIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES

En México tenemos una historia peculiar al respecto de los desastres. No fue sino hasta 1986 que se crea el SINAPROC, bajo el modelo de la “protección civil” que fue derivado de acuerdos internacionales (Convenio o Protocolo de Ginebra de 1947) para crear un modelo de organización gubernamental para responder en caso de ataque enemigo, es decir, en condiciones de guerra con el propósito de proteger a la población civil.

El actual SINAPROC tiene varios significados y desarrollos heredados de ese modelo de organización: uno de ellos es el relacionado con la estrategia de funcionamiento que se ha caracterizado porque solo responde a las emergencias e impactos desastrosos consumados pero no los previene. Ese fue el modelo dominante, junto con la denominada “defensa civil”, después de la Segunda Guerra Mundial. Dicho modelo ha mostrado su inutilidad para prevenir desastres y por esa razón el Banco Mundial ha desarrollado desde los años 1990, una campaña mundial para financiarizar el tema de riesgo-desastre, iniciándolo con la ampliación del mercado de seguros precisamente con el argumento de cambiar de la forma “reactiva” a la “preventiva”, a través de la incorporación de medidas de identificación de riesgos y la adquisición de instrumentos financieros (seguros, reaseguros, bonos catastróficos) para resarcir los daños de desastres. Se inventó una versión de “Gestión Integral de Riesgo de Desastre” que se impuso a los gobiernos neocolonizados que lo asumieron incorporándolo en sus legislaciones, como es el caso de México.

La breve trayectoria del país de apenas 38 años con una organización gubernamental específica para enfrentar desastres, muestra al menos dos etapas que no han sido de mucha ayuda para su consolidación. El primer

periodo (1986-1999) de despegue estrictamente dentro del modelo “reactivo” y neoliberal, que generó una normatividad lateral improvisada y una ubicación cambiante dentro de la Secretaría de Gobernación (SEGOB); y otro periodo ulterior marcado por relaciones de “financiarización” a partir del año 2000, ligado a las directrices que sugería el Banco Mundial para conceder préstamos, siempre con el argumento de “transitar” a un modelo de prevención de desastres superando la dimensión “reactiva”, a través de la compra de seguros y otros instrumentos financieros de respuesta a desastres. La coordinación general del SINAPROC se mantuvo en la Secretaría de Gobernación, pero las directrices estratégico-financieras se dictaban en la SHCP. Como lo muestran los diferentes esquemas que se refieren a la organización del SINAPROC, sea desde la SEGOB o desde la Secretaría de Hacienda (SHCP) y actualmente desde la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC).

La actual administración federal se encuentra con un SINAPROC que representa una organización inconexa y alejada de un modelo de actuación integrador que incorpore las cuatro fases formales de desastres (prevención-mitigación, preparativos, respuesta y recuperación), es decir que esas áreas de intervención se encuentran desvinculados del propio SINAPROC y dispersas en otras competencias y unidades administrativas de la Administración Pública Federal. Los programas de vivienda y de ordenamiento territorial, por ejemplo, están dispersos en varias secretarías y con escasa conexión. Los asuntos reactivos centrales que se mantenían en la Secretaría de Gobernación, fueron trasladados a la actual Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), lo que no representa una mejora. Existe un conjunto de actividades tanto en la Administración Pública Federal, como en el Poder Legislativo, para lograr cambios normativos que mejoren las condiciones y recursos de los gobiernos para enfrentar desastres, pero no será suficiente un replanteamiento presupuestario para distribuir las responsabilidades a los Estados, ni reproducir la falacia creada por los organismos internacionales de incorporar la parte “preventiva” como Gestión Integral del Riesgo” y mantener la parte “reactiva” como la Protección Civil, como se advierte en las mencionadas modificaciones normativas (nueva Ley General de Gestión del Riesgo y Protección Civil).

OTRA VEZ: LAS RESPONSABILIDADES EN LOS DESASTRES

Prevenir desastres es generar las condiciones adecuadas para que la ocurrencia de cualquier amenaza de desastre tenga impactos muy reducidos. Es por sí misma una noción de anticipación, pero implica asimismo tomar

acciones al respecto (anticipar y actuar). Implica conocimiento de las condiciones y necesidades sociales relacionadas con las amenazas; y de las amenazas mismas en un sentido de impacto colectivo, lo que también involucra la necesidad de soluciones colectivas cuya responsabilidad, hay que reiterarlo, es fundamentalmente gubernamental. El tema de la prevención de desastres es inherente al tema de la vulnerabilidad social. El cumplimiento de las responsabilidades en la prevención de desastres, en consecuencia, requiere una organización gubernamental adecuada que debe ser establecida superando las condiciones actuales del SINAPROC; y darle el sentido de prevención de desastres a los programas sociales que, en efecto, inciden en la reducción de vulnerabilidad social.

TEMAS DE CONSENSO

El tema de reorganización de la administración pública federal (y sus réplicas en otros órdenes de gobierno), para superar al SINAPROC, ha sido no sólo un elemento coincidente entre los investigadores mexicanos de desastres sino que también ha sido considerado prioritario y base de la estrategia señalada líneas arriba.

Un tema de urgente atención se refiere a los sistemas de alerta temprana para vincularlos al comportamiento colectivo y a la comunicación del riesgo. Los actuales desarrollos de los que denominan “sistemas de alerta” (sismos, meteorológicos, de peligros volcánicos, tsunamis, etcétera) están orientados a los componentes tecnológicos y no incluyen como su razón de ser a la población en riesgo.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2022), *Finance for an equitable recovery. A World Bank Group Flagship Report*, World Development Report 2022, en: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/e1e22749-80c3-50ea-b7e1-8bc332d0c2ff/content>
- CONEVAL (2023), *Medición de Pobreza 2022*, agosto de 2023, en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2022/Pobreza_multidimensional_2022.pdf
- DOF (2020), *Decreto Presas Grijalva*, en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5606505&fecha=01/12/2020&print=true
- Macías, Jesús Manuel (2021), “El desastre del 22 de abril de 1992 en Guadalajara”, *La Jornada de Oriente*, 22 de abril de 2021, en: <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/puebla/el-desastre-del-22-de-abril-de-1992-en-guadalajara/>

Macías, Jesús Manuel (2018), “Estado y desastres. Deterioro, retos y tendencias en la reducción de desastres en México 2018”, en Calva, José Luis (coord.), *Políticas de desarrollo sustentable*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/politicas-de-desarrollo-sustentable/>