

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**Gestión de desastres y comunicación en México: Diagnóstico de la comunicación  
en el Sistema Nacional de Protección Civil.**

**(Tesis para obtener el título de licenciatura en Ciencias de la Comunicación.)**

**Responsable de la realización:** Salvador Rodríguez Navarro

**Asesor:** Enrique Cadena Castro

**2005**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **Agradecimientos**

Al profesor Enrique Cadena Castro, por su colaboración como asesor de este trabajo, principalmente en el tema de la metodología.

Al profesor Jorge Rodríguez Sánchez por la enseñanza y el material proporcionado sobre el tema de los desastres.

Al CCH Vallejo, a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, a la UNAM, por formarme profesional y personalmente.

A Salomón Rodríguez Navarro por facilitarme la computadora que tanto me aligeró esta labor.

A mis amigos, alumnos y a todos aquellos que me apoyaron e impulsaron a terminar la tesis.

Este trabajo es la culminación del mayor esfuerzo y sacrificio en mi vida; me falta tiempo y espacio para enumerar a todas aquellas personas que lo han hecho posible. Ante lo difícil de esta tarea dedico mi tesis a aquellos que más aprecio:

Mis padres **Benito** y **Gloria** y mis hermanos **Salomón** y **Olga**, por el amor, el cariño, la bondad y principalmente su inmensa e infinita paciencia para soportar mi carácter.

**Mis amigos** por su confianza y apoyo siempre de forma incondicional, no los nombro pues ellos saben quienes son.

Todos y cada uno de **mis maestros**; en especial **Enrique Cadena** por todo lo que he aprendido de él; **Emilio Guerra** porque me enseñó que todo en la vida tiene un aspecto positivo el cual siempre debemos buscar;... **Love Santini** mi amor y gratitud eternos porque su enseñanza me ayudó a salir del bache más sinuoso de mi vida.

Mis sobrinos **Alexis** y **Vanesa**, por los momentos tan divertidos que me hacen pasar.

‡ Mis abuelas **Elena Sánchez** y **Carmela Ortega**, la profesora **Lupita Guerrero**, **Julio Cesar Peralta**, y “**El Ramiro**”; siempre los recuerdo.

## INDICE

<b>Introducción.</b>	<b>1</b>
<b>1. Desastres y sociedad: una aproximación teórica.</b>	
1.1. ¿Qué es un desastre? .....	4
1.2. La cuestión del riesgo: la visión dominante y la visión crítica. ....	7
1.3. Clasificación de desastres. ....	12
1.4. La sociedad frente a los desastres. ....	16
1.4.2. La sociedad del riesgo. ....	17
1.5. Gestión de desastres. ....	20
1.5.2 La protección Civil. ....	23
<b>2. La gestión de desastres en México.</b>	
2.1. 1985 el surgimiento de la gestión de desastres. ....	27
2.2. El Sistema Nacional de Protección Civil. ....	29
2.3. La gestión actual de desastres. ....	36
2.4. Balance de desastres después del nacimiento del SINAPROC. ....	41
<b>3. La comunicación en la gestión de desastres en México.</b>	
3.1. La importancia de la comunicación. ....	51
3.2. La comunicación en el surgimiento de la gestión en México. ....	56
3.3. Estructura y operatividad de la comunicación en el SINAPROC. ....	59
3.4. La comunicación en la gestión actual: la difusión de los riesgos. ....	66
<b>4. Diagnóstico de comunicación en la gestión de desastres.</b>	
4.1. Evaluación de la comunicación en la gestión. ....	74
4.2. La necesidad de replantear la comunicación dentro del SINAPROC. ....	85
4.3. Viabilidad del cambio en el SINAPROC. ....	91
<b>Conclusiones.</b> .....	<b>97</b>
<b>Fuentes de información.</b> .....	<b>102</b>

## INTRODUCCIÓN.

A lo largo de la historia de la humanidad, los desastres se han hecho presentes de forma persistente; este tipo de acontecimientos perjudican todos los ámbitos del desarrollo social y el medio ambiente. En la actualidad la comunicación posee una posición fundamental en prácticamente cualquier actividad del ser humano, importancia que se acentúa en el caso de los desastres ya que gracias a ella las situaciones de crisis pueden conducirse de manera adecuada, aunque no siempre es así. México no es ajeno a este contexto ya que por sus características físicas, geográficas, demográficas y socioeconómicas, año con año el país resulta afectado por múltiples desastres que provocan perjuicios en todos los ámbitos del desarrollo social y el medio ambiente.

Hoy en día los desastres son tan frecuentes que los gobiernos de prácticamente todo el mundo, así como instituciones científicas y educativas, se dedican a su estudio, en busca de sus causas, sus repercusiones, y por su puesto, formas para controlarlos y reducirlos. Comúnmente la idea de desastres se relaciona con fenómenos naturales como temblores, inundaciones, maremotos, u otros; aunque en realidad un desastre va mucho más allá de la simple aparición de fenómenos naturales destructivos, pues en su gestación coinciden e influyen factores de muy diversa índole: sociales, políticos, económicos, culturales, y obviamente de la naturaleza.

Esta multiplicidad ha propiciado que en la actualidad el estudio de los desastres se caracterice por la diversidad de enfoques con diferentes criterios y formas de abordar el asunto; dicha situación ha llevado a algunos investigadores a tratar de construir un marco teórico y metodológico de interpretación partiendo de la definición misma de desastre.

En el primer capítulo de la tesis exponemos los principales enfoques teóricos dirigiéndonos a uno en particular: el de la visión crítica. Nos centramos en dicho enfoque porque en él los desastres se estudian desde la perspectiva de las ciencias sociales; precisamente la premisa de nuestra investigación es que los desastres son resultado de complejos procesos sociales y no sólo de la aparición de fenómenos físicos extremos y súbitos. La finalidad de este capítulo no es hacer un análisis teórico exhaustivo, sino crear

precisamente un marco teórico y conceptual de interpretación que sirva para guiarnos en el desarrollo del trabajo y así responder a las interrogantes surgidas durante la indagación del tema.

Bajo el tenor de los desastres como procesos sociales, dedicamos un apartado de este capítulo al análisis de las formas de organización social para enfrentar situaciones de este tipo; mismo que dan paso al segundo capítulo donde aterrizamos la investigación al manejo de desastres en nuestro país. En México el manejo de desastres tal y como se concibe actualmente, surge a partir de los sismos que afectaron a la Ciudad de México en septiembre de 1985; de forma inmediata a este acontecimiento se creó e instituyó el Sistema Nacional de Protección Civil –SINAPROC- como el organismo que se encarga de organizar y dirigir el manejo de desastres, por eso nos centramos en ésta instancia, en su desarrollo, así como los planes y programas que ha implementado. Para fines de nuestra investigación acotamos la problemática al sexenio 2001-2006 del gobierno de Vicente Fox, pues representa la actualidad del tema y su fundamento para el futuro.

Es importante señalar que el proceso de recopilación de información lo planeamos y finalizamos a la mitad del 2004, dejando fuera sucesos relevantes para el manejo de desastres o fenómenos ocurridos durante ese año y en lo que va del 2005, como los casos de derrames de combustible de PEMEX en Veracruz, o los huracanes que golpearon el Golfo de México en los últimos meses del año.

El tercer capítulo nos adentramos en la problemática central de la investigación, la comunicación en la gestión de desastres. De la misma forma el análisis lo delimitamos a México, en concreto al SINAPROC pues es el encargado de dirigir la gestión en nuestro país y por tanto el responsable de ejecutar programas de comunicación; al final de este capítulo nos enfocamos a la comunicación en la gestión actual para conocer sus condiciones hoy día.

El estudio está centrado en la hipótesis de que la gestión de desastres en México no es apropiada y esto ha favorecido la producción de desastres en forma recurrente; en este

contexto, a pesar de su importancia y de las funciones esenciales que puede cumplir, la comunicación tampoco funciona adecuadamente dentro del manejo de desastres, porque su organización y sistematización están fuera de la planeación central y de la toma de decisiones antes, durante y después de los desastres en el Sistema Nacional de Protección Civil.

Bajo esta perspectiva, en el cuarto capítulo hacemos un diagnóstico de la comunicación en el Sistema Nacional de Protección Civil. El propósito del diagnóstico es analizar la comunicación en el SINAPROC, y a partir de él plantear posibles soluciones a las problemáticas existentes.

En comparación con el trabajo que se realiza en los llamados países del primer mundo, la investigación en desastres es relativamente incipiente en los países en vías de desarrollo; de la misma forma la mayor parte ellos se realiza dentro de las ciencias aplicadas y las ciencias naturales como las ingenierías, la ecología, la geografía, la meteorología y la sismología, y en menor medida en las ciencias sociales; obviamente situación similar ocurre en el ámbito de las ciencias de la comunicación, donde la labor al respecto no es muy abundante. En un contexto así tratamos de obtener todas las ventajas posibles de un tema poco explorado por nuestra disciplina y a la vez sortear las múltiples dificultades que esto mismo representa.



## **1. DESASTRES Y SOCIEDAD: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA.**

*La evolución cultural es una estrategia inventada por el hombre para adaptarse mejor al medio ambiente que le ha tocado vivir, porque no puede ser la misma en la selva, en una zona lacustre o en el desierto*

**Román Gubern. El eros electrónico.**

### **1.1. ¿Qué es un desastre?**

La idea más general sobre desastres sugiere la presencia de fenómenos naturales de gran magnitud como terremotos, inundaciones, ciclones, entre otros. De esta forma los términos fenómeno natural y desastre se convierten en sinónimos, sin embargo, fenómenos de este tipo, no necesariamente causan desastre. Un fenómeno natural sólo es causa de desastre cuando afecta directa o indirectamente al ser humano y sus actividades en un lugar y tiempo determinado. Si no hay población las inundaciones no son peligrosas, un terremoto que ocurre en un desierto deshabitado no puede considerarse como desastroso aunque sea de fuerte intensidad, pero se convierten en desastres cuando afectan al sistema social.

De entrada, debemos evitar la utilización como sinónimo de los conceptos fenómeno natural y desastre natural, porque, para convertirse en desastre el fenómeno natural debe perturbar al ser humano y sus actividades. Además, no todo lo que constituye un desastre es creado por fenómenos naturales, existen aquellos ocasionados por las actividades de la propia sociedad conocidos como antropogénicos: "...han surgido los desastres propios de las sociedades industriales y desarrolladas, en las que la utilización constante de tecnologías avanzadas está produciendo verdaderas catástrofes...y tantas otras graves tragedias que se derivan de la vida masificada y de las peligrosas manipulaciones tecnológicas." (Pérez de Tudela, 1994:26)

Entonces qué debemos entender o cómo podemos concebir lo que es un desastre; si revisamos la numerosa bibliografía existente en la actualidad nos vamos a encontrar con las

más variadas definiciones dependiendo de la disciplina científica o teórica, organismo o institución donde se aborde. La definición más sencilla precisa al desastre como un evento que altera la vida cotidiana de una comunidad determinada, independientemente de la causa o fenómeno que lo origine<sup>1</sup>.

De acuerdo a las *Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil* (SINAPROC) en México, un desastre es un "...evento concentrado en tiempo y espacio, en el cual la sociedad o una parte de ella sufre un severo daño e incurre en pérdidas para sus miembros, de tal manera que el entramado social se desajusta y se impide el cumplimiento de las actividades esenciales, afectando el funcionamiento vital del mismo." (Secretaría de Gobernación, 2006:39). El mismo Sistema señala "...nos lo dicen los hechos, es un evento inesperado, que puede afectar a nuestra familia, amigos, trabajo, propiedad y produce inseguridad ante el futuro, quedando supeditados únicamente a la ayuda que por compromiso social del gobierno, o la solidaridad de la gente, nos pueda ser proporcionada." (Secretaría de Gobernación, 2006:39).

La Organización Mundial de la Salud lo define como un evento súbito que rebasa la capacidad de respuesta del sistema: "...en sistemas con poca capacidad de respuesta, se consideran desastres aquellos eventos que de afectar a sistemas con capacidad de respuestas adecuadas, se podrían considerar incidentes mayores o menores y, no como desastres." <sup>2</sup>

Para la Organización de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastres (UNDRO), se trata de un evento repentino por lo que constituye "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 organización especiales." (Delgadillo Macías, 1994:12).

---

<sup>1</sup> Quarantelli, E.L. "Disaster response: generic or agent-specific?" (Mansilla, 1996:202).

<sup>2</sup> "Qué es y qué hace la Dirección General de Protección Civil del Gobierno del Distrito Federal.". Tomado de la página electrónica de la misma Dirección ( [www.proteccioncivil.df.gob.mx](http://www.proteccioncivil.df.gob.mx)).

En su tesis Ignacio Rubio Carriquirriborde (1997:17) señala que la visión dominante ha definido generalmente a los desastres como situaciones inesperadas que ocurren por la presencia de fenómenos naturales raros y extraordinarios y que causan graves efectos sobre poblaciones inconscientes.

A primera vista cualquiera de estas definiciones podría ser correcta pero, a la vez todas pueden ser cuestionadas con preguntas como: ¿cuando un fenómeno natural constituye un desastre? ¿de qué magnitud tienen que producirse los daños materiales?, ¿implica pérdida de vidas o también una desorganización social pasajera?, ¿las situaciones crónicas pueden constituir un desastre o sólo los eventos súbitos constituyen desastres, ¿cómo enfrentan las naciones los desastres, con base en los puntos de vista de los diferentes agentes sociales?, ¿depende la definición de desastres de que alguna autoridad pública declare o no la existencia de una situación extraordinaria?, en todo caso ¿con qué criterios se hace dicha declaración? (Delgadillo Macías, 1994:12).

Hasta aquí podemos decir que un desastre es un fenómeno complejo, cuya presencia no se limita a la aparición de fenómenos naturales sino que se configura con la combinación de un fenómeno peligroso y determinadas condiciones vulnerables. Puede existir un desastre cuando uno o más peligros se presentan en un contexto vulnerable. Andrew Maskrey (1989:19) esquematizó estos elementos en la ecuación: **riesgo = peligro + vulnerabilidad**.

De esta ecuación y sus componentes se desprenden dos enfoques o líneas de investigación que permiten el análisis de los desastres; uno de ellos se centra en el elemento del peligro, estudiando básicamente los fenómenos naturales peligrosos; el otro lo hace en la vulnerabilidad, centrandó su estudio en las estructuras socioeconómicas y políticas de un determinado contexto. El primer enfoque es conocido como *visión dominante o tecnocrática* y el segundo *visión crítica o alternativa*.

## 1.2. La cuestión del riesgo: la visión dominante y la visión crítica

La *visión dominante* y la *visión crítica* representan los extremos del campo de estudios sobre los desastres. En el primero de ellos, se les considera accidentes resultado de fuerzas naturales no previsible y la investigación científica, que se deriva de esta posición, se centra en el estudio de los mismos, en su predicción y en su medición a través de ciencias como la sismología y la meteorología.

En el centro del espectro están las investigaciones tecnológicas, principalmente las de las ingenierías enfocadas al estudio de las estructuras, el uso de materiales y las formas de construcción; ligados a los estudios tecnológicos están los ecológicos que analizan los peligros no sólo sobre las estructuras físicas, también lo hacen sobre las actividades económicas y sociales del hombre. Aquí la vulnerabilidad se estudia basada en relación a la falta de adaptación del hombre a su medio ambiente.

Detrás de estos tres enfoques sobre los desastres: el científico, el tecnológico y el ecológico, existe la idea de que los desastres son características de los fenómenos naturales peligrosos que, como agentes activos, actúan sobre condiciones vulnerables pasivas. Tras esto se esconde la presunción de que la vida cotidiana es o debe ser normal y por lo tanto los desastres ocurren cuando algún peligro interrumpe esta normalidad.

Sin embargo existe el enfoque sustentado en estudios de economía política. En éstos, los desastres no están determinados por fenómenos naturales impredecibles, sino por procesos sociales, económicos y políticos en los cuales muchos individuos o grupos sociales no tienen poder de decisión:

Los fenómenos y sus impactos son sólo uno de los elementos que explican y conforman una determinada economía política...la vulnerabilidad no está determinada por fenómenos desastrosos sino que está configurada por determinados procesos sociales, económicos y políticos. Los desastres son situaciones extremas ya implícitas en estos procesos. (Maskrey, 1989:22).

Al primer enfoque se le conoce como visión dominante porque es el perfil teórico que ha guiado la mayor parte de los estudios científicos sobre el tema y se ha convertido en la política de Estado aplicada a los desastres. A principios de los años ochenta Kenneth Hewitt<sup>3</sup> hizo una crítica a esta postura, al señalar que en ella los desastres son considerados como fenómenos naturales extremos perturbadores del orden social, resultado de eventos inesperados, inciertos, inmanejables o contraproducentes, como un contraste a la vida cotidiana y el desarrollo.

Los desastres son tomados como objetos cuantificables, medibles, y, por lo tanto, los científicos encargados de su estudio tratan de controlarlos. La política, que se vuelve demasiado técnica, comprende tres fases: la medición del fenómeno, la contención y su mitigación -aquí es donde actúan los gobiernos, ayudando a las personas afectadas-.

Hewitt señala que al asumir los científicos el liderazgo del asunto, ellos mismos han integrado una burocracia tecnocrática<sup>4</sup>, encargada del manejo de desastres, imponiendo visión dominante con un discurso manejado desde las instituciones conocido como “monólogo técnico”, porque no acepta ningún conocimiento alterno, y su autoridad se centra en la especialización y la forma unilateral del manejo de desastres sin consultar a la sociedad.

En resumen, para la visión dominante el sentido de la causalidad o la dirección de la explicación va del ambiente físico hacia sus impactos en la sociedad, relegando los factores sociales y económicos, colocándolos en una posición dependiente; los desastres se ven como fenómenos “inmanejables”, “inesperados”, resultado de eventos “impredecibles”, con impactos sobre poblaciones “inpreparadas” e “inconscientes”.

---

<sup>3</sup> Kenneth Hewitt ha realizado un gran número de investigaciones sobre el tema de los desastres, comprendiendo desde estudios teóricos de amenazas y desastres, hasta investigaciones de caso. Es uno de los precursores teóricos más importantes en el estudio social de los desastres y un autor de reconocido prestigio internacional y por ello una referencia obligada en la literatura mundial sobre desastres. (Mansilla, 1996b:2).

<sup>4</sup> Se le denomina burocracia tecnocrática porque su postura está basada en disciplinas técnicas o duras, principalmente las ingenierías.

Es una postura donde los problemas se generan desde “afuera” y desde “arriba”; donde las instituciones responsables de la investigación y preparativos para desastres demuestran poco o nulo interés por la acción social, manejándose en términos técnicos; proponiendo medidas oficiales de emergencia centralizadas en unas pocas organizaciones dirigidas al manejo del desastre.

De esta manera, resulta claro que los argumentos relativos a las causas naturales como determinantes para la ocurrencia de desastres carecen de sustento científico al parcializar la explicación a una sola dimensión del problema. A partir de la década de los ochenta se desarrolló la postura alternativa o crítica con una orientación distinta, pues visualiza a los desastres como parte de procesos sociales y no sólo como fenómenos naturales inesperados. Desde esta perspectiva se plantea su estudio bajo una serie de puntos:

- a) los desastres siempre interrumpen un cierto desarrollo;
- b) los desastres deben estudiarse y analizarse como parte de los procesos sociales y económicos;
- c) hay que tomar en cuenta la diferente respuesta entre la población afectada, en particular su notable vitalidad y capacidad organizativa para lograr la supervivencia, y la inercia que ha caracterizado la respuesta gubernamental en la mayoría de los casos;
- d) los desastres se suman a los desastres cotidianos desastres económicos y políticos por los que atraviesan ciertos países, regiones o sectores (García Acosta, 1994:23).

La visión crítica se fundamenta en la ya citada ecuación riesgo = peligro + vulnerabilidad. Riesgo es la posibilidad de que ocurra una *amenaza* sobre un sistema *vulnerable*, o lo que es igual a la suma de un peligro más vulnerabilidad, entendiendo por amenaza la posibilidad de que ocurra un fenómeno natural o humano peligroso, y por vulnerabilidad la incapacidad de una ciudad, región o comunidad de soportar fenómenos naturales o humanos peligrosos y de recuperarse de ellos, considerando que ésta no se determina por “fenómenos peligrosos”, sino por procesos sociales, económicos y políticos

Con este enfoque, algunos estudios enfatizan la recurrencia de los desastres en determinadas zonas geográficas, así como la vulnerabilidad socioeconómica de ciertas poblaciones afectadas. Esta última provoca mayor fragilidad y riesgo, en cuyo caso un desastre natural puede convertirse en una verdadera catástrofe.

Desde esta perspectiva, los desastres se asocian a condiciones de desigualdad, subdesarrollo y pobreza. Las regiones más pobres en América Latina, Asia y África concentraron por sí solas más de 90 % de la población afectada entre 1976 y 1990, cuyo saldo de heridos y/o damnificados sumaron más de 232 millones de personas, mientras que los países del Primer Mundo apuntan a una reducción sustancial de los desastres durante el siglo pasado. Aunque los promedios globales no expresan toda la complejidad de los desastres, muestran de cualquier modo las características generales de la vulnerabilidad que tiene su sustento social y afectan más a quien menos tiene. (Delgadillo Macías, 1994:17-18)

Otra característica propia de estas condiciones es que, mientras en los países subdesarrollados la muerte y la desnutrición son cotidianas y permanentes, en el Primer Mundo los desastres se expresan principalmente en daños materiales con reducidas pérdidas humanas. Esta diferenciación otorga contenido al concepto de vulnerabilidad social, donde un terremoto, un huracán o inundación no constituyen por sí mismo un desastre.

En síntesis, los desastres son ya procesos sociales masificados en los países pobres, lo cual se puede detectar a partir de tres niveles: a] por su incidencia cíclica (fenómenos de temporada como huracanes y tifones); b] debido a su ocurrencia súbita (terremotos, erupciones volcánicas, explosiones), y c] como reflejo de su incidencia permanente (muertes por desnutrición, hambre, guerras prolongadas, sequías, etcétera). (Delgadillo Macías, 1994:18-19)

Si nos concentramos en el caso concreto de América Latina nos damos cuenta que la región siempre se ha distinguido por la desigualdad, la explotación y la marginación. El subdesarrollo característico de la zona es producto de ello; esto impide un avance significativo en los diversos rubros socioeconómicos que se traduce en un alto grado de vulnerabilidad ante los desastres. La situación se complica más ante las características

físico-geográficas de la región; por mostrar un sólo ejemplo, América Latina es una región eminentemente sísmica, siendo representativas las experiencias de Perú en 1976, México en 1985 y El Salvador en 1986. (Delgadillo Macías, 1994:26).

La serie continua de grandes desastres en América Latina ha provocado que en la región se les considere como algo más normal y rutinario, en lugar de anormal e inesperado; cada vez con más frecuencia los desastres asociados con fenómenos naturales vienen acompañados de aquellos relacionados con amenazas antropogénicas -explosiones e incendios urbanos, derrames de químicos y combustibles, etc.-. En este contexto es necesario atender a dos hipótesis:

- 1) La evolución histórica de determinados procesos sociales y económicos configura situaciones específicas de riesgo frente a diferentes fenómenos naturales peligrosos. La vulnerabilidad se genera en el nexo entre dichos procesos históricos y las condiciones locales y específicas del peligro.
- 2) La población solo asigna prioridad al riesgo frente a diversos fenómenos naturales peligrosos, responde este a riesgo en el contexto global de otros riesgos sociales, económicos y políticos que enfrenta. (Maskrey, 1989:23)

A manera de corolario podemos decir que los desastres más que ser productos de eventos naturales, se expresan y se asocian con procesos sociales que condensan situaciones económicas, territoriales, ambientales y las condiciones de vida de la población afectada. En este sentido agregamos una definición de desastre que condensa elementos tanto del riesgo, del peligro, como de la vulnerabilidad, abarcando aspectos naturales o antropogénicos sin olvidar los procesos sociales:

...desastre podría expresarse como todo evento, de origen natural o humano, que condensa situaciones económicas, sociales, políticas, culturales, ecológicas, regionales que en su interacción sobre sociedades vulnerables a impactos destructivos, devastan –en lapsos cortos o acumulativos-- vidas humanas y bienes materiales, existiendo en todos los casos predominantes en materia industrial, asentamientos humanos, explotación de recursos humanos, usos del suelo, expansión urbana, de bienestar social, de aprovechamiento de fuentes de energía y de desarrollo



tecnológico, que pueden constituir agentes destructivos, en tanto que elementos potenciadores de, amplificadores o generadores de riesgo.<sup>5</sup>

### **1.3. Clasificación de desastres.**

Los desastres pueden tener una dimensión variable en términos de volumen, tiempo y espacio; algunos son causa de pocas pérdidas de vidas; otros afectan a millones de personas; pueden ser momentáneos, lentos o duraderos; unos están localizados en pocos kilómetros cuadrados, otros cubren varias zonas. Con el tiempo han surgido intentos por tipificarlos en cuanto a sus causas, sus efectos o las características que presentan; de igual manera hay una variedad de definiciones sobre el tema y existen diversas maneras de clasificarlos según la óptica desde la que se analicen.

En su texto *Desastres naturales. Aspectos sociales para su prevención y tratamiento en México*, Javier Delgadillo (1994) presenta las clasificaciones de desastres que hacen algunos organismos. La primera que señala es la de la Cruz Roja donde destacan las sequías, inundaciones, ciclones tropicales, terremotos, luchas y conflictos civiles, tsunamis, deslizamientos de tierras, avalanchas, accidentes epidemias, incendios, erupciones volcánicas, plagas y temperaturas extremas.

Para el Centro de la Naciones Unidas para Asentamientos Humanos (Hábitat) existen tres rubros concebidos como “movimientos extremos”. En primer lugar ubica los desastres del suelo (terremotos, aludes, erupciones volcánicas); en segundo lugar los del agua (ciclones, huracanes, tifones y tornados); finalmente los que se originan por las repercusiones socioeconómicas directas e indirectas de los fenómenos naturales (pérdidas de vidas humanas, salud, destrucción, daños en viviendas e instalaciones productivas, interrupción de servicios y comunicaciones, pérdidas de empleo e ingreso, escasez de alimento, proliferación de condiciones insalubres, algunas de las cuales pueden tener efectos prolongados en el tiempo.

---

<sup>5</sup> Daniel Rodríguez, “Movimientos sociales y desastres en la Ciudad de México”, ponencia presentada, en el seminario A cinco años de los sismos: balances y perspectivas. (Delgadillo Macías, 1994:15).

En su Informe Anual de 1987 el Programa Mundial de Alimentos (PMA) refiere como desastres en primer nivel a las catástrofes naturales repentinas como inundaciones, terremotos y daños a las cosechas; después ubica a los desastres de evolución lenta, como sequías y pérdidas totales en cosechas por mal tiempo y plagas, en tercer lugar considera a los desastres originados por la actividad del ser humano, tales serían los incendios o los conflictos civiles, por mencionar algunos. A esta misma clasificación el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) incluye los llamados “accidentes tecnológicos” como incendios, explosiones y derrames de materiales peligrosos (no incluye la energía nuclear y la industria militar).

Omar Darío Cardona (1993:68) sucintamente los detalla desde aquellos cuya ocurrencia se atribuye a fenómenos meramente físicos, como terremotos, huracanes, erupciones volcánicas, etc., hasta aquellos cuyo origen se considera exclusivamente humano, como las guerras y los accidentes industriales. Entre estos dos extremos hay un amplio espectro de desastres, como hambrunas, inundaciones y deslizamientos, los cuales son provocados por la combinación de factores físicos y humanos.

El Atlas Nacional de Riesgos de México<sup>6</sup> nos da una referencia amplia de los fenómenos desastrosos que afectan al país:

**Fenómenos Geológicos.** Los riesgos de este tipo incluyen básicamente a los sismos, erupciones volcánicas, deslizamiento y colapso de suelos, hundimientos y agrietamientos, y algunas de las consecuencias de todos ellos.

La sismicidad y el vulcanismo son fenómenos que en México adquieren mayor importancia. La tercera parte de la población vive en zonas de alto y muy alto peligro sísmico, coincidiendo con los Estados de mayor índice de marginación (Guerrero, Oaxaca y Chiapas); la tasa de erupción media durante los últimos 500 años ha sido de 15 erupciones

---

<sup>6</sup> Un hecho destacable es que la evaluación de riesgos en México es la misma desde hace años. Esta clasificación está elaborada con información del Atlas Nacional de Riesgos de 1994 y del Programa Nacional de Protección Civil 2001-2006; a pesar del tiempo la información en ambos documentos es casi la misma, sólo que en el segundo está sintetizada y las estadísticas son hasta 1999.

por siglo; la inestabilidad de laderas naturales, flujos de lodo y escombros, hundimientos regionales y locales se encuentran presentes en todo el territorio nacional; las condiciones se agravan por la deforestación, intemperismo, erosión y por la alteración de las condiciones de drenaje y de equilibrio original, ante la presencia de asentamientos humanos irregulares. Los daños generados por fenómenos geológicos en el período 1980-1999 ascendieron a 4,560 millones de dólares en pérdidas materiales y 6,097 decesos.

**Fenómenos Hidrometeorológicos.** Este tipo de fenómenos destructivos comprende ciclones tropicales, inundaciones, nevadas, lluvias torrenciales, granizadas, sequías, temperaturas extremas, tormentas eléctricas, mareas de tempestad e inversiones térmicas.

Anualmente penetran cuatro ciclones, produciendo lluvias intensas con sus consecuentes inundaciones y deslaves; las granizadas producen afectaciones en las zonas de cultivo, obstrucciones del drenaje y daños a estructuras en las zonas urbanas; las sequías provocan fuertes pérdidas económicas a la ganadería y la agricultura por períodos de meses o años; la mayor pérdida de suelo se produce por la lluvia, cuyos efectos son los volúmenes de material que deben dragarse en ríos y puertos, la pérdida de capacidad de embalses y los flujos de escombros cada vez más frecuentes. Los daños generados por fenómenos hidrometeorológicos en el período 1980-1999 ascendieron a 4,560 millones de dólares y 2,800 decesos.

**Fenómenos Químicos y Ambientales.** Aquí se ubican los incendios, explosiones, contaminación ambiental en todas sus modalidades, desertificación natural o provocada por el hombre y las epidemias; destacan los incendios forestales por los graves pérdidas económicas y materiales, tan sólo en 1998 hubo 14,268 de ellos que afectaron casi 600,000 hectáreas, este gran número fue debido a fenómenos climatológicos que aumentaron considerablemente la temperatura, y en combinación con la práctica agrícola de roza, tumba y quema se tradujo en un número record de incendios forestales en México y Centro América.

La mayoría de las industrias se ubican en el centro del país, lo que la convierte en una región con muy alto riesgo en el campo ecológico aunado a la gran densidad de población. Las principales industrias generadoras de desechos industriales son las de alimentos, textiles, maderera, imprenta, química orgánica e inorgánica, no metálica y metálica básica, además de las ensambladoras. México carece de un número suficiente de centros de procesamiento y confinamiento de desechos industriales, así como de plantas de tratamiento para los solventes y aceites. Los daños generados por riesgos químico-tecnológicos en el período 1980-1999 ascendieron a 1,280 millones de dólares en pérdidas materiales y 1,250 decesos.

**Fenómenos Socio-Organizativos.** Son los fenómenos destructivos relacionados con manifestaciones del quehacer humano asociadas con procesos de desarrollo económico, político, social y cultural de la sociedad. Tales casos son: accidentes del transporte aéreo, terrestre, marítimo o fluvial; interrupción de servicios vitales; accidentes industriales o tecnológicos no asociados a productos químicos; los derivados del comportamiento desordenado en grandes concentraciones de población y los que son producto de comportamiento antisocial como el sabotaje y el terrorismo.

Los accidentes derivados del transporte terrestre producen mayor número de pérdidas humanas y materiales. En 1998, por ejemplo, se registraron 61,200 accidentes en las carreteras federales, que produciendo casi 5,100 decesos y 35,200 heridos.

Dejamos al último esta clasificación por la importancia que reviste para nuestro trabajo, pues en ella se especifican los desastres considerados como primordiales dentro de la política del gobierno mexicano (cfr. Cap. 2)

De todo lo anterior podemos concluir una evidente indefinición de la tipología de desastres, dependiendo de su percepción, prevención o tratamiento, así como del organismo o institución que la realice, la confusión se vuelve mayor si se trata de diferenciar entre fenómenos naturales y fenómenos humanos.

A pesar de la necesidad y de los intentos por catalogar los desastres, ninguna clasificación puede alcanzar una validez universal, pues como se ha especificado, son las condiciones del grupo humano afectado las que proporcionan mayor o menor peligrosidad a los distintos eventos. Toda clasificación es relativa y depende de la valoración social asignada por la comunidad. Hasta aquí hemos determinado que es un desastre y las diversas formas en que estos se agrupan o clasifican; ahora vamos a ver cómo se adapta la sociedad al riesgo desastre.

#### **1.4. La sociedad frente a los desastres.**

La respuesta de la sociedad frente a los desastres conlleva un problema de interacción entre el hombre y la naturaleza, interacción variable y gobernada por el estado de adaptación respectivo entre el sistema humano y la respectiva situación y uso que se haga de la naturaleza: La historia de la sociedad es la historia de su relación con su medio ambiente, por ende los desastres son tan viejos como la historia misma de la humanidad, aún cuando la forma de enfrentarlos es relativamente incipiente.

Retomemos la idea de que los desastres son resultado de procesos sociales; durante la evolución de estos procesos se configura situaciones específicas de riesgo frente a diferentes fenómenos peligrosos, es decir, el riesgo desastre es una cuestión dinámica, variable en el tiempo y en el espacio, dependiendo del nivel cultural alcanzado por una determinada sociedad.

Los distintos tipos de riesgos no representan el mismo grado de peligrosidad para el ser humano. En otros tiempos los riesgos de las sociedades antiguas estaban ligados a condiciones diferentes a las presentes: escasez de alimentos, epidemias, etc. Actualmente en los países desarrollados la hambruna se ha erradicado y lo mismo ha ocurrido con algunas epidemias que anteriormente dañaron severamente a la sociedad como la peste y la fiebre amarilla; los riesgos que forman parte del conjunto biológico son previsibles en sociedades suficientemente desarrolladas hasta el extremo de haber sido prácticamente

erradicados algunos de ellos mientras que los de origen geofísico pueden aún prevenirse en multitud de casos.

Una vez más observamos como los desastres no se explican a modo de fenómenos por sí mismos, sino como indicadores vinculados a otros problemas sociales y económicos, dando lugar a una mayor vulnerabilidad, ya sea en la sociedad en su conjunto o bien de grupos o comunidades. Durante el siglo XX comenzaron a definirse rasgos específicos y cada vez más comunes respecto a los desastres y la organización social; estos rasgos se encuentran inmersos en lo que se ha definido bajo el término *sociedad del riesgo*.

#### **1.4.2. La sociedad del riesgo.**

Se designa como sociedad del riesgo a la fase actual de desarrollo de la sociedad moderna donde la producción de riesgos<sup>7</sup> escapa, cada vez en mayor proporción, a las instituciones de control y protección surgidas con la sociedad industrial. Como señala Ulrich Beck la sociedad del riesgo se produce por la confrontación entre los fundamentos de la sociedad industrial (consenso sobre el progreso, la abstracción de los efectos y peligros ecológicos, la optimización), sus límites y sus consecuencias “...las constelaciones de la sociedad del riesgo se producen a *causa* del dominio de los supuestos de la sociedad industrial sobre el pensamiento y la acción de los hombres e instituciones.” (1998:202).

Es importante analizar el origen del riesgo para tener una mayor claridad en nuestro análisis. La noción del riesgo surgió en el periodo de transición entre la Edad Media y la Modernidad -siglo XVII- dentro del ámbito legal de la navegación y los contextos comerciales; estadios sociales anteriores desarrollaron formas diversas para hacer frente a lo que actualmente se conoce como riesgo, la principal fue la adivinación con la cual los resultados de las decisiones se dejaban en manos de fuerzas sobrenaturales. El concepto

---

<sup>7</sup> La sociedad del riesgo no se limita a cuestiones relacionadas con fenómenos naturales. En su libro *La sociedad del riesgo* (1998) Ulrich Beck identifica tres tipos de riesgos: políticos, ecológicos e individuales. Posteriormente en su texto *Sobre el terrorismo y la guerra* (2003), señala tres dimensiones del riesgo: las crisis ecológicas, las crisis financieras y desde el 11 de septiembre las redes terroristas transnacionales.

riesgo vino a reemplazar al de fortuna y con él, el ser humano se convirtió en tomador de decisiones<sup>8</sup>; el mundo dejó de estar regido por fuerzas naturales incontrolables o predeterminado por una voluntad divina.

La Modernidad surgió como un modo de vida u organización social en Europa Occidental con motivo de profundas transformaciones socioculturales e intelectuales con una posterior influencia más o menos mundial. Con el nacimiento de la modernidad las ideas de progreso y desarrollo de la sociedad tuvieron un gran auge respaldado por la Revolución Industrial y la expansión del capitalismo; a partir de entonces se generaron mayores oportunidades para una “existencia más segura del ser humano”; sin embargo, esto ha sido un arma de doble filo que ha comenzado a demostrar su lado negativo desde el siglo pasado y ahora en pleno siglo el siglo XXI.

Los fundamentos de la Modernidad –progreso y desarrollo- no han proporcionado mayor seguridad a los individuos o a la sociedad, en cierta forma ocurre lo contrario y muchas de sus consecuencias negativas han ampliado las formas de los riesgos, Anthony Giddens los denomina *manufacturados* porque son creados precisamente por el desarrollo científico y tecnológico; como él mismo señala “La ciencia y la tecnología crean tanta incertidumbre como la que disipan-y esta incertidumbre no puede “resolverse” sencillamente con más avance científico...” (1998:522)

A finales del siglo XX la confianza en los supuestos de la modernidad comenzó a diluirse; el carácter dual de la ciencia y la tecnología comenzó a hacerse evidente a finales de la década de los setenta con las catástrofes de Seveso en 1976 y Three Mile Island en 1979. A estos accidentes emblemáticos se sumaron una serie de acontecimientos catastróficos: la explosión de gas en México y la nube tóxica de Bophal en 1984, y el accidente nuclear de Chernobyl en 1986, afianzándose la tendencia nítida de la

---

<sup>8</sup> Para Niklas Luhmann (1992:65) cuando se obtienen resultados por una decisión se habla de riesgos; cuando los resultados son provocados externamente -surgidos del medio ambiente- se refiere a peligros.

reproducción de nuevos riesgos. Con la generación de estos sucesos se acuñó el concepto de sociedad del riesgo:

Se dice que el suceso nuclear de Chernobyl marcó un hito histórico que hizo cambiar las percepciones y las actitudes de los pueblos, e incluso de los gobiernos, ante las situaciones de riesgo. Y ello ha sido posible a través de la información. (Pérez de Tudela, 1994:2)

Este tipo de fenómenos desastrosos se caracterizan porque sus efectos no están sujetos a un marco temporal ni geográfico, por ejemplo, en el caso de Chernobyl no se sabe si son cientos o millones de personas afectadas por la lluvia radioactiva provocada por la explosión y será muy difícil verificar sus efectos a largo plazo.

Giddens caracteriza a la sociedad del riesgo por operar en “la última frontera barbárica de la tecnología moderna”, esto quiere decir que vivimos en una sociedad donde nadie entiende, ni controla, por completo los avances tecnológicos ni sus respectivos resultados, lo que plantea un futuro incierto.

La sociedad del riesgo es la sociedad desprovista de seguridad, aún así, no podemos aseverar que sea más peligrosa que otras preexistentes, el peligro y las amenazas han sido cuestiones visibles en todas las culturas y en la actualidad la sociedad posee rasgos específicos para hacer frente a las formas particulares de riesgos que se han generado.

Los nuevos riesgos se expanden cada vez más en actividades de la vida humana y están saliendo de control no sólo de los individuos sino de las organizaciones más fuertes, incluyendo los Estados; son riesgos de alta intensidad que amenazan la vida de millones de seres humanos y potencialmente a toda la humanidad, por lo que se vuelven un asunto colectivo mundial del que no se puede escapar de manera individual. Este escenario vuelve ineludible la tarea de estudiar las formas de organización y, sobre todo, a las organizaciones encargadas de dirigir la organización social para enfrentar el riesgo desastre.



## 1.5 Gestión de desastres.

Se denomina gestión a las formas de organización social que se utilizan para enfrentar y manejar el riesgo de desastres, y hacen referencia al conjunto de actividades llamadas prevención, mitigación, emergencia, recuperación, reconstrucción, atención, entre otras. “Los términos manejo o administración de riesgos tienen un uso más difundido y aceptado en la literatura en español, sin embargo, puesto que la frase proviene de la expresión en inglés disaster management creemos que gestión de desastres es una interpretación aceptada.” (Rubio Carriquiriborde, 1997:93).

Sólo recientemente se ha comenzado a estudiar y analizar la gestión de desastres en forma sistemática, como una secuencia cíclica donde sus etapas están interrelacionadas y siguen una secuencia de etapas o fases ligadas entre sí de forma lógica, cuales deben ser tratadas en forma coherente y específica, denominándoseles ciclo de los desastres: prevención, mitigación, preparación, alerta, respuesta, rehabilitación, reconstrucción, desarrollo.

Si bien es cierto que estas etapas no existen por separado en la realidad, sino que coexisten en la mayoría de los casos en el proceso de desarrollo<sup>9</sup>, se presentan intencionalmente de manera independiente para efectos de ilustración, en particular, de planificadores y funcionarios relacionados con la planeación económica, social y sectorial.

Por lo tanto, de la secuencia antes mencionada se deriva que el manejo de desastres corresponde al esfuerzo de prevenir la ocurrencia, mitigar las pérdidas, prepararse para las consecuencias, alertar la presencia, responder a la emergencia y recuperarse de los efectos

---

<sup>9</sup> Aunque el Desarrollo aparece como una de las etapas del ciclo, en realidad se encuentra de manera implícita en cada una de ellas, dado que el desarrollo está constituido por todas las actividades que conducen a la utilización, mejoramiento y conservación de los bienes y servicios, teniendo en cuenta la intervención de los eventos que pueden generar impactos negativos y con el objeto de mantener y mejorar la seguridad y la calidad de la vida humana.

de los desastres. Tareas que se llevan cabo en general en tres momentos: antes, durante y después del evento desencadenante.

**Antes del desastre.** Actividades previas al desastre, las cuales usualmente se subdividen en prevención, mitigación, preparación y alerta. El objetivo de la *prevención* es evitar que ocurra el evento; la *mitigación* pretende aminorar el impacto del mismo reconociendo que en ocasiones no es posible evitar su ocurrencia; la *preparación* estructura la respuesta y la *alerta* corresponde a la notificación formal de un peligro inminente.

**Durante el desastre.** Actividades de *respuesta* al desastre. Son aquellas que se llevan a cabo durante el periodo de emergencia o inmediatamente después de ocurrido el evento. Estas actividades pueden involucrar acciones de evacuación de comunidades, de búsqueda y rescate, de asistencia y alivio a poblaciones afectadas y acciones que se realizan durante el tiempo en que la comunidad se encuentra desorganizada y los servicios básicos de infraestructura no funcionan.

El periodo de emergencia es dramático y traumático, por esa razón es que la mayor atención de los medios de comunicación y de la comunidad internacional está puesta en esta fase. En la mayoría de los desastres este periodo pasa muy rápido, excepto en algunos casos como las sequías, las hambrunas y los conflictos civiles.

**Después del desastre.** Actividades posteriores al desastre. Estas actividades, en general, se relacionan con el proceso de recuperación y pueden subdividirse en: la *rehabilitación*, que corresponde al periodo de transición que se inicia al final de la etapa de emergencia y en el cual se restablecen los servicios vitales indispensables y los sistemas de abastecimiento de la comunidad afectada; y la *reconstrucción*, caracterizada por los esfuerzos que se realizan con el fin de reparar la infraestructura dañada y restaurar el sistema de producción, con miras a revitalizar la economía y lograr alcanzar o superar el nivel de desarrollo previo al desastre.

Tal como lo ilustra cada una de las etapas de la secuencia cíclica de los desastres, para poder llevar a cabo las actividades mencionadas es indispensable contar con una organización institucional que las ejecute de manera adecuada y eficiente a través de la formulación y ejecución de programas, planes y proyectos, lo que necesariamente implica la participación de todos los sectores y actores sociales con la coordinación de un amplio número de profesionales de las entidades de carácter técnico-científico, de planificación, de educación, de operativos de emergencia y de trabajo comunitario.

Toda sociedad tiene una serie de necesidades y requiere de instituciones que las satisfagan "...la función de una institución social cualquiera, es satisfacer alguna o algunas de estas necesidades" (Majone, 1997:17). En la actualidad en las sociedades capitalistas, avanzadas o dependientes, la gestión del riesgo de desastres se articula a través del Estado<sup>10</sup>, el cual, como responsable del bienestar social, sobre todo de los sectores más desprotegidos, debe estar preparado para encarar situaciones de emergencia de la mejor manera.

El Estado es una institución, la más poderosa dentro de la sociedad, limitada en espacio y tiempo (Kolinsky, 1971:117), conformada por el territorio, el pueblo y el gobierno, no como un producto o reflejo de estos componentes, sino como la conjugación peculiar y particular de ellos (Ramírez Casasola, 1990: 19). Partimos de la idea de que el gobierno es el poder institucionalizado y en consecuencia la parte rectora del funcionamiento social, por lo tanto es quien ejerce el papel central en la gestión; entendiendo que un gobierno no hace referencia a un grupo de individuos que tienen el poder de ordenar por encima de la mayoría de la sociedad.

Para cumplir con estas tareas el aparato gubernamental debe disponer de estructuras, métodos, y procedimientos adecuados para cumplir con funciones de manejo de desastres.

---

<sup>10</sup> El Estado a través del aparato institucional hace una selección de los riesgos que han de gestionarse, dependiendo de sus necesidades coyunturales y estructurales, esto no quiere decir que va a manejar todos los riesgos posibles, la selección depende de la interrelación entre sus elementos componentes: gobierno, territorio y sociedad (Rubio Carriquiriborde, 1997:98-101)

El referente fundamental más reciente de la forma en que el gobierno hace frente a los desastres es la protección civil.

### **1.5.2. La Protección Civil.**

La protección civil como mecanismo para enfrentar desastres tiene sus antecedentes en Europa durante las dos Guerras Mundiales y la Guerra Fría, y surgió de una interrogante de los gobiernos en guerra respecto a cómo defenderse de los ataques enemigos.

Oficialmente se estableció el 12 de agosto de 1949 con el Protocolo II adicional al Tratado de Ginebra, siendo establecido como un sistema de “Protección a las víctimas de los conflictos armados internacionales”, siendo una de las disposiciones otorgadas para facilitar el trabajo de la Cruz Roja el cual indica:

a) Se entiende por Protección Civil el cumplimiento de algunas o de todas las tareas humanitarias que se mencionan a continuación, destinadas a proteger a la población contra los peligros de las hostilidades y de las catástrofes y a ayudarla a recuperarse de sus efectos inmediatos, así como a facilitar las condiciones necesarias para su supervivencia.

Estas tareas son las siguientes:

- I) Servicio de alarma,
- II) Evacuación,
- III) Habilidad y organización de refugios,
- IV) Aplicación de medidas de oscurecimiento,
- V) Salvamento,
- VI) Servicios sanitarios, incluidos los de primeros auxilios, y asistencia religiosa;
- VII) Lucha contra incendios;

- VIII) Detección y señalamiento de zonas peligrosas;
- IX) Descontaminación y medidas similares de protección;
- X) Provisión de alojamiento y abastecimientos de urgencia;
- XI) Ayuda en caso de urgencia para el restablecimiento y el mantenimiento del orden en zonas damnificadas;
- XII) Medidas de urgencia para el restablecimiento de los servicios públicos indispensables;
- XIII) Servicios funerarios de urgencia;
- XIV) Asistencia para la preservación de los bienes esenciales para la supervivencia;
- XV) Actividades complementarias necesarias para el desempeño de una cualquiera [sic] de las tareas mencionadas, incluyendo entre otras cosas la planificación y la organización<sup>11</sup>.

En el protocolo de Ginebra se estipula que su postulado básico es: La Salvaguardia de la Vida de las Personas, sus Bienes y el Entorno. A partir de este momento la protección civil se asumió en Europa como la forma en que los gobiernos harían frente a situaciones desastrosas, derivadas o no de la guerra, y de allí se difundió a otros países del mundo como Estados Unidos y Latinoamérica.

Nos referimos a los orígenes de la protección civil por sus implicaciones en el posterior desarrollo conceptual y organizacional de ella misma. Tuvo como primer referente la Guerra Fría, durante la cual se desarrolló, bajo un esquema primario de *defensa civil*:

Se creó la defensa civil entre los países vencedores y durante la guerra fría se generó una doctrina denominada de uso dual que intentaba aprovechar la defensa civil y todos los recursos a su alrededor para dos propósitos: guerra y desastres naturales. El objetivo de la defensa civil fue la guerra, pero en tanto se mantenía la paz, los recursos de la defensa civil, que eran de alto costo, requerían de un aprovechamiento

---

<sup>11</sup> "Historia". Tomado de la página electrónica de la Dirección General de Protección Civil del Gobierno del Distrito Federal ([www.proteccioncivil.df.gob.mx](http://www.proteccioncivil.df.gob.mx)).

racional y éste estaba justificado en la atención de los desastres, por ello la noción de uso dual. (Macías Medrano, 1999:23).

Durante la guerra fría la defensa civil y su uso dual tuvo sentido en Europa, pero al término de este conflicto, con la desaparición del bloque socialista, países desarrollados - Inglaterra por ejemplo- tuvieron que modificar sus esquemas de protección civil y destinar a otras esferas para el manejo de amenazas en tiempo de paz parte de su presupuesto.

Siendo la guerra el punto inicial de la protección civil, ésta se asume bajo concepciones autoritarias, de mando único y de racionalidad militar, con aspectos coercitivos hacia la sociedad a la que se considera incompetente para enfrentar emergencias; la cuestión de los desastres se analiza dentro de un escenario de ataque enemigo donde las fuerzas armadas adquieren un papel predominante, la gestión de riesgos se vuelve un asunto de seguridad nacional, con un nítido tinte policíaco y militar (Macías Medrano, 1999:46-48).

Si a este carácter militarizado le sumamos el hecho ya mencionado de que la parte científico-técnica del manejo de desastres está orientada por la visión dominante, la gestión se vuelve emergencista, asistencialista, adecuada para funcionar ante los impactos de un fenómeno desastroso, dejando a un lado las etapas pre y posdesastre.

En la década de los ochenta, dentro del ámbito de la investigación comenzaron a cuestionarse si estaban aumentando los desastres mientras los fenómenos que los ocasionaban (humanos y/o antropogénicos) se mantenían en cuanto a su ocurrencia. Si los fenómenos desastrosos habrían incrementado, entonces se tendría una explicación lógica del crecimiento de los desastres, pero si estos aumentaban mientras los fenómenos peligrosos seguían siendo los mismos, existía un mal funcionamiento en el ámbito social.

Esto destaca la frecuente inexistencia o inoperancia de los organismos encargados de prevenir o paliar las consecuencias de estos acontecimientos, lo cual da lugar a que las formas de adaptación sean insuficientes ante determinados fenómenos peligrosos; de esto se derivan efectos seriamente perjudiciales para la sociedad.

En los últimos años en países desarrollados, principalmente Estados Unidos y algunos de Europa, la visión dominante ha sido cuestionada dando por resultado que dichos países den un viraje hacia otros mecanismos de manejo de riesgo de desastres, alejados de toda la perspectiva de la defensa o protección civil; desafortunadamente en América Latina la visión dominante sigue marcando el camino a seguir tanto en la investigación como en la acción de los distintos gobiernos de la región, aún así la visión crítica ha ganado terreno generando alternativas de acción e investigación.

Gracias a estas alternativas en el terreno de los desastres, incluyendo la protección civil, se está definiendo una política que tiene algunos rasgos de prevención, pero continúa predominando una idea de atención posterior al desastre sin atender las condiciones de fondo de la vulnerabilidad social. Es difícil la estructuración de una política adecuada para la atención de los desastres y de protección civil exitosa, si se desconoce que la desigualdad y la injusticia son factores que reclaman una estrategia de desarrollo diferente.

## **2. LA GESTIÓN DE DESASTRES EN MÉXICO.**

*¿El temblor hace presente la fragilidad de una sociedad en la cual el poder político está desarticulado de lo civil? Teresa Carbó. Una lectura del sismo en la prensa capitalina.*

*...la otra cara de admitir la presencia de riesgos es reconocer los fracasos de las instituciones, cuya legitimidad se deriva de limitar el peligro.*

**Ulrich Beck. Sobre el terrorismo y la guerra.**

### **2.1. 1985 el surgimiento de la gestión de desastres.**

Por sus condiciones intrínsecas (geográficas, sociales, demográficas, etc.) México es un país expuesto a una serie de fenómenos potenciales de derivar en desastres, si retomamos la clasificación del Sistema Nacional de Protección Civil (cfr. Cap. 1, p.7), el país suele padecer los estragos de fenómenos geológicos, hidrometeorológicos, químicos, sanitarios y socio-organizativos. De acuerdo a cifras oficiales (Secretaría de Gobernación, 2001b:40), en el país durante los últimos veinte años se han presentado 75 desastres de magnitud significativa, los cuales han causado alrededor de 10,000 muertos y centenas de miles de damnificados y los daños económicos directos se estiman en 9.600 millones de dólares.

Los desastres han estado presentes en México a lo largo de su historia y su recurrente presencia los ha hecho parte de la vida cotidiana; no obstante, en términos generales la prevención y mitigación no han tenido la importancia que merecen en el diseño de las políticas de desarrollo instrumentadas por el Estado.

Es hasta que ocurren los terremotos de 1985 en la Ciudad de México cuando se intenta revertir esta situación, fundamentalmente por lo apremiante de la situación, generándose a partir de este momento un nuevo rumbo e interés por estudiar y plantear estrategias ante el problema de los desastres. Los sismos que afectaron a la Ciudad de México el 19 de



septiembre de 1985, sacaron a relucir la fragilidad de la sociedad frente a escenarios desastrosos y la falta de capacidad del Gobierno para dar una respuesta efectiva a este tipo de situaciones, así como la evidente desarticulación existente entre ambos sectores, obviamente este contexto desembocó en incuantificables pérdidas humanas y materiales.

El actuar del gobierno se vio superado por las exigencias del desastre, a pesar de contar con instancias para la atención de emergencias, éstas fallaron frente a la severidad de los sismos. Aunque en principio el gobierno federal insistió en negar esta situación, finalmente admitió que el desastre lo había rebasado y en las propias palabras del entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, se reconoció públicamente la incapacidad gubernamental para responder ante el desastre y se pidió la ayuda de todos los sectores de la sociedad, de organismo sociales y privados tanto nacionales como extranjeros:

Que el número de las víctimas y la magnitud de los daños materiales producidos por los sismos de los pasados 19 y 20 de septiembre, no tienen precedentes en la historia del país; para lo cual es necesario que el Gobierno, con el curso activo de la sociedad, tome las medidas necesarias para restablecer las condiciones y el funcionamiento de la Ciudad de México y otras poblaciones afectadas, atienda las demandas de auxilio de la sociedad, e inicie tareas que permitan reconstruir y renovar simultáneamente, coadyuvando a la edificación de un país mejor.

Que la tarea de reconstrucción que enfrentan el país y particularmente la ciudad de México, requieren de una acción coordinada y ágil, en la cual participen el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y municipales, así como todos los grupos sociales. (Presidencia de la República, 1986a:3-4)

Otra de las características de esta crisis fue la importante participación de la sociedad civil, que de forma organizada y solidaria apoyó en el auxilio de la población afectada y el rescate de las víctimas, la participación de la sociedad civil fue organizada, activa, responsable y solidaria. Ante el temor de que la sociedad lo rebasara y la situación se saliera de su control, el Gobierno Federal requirió de la intervención del Ejército y las Fuerzas Armadas pero, ésta sólo era una medida inmediata orientada a la fase de emergencia, tarde o temprano el Gobierno tendría que enfrentar el proceso de recuperación y reconstrucción de la ciudad.

Ante lo difícil de la situación y la magnitud de las tareas por realizar se pensó en la construcción de una estructura capaz de organizar las acciones de los sectores sociales público, privado y social; así el tres de octubre del mismo año se creó la Comisión Nacional de Reconstrucción, como un órgano de consulta y participación en las acciones para enfrentar y resolver los problemas causados por los sismos. Dicha comisión se apoyó en seis comités: Comité de Reconstrucción del Área Metropolitana de la Ciudad de México; Comité de Descentralización; Comité de Asuntos Financieros; Comité de Auxilio Social; Comité de Coordinación del Auxilio Internacional, y Comité de Prevención de Seguridad Civil.

De los seis destacó el Comité de Prevención de Seguridad Civil porque se le encomendó una tarea fundamental con vista al futuro, sentar las bases para la creación de un Sistema Nacional de Protección Civil enfocado a evitar desastres futuros y mejorar la protección ciudadana:

Que el Comité de Prevención de Seguridad Nacional dará prioridad a las acciones tendientes a enfrentar y resolver los problemas causados por los sismos de los días 19 y 20 de septiembre de 1985, para que sirvan de base para llevar a cabo los estudios, análisis e investigaciones para establecer el Sistema Nacional de Protección Civil.

Que nuestra Nación requiere de un Sistema Nacional de Protección Civil concebido para prever las acciones tendientes a evitar, en lo posible, los desastres futuros y a lograr la mejor protección de la ciudadanía, antes, durante y después de la presencia de alguna catástrofe nacional o regional (Presidencia de la República, 1986b: 314)

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

Los trabajos de la Comisión Nacional de Reconstrucción dieron resultados el seis mayo de 1986 cuando, mediante decreto presidencial, nació el SINAPROC como un órgano dependiente de la Secretaría de Gobernación; en sus inicios operó a través de la Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social, misma que en 1997 se separó para dar paso a la Coordinación Nacional de Protección Civil –CNPC-, de la que dependen la Dirección General de Protección Civil –DGPC- y el Centro Nacional de Prevención de Desastres -CENAPRED-.

La Dirección General de Protección Civil es la encargada de integrar, coordinar y supervisar el SINAPROC para ofrecer prevención, auxilio y recuperación ante los desastres a toda la población, sus bienes y el entorno, a través de programas y acciones; trata de promover la participación activa, coordinada, corresponsable y solidaria de sociedad y gobierno, mediante el establecimiento de una nueva relación entre los individuos, las organizaciones, los sectores y entre los municipios, los estados y la federación.

Por su parte, el CENAPRED es el órgano científico-técnico dedicado a la investigación y capacitación en materia de desastres, tanto para México como para Centroamérica desde 1990. La responsabilidad principal del Centro consiste en apoyar al SINAPROC en los requerimientos técnicos que su operación demanda; realiza actividades de investigación, capacitación y difusión acerca de fenómenos naturales y antropogénicos que pueden originar situaciones de desastre, así como acciones para reducir y mitigar los efectos negativos de tales fenómenos, para contribuir a una mejor preparación de la población para enfrentarlos.

Su principal objetivo es promover la aplicación de las tecnologías para la prevención y mitigación de desastres; impartir capacitación profesional y técnica sobre la materia, y difundir medidas de preparación y autoprotección entre la sociedad mexicana expuesta a la contingencia de un desastre.<sup>1</sup>

A su vez, la Dirección General de Protección Civil es el órgano encargado de integrar, coordinar y supervisar el Sistema Nacional de Protección Civil para apoyar, mediante una adecuada planeación, la seguridad, auxilio y rehabilitación de la población y su entorno, ante situaciones de desastre, incorporando la participación de todos los sectores de la sociedad.

Su objetivo primordial es contribuir a la prevención y mitigación de desastres, brindando orientación, asesoría y apoyo a las instancias integrantes del Sistema Nacional de

---

<sup>1</sup> "Estructura". Tomado de la página electrónica del CENAPRED ([www.cenapred.gob.mx](http://www.cenapred.gob.mx)).

Protección Civil; así como proporcionar el apoyo necesario a la población en caso de contingencias, procurando el regreso a la normalidad lo más rápido posible.

La DGPC verifica y emite opinión sobre los avances del Programa Nacional de Protección Civil y sus resultados; propone políticas y estrategias de operación para el desarrollo de programas específicos de protección civil; lleva a cabo programas tendientes a fomentar en la sociedad una cultura de protección civil; maneja y dirige las actividades de los Centros de Información y Comunicación y el Nacional de Operaciones en materia de desastres naturales; participa en las acciones y tareas del Centro Nacional de Prevención de Desastres y lleva el registro nacional de organizaciones de voluntarios sociales y privadas que participan en acciones de protección civil.

Como parte constitutiva importante del SINAPROC, en 1996 se instauró el Fondo de Desastres Naturales –FONDEN- como el instrumento financiero del gobierno federal para atender los efectos de los desastres naturales, mediante la asignación y transferencia de recursos a las dependencias y entidades federales y a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios cuya capacidad de respuesta operativa y financiera fue superada por la magnitud de los daños registrados. Es significativo mencionar que el FONDEN se enfoca a acciones de prevención y mitigación.

En las Bases Para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil (Secretaría de Gobernación, 1986), se sentaron las funciones, atribuciones y obligaciones del SINAPROC. Al Sistema se le atribuyó dictar los lineamientos generales para inducir y conducir las labores de protección civil, a fin de lograr la participación de los distintos sectores de la sociedad; además se constituyó el Sistema como un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y privados y 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 un desastre. Asimismo, se

dispuso que las estrategias del SINAPROC y todas las referentes a las políticas públicas de protección civil, quedaran sujetas al Plan Nacional de Desarrollo.<sup>2</sup>

Desde su inicio el SINAPROC planteó tres principios de acción: nuevas relaciones de cooperación y gobierno, la participación social, y la descentralización (Secretaría de Gobernación, 1986:128). Con la primera se hacía referencia a una acción integrada, coherente y sistemática de los tres órdenes de gobierno; con la segunda a una participación real, activa y concreta, independiente pero común en áreas y acciones específicas, con la asunción de responsabilidades y compromisos de todos los sectores de la sociedad; con la tercera transformar estructuras administrativas, reasignando las competencias, recursos servicios de cada una, movilizar iniciativas locales y permitirle a la población tomar parte en las acciones de protección civil.

En las Bases Para el Establecimiento del Sistema, el auxilio a la población en casos de emergencia, y la prevención de desastres se fundamentaron como sus dos actividades sustantivas y se estructuraron en los dos llamados subprogramas principales del programa de Protección Civil. El Programa de Auxilio se refiere al conjunto de actividades destinadas primordialmente a rescatar y salvaguardar la integridad física de las personas y de sus bienes; el Programa de Prevención a la serie de disposiciones y medidas anticipadas cuya finalidad radica en impedir o disminuir los efectos que se producen por la ocurrencia de calamidades.

Entre otras acciones, la prevención se realiza a través del monitoreo y vigilancia de los agentes perturbadores –fenómenos peligrosos- y de la identificación de las zonas vulnerables del sistema afectable -población y entorno-, con la idea de prever los posibles riesgos o consecuencias para establecer mecanismos y realizar acciones que permitan evitar o mitigar los efectos destructivos.

---

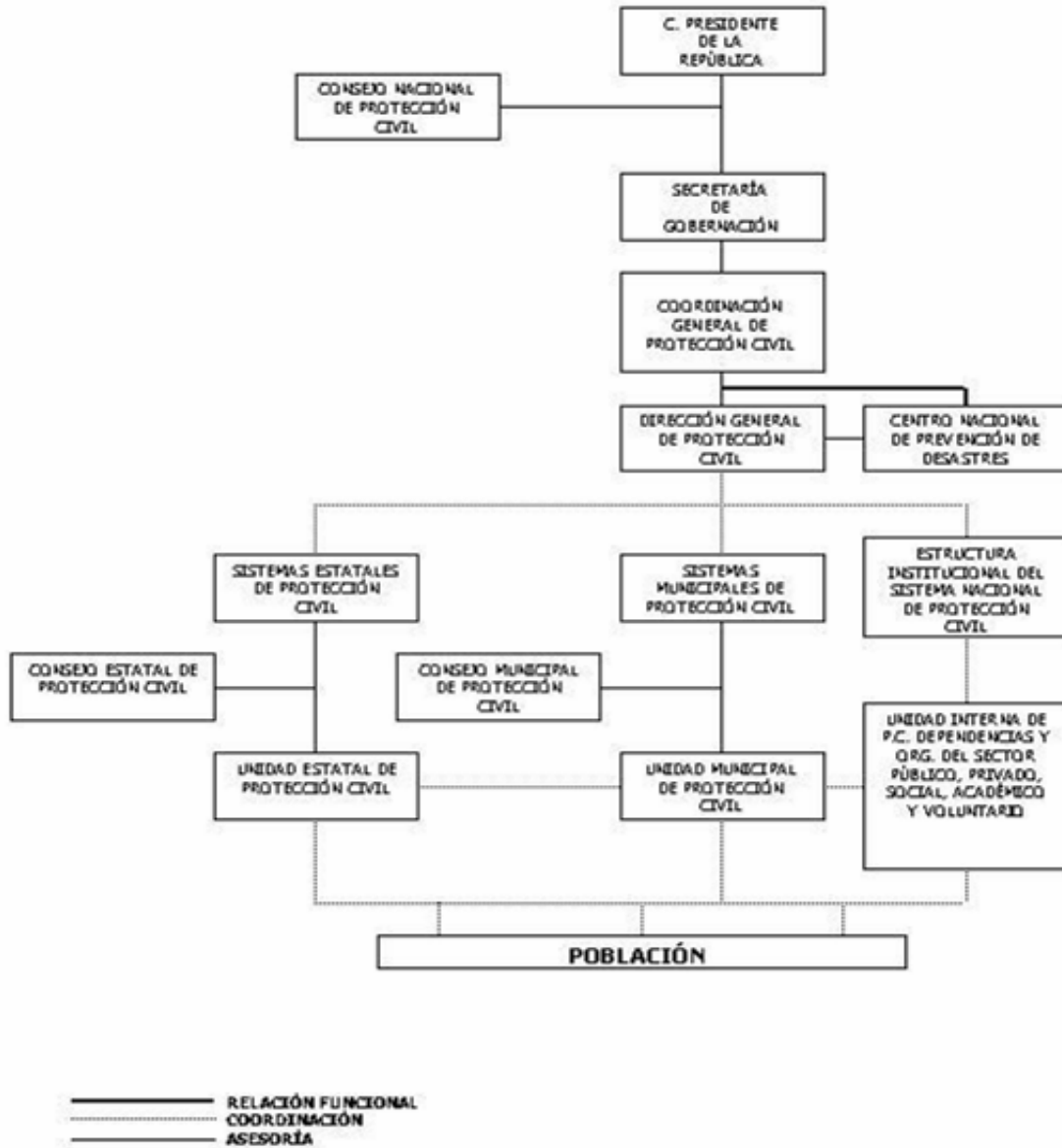
<sup>2</sup> "...el artículo 26 Constitucional señala que le Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización, política, social y cultural. Estableciendo además que los programas de la Administración Pública Federal se sujetarán obligatoriamente al Plan Nacional de de Desarrollo correspondiente." (Secretaría de Gobernación, 2001b:19).

De la obligación que tiene el Estado de proteger la vida, la libertad, las posesiones y derechos de todos los ciudadanos deriva el objetivo básico del Sistema: proteger a las personas y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre provocado por agentes naturales o humanos, a través de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes materiales y el daño a la naturaleza, así como la interrupción de las funciones esenciales de la sociedad. Por ello su propósito primordial es el de promover la educación para la autoprotección que convoque y sume el interés de la población en general así como su participación individual y colectiva.

La estructura institucional del Sistema (Fig. 1) se integró por las dependencias y entidades de la administración pública, por los organismos de coordinación entre la federación y los estados y municipios y por la representación de los grupos sociales y privados que participan en las actividades de protección civil, los cuales conforman tres estructuras estrechamente relacionadas: la primera, de las instituciones de la administración pública con funciones ejecutivas, la segunda, de los consejos con funciones consultivas y de coordinación y la tercera de participación de los grupos voluntarios.

La Coordinación Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Civil corresponde al Presidente de la República, quien asigna esta responsabilidad al Secretario de Gobernación, éste actúa como Coordinador Ejecutivo de las diversas dependencias, organismos, entidades federativas y municipios que integran el SINAPROC a través de la Coordinación General de Protección Civil; la Dirección General maneja el Sistema a través del CENAPRED y la Dirección General de Protección Civil y estos fungen como órganos ejecutores del Sistema. Posteriormente se encuentran los consejos y unidades nacionales, estatales y municipales de protección civil y por último están los grupos y personas voluntarios que se vinculan a la Protección Civil.

## ORGANIGRAMA DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL



**Fig. 1. Organigrama del Sistema Nacional de Protección Civil.**

Según las bases del propio SINAPROC la Protección Civil es un elemento importante y congruente de nuestra organización social, pero poco se dice sobre las razones por las cuales se optó por un sistema de este tipo. El origen de la protección civil en México tiene que relacionarse con el origen general de la misma, ya referido en el capítulo anterior, para comprender sus implicaciones conceptuales y organizacionales.

La asimilación de la protección civil en nuestro país fue tardía y tuvo que ver con un fenómeno desastroso concreto -los sismos de 1985- y aunque no hace alusión explícita a condiciones de guerra no está exenta de los supuestos implícitos en ella. Debido a los referentes europeos -principalmente de España<sup>3</sup>- en su diseño, la protección civil mexicana heredó un esquema relacionado con la guerra, la defensa civil y el uso dual de la misma. Esto ha contribuido a darle una preeminencia al ejército como el sector especialista en la logística de las acciones y la disponibilidad de recursos humanos y materiales para enfrentar los desastres.

Aún antes del SINAPROC, desde que se creó el Plan de Auxilio a la Población en Casos de Desastre denominado DN-E-III<sup>4</sup> en 1966, la Secretaría de la Defensa Nacional ha sido siempre la encargada de manejar las situaciones de emergencia. Fue dentro de las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 donde se mencionó por primera vez la actividad del Ejército en relación a la protección civil, en el apartado referente a la Soberanía, la Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses Nacionales en el Exterior, donde se menciona como una de las actividades importantes de las Fuerzas Armadas el brindar apoyo en las tareas de protección civil a la ecología y apoyo a la población en caso de desastres.

Esta jerarquía del ejército en el manejo de desastres es una característica que comparten la mayor parte de los países latinoamericanos. En el caso de Centroamérica donde la mayoría de los gobiernos tienen una larga tradición militar, las fuerzas armadas son las encargadas de dirigir los sistemas contra desastres; también hay casos como los de México, Colombia y Costa Rica donde los mecanismos de defensa contra desastres no están en manos de militares pero, aún así, en nuestro país las fuerzas armadas no dejan de poseer un papel determinante, no sólo en las respuestas concretas a un desastre, sino más profundamente en la lógica del sistema.

---

<sup>3</sup> En la concepción y espíritu de la protección civil española hay una visión emergencista que se conceptualiza como un traslado de procedimientos militares a la administración civil. (Macías, 1999:41).

<sup>4</sup> "Protección Civil". Tomado de la página electrónica de la Secretaría de la Defensa Nacional ([www.sedena.gob.mx](http://www.sedena.gob.mx)).



Otra de las similitudes del Sistema Nacional de Protección Civil mexicano con otros sistemas latinoamericanos es la de la adopción de un modelo de protección civil después de la ocurrencia de una catástrofe ocasionada por un fenómeno natural<sup>5</sup>. Este hecho abrió paso a la idea de que los órganos de protección y prevención debían dedicarse básicamente a mejorar los mecanismos de respuesta a estas situaciones.

La coincidencia temporal entre eventos desastrosos y la institucionalización de la gestión de los desastres en Latinoamérica, ocurrió también en un período de modernización de los Estados frente a los nuevos retos del desarrollo impuestos después de la Segunda Guerra Mundial. Durante la década de los cuarenta se inició un fuerte proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones con el cual se dio un incremento de la urbanización, pero las crisis económicas de las décadas posteriores provocaron un aumento de la pobreza, la desigualdad social y la marginalidad, un proceso de urbanización desordenado y la degradación del medio ambiente, dando como resultado el aumento de la vulnerabilidad de la sociedad frente a fenómenos peligrosos: “La carencia de capitales de inversión se reflejó en la precariedad de la infraestructura y servicios urbanos, en medio de una acelerada y violenta urbanización. El resultado ha sido el aumento de los riesgos de desastres en nuestras ciudades.” (Mansilla, 1993:2)

Es importante destacar las características propias del SINAPROC, tanto en su estructura como en las causas y motivos de su origen, porque tienen implicaciones de suma importancia en la gestión actual de los desastres, como lo vamos a apreciar a detalle con una evaluación del Sistema.

### **2.3. La gestión actual de desastres.**

Durante el gobierno actual de México, la seguridad de la población en todos los ámbitos, ha sido señalada como una prioridad. En materia de desastres se han reconocido errores de

---

<sup>5</sup> La mayoría de los países latinoamericanos conformaron sus actuales sistemas de protección contra desastres después de haber sido afectados por fenómenos naturales desastrosos de gran magnitud durante las décadas de los setenta y ochenta. (Lavell, 1996:362-402).

administraciones anteriores y desde el inicio de su administración tanto el Presidente de la República, Vicente Fox Quezada, como el entonces Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda<sup>6</sup>, han planteado la elaboración y operación de un programa de protección civil que transite de un sistema reactivo a uno de carácter preventivo.

Ambos funcionarios coinciden en señalar a México como un país con amplia experiencia en materia de protección civil y uno con los mejores programas de prevención y atención de emergencias en el mundo pero, que aún así es necesario realizar cambios para mejorar las acciones de las instituciones encargadas de proteger a la población, sobre todo en los aspectos relacionados con los desastres.

Con este fin, el gobierno actual ha pretendido optimizar el SINAPROC con acciones tendientes a fortalecer la prevención sin olvidar la atención de emergencias, con líneas de acción precisas a largo plazo y objetivos claros y concretos. Como ejes centrales de estas acciones están el desarrollo de una cultura de protección civil, donde se privilegie la autoprotección de la población; la promoción de trabajo en equipo entre los sectores público, social y privado, junto con la sociedad entera, bajo planes definidos que permitan una participación social organizada para evitar la colaboración espontánea y el esfuerzo fragmentado; y, punto importante, el de *“pasar de la escasa divulgación sobre riesgos al conocimiento amplio y público de los mismos”*. (Venegas, 2002)

Para responder estos retos el Sistema Nacional de Protección Civil, se ha planteado como visión ser un órgano de excelencia en el diseño, desarrollo y aplicación de acciones preventivas y de atención oportuna a emergencias, con la participación de los sectores público social y privado y de una población consciente, capacitada y organizada, que se mantiene informada para enfrentar posibles desastres, que confía en la autoridad y está dispuesta a colaborar corresponsablemente para reducir la vulnerabilidad identificada y mitigar los daños. (Secretaría de Gobernación, 2001b:62)

---

<sup>6</sup> Para ver más sobre el tema vease el mensaje de bienvenida de la página electrónica del SINAPROC ([www.proteccioncivil.gob.mx](http://www.proteccioncivil.gob.mx)) y los mensajes de Vicente Fox y Santiago Creel en la presentación del Plan Nacional de Protección Civil 2001-2006 (Secretaría de Gobernación, 2001b).

Aunque las instituciones gubernamentales continúan con la responsabilidad del manejo de los desastres, consideran como una de sus prioridades la promoción de una mayor participación de la sociedad en aras de fortalecer una cultura de la protección civil, entendiendo por esta la adopción individual y colectiva de la prevención. La responsabilidad del gobierno en el fortalecimiento de esta cultura de protección implica no sólo enseñar a la población lo que tiene que hacer cuando ocurre un desastre, sino también emprender un proceso de sensibilización para que la gente sea capaz de evaluar correctamente los riesgos que la amenazan.

Todos los lineamientos, objetivos y estrategias de la presente administración referentes al manejo de desastres y la protección civil están condensados en el Plan Nacional de Protección Civil 2001-2006<sup>7</sup> -PNPC-. El objetivo central de este programa es “Transitar de un sistema de protección civil reactivo a uno preventivo con la corresponsabilidad y participación de los tres órdenes de gobierno, población y sectores social y privado.” (Secretaría de Gobernación, 2001b:15). Las acciones para cumplir este objetivo son:

- 1) imprimir una orientación preventiva al Sistema Nacional de Protección Civil,
- 2) articular congruentemente las políticas y acciones de las dependencias, entidades, organismos y sectores integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil,
- 3) promover la implantación de mecanismos que permitan detectar, pronosticar e informar con oportunidad a la ciudadanía sobre la presencia de fenómenos que amenacen su seguridad e integridad, y
- 4) generar una conciencia de autoprotección y una actitud responsable por parte de la población expuesta a los efectos de un fenómeno perturbador.

Es preciso señalar que el PNPC no pretende hacer un análisis exhaustivo de la protección civil en México, únicamente busca reconocer sus fortalezas, debilidades, potencialidades y limitaciones, para delimitar el camino a seguir en materia de desastres y protección civil.

---

<sup>7</sup> El Programa Nacional de Protección Civil constituye el instrumento rector del SINAPROC y especifica los objetivos, estrategias y líneas de acción con un horizonte de planeación de seis años. (Secretaría de Gobernación, 2001b:20)

Los principales retos propuestos por el SINAPROC dentro del Plan Nacional de Protección Civil 2001-2006 consisten en impulsar tareas de prevención que actualmente presentan las siguientes dificultades:

- Falta de información y difusión, así como de una cultura de prevención entre la población;
- Una capacidad reactiva del Sistema Nacional de Protección Civil frente a las emergencias y un rezago en su homogeneización;
- Débil corresponsabilidad de gobierno, población, y sector social y privado;
- Excesivo centralismo en la toma de decisiones y en la captación de la información;
- Insuficiente reconocimiento de que los efectos adversos de los desastres se concentran en la población más pobre y en grupos vulnerables;
- Débil articulación entre los investigadores y el Sistema Nacional de Protección Civil;
- Rezago en la infraestructura para el monitoreo de fenómenos perturbadores y escasez de información geográfica y sistematizada;
- La falta de constitución del 70 % de las unidades de protección civil estatales y municipales;
- Incipiente articulación de los esfuerzos gubernamentales e institucionales; (Secretaría de Gobernación, 2001:61-62) [Las cursivas son más].

Esencialmente estos son los fundamentos del Plan Nacional de Protección Civil 2001-2006, con el que, repetimos, el gobierno de Vicente Fox pretende volver más eficiente al SINAPROC, con ese tránsito de las actividades de emergencia a las de prevención, con la participación de la sociedad en la conformación de una cultura de protección civil. Ahora debemos preguntarnos si se han conseguido hasta este momento algunas de esas metas.

Bajo la misma idea de pasar de un sistema reactivo a uno preventivo en situaciones de desastre, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y adjunto al Plan Nacional de Protección Civil, se elaboró el *Programa Especial de Prevención y Mitigación del Riesgo de Desastres 2001-2006* -PEPyM-. Integrado por 60 proyectos y procesos de *Investigación, Desarrollo Tecnológico, Difusión y Capacitación*, de carácter multidisciplinario y con la participación de varias instituciones.

El PEPyM se enfoca a "...diagnosticar peligros y riesgos a los que está expuesto nuestro país, a reducir la vulnerabilidad frente a los principales fenómenos naturales o inducidos por el hombre, así como a fortalecer un cultura de protección civil." (Secretaría de Gobernación, 2001a:21). Cada uno de los proyectos está organizado por cada tipo de riesgos, es decir, por riesgos de fenómenos geológicos, hidrometeorológicos, químicos y ambientales, y socio organizativos.

Aparte de las atribuciones de la CGPC, el CENAPRED, la DGPC, y el FONDEN, dentro del PEPyM se señalan las actividades en materia de protección civil de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina. Para la primera se contempla el despliegue de las unidades, dependencias e instalaciones del Ejército y Fuerza Aérea en el país, para participar en la planeación y ejecución de actividades de auxilio en cada uno de los niveles de gobierno; cabe mencionar que según este documento las actividades de auxilio a la población comprenden las fases de prevención, auxilio y recuperación.

Para la Secretaría de Marina, a través del Plan General de Auxilio a la Población en Casos y Zonas de Emergencia o Desastre, se comprenden el auxilio a la población civil en casos de y zonas de emergencia o desastre, actuando conjuntamente con el ejército, fuerza aérea y con las dependencias del gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales, los sectores privado y social, así como en coordinación con las autoridades de las unidades de protección civil correspondientes.

Con el PEPyM se está planeado una visión a futuro puesta en el año 2025 donde "México será un país en el que se hayan reducido, al valor mínimo, las víctimas y los daños

en los bienes y el entorno, a través de un marco normativo adecuado, de la consolidación de medidas preventivas y de la corresponsabilidad de gobiernos, sectores social y privado, y de la población en general. Para ello, los gobiernos contarán con planes recursos y entrenamiento; la población estará informada y educada para autoprotgerse, vivirá en comunidades diseñadas y construidas más seguras para resistir los fenómenos, y contará con planes operativos, tras una contingencia” (Secretaría de Gobernación, 2001a:47).

#### **2.4. Evaluación: Los desastres después del nacimiento del SINAPROC.**

Cada evento desastroso arroja resultados que cuestionan la eficiencia de los mecanismos para enfrentar situaciones de este tipo; a pesar de la creación y desarrollo del Sistema Nacional de Protección Civil los desastres no cesan como lo señala Jesús Manuel Macías (1999:19) “...los eventos desastrosos recientes muestran que la eficiencia de la organización gubernamental para la respuesta y la prevención de desastres no es del todo aceptable, por decirlo amablemente.”

Hasta antes del SINAPROC, la política en materia de desastres en México se caracterizó por la falta de consistencia en la organización, los planes y programas de la gestión; las concepciones erróneas sobre los desastres donde los consideraban eventos súbitos y por lo tanto incontrolables provocaron que sólo se tomaran medidas muy generales casi siempre enfocadas a la atención de emergencias, la prevención era algo totalmente improvisado, desarticulado y poco eficiente. Las pocas y malas acciones implementadas para enfrentar los desastres resultaron tardías pues la mayoría se implementaron después de ocurrido un fenómeno desastroso y su vigencia prácticamente estuvo caracterizada de acuerdo a la política seguida en cada sexenio.

Entre los cambios más significativos que se implementaron con la creación del SINAPROC están que el Estado haya asumido la obligación de proteger a la población ante la eventualidad de un desastre; incluir a todas las dependencias públicas, privadas y sociales en las tareas de protección civil; la intención de involucrar a las distintas instancias de gobierno en las tareas de protección civil a través de los mecanismo establecidos en el

pacto federal<sup>8</sup>, y quizá el más novedoso de todos, el de reconocer e incorporar las acciones de la sociedad civil. Con el SINAPROC por primera vez se trazó la desmilitarización de la gestión que adquiere un matiz civil (Mansilla, 1996).

Sin embargo, la realidad nos ha demostrado que los desastres siguen siendo constantes en México y ni la ejecución del SINAPROC ha sido suficiente para reducir su gestación ni sus indeseables consecuencias. Algunos de los desastres de mayor magnitud ocurridos después del nacimiento del Sistema han sido: los huracanes Ismael en 1995, Paulina en 1997, y Gilberto en 1998, inundaciones en Tijuana entre 1993-94 y Chiapas en 1998, los sismo de Colima y Guadalajara en 1995, la explosión en una fábrica de fertilizantes, y derrames de químicos Veracruz en 1991, la explosiones en 23 manzanas del Sector Reforma de Guadalajara en 1992, la explosión de una fábrica de pólvora en Tultepec Estado de México en 1998, dando como resultado aproximadamente 1058 muertes más las incalculables pérdidas económicas (Macías, 1999:18-20).

Este recuento dista mucho de ser exhaustivo, sólo basta con añadir desastres de menor impacto pero de continuidad prolongada, como las sequías, para que la lista se acreciente, aquí señalamos aquellos de mayor impacto y que por lo tanto han acaparado la atención de la sociedad, los organismos e instituciones encargados de la gestión, y los medios de comunicación masiva<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Las Secretarías de la Defensa y de Marina cuentan con planes que les permiten acudir en auxilio de la población afectada por los desastres; la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos interviene en el caso de desastres causados principalmente por agentes hidrometeorológicos; la Secretaría de Salud extiende sus servicios al ámbito de prevención, tratamiento y recuperación de enfermedades provocadas por distintos agentes perturbadores, y por último la Secretaría de Desarrollo Social (antes Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología) interviene en casos de desastres urbanos y ecológicos." (Mansilla, 1993:9).

<sup>9</sup> Los desastres pequeños y medianos ocurren en regiones periféricas de los países, no impactan en los grandes centros urbanos, zonas tradicionales, o sectores de agricultura moderna; la atención prioritaria que se les da a los desastres de mayor magnitud no permite reconocer la importancia de los primeros, cuya incidencia aumenta continuamente, causando probablemente un impacto económico y social de igual proporción como los segundos. En México existe un gran número de regiones que recurrentemente están sometidas a desastres, algunos de poca intensidad y algunos

Jesús Manuel Macías señala que dentro de los desastres mencionados se visualizan errores en la forma de operar del SINAPROC, sobre todo en cuestiones preventivas, además de que en los casos de los huracanes Ismael, Paulina y Gilberto existieron fallas en los sistemas de alerta y en los preparativos para la emergencia.

En el PEPyM se argumenta que será difícil medir los resultados de las políticas en materia de desastres de aquí al 2025 y sólo serán visibles en la medida que se posea información suficiente sobre las mismas. Hasta este momento, para el gobierno federal los resultados obtenidos demuestran que el Sistema se ha vuelto más efectivo en cuestiones operativas y preventivas, pero hay hechos que demuestran deficiencias en su accionar.

En septiembre del 2002 el huracán Isidore afectó la Península de Yucatán (Rodríguez Galaz, 2002) y en abril del 2004 se desbordó el Río Escondido en el municipio de Piedras Negras Coahuila (Conrado Garcés, 2004). En ambos casos las personas afectadas por los desastres se quejaron de que ninguna autoridad los alertó con anticipación ni se les orientó con medidas de protección; en el caso Coahuila la misma Dirección General de Protección Civil del Estado reconoció que no actuó para alertar a la población aún cuando se tuvo conocimiento del pronóstico de la tormenta con dos días de anticipación, debido a que nunca antes se habían presentado situaciones de este tipo.

A pesar de los esfuerzos realizados por prevenir desastres y tratar de mitigar sus efectos, el saldo de los desastres posteriores a la creación del SINAPROC evidencia la falta de claridad en el accionar gubernamental a través de la protección civil.; el Sistema no ha alcanzado niveles de eficiencia satisfactorios en estos rubros, lo que se ha traducido en muy altos costos económicos y sociales en los sectores afectados y para la sociedad en general.

El principal problema, y que da origen a esta situación, de todos los que enfrenta el SINAPROC es la mala planeación y fundamentación que le dieron origen. Para Roberto

---

otros ocasionados por eventos extraordinarios que, no obstante, no logran captar la atención generalizada de la población ni de los organismos de protección civil.



Ramírez Casasola (1998) la gestión de desastres ha funcionado ineficazmente por la limitación de recursos financieros, materiales, técnicos y humanos, además de los problemas de organización y coordinación, propios de la administración pública mexicana. Roberto Ramírez tiene razón al considerar el contexto de la administración pública como un factor de influencia importante para el mal funcionamiento de los sistemas de protección civil, pero se equivoca al decir que la gestión en México no está mal planeada.

La forma de la gestión institucionalizada refleja la manera en como los encargados de su manejo comprenden el desastre. En el caso del Sistema Nacional de Protección Civil, desde su origen se aprecia la influencia de la visión dominante, donde prevalece la idea de los desastres como cuestiones fortuitas que se presentan sin poder hacer algo para evitarlo; vasta con checar las palabras del Presidente de la República Miguel de la Madrid durante el discurso de Instalación de la Comisión Nacional de Reconstrucción: “El 19 de septiembre de 1985, fue la naturaleza, no la acción deliberada del hombre, quien nos hirió.” (Comisión Nacional de Reconstrucción...Tomo I, 1986: 21-22).

Aunque sus dos actividades centrales son la prevención y el auxilio, en esencia el Sistema ha privilegiado las acciones enfocadas a la atención de emergencias. Esta postura ha provocado que sus fundamentos sean demasiado limitados en lo que se refiere a la concepción social de los desastres, de la prevención, la mitigación y los factores de vulnerabilidad<sup>10</sup>; los conceptos se han desvirtuado y esto se ha reflejado en acciones insuficientes:

Un claro ejemplo de esto es la noción que el Sistema tiene sobre la *prevención* y la cual se traduce, por una parte, en acciones ejecutables en la etapa inmediatamente anterior a la ocurrencia del desastre, cuando éste es en cierta medida previsible... y,

---

<sup>10</sup> En una entrevista para Milenio Diario (Rodríguez Galaz, 2002) Jesús Manuel Macías menciona a grupos gremiales relacionados con una serie de proyectos en los que ingenieros, geógrafos físicos y geocientíficos tienen 92.3 por ciento del presupuesto asignado para la prevención de desastres, que es de 55.6 millones de dólares, dejando el resto (7.6 por ciento) a los científicos sociales. Esta distribución, dice, implica el riesgo de perder de vista las necesidades de los grupos vulnerables a ser víctimas de los eventos, pues el desastre es tal cuando muere gente, cuando su cotidianeidad se ve distorsionada, pues sólo se invierte en tecnología.

por otra parte, en acciones generales que más que prevenir la ocurrencia del desastre, tienen como función reducir los efectos del mismo, tales como la realización de simulacros de evacuación, la distribución de cartillas con información elemental sobre lo que se debe hacer en cierto tipo de desastres o sobre la forma en que la población debe actuar, etc.; sin embargo, estas acciones nunca están orientadas hacia la erradicación del problema de origen, es decir, hacia la reducción de la vulnerabilidad. (Mansilla, 1996:198).

Analizando más a fondo, en el diagnóstico de las Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil se consideran tres elementos componentes de un desastre: *agentes perturbables* o *calamidades*, *agentes afectables* y *agentes reguladores*; los agentes perturbables o calamidades son los factores desencadenantes –humanos o naturales-, los agentes afectables el ser humano y su entorno físico o bien la población afectada y sus bienes, y los agentes reguladores los organismos encargados de administrar las crisis. En la definición del SINAPROC están los tres agentes componentes de un desastre, es un evento inesperado [agente perturbable], en el cual la sociedad [agente afectable] sufre un severo daño, quedando supeditada únicamente a la ayuda que por compromiso social del gobierno [agente regulador] le pueda ser proporcionada.

Aquí se aprecia la verticalidad y el centralismo del Sistema, pues al considerar a las instituciones como los únicos agentes reguladores de forma implícita se acepta que sólo ellas son capaces de responder a un desastre y proteger a la población; esta lógica considera que la sociedad civil no puede enfrentar o protegerse de situaciones de emergencia, su mismo calificativo lo indica: agentes afectables. Según el SINAPROC el problema más frecuente que se presenta en el comportamiento individual y colectivo es la falta de preparación de la población para enfrentar los desastres en sus tres momentos básicos: antes, durante y después:

**Antes**, porque generalmente las personas no consideran la posibilidad de que algún desastre pueda ocurrir y afectarles, razón por la cual no se preparan ni física ni psicológicamente para afrontarlos.

**Durante**, porque el miedo y la confusión del momento, no permiten en muchos casos, que la persona tome la mejor decisión para actuar en consecuencia y resguardar su vida y la de su familia.

**Después**, porque la visión de desorden y desequilibrio que puede presentarse a su alrededor, aunada a su desgaste emocional y físico, pueden llevar a la persona a realizar acciones en su perjuicio, tales como ingerir agua contaminada, encender fuego sin haberse cerciorado de que no hay fugas de gas, y tantas otras actividades que podrían ocasionar nuevos desastres. (Centro Nacional de Prevención de Desastres, 7-8).

En cuanto a los agentes perturbadores no hay mucho por decir aquí, basta con recordar que están cimentados en la visión dominante, por lo tanto se conceptualizan como fenómenos repentinos, impredecibles e incontrolables, producto la mayoría de las veces de fenómenos naturales (cfr. Cap.1, pp. 10-11). En la realidad un desastre no sólo involucra a instituciones u organizaciones, el asunto atañe a la sociedad entera y aunque el gobierno juega un papel importante no es de él toda la responsabilidad.

El SINAPROC surgió bajo una orientación especializada en la atención de emergencias, como un sistema de protección civil de respuesta a los resultados de un fenómeno desastroso, abocado a una emergencia que falló para prevenir. De esta forma la prevención pierde sentido dentro de una protección civil enfocada a la atención de emergencias, adquiere un sentido estrecho y se equipara a las actividades de preparación, los preparativos y los mapas de amenazas y riesgos se convierten en sinónimo de prevención y/o mitigación; se convierte entonces en “prevención” de corto plazo y deja de lado otras acciones y estrategias de estructurales, no estructurales de diferentes plazos y radicales.

Es justo reconocer que actualmente el SINAPROC desarrolla una ardua labor, pero ni las intenciones ni los esfuerzos del gobierno federal, plasmados en el Plan Nacional de Protección Civil 2001-2006 y del PEPyM, por transitar de un sistema reactivo a uno preventivo han alcanzado sus objetivos propuestos, y la promoción de una mayor

participación social y la generación de una cultura de protección civil no han logrado concretarse.

En palabras de Allan Lavell hay un “cambio sin transformación”, no hay cambios a profundidad y los que se realizan no responden a la realidad que vivimos:

Desde los inicios de la institucionalización de la gestión de los desastres hasta la fecha, los cambios introducidos en la funcionalidad de las estructuras, en la mayoría de los países analizados, constituyen un caso de inercia histórica, un continuismo, donde esas estructuras, buscando adecuarse a nuevas demandas y funciones, resultan inadecuadas o inflexibles frente a éstas, con lo cual se acaba practicando un tipo de sincretismo funcional sin transformarse en verdaderas estructuras para la gestión global o integral de los desastres. La prevención, la mitigación y la reconstrucción, que constituyen actividades de muy distinta índole a la gestión de la respuesta, no pueden adecuarse a las estructuras existentes y tampoco pueden ser promovidas por ellas... El resultado es que hoy en día tenemos, en general, estructuras o sistemas para la gestión de la respuesta y los preparativos, por una parte, y un conjunto de actividades e instituciones involucradas en la gestión de las amenazas y las vulnerabilidades, sin sistema, sin políticas globales y sin mayor coordinación entre sí, por otra. (Lavell, 1996b: 383)

Las estructuras creadas y sus funciones primordiales no han logrado escaparse de sus lógicas originales. Los cambios introducidos a lo largo de los años no han representado una transformación fundamental en la concepción de los desastres ni de la gestión de los mismos “Se ha dado un tipo de sincretismo, donde un esfuerzo por introducir nuevas funciones ha persistido, impulsado por coyunturas distintas, sin cambiar radicalmente la institucionalidad existente.” (Lavell, 1996:368).

Aunque el “nuevo” discurso gubernamental propone acciones preventivas, en la práctica las acciones más destacadas son las de emergencia. La gestión sigue privilegiando un esquema derivado de ideas autoritarias, de mando único y estas decisiones posiblemente están obstruyendo el desarrollo de las estructuras civiles para enfrentar las emergencias, además, la “mayor” participación social queda limitada cuando se destaca como obligación del gobierno crear una cultura de protección civil, entendiéndose por esto que se debe

enseñar a la sociedad a actuar en casos de emergencia y a evaluar las situaciones de riesgo para generar un autoconciencia de autoprotección y responsabilidad.

Para Andrew Maskrey (1993) la existencia de los programas de autoprotección se da por la incapacidad del gobierno de satisfacer las necesidades más básicas de grandes sectores de la población; además, las decisiones del diseño e implementación de dichos programas no son de la población y sus organizaciones, son implantados desde la burocracia tecnocrática (cfr. Cap. 1, p.11), y poco tienen que ver con la realidad de los sectores susceptibles de daño.

Proponer del desarrollo de una cultura de protección civil, tal y como se plantea en el SINAPROC, no es lo más adecuado para tratar de solucionar los problemas de la gestión, porque esto implica seguir dentro de una estrategia más reactiva y menos preventiva. Además, esto implica restarle parte de sus responsabilidades a los encargados de la gestión “Los políticos mexicanos utilizaron esta figura, y ahora se retoma, para desligarse de las responsabilidades y poder decir “...es que la gente se muere, se les caen las casas porque no tienen CPC [Cultura de Protección Civil]; nosotros les dijimos qué hacer, pero no nos hicieron caso.”(García, 2002).

El gobierno no tiene que buscar ser un creador de “cultura de protección civil”, lo que tiene que hacer es reorganizar sus entidades para ser eficiente en la prevención y en la atención de desastres. Tiene que respaldar el desarrollo científico y técnico que vigila las amenazas; debe dialogar con las poblaciones en riesgo, para conocer sus amenazas y planear la prevención y atención de desastres. Antes de plantearse como un “creador de cultura”, el gobierno tiene que ganarse la credibilidad de la sociedad...

El papel del gobierno en la seguridad de los ciudadanos es incuestionable. Y es además uno de los factores que le dan razón de ser, de manera que ese plano de responsabilidad no puede ni debe ser rehuido por propósitos de “distribución” de responsabilidades a través de esos discursos de creación de “cultura de protección civil”. (Macías Medrano, 2002).

Que la población responda a las emergencias de la mejor manera posible, de acuerdo a sus propias capacidades y con responsabilidad, no necesita estar reglamentado o preestablecido, y volvemos al punto donde se considera incapaz a la sociedad civil de

responder a los desastres, cuando en realidad ésta ha desarrollado sus propios mecanismos para enfrentar crisis y amenazas de todo tipo. Más bien, necesitamos pensar en instrumentos pertinentes que faciliten la colaboración entre sociedad y gobierno para generar un manejo diferente de desastres sin la necesidad de marcos operativos estrictos.

Según el tercer informe Perspectivas del Medio Ambiente Mundial: GEO 3 (Global Environment Outlook) del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), de continuar la tendencia que privilegia las economías de mercado y las políticas que desestiman el impacto ambiental, en los próximos 30 años más del 70 por ciento de la superficie terrestre sufrirá los efectos de la urbanización. En este panorama, América Latina y el Caribe será la región más afectada, ya que es la zona más urbanizada del mundo en desarrollo, los desastres naturales se incrementarán de la misma forma que la desigualdad entre pobres y ricos.

Hay mucho por hacer en materia de desastres en nuestro país, debemos tomar conciencia de ello. La gestión de desastres en México, donde todos estamos inmersos, no puede ser superada con acciones unilaterales, dispersas, al azar de las circunstancias; requiere, más bien, de soluciones amplias y precisas bajo un proyecto claro, durable, a mediano y largo plazo, sin olvidarse de las situaciones inmediatas, donde en verdad se considere a la sociedad en su conjunto.

Una propuesta de Jesús Manuel Macías (1999) es transitar hacia un tipo de gestión como el de Estados Unidos<sup>11</sup>, donde la organización de ésta es meramente civil, apoyada en avances científicos y tecnológicos, y las estrategias privilegian un enfoque de organización “multiamenazas” y no el erróneo de los fenómenos perturbadores. Una posible solución es, bajo la lógica de su mismo nombre, volver la gestión de desastres más civil y menos institucionalizada: “La palabra civil en este caso la entenderíamos como el adjetivo que se aplica a todas las personas que habitan una ciudad, o cuyo ámbito rebasa el eclesiástico o

---

<sup>11</sup> Jesús Macías Medrano (1999) hace un análisis comparativo de los sistemas de gestión de desastres en México y Estados Unidos en su libro Necesidades para Legislar en Materia de desastres.

militar. Bueno, protección de qué, para qué... diríamos que es protección ante fenómenos perturbadores que pueden ocasionar desastres.” (UAM: 9).

### **3. DIAGNÓSTICO DE LA COMUNICACIÓN EN LA GESTIÓN DE DESASTRES.**

*En una reunión culturalmente compleja y en donde la vulnerabilidad de la población responde a factores de muy diverso tipo y origen, el uso de los medios de comunicación en momentos de alerta y en situaciones de riesgo puede potenciar esas características o bien puede hacerlas disminuir. El conocimiento, tanto de los factores que generan esa vulnerabilidad como de los mecanismos en curso en la propia comunicación, son vitales [sic] para obtener conductas adecuadas de los propios medios y de la población.*

**Aurelio Fernández Fuentes. El Manejo de la comunicación durante la evacuación de habitantes de la zona de riesgo del Volcán Popocatepetl.**

*El intercambio de información, de conocimiento y de ideas, constituye uno de los elementos esenciales que condiciona la existencia, la supervivencia y la acción de una sociedad determinada.*

**Jorge Pinto Mazal. Régimen Legal de los Medios de Comunicación Colectiva en México.**

#### **3.1. La importancia de comunicación.**

La comunicación es un elemento fundamental en el desarrollo de la sociedad actual, Armand y Michele Mattelart aseguran que es “la figura emblemática de las sociedades del tercer milenio” (Mattelart, 2000:9), Camilo Taufic la considera como “... un fenómeno omnipresente en el mundo contemporáneo; una especie de común denominador de las diversas actividades del hombre” (1977:17).

La acepción más sencilla nos dice que comunicación es la interrelación entre un emisor y un receptor para compartir un mensaje; esta definición es muy ilustrativa pero muy limitada pues hace referencia “...al proceso más limitado de interrelación humana que se realiza mediante el uso de signos, generalmente organizados en forma de códigos. (Fernández, 1991: 52). La comunicación es una cuestión mucho más complicada y no se



refiere exclusivamente a la transmisión de mensajes; en ella confluyen factores de muy diversa índole: físicos, biológicos, animales y por supuesto humanos:

...todas las actitudes comunicativas humanas -todos los procesos comunicativos que se generan en el hombre y en torno de él -tiene sus origen y su fin en la conciencia y la razón...Funciona con base a lenguajes (que pueden ser naturales, como algunos movimientos faciales y corporales o artificiales, por ejemplo, la escritura). Es también instrumental, por su capacidad de emplear medios para hacer perdurar sus mensajes a través del tiempo y del espacio...Es un fenómeno social porque el hombre aprovecha las estructuras sociales para interrelacionarse con sus semejantes, y porque no es un fenómeno natural, sino cultural. Grosso modo, estas son las características que distinguen y hacen peculiar la comunicación humana. Si bien podemos rastrear sus orígenes en otras formas de comunicación que se dan en el universo, como es el caso de la comunicación animal, la comunicación humana se distingue de ésta por ser un sistema abierto, dinámico y progresivo...puede transmitirse de manera no instintiva de generación en generación, y a la vez se enriquece. Hay un término que define perfectamente estas características: proceso. (Gallardo Cano, 1990:29).

La complejidad de este proceso hace difícil encontrar una definición precisa de comunicación, ésta puede ser definida desde distintos puntos de vista y de las formas más variadas:

En síntesis, tenemos una serie de acepciones posibles para la palabra comunicación: un proceso natural universal, que alcanza su máxima complejidad en el ser humano viviendo en sociedad; un conjunto de prácticas y técnicas que configuran el arte de comunicar; un sistema institucional compuesto por organizaciones sociales que facilitan la circulación de los mensajes o los producen sistemáticamente; y una ciencia que estudia e investiga los fenómenos que ocurren en los campos anteriormente mencionados.

De relativamente fácil separación en la teoría, estos campos semánticos en la realidad práctica no son entes separables. (Fernández, 1991:53).

Sucintamente definimos a la comunicación como un proceso<sup>1</sup> social, que posibilita la interrelación entre individuos, grupos, organizaciones, etc., así como su adaptación de éstos al medio en que se desenvuelven; amplio por la suma de elementos y factores que

---

<sup>1</sup> En su libro Un modelo del proceso de comunicación, David K. Berlo define como proceso a "cualquier fenómeno que presenta una continua modificación a través del tiempo" o como "cualquier operación o tratamiento continuos". (Colegio de Ciencias y Humanidades, 1994:80).

intervienen en él; y complejo porque sus elementos interactúan entre sí y cada uno de ellos influye en los demás, con una amplia cantidad de variables.

Existen algunos elementos constitutivos fundamentales del proceso de comunicación, en forma lacónica estos pueden definirse así:

- **Emisor.** Individuo, grupo u organización que elabora un mensaje, con un objetivo y una razón para comunicarse. Inicia el proceso.
- **Codificador.** Encargado de tomar las ideas del emisor y disponerlas en un código, expresando el objetivo del mensaje.
- **Mensaje.** Producto físico real codificado por el emisor, en la comunicación humana un mensaje puede ser considerado como un mensaje físico: traducción de ideas, propósito e intenciones en un código, en un conjunto sistemático de símbolos.
- **Canal o Medio.** Vehículo a través del cual viaja el mensaje hacia el receptor.
- **Decodificador.** Encargado de retraducir el mensaje y darle forma para que sea útil al receptor.
- **Receptor o destino.** Es el objetivo de la transmisión, puede ser una persona, un grupo, una institución o incluso una cantidad grande y anónima de personas –la masa-.
- **Ruido.** Cualquier cosa que interfiera con el mensaje; hay tres tipos de ruido: *semántico* -cuando las personas manejan significados distintos-, *mecánico* –cuando hay alguna falla en las máquinas utilizadas para comunicarse- y del *entorno* –ruido externo al proceso de comunicación pero que causa interferencia en él-.
- **Retroalimentación.** O comunicación de retorno, es la capacidad de respuesta del destino hacia la fuente. Si el destino logra descifrar el mensaje y lo responde y la fuente capta y descifra el mensaje de respuesta, la comunicación se vuelve un proceso dialéctico, donde la fuente se convierte en receptor y el receptor en fuente.
- **Contexto.** Estructuras y relaciones sociales en las que viven y se desarrollan el emisor y el receptor. Modos de producción específicos y sus respectivas relaciones de producción. (Serrano, 1986), (Dominick, 2001) (Maldonado, 1993).

Dependiendo de la variabilidad de los elementos, y sus interrelaciones, la comunicación pueda originarse de distintas maneras. Generalmente, las distintas formas de comunicación se clasifican<sup>2</sup> de la siguiente manera:

- **Comunicación intrapersonal.** Es la que tiene lugar dentro del individuo, equivale a hablar consigo mismo.
- **Comunicación interpersonal.** Se da entre dos o más personas físicamente próximas, con una retroalimentación inmediata; existe una interacción sin la ayuda de ningún dispositivo mecánico; el emisor y el receptor están físicamente cercanos y la retroalimentación es inmediata.
- **Comunicación de grupo.** Ocurre cuando un conjunto de personas identificable transmite mensajes para su interacción, convivencia y desarrollo.
- **Comunicación organizacional.** Es una forma de comunicación interpersonal, pero de características tales que constituye un ámbito diferente, está determinada por el número de miembros de una organización así como la posición que cada uno tiene dentro de la misma.
- **Comunicación intermedia o interpersonal asistida por máquinas.** Combina características de la interpersonal y la masiva; en ella se comunican una o más personas a través de distintos medios - teléfono, satélite, computadora, etc.- con uno o varios receptores; los medios pueden darle permanencia al mensaje almacenándolo en algún material y lo extiende amplificándolo o largas distancias; el emisor y el receptor pueden estar separados por tiempo y espacio.
- **Comunicación colectiva o de masas.** Es el proceso por el cual una organización compleja produce y transmite mensajes públicos con la ayuda de uno o más instrumentos técnicos, va dirigida a una colectividad heterogénea, dispersa y anónima. (Dominick, 2001:10-20), (Maldonado, 1993:141-145).

---

<sup>2</sup> Las clasificaciones pueden resultar arbitrarias y excluyentes, pero se vuelven necesarias en cuanto permiten delimitar, diferenciar y aclarar el objeto de estudio; se insiste en que no son las únicas, mucho menos las verdaderas, simplemente son las que mejor se adaptan a este estudio.

Independiente a las formas en que puede desarrollarse, a la comunicación se le han atribuido ciertas funciones, aunque existen las más diversas opiniones al respecto, éstas pueden sintetizarse así:

...diremos que los usos más comunes de la comunicación en la sociedad, en la literatura pertinente, son la función de mantener a la población informada (vigilancia), permitir su participación en las decisiones (política), interpretar los acontecimientos (interpretación), distribuir normas y directivas (prescripción), aumentar el conocimiento y dominio de la tecnología (enseñanza), gozar de placeres estéticos, situaciones estimulantes, etc. (recreación y entretenimiento). (Bordenave, 1978:221).

A estas, Juan Díaz Bordenave Juan y Horacio Martins de Carvalho (1978) añaden otras más: la función expresiva (exposición de ideas, emociones, etc.), la función de relacionamiento (vinculación con otras personas), la función de identidad (formación de la personalidad), la función de concientización (modificación de creencias, promoción de participación), la función de diálogo pueblo-gobierno (complemento de canales políticos y administrativos), la función de catalizador del cambio social (promover y dinamizar el cambio social).

La importancia de la comunicación es tal que un cambio en ella puede afectar a la sociedad en su conjunto. De acuerdo con Manuel Martín Serrano (1986: 51) existe una estrecha interrelación entre comunicación social y sociedad, a grado tal que un cambio en alguna de ellas puede afectar a la otra, entendiendo por comunicación social o pública el proceso institucionalizado de producción, distribución y consumo de información concerniente a acontecimientos de interés de la sociedad en su conjunto, esta institucionalización se logra creando una organización especializada en esa tarea, a la cual se le asignan recursos materiales y humanos. (Serrano, 1986: 22).

En cuestión de desastres esta situación se acentúa, el ejemplo más claro es el desastre de Chernobyl, al cual califica como un hecho histórico que cambió la percepción de la sociedad sobre los riesgos debido al manejo informativo que se le dio:

...la demanda y proliferación de información ha llevado a definir a Chernobyl como una catástrofe de la información, ya que exceptuando a la población de la zona directamente afectada, la comunidad mundial sólo conoció la realidad del suceso mediante los medios de comunicación. (Pérez de Tudela, 1994:2).

Han sido los medios de comunicación- aquí hay que reconocerles todo su protagonismo- los que, a través de reportajes, noticias y entrevistas, han mentalizado a la sociedad de los males que pueden sobrevenir en la Tierra. (Pérez de Tudela, 1994:3).

Existe la premisa de que la prevención comienza con la información, Javier Pérez de Tudela (1994) va más allá y señala que la prevención de desastres sólo es posible a niveles masivos y por lo tanto sólo es viable a través de la comunicación masiva; independientemente de la veracidad de esta premisa lo cierto es que tanto la comunicación como la información se han convertido en elementos fundamentales e imprescindibles en los tres momentos de la gestión: antes, durante y después, de la ocurrencia de un desastre.

### **3.2. La comunicación en el inicio de la gestión en México.**

En un desastre el impacto de un fenómeno peligroso saca a relucir las condiciones sociales existentes de forma previa; en México, un país caracterizado por un contexto de acentuada desigualdad, los sismos de septiembre de 1985 dejaron, como ya mencionamos, expuesta la vulnerabilidad de la sociedad, la incapacidad del gobierno en todos sus niveles para enfrentar la emergencia, y mostraron la fragilidad existente en la relación entre sociedad y gobierno (cfr. Cap.2, p. 35-36).

Como señala Teresa Carbó (1987), los espacios discursivos se vieron radicalmente transformados, los medios de comunicación masiva perdieron su ritmo acostumbrado, su contenido estuvo enfocado de lleno al desastre y prácticamente fue relegada aquella información que no tuviera alguna relación con el suceso; además, un hecho por demás interesante fue la súbita aparición de una gran cantidad de personajes de todos los sectores sociales con autoridad para hablar sobre el tema:

El temblor no sólo suscitó un auténtico bombardeo de información...que abarcaba desde instrucciones sobre vialidad y desplazamiento en la ciudad hasta cambiantes estadísticas en los daños y la mortandad o instrucciones operativas inmediatas para el rescate, escombros, abastecimientos de los albergues y zonas afectadas o recomendaciones sanitarias a la población en su conjunto, sino que además multiplicó de manera súbita y un tanto desconcertante el número de hablantes posibles y autorizados que desde el aparato de gobierno se dirigían a la población civil. (Carbó, 1986:16).

En un principio el sector gubernamental tuvo el protagonismo discursivo, instituciones como la Comisión Federal de Electricidad, la Procuraduría de Justicia del D. F., el Servicio Médico Forense, la Secretaría de la Defensa Nacional, PEMEX, entre muchas otras, surgieron como organismos especializados encargados de difundir información a la población, de hecho el presidente de la República se convirtió en el mayor protagonista de la tragedia; pero con el paso de los días esta situación se revirtió por la aparición de otros actores; organizaciones de vecinos, grupos extranjeros de rescate, personal de equipos técnicos nacionales, partidos y organizaciones políticas comenzaron a tomar la palabra en demanda de ser escuchados; además, a todos ellos se sumaron nuevos hablantes: los sobrevivientes y rescatados del desastre.

La cantidad de información, declaraciones, instrucciones, recomendaciones, cifras, evaluaciones y consignas, sobre todo durante los primeros días, generó una cierta falta de coordinación entre los distintos participantes de esta situación. Entre altos funcionarios hubo una línea insistente en cuanto a que la situación estaba bajo control, aunque posteriormente de manera implícita aceptaron que la magnitud de la tragedia los había rebasado, reconociendo la participación activa de la población civil y solicitando el apoyo tanto nacional como del extranjero (cfr. Cap.2, p.36).

Al nivel de funcionarios medios se generó un traslape de atribuciones y responsabilidades, precisamente a este nivel burocrático, y entre grupos técnicos más cercanos a la población y a las labores de rescate, no fueron tan optimistas en cuanto al control de la situación. De hecho a este nivel se produjeron denuncias sobre diversas

actitudes negativas e irregularidades en el accionar de las autoridades hacia los vecinos afectados, la atención diferencial para el rescate de víctimas y algunos otros (Carbó, 1986:17). Precisamente la población, en especial los sectores afectados, confrontaron las versiones oficiales de las autoridades, los nuevos protagonistas surgidos de la población generaron una protesta social.

La situación generó un caos informativo, los medios de comunicación masiva jugaron un papel trascendental para contrarrestar dicha situación. Desde el inicio de la crisis el presidente de la República insistió en mantener informada a la población y los propios medios asumieron esta responsabilidad; el entonces presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, José Laris Rodríguez, sostuvo en su momento que la radio y la televisión se convirtieron en los conductos de coordinación y articulación entre sociedad y gobierno y enfatizó la continuidad de su labor "...concientes de que la radio y la televisión fortalecen la unidad." (Presidencia de la República, 1986a:337).

El papel de los medios de comunicación fue complejo; si bien ponderaron la intensidad de la crisis que se vivía, al mismo tiempo enfatizaron la "voluntad de superación" y la solidaridad de la población para enfrentar la situación, en buena medida su labor trató de suavizar los efectos negativos del desastre, intentando formar una idea sobre posibles ventajas y beneficios, presentes y futuros del desastre.

Lo difícil de la situación destacó la necesidad de contar con mecanismos adecuados para una buena comunicación y la importancia de ello fue recogida al momento de la creación del SINAPROC, basta mencionar que la Comisión Nacional de Reconstrucción fue planeada como un órgano de diálogo, participación y coordinación, planteamientos plasmados en el Sistema como un proceso con amplia participación y comunicación entre el gobierno y todos los sectores sociales:

El Gobierno asumirá su responsabilidad constitucional en la tarea, pero sabemos que la sociedad se beneficiará de un proceso de amplia participación y comunicación con y entre la sociedad, donde estén presentes y se escuche a los obreros, a los campesinos, a los intelectuales, a los académicos, a los científicos, a los técnicos, a

los profesionales, a los artistas, y donde los jóvenes puedan mantener la voz, vitalidad y fuerza que mostraron en la emergencia.

Será más eficaz y fecundo este ejercicio de diálogo, en tanto, nos organicemos de manera tal que se permita al ciudadano común, a los padres de familia, a las amas de casa hacer escuchar su voz y opinión.” (Presidencia de la República, 1986a: 12).

Desde las *Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil* se considera a la comunicación como una actividad “...indispensable de los poderes públicos principalmente para informar, pero también para relacionar y proteger a las grandes mayorías de la población.” (Secretaría de Gobernación, 1986:160), para esto se planteó la necesidad de articular la comunicación a través de los medios de comunicación masiva, las organizaciones sociales, la opinión pública, la comunicación del gobierno a nivel intersectorial como interinstitucional, y la comunicación del Estado con otros Estados.

### **3.3. Estructura y operatividad de la comunicación en el SINAPROC.**

A partir de las Bases para el establecimiento del SINAPROC, el CENAPRED y la DGPC elaboraron la *Guía práctica. Comunicación para la prevención de desastres*, un documento donde se condensan todos los lineamientos del Sistema para diseñar estrategias de comunicación, las características más relevantes de ésta, las de algunos medios de comunicación, sus contenidos, y en especial el conjunto de medidas para antes, durante y después de la ocurrencia de un desastre.

En la Guía la comunicación se define como el “...acto de poner en común, es decir, de compartir, un contenido o mensaje entre emisor y receptor.” (Centro Nacional de Prevención de Desastres: 11). En el documento se hace referencia específicamente a la *comunicación social o masiva* “por el hecho de que se dirige, apoyada por distintos medios técnicos, a una amplia porción de la población. Esto implica la amplia difusión cuantitativa y cualitativamente de contenidos semejantes hacia una multitud de individuos y grupos de la sociedad.” (Centro Nacional de Prevención de Desastres: 11)

La Guía propone un modelo de comunicación de la siguiente forma:



**Fuente.** Bases y medidas de antes durante y después del SINAPROC y de los Sistemas Estatales y Municipales de Protección Civil.

**Codificador.** Unidad de Protección Civil, empresas de comunicación y locutores.

**Mensajes.** Spots y programas (contenidos).

**Canal.** Medio utilizado (radio, televisión, impresos, etc.).

**Decodificadores.** Nivel cultural y entorno de los receptores.

**Ruido.** Interferencias y prejuicios sociales (incluso experiencias negativas).

**Receptor.** Persona residente en el área expuesta. (Centro Nacional de Prevención de Desastres: 17)

La Guía práctica está fundamentada en el supuesto de que uno de los principales problemas del comportamiento individual o colectivo frente a los desastres es la falta de preparación para enfrentarlos en sus tres etapas –antes, durante y después-; por lo tanto su objetivo es exponer las estrategias adecuadas para la elaboración de mensajes que ayuden a consolidar una cultura de protección civil. La información del documento está basada en el principio de que la preparación para enfrentar los desastres implica dos aspectos: a) La preparación mental (que hacer), y b) La preparación física (equipo y provisiones).

En dos de los tres subprogramas desarrollados en las Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil se hace mención del papel de la comunicación social; el *Subprograma de Auxilio* se refiere a la *Comunicación Social de Emergencia* como un proceso en la labor de auxilio para brindar información y apoyo oportuno a la población y a las instituciones, canalizando coordinadamente la participación social, creando confianza en la población, reduciendo la ansiedad, diluyendo los rumores y proporcionando un servicio de comunicación suplementario.

El *Subprograma de Apoyo*<sup>3</sup> hace más específica la función de la comunicación, la considera una acción imprescindible para apoyar las actividades sustantivas, auxilio y prevención, de la protección civil. Aunque en ambos subprogramas funge como una actividad de apoyo, por las características propias de ambos, se proponen formas relativamente distintas de actuar para la comunicación, es permanente para la prevención y temporal para el auxilio, comunicación social de emergencia en el subprograma de Auxilio y como elemento formativo a través de las actividades de Apoyo que cubren en este caso las actividades de prevención; aquí es justo destacar que precisamente en el subprograma de Prevención no hay medidas de comunicación.

Como ya mencionamos la denominada comunicación social tiene características relativamente diferentes para cada etapa, la comunicación para la prevención se propone garantizar el derecho que tiene cada mexicano a la protección y a la seguridad, brindándole el acceso a la información veraz y exacta sobre fenómenos peligrosos, humanos o naturales, que puedan generar un desastre, promoviendo a la vez la citada participación social amplia y la formación de la cultura de protección civil.

El propósito de la comunicación en la prevención es “Estructurar una base formativa sobre protección civil que sustente el desarrollo de una Cultura Nacional de Protección Civil” (Centro Nacional de Prevención de Desastres: 12); para esto la Guía propone una *Estrategia de Comunicación Formativa*, cuyas labores son:

- Determinar la naturaleza y el alcance del trabajo a realizar.
- Formar a la población contribuyendo a su educación para actuar en casos de emergencia.
- Informar a la población previniéndola y orientándola en caso de desastre.

---

<sup>3</sup> El subprograma de Apoyo no es uno de los sustanciales del Programa de Protección Civil, sólo trata de expresar de forma más específica cada una de las funciones del SINAPROC. Entre las actividades que constituyen el subprograma de Apoyo se encuentran las específicas de la protección civil y otras administrativas.

- Inducir a la población para canalizar su fuerza participativa y darle la confianza en sí que requiere para afrontar la adversidad y reducir la ansiedad y otros efectos psicológicos negativos.
- Alentar y organizar la comunicación interpersonal, en el vecindario y la comunidad para responder a situaciones de emergencia.
- Establecer una estrategia informativa que permita la pronta y oportuna divulgación de los mensajes al interior y exterior del país, así como la divulgación oportuna de las directrices gubernamentales. (Secretaría de Gobernación, 1986: 175-176).

En casos de emergencia la comunicación pretende ser “...un factor que permite garantizar una amplia participación social en la adopción de decisiones, una base de información para la difusión de las grandes opciones y un instrumento que facilita la clara percepción de las prioridades.” (Centro Nacional de Prevención de Desastres: 11). Los propósitos de la comunicación son “Buscar, comprobar y brindar la información y apoyo oportuno a la población e instituciones, durante la emergencia canalizando coordinadamente la participación social, creando confianza a la población, reduciendo la ansiedad, diluyendo los rumores y proporcionando un servicio de comunicación suplementario” (Centro Nacional de Prevención de Desastres: 11); su instrumento de trabajo es *Plan de Comunicación Social de Emergencia* cuyas tareas fundamentales son:

- Coordinar operativamente a los medios de comunicación sociales y privados (locales o nacionales).
- Adecuar operativamente el plan, de acuerdo con la situación enfrentada.
- Establecer el diálogo con la población y conservarlo el tiempo que dure la situación de emergencia.
- Aplicar los medios y técnicas más adecuados, considerando siempre el verdadero nivel del impacto destructivo o desastre.

- Difundir los mensajes emergentes y los especialmente producidos para la eventualidad de un desastre alentando la solidaridad ciudadana.
- Desarrollar y producir programas de radio y televisión para ser transmitidos en situaciones de emergencia, adecuando los contenidos a las distintas regiones, sectores y según los niveles de educación y edad de la población.
- Coordinar la disposición de medios financieros, materiales y humanos que se requieran para el esfuerzo informativo.
- Evaluar continuamente los resultados y ajustar los procedimientos y mensajes buscando su óptimo desempeño.

Como la Guía hace énfasis en la denominada comunicación social, los medios de comunicación masiva –radio, televisión y prensa- se vuelven fundamentales pues se supone son un elemento de apoyo para conseguir una amplia difusión cualitativa y cuantitativa de la información sobre protección civil a un público amplio y heterogéneo; además los medios de comunicación deben colaborar en “Garantizar a las grandes mayorías de la población el acceso a la información y la realidad veraz y exacta de los fenómenos perturbadores que producen los desastres posibilitándola simultáneamente para una participación social más amplia y mejor orientada.” (Centro Nacional de Prevención de Desastres: 12).

Cada uno de los medios de comunicación citados es fundamental por sus características propias. La radio por su amplia cobertura –según la Guía el 88% de la población en México cuenta con radio-, su bajo costo y consumo de energía la colocan en todos los niveles socio-económicos, su amplia cobertura en cuestión de horarios y la dispersión de emisoras a lo largo del país que le permite configurar un carácter local y regional entre los radioescuchas. La televisión por su cobertura nacional y local porque dispone de programación y tiempos dedicados a regiones geográficas y culturales específicas. De acuerdo a la Guía Práctica, tanto radio como televisión pueden difundir campañas de diversos tópicos o impulsar cambios de actitud hacia un tema determinado, por lo tanto los mensajes en ambos medios

pueden concentrarse en responder cinco preguntas: qué puede ocurrir, cómo puede ocurrir, cuando puede ocurrir, dónde puede ocurrir, cómo prevenir y mitigar.

En el caso de la prensa se catalogan periódicos, revistas, folletos, carteles y volantes; con una división: los periódicos y revistas emitidos regularmente por empresas editoriales, y por otro lado: folletos, carteles y volantes elaborados sin periodicidad y con una sola información, por instituciones o incluso por personas. Los periódicos y revistas locales porque pueden transmitir medidas de protección civil además de servir como un medio de contacto con sus lectores, pues la información es más personal y efectiva; la prensa nacional -diarios y revistas que circulan simultáneamente en varios estados de la República- se recomienda para difundir a nivel nacional objetivos, medidas y procesos generales aplicables para todo el país.

La folletería –desplegados de uno o más cuerpos (trípticos, dípticos, etc.) así como publicaciones de varias páginas que no alcanzan la dimensión de un libro- pueden transmitir contenidos complejos o difíciles; los carteles para apoyar informaciones más complejas difundidas por otros medios sirven como recordatorios y llamadas de atención; además del uso de volantes para difundir información breve y urgente.

En el documento se destaca que los medios de comunicación masiva no son capaces de generar cambios en las ideas y actitudes de la gente en relación a la protección civil, por lo tanto se requiere de medidas y acciones concretas y demostrables que le den confianza a la población; en este punto se pasa de la comunicación masiva a la comunicación a la *comunicación de apertura* la cual hace referencia a los “...mensajes generales para determinadas zonas que pueden verse afectadas por un tipo específico de calamidad. En dichos mensajes se plantearán medidas preventivas y se llamará a la participación.” (Centro Nacional de Prevención de Desastres: 29). A través de la comunicación de apertura se busca un mayor acercamiento con la población, aquí aparece la figura de los líderes de

opinión<sup>4</sup> quienes juegan un rol importante pues mediante ellos se espera el contacto entre autoridades y población

Aparte de todo lo propuesto la Guía formula una serie de puntos a considerar para la elaboración de estrategias de comunicación y protección civil:

- Tomar en cuenta, explícitamente, las normas sociales vigentes en el grupo receptor.
- Ubicar y comprender los roles básicos de la población receptora (establecer, si es posible un perfil del oyente-receptor).
- Cuidar de conocer los valores del grupo receptor y evitar transgredirlos directa o innecesariamente.
- Conocer las necesidades y expectativas de los receptores, como grupo, para apoyarse en ellas, sin rebasar los límites de lo posible en el contenido de los mensajes.
- Definir en todos los sentidos y con la mayor claridad posible el (los) contenido (s).
- Plantear la trascendencia de la Protección Civil sus objetivos, funciones, acciones y metas, en relación directa con los beneficios que de ello obtendrá la población.
- *Aclarar que de no poner en marcha la Protección Civil, el (los) riesgo (s) seguirá (n) presente (s) y seguramente incrementándose, haciendo peligrar las vidas de la población.* (Centro Nacional de Prevención de Desastres: 27)  
[Las cursivas son mías].

---

<sup>4</sup> En la Guía un líder de opinión se define como una persona "igual", a cualquier otra del grupo social referido pero, con una exposición más amplia y frecuente a los medios de comunicación.

Retomando todo lo expuesto, el gobierno federal vigente ha trazado planes en materia de comunicación e información con el fin de llegar al objetivo de conformar un sistema prioritariamente preventivo.

### **3.4. La comunicación en la gestión actual: la difusión de los riesgos.**

Uno de los objetivos principales del Plan Nacional de Protección Civil 2001-2006 y del Programa Especial de Prevención y Mitigación del Riesgo de Desastres 2001-2006 es el de “pasar de la escasa divulgación sobre riesgos al conocimiento amplio y público de los mismos” (cfr. Cap.2, p.48) con el fin de generar una cultura de protección civil y autoprotección en la población. Para esto se considera necesaria una estrategia permanente y de largo plazo, donde se desarrollen campañas de difusión, amplias y permanentes, sobre fenómenos peligrosos, riesgos y medidas de acción, con el fin de fomentar en la población hábitos de respuesta que ayuden a reducir los efectos negativos de los desastres.

Las bases de esta estrategia están en el apartado *Educación, Capacitación y Adiestramiento para la Protección Civil*, donde se señala la importancia del trabajo realizado por el SINAPROC, especialmente los programas internos de protección civil en el ámbito institucional y el proceso educativo dirigido a las personas en el nivel primaria y secundaria.

Aquí mismo se menciona que para asegurar este objetivo es menester una comunicación continua entre las instituciones encargadas de la gestión de desastres y la población en general para incidir en un proceso educativo donde se propicien programas para explicar a la población del país las características de los fenómenos naturales, y de esta forma colaborar a la generación de la cultura de protección civil. En este sentido se reconoce lo moderado de la labor realizada y los límites del avance en sus objetivos graduales.

Aunado al proceso educativo está el de información, difusión y divulgación para la protección civil, esto representa la emisión de información útil para la protección civil,

desde la encaminada a orientar a la población hasta la altamente científico-tecnológica dirigida a profesionales y estudiosos de los aspectos que componen esta política pública.

Son varias las líneas de acción<sup>5</sup> propuestas para consolidar las metas señaladas en lo concerniente a la generación de una cultura de protección civil y autoprotección; en este caso sólo se citan las relacionadas directamente con la comunicación:

- Realizar eventos de capacitación de carácter masivo en el ámbito federal y local, en los cuales se procure llevar conocimientos básicos que permitan el aprendizaje de conductas de auto-cuidado y auto-preparación al mayor número de personas posible.
- Elaborar, estructurar y promover campañas de comunicación social con temas genéricos y específicos, con alcance nacional, regional y local, que integren las experiencias exitosas de organismos como la Cruz Roja Mexicana que cuenta con programas dirigidos a la comunidad sobre identificación y protocolo de las vulnerabilidades.
- Convocar la participación de empresas productoras y/o comercializadoras de bienes y servicios para que incluyan en su propaganda, mensajes e información en materia de protección civil, cuyo destinatario sea el consumidor.
- Convenir con las Unidades Estatales y Municipales los contenidos, las formas y estrategias de divulgación del material de difusión en el marco de la prevención.
- Convocar a foros de consulta, congresos, talleres y simposia, para el análisis y discusión de temas de protección civil, que fomenten la participación social y la instrumentación social de sus acuerdos y conclusiones.

Es en el objetivo cuatro del Programa Especial de Prevención y Mitigación del Riesgo donde se hace referencia a la cultura de protección civil y autoprotección de la población. Su estrategia es difundir información sobre fenómenos y zonas de riesgo, a través de campañas de difusión amplias y permanentes sobre fenómenos desastrosos, riesgos, así

---

<sup>5</sup> Para consultar todas las Estrategias Sectoriales y Líneas de Acción en materia de protección civil, consultar el Plan Nacional de Protección Civil 2001-2006 (Secretaría de Gobernación, 2001b:73-88)



como de preparación a la población, enfatizando la atención a los grupos más vulnerables a desastres como los niños, las mujeres, los discapacitados y las personas de la tercera edad, elaborar material didáctico para su distribución apoyándose en la estructura del sistema educativo; y desarrollar talleres a nivel comunitario para transmitir la información (Secretaría de Gobernación, 2001a: 56-68).

Las tareas a realizar propuestas por el PEPyM están en el llamado Proyecto RM4: *Campaña de Difusión y Preparación de la Población*, considerado como de muy alta prioridad. Con él se busca fortalecer la autoprotección y la cultura de protección civil mediante una sociedad informada sobre los fenómenos y medidas de mitigación del riesgo. La ejecución del Proyecto está asignada a la Coordinación General de Protección Civil, como órgano coordinador y ejecutor, y al CENAPRED como ejecutor.

Extrañamente la Coordinación General de Protección Civil no cuenta con un área específica de comunicación, por lo que depende de las labores realizadas por la Dirección de Comunicación Social de la Secretaría de Gobernación; por su parte el CENAPRED cuenta con la Coordinación de Difusión cuya misión es contribuir, mediante la difusión oportuna de información, al establecimiento de la ya mencionada cultura de protección civil para prevenir desastres y mitigar sus efectos, dirigida a toda la población, enfatizando en los grupos más vulnerables.

El objetivo de la Coordinación de Difusión es divulgar, a través de medios impresos, electrónicos, campañas y servicios de información, los conocimientos, metodologías y técnicas que en materia de prevención de desastres, medidas de preparación y reducción de riesgos, son generados por éste y otras instituciones de carácter nacional e internacional.

Para esto la Coordinación se divide en tres áreas: la Editorial, la de Diseño y Logística, y la de Información, entre las tres se encargan de difundir la información del Centro a través de publicaciones especializadas y de carácter general, editadas por el mismo órgano, coordinar y organizar actos y eventos dentro y fuera de sus instalaciones, elaborar campañas de difusión masiva, y organizar y administrar los servicios informativos que

presta el CENAPRED a la población, a las instituciones relacionadas con la gestión de desastres y a los medios de comunicación masiva a nivel nacional e internacional.

Por su parte la Dirección General de Protección Civil es la encargada de manejar el Centro Nacional de Comunicación (CENACOM), cuyo objetivo es “Operar los sistemas, enlaces y redes para la comunicación de acciones de prevención, alertamiento [sic], respuesta y atención a la población ante la eventualidad de un desastre de origen natural o humano.”(Secretaría de Gobernación, 2000:49). Entre las atribuciones del CENACOM se encuentran:

- Coordinar los sistemas y enlaces de comunicación con dependencias y entidades de la administración pública federal, con autoridades estatales y municipales, para posibilitar una comunicación eficiente, rápida y oportuna.
- Reportar fenómenos naturales o humanos que pudieran afectar a la población, sus bienes y su entorno; a las autoridades federales, estatales y municipales correspondientes, con el fin de que se adopten las medidas de prevención y atención necesarias.
- Recabar y compilar la información sobre la presencia u ocurrencia de una contingencia ocasionada por un fenómeno natural o humano con el fin de apoyar el proceso de toma de decisiones.
- Desarrollar sistemas de monitoreo específicos para planes y programas especiales de protección civil.
- Clasificar y reportar, con periodicidad diaria y semanal, la información sobre la ocurrencia de contingencias en el territorio nacional, así como analizar y clasificar sus resultados. (Secretaría de Gobernación, 2000:48-49)

Aquí es importante resaltar como las atribuciones del CENACOM son importantes y aún así la DGPC, encargada de manejarlo, no está contemplada dentro del proyecto de comunicación del PEPyM.

Con base en estas disposiciones institucionales y en este marco contextual, en la primera mitad del gobierno de Vicente Fox entre el 2001 y el 2003, este son los resultados en materia de información y comunicación en la gestión de desastres:

- En mayo de 2001 se realizaron la primera y segunda Reunión Regional de Información y Difusión con la participación de diversas instituciones públicas relacionadas con la protección civil.
- La Secretaría de Gobernación, la Cámara Nacional de la Radio y Televisión (CIRT) y la Cámara Nacional de la Industria de Televisión por Cable (CANITEC) firmaron convenios de Concertación de Acciones para la Difusión Social de Medidas de Protección Civil y Prevención de Desastres, cuyo objetivo principal es difundir medidas de orientación a la población antes, durante y después de una eventual situación de emergencia y contribuir a la creación de la ya citada cultura de protección civil.
- Se ha difundido la guía *¿Qué hacer en caso de..?*, para que a través de los medios de comunicación se expongan las principales medidas preventivas durante ciclones, lluvias e inundaciones, sismos incendios y heladas.
- Se ha promovido la participación corresponsable de los sectores social y privado en acciones de prevención.
- Se formularon las Guías Para la Elaboración de Programas Internos de Protección Civil en inmuebles, Salas cinematográficas, Instalaciones turísticas e Inmuebles de culto religioso. La Catedral Metropolitana de la Ciudad de México y la Basílica de Guadalupe han puesto en marcha sus programas correspondientes.
- Se iniciaron los trabajos coordinados para la integración de la Red Nacional de Brigadistas Comunitarios de Protección Civil.
- Se han firmado 21 convenios de colaboración con sociedades técnicas, instituciones públicas del ámbito federal y estatal, así como instituciones académicas.
- En el mes de septiembre de cada año se promueve la realización de simulacros de evacuación y foros de divulgación con una amplia convocatoria a todos los sectores de la sociedad.

- Se han elaborado y distribuido 45, 000 ejemplares del Plan Familiar de Protección Civil, a través de las escuelas primarias de 6 entidades federativas: Puebla, Tlaxcala, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León y Quintana Roo, donde actualmente se lleva a cabo en coordinación con la Dirección de Seguridad y Emergencia Escolar de la Secretaría de Educación Pública, el Plan Piloto para integrar a los alumnos como promotores de la difusión de la cultura de protección civil en el ámbito familiar.
- Se han mejorado los mecanismos de alerta y comunicación entre autoridades, especialistas y población en riesgo. Destacando la coordinación interinstitucional.
- En el periodo 2001-2003 se emitieron 1, 145 boletines informativos sobre la actividad del volcán Popocatepetl, los cuales fueron publicados en la página de Internet del CENAPRED y en el buzón de voz Popotel.
- Mediante una intensa producción editorial se han incrementado y diversificado sustancialmente los títulos publicados en materia de prevención:
  - > Para el desarrollo de la cultura de prevención y autoprotección de la población.
  - > Folletos y carteles preventivos.
  - > Fascículos sobre fenómenos perturbadores.
  - > Materiales de difusión dirigidos a los responsables de operar el Sistema Nacional de Protección Civil, Diagnóstico de Peligros e Identificación de Riesgos de Desastres en México, Atlas Climatológico de ciclones Tropicales en México, Bases de Planeación y Organización del Programa Especial de Protección Civil para Sismos (PRESISMO).
  - > Publicaciones dirigidas a la comunidad académica y científica. En el año 2001 inició la serie de informes de Técnicos que a la fecha cuenta con 19 títulos sobre aspectos geológicos, hidrometeorológicos, químicos y de ingeniería estructural.
- A partir de 2001 se instituyó el Día Nacional de Protección Civil por Decreto Presidencial.
- Las Dependencias Federales han realizado simulacros de evacuación y foros de divulgación que fomentan las medidas de autoprotección. En el periodo 2001-2003

se registraron 2, 138 eventos y 27, 932 simulacros con la participación de 12, 223, 106 personas.

- La transmisión de las campañas de comunicación en medios ha permitido llegar a sectores más amplios de la sociedad.
- A través del Servicio Meteorológico Nacional se implementó la Campaña Preventiva sobre Ciclones Tropicales 2001 transmitida en 21 estados del país por ser la primera que se dirige al sector infantil.
- Se hicieron llegar a todas las autoridades municipales de Protección Civil del país, fascículos, carteles, el libro: Diagnóstico de peligros e identificación de riesgos de desastres en México y folletería diversa.
- Se mantuvieron operando servicios informativos para la población:
  - > Buzón informativo del SINAPROC: 52 05 50 00.
  - > Se mejoró y actualizó su contenido con medidas preventivas para siete fenómenos perturbadores distintos.
  - > Popotel 52 05 10 36 y 01 800 12 5 50. Se mantuvo operando en forma ininterrumpida para informar sobre la actividad del volcán Popocatépetl.
  - > Centro Nacional de Comunicaciones (CENACOM) 01 800 0041300. Operó oportunamente en el enlace de la información con la unidad de protección civil.
  - > El acervo de la Unidad de Documentación del CENAPRED llegó a 4 000 títulos.
  - > Se ha mantenido actualizada la información de la página de Internet del CENAPRED: [www.cenapred.unam.mx](http://www.cenapred.unam.mx) [sic], logrando un promedio anual de consultas en el periodo 2001-2003 de 570, 000.
  - > En el año 2003 se puso en operación el portal de Internet de protección civil: [www.proteccioncivil.gob.mx](http://www.proteccioncivil.gob.mx).
  - > En el 2001-2003 se realizaron 11 visitas guiadas al CENAPRED, en las que participaron aproximadamente 4, 420 personas.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Todas las actividades realizadas en materia de protección civil durante el gobierno de Vicente Fox están puntualizadas en los Informes de actividades del CENAPRED de los años 2001, 2002, 2003, y en el artículo "¿Cómo vamos a la mitad del camino?" (Coordinación General de Protección Civil, 2004:3-23)

Estos resultados confirman que las autoridades encargadas de la gestión se orientan en mayor medida a la difusión de información sobre el trabajo que ellas mismas realizan en materia de protección civil y muy poco a establecer un auténtico vínculo con la sociedad en general, un verdadero diálogo entre los distintos actores que convergen en cuestión de desastres. En el sentido informativo desde el ámbito institucional el trabajo es vasto, cuantitativamente el Sistema produce y ofrece resultados, pero cuantitativamente no avanza, una verdadera comunicación no existe y el reflejo de esto es la falta de concreción en sus objetivos pues ni se ha conformado una cultura de protección civil, ni se ha conseguido una mayor participación social.

#### **4. DIAGNÓSTICO DE COMUNICACIÓN EN LA GESTIÓN DE DESASTRES EN MÉXICO.**

*El diálogo racional entre gobierno y sociedad con sus evidencias empíricas y argumentaciones valorativas, puede suscitar la aceptación y el consenso político a través del largo y sinuoso itinerario del debate entre oposiciones y refutaciones, malentendidos y aclaraciones.*

**Giandomenico Majone. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas.**

*Es imposible describir visiones que reflejen condiciones que todavía no han llegado...En lugar de proyectar la sombra de las realidades desconocidas del mañana, propongo preguntarse por lo que es **imaginable** --subrayo está palabra crucial—para ejercer un control eficaz sobre las fuerzas del hoy conformadoras de futuro.*

**Robert Heilbrower. Visiones del Futuro.**

##### **4.1. Evaluación de la comunicación en el SINAPROC.**

Enfatizamos la importancia de la comunicación en la sociedad actual y el rol que lleva dentro de la gestión de desastres, ahora hacemos un diagnóstico de comunicación en el Sistema Nacional de Protección Civil, pues es este el órgano encargado de dirigir la gestión en México y por ende el responsable de implementar las acciones pertinentes en comunicación:

Las instituciones creadas por ley para prevenir y atender desastres son las primeras responsables de ejecutar programas de comunicación social con un enfoque integral, igualmente los organismos de investigación y de apoyo en la labor preventiva. Lo conveniente es que estos organismos trabajen conjunta y permanentemente, dirigidos por una entidad coordinadora. (Salazar Vindas, 1999:17).

Diagnosticar es reconocer un problema y plantear posibles soluciones al respecto. Un diagnóstico de comunicación "...implica detectar las necesidades sociales de comunicación presentes en determinadas condiciones, es decir, la diferencia entre la información necesaria y la disponible para la comprensión de la práctica social de individuos, grupos, estratos clases, naciones"<sup>1</sup>.

A pesar de la importancia que adquieren la comunicación y la información en las cuestiones de desastres, su manejo al respecto suele ser inadecuado e insuficiente y da por resultado una sociedad mal y poco informada sobre situaciones de riesgo. Esta idea de Javier Pérez de Tudela se aplica con precisión al Sistema Nacional de Protección Civil de nuestro país, pues el manejo comunicativo e informativo es incorrecto y no sólo la sociedad mexicana está mal y poco informada al respecto, la gestión en general padece a consecuencia de esta situación.

El problema de fondo de la comunicación en el manejo de desastres es la vaguedad, la inconsistencia, y el anquilosamiento en las ideas y concepciones que sustentan su estructura y planeación, producto de la visión dominantes que sustenta la a la protección civil en nuestro país; existe en una indefinición entre comunicación e información y no se establece con claridad si lo que se propone es comunicación entre todos y cada uno de los componentes del Sistema o sólo la transmisión de información de las instituciones hacia la población.

Por principio, la idea de comunicación en el Sistema como el compartir un mensaje entre un emisor y un receptor, si bien es bastante ilustrativa y ha servido como base a muchos estudios de comunicación resulta demasiado limitada desde el momento en que sus autores, Shanon y Weber, sólo trataban hacer más eficiente la transmisión de un mensaje a través de un aparato telefónico, pero la comunicación es demasiado compleja, es un

---

<sup>1</sup> Carlos Sandoval, Planificar la comunicación: Conceptos, Herramientas, Desafíos.(Salazar Vindas, 1999:20)



proceso con una amplia cantidad de elementos e interacciones de los mismos y no podemos restringirla a la simple transmisión de información.

Además, el concepto no sólo resulta teóricamente limitado sino anacrónico pues data de 1947, y con él no podemos tratar de explicar la realidad o solucionar problemas surgidos durante los últimos cincuenta y ocho años con los vertiginosos cambios que han experimentado la ciencia, la tecnología y la sociedad en general.

Por otro lado, constantemente se hace alusión a la comunicación social, pero no se da una definición específica de la misma; al principio de la guía se dice que la comunicación social es igual a la comunicación masiva y que se caracteriza por estar dirigida a una gran cantidad de la población apoyada por distintos medios técnicos con una amplia difusión de mensajes.

Esta definición es muy ambigua pues lo social no se puede establecer simplemente por el hecho de dirigirse a un público receptor amplio, ni por estar mediada por instrumentos técnicos de difusión masiva; la comunicación es social porque se produce de forma institucionalizada -la institucionalización se logra creando una organización especializada en esa tarea, a la cual se le asignan recursos materiales y humanos- y porque sus contenidos son de interés general para la sociedad (cfr. Cap. 3, pp. 69)

De igual forma, los elementos del modelo comunicativo propuesto por el SINAPROC están mal conceptualizados. La *fuentes* puede ser un grupo, organización o individuo, pero no las bases y medidas de éstos como se señala en la Guía de Comunicación; las bases y medidas más bien forman parte de los contenidos de los mensajes; precisamente el *mensaje* lo restringen sólo a los programas y spots que ellos mismos elaboran, cuando un mensaje puede presentar formas diversas y muy variadas, por ejemplo, una declaratoria de situación de desastre por parte del Presidente de la República, o las demandas de la sociedad civil, pueden formar parte de los mensajes.

En lo referente al *canal*, el concepto también es limitado pues únicamente se toman en cuenta medios de comunicación masiva, específicamente tres: radio, televisión e impresos., y ni siquiera se mencionan otros más modernos como la Internet por ejemplo; además, en una parte de la Guía se menciona la comunicación de apertura como una forma de establecer contacto más cercano con la población a través de líderes de opinión, obviamente en este tipo de comunicación se necesitan medios específicos no necesariamente masivos mismos que no son mencionados.

El *ruido* no puede ser atribuido exclusivamente a la población, éste puede ser de origen semántico, mecánico, o del entorno, y en la comunicación masiva que es la que fundamentalmente propone el Sistema, es factible la posibilidad de encontrar las tres formas de ruido, a través de los medios se posibilita la presencia de ruido mecánico, el ruido semántico puede ser uno de los principales dentro de la gestión pues generalmente las instituciones y la sociedad manejan lenguajes y formas de interpretación distintas sobre los riesgos y los desastres, y obviamente el ruido del entorno es bastante común dentro de estos contextos.

Los *mensajes* no tienen por que dirigirse únicamente a las personas afectadas o expuestas a un riesgo, el mensaje puede y debe llegarle a cualquier individuo o grupo social, de hecho esa es una de las características fundamentales de la comunicación masiva, y más aún si lo que se desea es crear una cultura de prevención, prevenir es anticipar y en ese sentido se deben estructurar los mensajes y no enfocarlos sólo a los daños.

A esta serie de errores debemos sumarle que no se mencionan dos conceptos clave para cualquier tipo de comunicación, el *contexto* y la *retroalimentación*. La comunicación nunca se genera en el vacío, tanto el emisor como el receptor, y cada uno de los elementos del proceso, están inmersos en un ambiente que los influencia, los marca; resulta paradójico que a lo largo de los documentos del Sistema constantemente se haga mención del entorno social y el nivel cultural de los receptores y no se sugiera al contexto como un elemento más del modelo.

La retroalimentación es un factor fundamental para la comunicación porque la convierte en un proceso dinámico donde la fuente se convierte en receptor y el receptor en fuente. En la Guía de comunicación se mencionan algunos puntos básicos para elaborar estrategias de comunicaciones como tomar en cuenta los roles de la población, las normas y valores sociales, conocer las necesidades y expectativas de los receptores, pero sin retroalimentación no es viable realizar estas tareas y el documento no explica como llevarlas a cabo.

Sin retroalimentación no hay comunicación, ambos polos del modelo, emisor y receptor, quedan aislados y nunca tienen contacto, el circuito del diálogo no se cumple; de esta forma no podemos hablar de comunicación en el sentido más estricto del término, más bien estamos haciendo referencia a la transmisión de información.

Esta forma de organización de la comunicación no es fortuita; la comunicación autoritaria se da en contextos autoritarios porque, como apunta Daniel Prieto (1987:12), "...es un producto, un reforzador, y no una causa". El modelo comunicativo del SINAPROC responde a la visión dominante que sustenta la protección civil; la verticalidad y unidireccionalidad de la comunicación no son sino el reflejo del autoritarismo que siempre ha imperado en la gestión de desastres de nuestro país.

El autoritarismo en un proceso de comunicación se ejerce en cada una de sus etapas: la elaboración, la distribución, y la interpretación de los mensajes o contenidos (Prieto, 1987). Los contenidos son elaborados por especialistas que buscan conseguir un impacto en el público receptor con la mínima cantidad de información; los mismos especialistas monopolizan la distribución de los mensajes y hacen la interpretación de los contenidos tratando de conseguir una aceptación generalizada de los mismos.

Atribuirse la exclusividad de la fuente, de la codificación y de la elaboración de los mensajes, cargar con todas las posibles fallas y errores a la población y excluir la retroalimentación de la estructura comunicativa, son ejemplos del autoritarismo en la elaboración y difusión de mensajes.

En un contexto autoritario la comunicación se convierte y se limita en una herramienta de información y persuasión con el objetivo de "...producir en el receptor una decisión a favor de la adopción de un comportamiento preestablecido, deseado por la organización... siempre basando todas las acciones en la presunción de que "nosotros sabemos lo que es bueno para la clientela."” (Díaz Bordenave, 1978:230-231).

Para llegar a este objetivo se consideran: a) situación actual del receptor, b) situación deseada, c) comportamientos que debe adoptar, d) mensajes que se le debe transmitir, e) medición de su comportamiento en función de lo deseado, f) reajuste de la estrategia para lograr los cambios deseados (Díaz, 1978:231).

a) Situación actual del receptor. Uno de los principales sustentos de la gestión de desastres en México, es que la población no está preparada para enfrentar situaciones riesgosas o desastrosas y por eso mismo las autoridades tienen la obligación de educar a la población para protegerse de este tipo de situaciones.

b) Situación deseada que debe adoptar. Se busca consolidar una cultura de protección civil nacional y una mayor participación social en la toma de decisiones, tal y como la establecen los parámetros del SINAPROC, pues según las instituciones encargadas de la gestión de no ser así los desastres seguirán afectando a la sociedad.

c) Comportamiento que debe adoptar. Al adoptar la cultura de protección civil, la sociedad debe estar preparada mental (que hacer) y físicamente (equipo y provisiones) para enfrentar desastres en sus tres momentos –antes, durante y después-.

d) Mensajes que se le debe transmitir. Los programas y contenidos del SINAPROC en materia de protección civil.

e) Medición de su comportamiento en función de lo deseado. Se cree que los riesgos de la población aumentan por la falta de la cultura de protección civil, entonces se espera que mientras mayor información se tenga sobre las medidas del SINAPROC mayor será la

cultura de protección civil y menores los riesgos: “Es necesario que todos conozcamos los peligros a los que estamos expuestos. *La información es fundamental para el buen cauce del programa. Una población informada es una población más segura, que sabe cómo protegerse.*” (Secretaría de Gobernación, 2000:6) [Las cursivas son mías].

f) Reajuste de la estrategia para lograr los cambios deseados. Las instituciones reconocen sus limitaciones y pretende transitar de un sistema reactivo a uno preventivo, para esto proponen dejar atrás la escasa divulgación de los riesgos y generar una mayor difusión de los mismos.

Todas estas fallas y errores provocan una indefinición en las acciones de comunicación pues se le asignan funciones distintas en cada una de las actividades sustantivas de la gestión: permanente para la prevención y temporal para el auxilio, elemento formativo para el primer caso, comunicación social de emergencia para el segundo. Como hemos visto desde el primer capítulo, generalmente se confunden ambos conceptos y por ende la prevención antes de abocarse a evitar la ocurrencia del desastre se centra en reducir sus efectos a través de la realización de simulacros, y la distribución de información elemental sobre lo que debe hacerse en cierto tipo de desastres o sobre como debe actuar la población.

En este caso la prevención, si así se le puede llamar, enfatiza el impacto del fenómeno desencadenante o agente perturbador, olvidándose de la vulnerabilidad, dando por resultado una serie de acciones deficientes. Una vez más la visión dominante se hace presente al considerar las etapas de los desastres de forma separada cuando en realidad los desastres se gestan como procesos. Teórica o analíticamente es aceptable y adecuado dividirlos por etapas pero en la práctica es muy distinto.

Desde las Bases para el establecimiento del SINAPROC la comunicación no aparece en el subprograma de Prevención sólo en el de Auxilio y el de Apoyo; de esta forma la comunicación se centra en situaciones de emergencia, marcando las pautas a seguir en caso de la ocurrencia de un fenómeno desastroso. Esto conlleva a priorizar la emergencia por encima del resto de las etapas de la gestión, reduciendo el papel de la comunicación a una

simple función de auxilio, es decir, como instrumento informativo de ayuda y orientación a la sociedad al momento de la ocurrencia de fenómenos desastrosos.

Basta con poner atención al “Catálogo de medidas para Antes, Durante y Después de:...” (Centro Nacional de Prevención de Desastres: 3), también conocida como “Qué hacer en caso de...”, todo está enfocado a las acciones a seguir en caso de ocurrir un desastre de cualquier tipo, aquí prevenir no es evitar, prevenir es estar preparado para enfrentar una situación desastrosa y la función de la comunicación es fomentar esa preparación.

Lo mismo sucede con los medios de comunicación masiva; éstos son catalogados como importantes elementos de apoyo para la divulgación de información y la promoción de la participación social, pero al revisar las características de cada uno de ellos y su función asignada nos damos cuenta que sólo pueden cumplir con la primera de estas actividades.

Al no haber retroalimentación en el modelo comunicativo los medios actúan en una sola dirección y la sociedad queda rezagada; además, al priorizarse la emergencia sobre la prevención, los medios de comunicación adquieren el papel de guías para indicar a la sociedad como debe comportarse cuando se genera un desastre.

A las fallas de planeación del SINAPROC debemos añadir la falta de interés de los propios medios de comunicación masiva por la problemática de los desastres. Los medios son organizaciones dedicadas a los negocios y como tales su finalidad es la obtención de ganancias (cfr. Cap. 4, p.107), pero se supone que por ley<sup>2</sup> también deben contribuir con funciones sociales, el problema es que los medios se olvidan de lo social y se enfocan exclusivamente a lo económico a lo comercial:

“...hacemos latente que los responsables de los medios de comunicación están absolutamente concientes del papel que les corresponde desempeñar, sin embargo,

---

<sup>2</sup> El Artículo 5º de la Ley Federal de Radio y Televisión establece las funciones que en beneficio de la sociedad deberán cumplir los medios: “La radio y la televisión, tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana...”.

optan por garantías comerciales que aporten un levado nivel lucrativo. Por lo tanto el propósito de las empresas de comunicación colectiva está muy alejado de las necesidades culturales y sociales de nuestro país.” (Luhman, 2000)

“Tómese como ejemplo el “aparato” de la televisión. Como se trata de una “institución” autónoma, estructurada sobre el modelo de la empresa industrial capitalista, se supone que el aparato de la televisión ha de producir y emitir mayormente según sus leyes productivas internas y no según procesos sociales” (Richeri, 1983:34).

De acuerdo con Javier Esteinou esta situación se ha agudizado en México a partir de 1993 con la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá<sup>3</sup>. Con el TLC se han generado transformaciones en las estructuras económicas, políticas y sociales de nuestro país; en la comunicación estas transformaciones han repercutido en una crisis del servicio público que los medios de comunicación deben brindar a la población, dando paso al aumento de los servicios informativos comerciales:

Con ello, se ha observado el tránsito radical de un proyecto de comunicación y cultura colectivas dirigidas por el Estado, por más deficiencias, limitaciones y errores que haya tenido; a una práctica informativa conducida por el mercado orientada por el objetivo de producir ganancias rápidas, a costa de lo que sea. (Esteinou Madrid, 1994).

Los medios de comunicación masiva en México -cine, radio, televisión, prensa- están constituidos como entidades comerciales privadas y no hay un marco normativo específico que regule sus responsabilidades sociales, la legislación en la materia es dispersa y en algunos casos se ha vuelto obsoleta e inoperante; esto aunado al alejamiento del Estado de las políticas públicas sobre procesos comunicativos agrava más el problema, como ejemplo en el gobierno de Vicente Fox se decretó el nuevo Reglamento de la Ley Federal de Radio

---

<sup>3</sup> Para ver más sobre al análisis de Javier Esteinou Madrid en relación a la comunicación, la cultura y el papel del Estado mexicano en el marco del Tratado de Libre Comercio consultar la página electrónica: [http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/antiores/n19/19\\_jesteinou.html](http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/antiores/n19/19_jesteinou.html)

y Televisión, con el cual se derogó el 12.5 % de tiempo de transmisiones que por ley debían dedicar los concesionarios al Estado, dejando en su lugar sólo el 4.5 %<sup>4</sup>.

En el caso concreto de los desastres es paradójico ver como una gran cantidad de información en los medios está dedicada a ellos pero sólo cuando han ocurrido, antes prácticamente no se les toma en cuenta, rubros como el de la prevención o el de la conformación de una cultura de protección civil de la que habla el gobierno federal no son parte del contenido de los medios:

La exigencia de actualidad lleva a que las noticias se concentren en los casos particulares –accidentes, incidentes, alteraciones--. Se informa sobre los acontecimientos recién sucedidos. (Luhman, 2000:51).

Evidentemente todo, aquello que los medios comunican y el como lo comunican, lleva aparejado un tinte especial que decide, de manera situativa, lo que ha de tener significado y lo que debe ser olvidado (o recordado). (Luhman, 2000:52).

Al momento de institucionalizarse la gestión de desastres en México se pensó en crear una estructura donde participaran todos los sectores de la sociedad, públicos y privados, con el gobierno en sus tres ámbitos, federal, estatal y municipal; la comunicación fue concebida como una herramienta indispensable para este objetivo, pero en la práctica únicamente se promueve promovido y ejecuta un sistema informativo donde las instituciones encargadas del manejo de los desastres son las únicas facultadas para suministrar al resto de la población la información que ellas consideran pertinente y necesaria.

---

<sup>4</sup> Este reglamento fue expedido el 11 de octubre del 2002 en medio de una polémica por la forma en que el Ejecutivo Federal decidió y dio a conocer la resolución; con la nueva disposición se dio fin al Acuerdo Presidencial de 1969, con el cual los concesionarios de los medios, radio y televisión específicamente, debían un impuesto en especie del 12% del tiempo de sus transmisiones, de tres horas y media se redujo a cuarenta y ocho minutos en televisión y sesenta en radio cada día. Para ver más sobre el nuevo Reglamento de Radio y Televisión consultar las notas de Milenio Diario de los días 10, 11 y 14 de octubre del 2002.



El objetivo del PEPyM y el PNPC es difundir información y lo han hecho, los resultados están a la mano pero estos no han sido no suficientes y dejan en claro lo hasta aquí expuesto: centralismo, verticalidad, falta de una verdadera comunicación entre los componentes de la gestión, un mal manejo de la información, etc.:

En el ámbito gubernamental proliferan las publicaciones oficiales...

En muchas dependencias no se sabe qué hacer con estos documentos y las más de las veces terminan en cajas, botes de basura o bien van a dar a manos de gente que no tiene el menor interés en ellas...

Puede afirmarse, por el contenido de esos documentos, que nuestro país cuenta con amplia información oficial sobre prevención de desastres..., pero la realidad parece ser otra...<sup>5</sup>

Hay varios ejemplos que pueden ilustrar estos errores; en los casos de desbordamientos en el Río Escondido y el huracán Isidore (cfr. Cap.2, p.55) la población argumentó fallas en los sistemas de alerta e información:

Por su parte los vecinos de las colonias afectadas por el desbordamiento del Río Escondido, a consecuencia de las fuertes lluvias, han señalado en los diversos medios de comunicación estatal y en el ámbito nacional, que si les hubieran avisado, siquiera 30 minutos antes del desbordamiento, ninguna persona habría muerto.(Conrado Garcés, 2004)

Aquí no se sabía del huracán Isidore. Nunca se alertó sobre la posibilidad de que ese fenómeno afectaría los municipios del centro de Yucatán... (Rodríguez, 2002).

Otro ejemplo claro está en la página electrónica del Sistema Nacional de Protección Civil donde el entonces Secretario de Gobernación Santiago Creel, en su mensaje de bienvenida catalogó el medio electrónico como una herramienta para que todos los mexicanos estén mejor informados en materia de Protección Civil y la considera un aliciente "...para participar activamente en la protección de su vida y la de sus familias". Si consideramos que la población más expuesta a sufrir un desastres es la población con menos recursos de toda índole, el índice de personas con acceso a esta página es demasiado

---

<sup>5</sup>"El Sistema de Protección Civil...Para qué ha servido?". <http://www.larevista.com.mx>).

limitado; aparte creer que tan sólo con visitar una página de Internet la población se va a interesar por la protección civil es ignorar de nuevo la cuestión de los desastres como procesos sociales.

No estamos menospreciando un sistema informativo; la premisa de que “la prevención comienza con la información” es válida en tanto la información y la prevención son factores elementales para la gestión de desastres, pero debemos tomar en cuenta que la información por sí sola no es una herramienta suficiente para la prevención de desastres “Si bien es cierto que la "falta de información" veraz y aceptable puede contribuir seriamente a la vulnerabilidad de determinados colectivos humanos, es importante no sobresimplificar la conclusión inversa, atribuyendo ciertos comportamientos riesgosos únicamente a la “ignorancia” de la gente...(Campos: 9).

Por más eficiente y eficaz que pueda ser, resulta insuficiente un sistema informativo para enfrentar situaciones de riesgo y/o desastre y en este sentido hay mucho camino por recorrer en nuestro país. En la actualidad un reto del Sistema es superar la débil corresponsabilidad de gobierno, población, y sector social y privado; pero mientras la estructura de comunicación siga respondiendo a los parámetros de la visión dominante se ve difícil conseguir estos objetivos.

#### **4.2. La necesidad de cambiar la comunicación en la gestión de desastres.**

La finalidad de la comunicación en el SINAPROC es promover el diálogo, la participación y la coordinación de sus integrantes, enfatizando la correspondencia entre el gobierno y la sociedad, pero en realidad lo que existe es desarticulación y falta de coordinación y comunicación entre cada uno de los elementos componentes de la gestión; la sociedad sólo es un elemento pasivo --al que se le atribuyen en exclusividad las posibles fallas en el proceso de comunicación--, receptor de los mensajes emitidos por las instituciones encargadas de dirigir la gestión, que son las únicas autorizadas para suministrar información.

Un componente más, a parte de la sociedad y el gobierno, fundamental en la gestión de desastres son las instituciones dedicadas a la investigación y el desarrollo científico; aunque mayormente hemos enfocado nuestro estudio en los dos primeros, no podemos ignorar la importancia de este tercer elemento pues el conocimiento generado en el campo de la investigación científica es primordial para generar cambios en las políticas y prácticas de la gestión; sin embargo, a este nivel también hay un desajuste propiciado en buena medida por el alejamiento de la ciencia con el gobierno y la sociedad, lo que ha generado un desfase entre los avances científicos y las soluciones prácticas.

Tomamos una cita textual de Jesús Manuel Macías (1994:66) para ilustrar el alejamiento y la falta de coordinación entre los sectores integrantes de la gestión:

...En la pasada crisis del Volcán de Colima hubo divergencias de opinión entre los especialistas; unos señalaban la inminencia de manifestaciones que podrían arrasarse a las poblaciones cercanas, y en consecuencia, demandaban de las autoridades la operación de desalojos, otros en cambio, recomendaban prudencia ya que no encontraban en su seguimiento evidencias de esas manifestaciones desastrosas. La autoridad, en una ocasión operó los desalojos, luego retrocedió y finalmente mantuvo en estado de alerta a las brigadas de intervención, es decir, titubeó en la medida que sus acciones dependían de la opinión de los especialistas. Los pobladores de las faldas del volcán ofrecieron ciertas resistencias a los desalojos, y en general, no abandonaron sus localidades señalando su confianza de que el “viejo” (es decir que el volcán) no les haría daño...

Garantizar la seguridad de la sociedad es una responsabilidad primordial del gobierno, por ser el poder institucionalizado del Estado, y en el caso de los desastres, como dice Jesús Manuel Macías, no puede delegar este compromiso mediante el impulso de una cultura de protección civil (cfr. Cap.2, p.63), pero tampoco podemos esperar que la gestión sea exclusivamente del gobierno debemos tomar en cuenta que el manejo de desastres atañe a éste, a las instituciones científicas, y a la sociedad en su conjunto –población, sector social y sector privado-. En pocas palabras, la gestión de desastres debe estar encabezada por el aparato gubernamental, pero necesariamente debe incluir la coordinación y orientación de todos los elementos involucrados en los desastres:

No podemos dejar fuera de la toma de decisiones y de la organización a la sociedad “...Los desastres tienen que estudiarse junto con la población misma y desde su punto de vista, a la vez que la población tiene que actuar y presionar para mitigar la vulnerabilidad y reducir la ocurrencia de desastres...”

Dado que la vulnerabilidad se produce a este nivel su mitigación también tiene que realizarse por parte de la gente misma.” (Romero, 1993:10).

En este sentido no sólo es obligación del gobierno garantizar la seguridad de la sociedad, también es su deber generar el diálogo entre ambos, pues la discusión pública de asuntos de interés general puede generar mejores resultados que la simple práctica de acciones autoritarias:

...los dirigentes de gobierno y los administradores expertos, en vez de pretender aislarse infructuosamente en sus discusiones internas y decidir entre ellos los planes y programas, deben estar dispuestos a abrirse a la comunidad política y civil, a dar explicaciones, a ofrecer argumentos valorativos, a debatir, y persuadir, a aprender a corregir... (Majone, 1997:14).

Entonces para ser eficaz, la política incluye una doble dimensión y tarea: ser capaz de resolver los problemas tecnoeconómicos y tener la capacidad de solucionar los problemas de comunicación que le plantea el público ciudadano. (Majone, 1997:25).

Precisamente uno de los retos actuales autopropuesto por el SINAPROC es revertir la débil corresponsabilidad de gobierno, población, y sector social y privado, para evitar el excesivo centralismo en la toma de decisiones y en la captación de la información; además pretende superar la falta de información y difusión, y la de una cultura de prevención; y mejorar la capacidad reactiva del Sistema Nacional de Protección Civil frente a las emergencias. Si el Sistema en verdad pretende alcanzar estos objetivos se necesita una reestructuración de la comunicación, desde su conceptualización y sus condiciones, desde sus fundamentos, hasta su estructura, planes y programas.

Los conceptos del SINAPROC están por demás rebasados<sup>6</sup>, la comunicación no puede pensarse sólo en términos de transmisión de mensajes; esta idea necesita renovarse y reestructurarse para responder a las condiciones y exigencias de la sociedad actual. En especial se requiere repensar la noción de comunicación social, ya que, como hemos mencionado lo social no lo generan ni la vasta cantidad de personas a las que se dirige un mensaje, ni el apoyo de recursos tecnológicos para su mediación, lo social es resultado de la forma en que se produce, distribuye y utiliza determinada información, misma que debe responder al interés de la sociedad en su conjunto (cfr. Cap. 3, p.69).

Es importante establecer con precisión el concepto de comunicación social, para que éste se establezca como la columna vertebral de las estrategias comunicativas del Sistema y a partir de aquí se formulen las funciones y atribuciones de la comunicación en cada una de las etapas de la gestión, y no como erróneamente se hace hoy de distinguir desde un inicio las formas de comunicación y sus funciones para antes, durante y después de un desastre.

Un punto que consideramos significativo para esta reestructuración es diferenciar con claridad entre comunicación e información, porque esta distinción es fundamental para la organización y estructuración comunicativa en el Sistema. De acuerdo con J. Antonio Paoli (1983) información no es comunicación aunque la supone, comunicación es una relación entre emisor y receptor, para evocar un significado o mensaje, e información es un procedimiento para tomar datos del ambiente, estructurarlos y usarlos como guías de acción, básicamente para informar no es necesaria la interacción entre emisor y receptor.

El SINAPROC se aboca a la difusión de información por eso su estructura comunicativa es vertical y unidireccional (Fig. 2), si lo que hace falta en la gestión es interacción entre sus partícipes, en esta reestructuración es preciso pensar en una organización de

---

<sup>6</sup> En la presentación de la *Guía práctica. Comunicación para la prevención de desastres*, se indica que este documento es o puede ser objeto de actualización, pero al estudiar su contenido nos percatamos que los únicos medios de comunicación masiva referidos son radio, televisión y prensa, nunca se mencionan las nuevas tecnologías en comunicación, de las cuales Internet quizá sea la más famosa e importante; esto demuestra que la actualización no se lleva a cabo.

comunicación menos jerarquizada, donde se de un verdadero diálogo entre todos los involucrados en la gestión de desastres, con una misma capacidad de participación por parte de cada uno de sus elementos integrantes.



**Fig. 2. Modelo de comunicación del SINAPROC.**

Juan Díaz Bordenave y Horacio Martins de Carvalho (1978) desarrollan un modelo de la comunicación donde no hay una fuente dominante sino que todos los elementos participantes de él tienen la capacidad de producir, difundir, recibir y asimilar mensajes, ambos teóricos definen esta idea como *procesos de comunicación multilínea*.

Por qué pensar en un proceso de comunicación multilínea y no en uno masivo como el vigente en la protección civil, porque son varias las ventajas que presenta el primero sobre el segundo. Primero, los procesos multilínea son más amplios y no se limitan a la comunicación masiva, la incluyen y junto a ella la interpersonal, grupal, organizacional, intermedia; de igual forma son distintos medios de comunicación los que participan en el proceso desde los medios físicos como la voz o la comunicación corporal hasta los medios de comunicación -radio, televisión, y prensa- incluyendo las nuevas tecnologías; esto mismo hace que los flujos informativos fluyan en distintas direcciones y no sólo de forma vertical.

Aunado a estas formas de comunicación, con los procesos comunicativos multilínea se puede favorecer el diálogo entre la sociedad y el gobierno, lo que puede retribuir en mayores oportunidades para que la sociedad exprese su voz en asuntos de interés general y pueda tener una mayor y más activa participación en la toma de decisiones. En otras palabras, la comunicación social multilínea es un proceso “...de aprendizaje que se comparte y retroalimenta continuamente...se promueve la educación, motiva a la participación y la creatividad, promueve la reflexión y acción sobre los hechos y genera actitudes para mejorar la calidad de vida y el desarrollo de todos los seres humanos”<sup>7</sup>.

A partir de su reestructuración, es preciso planificar<sup>8</sup> la comunicación, establecerla como el elemento sustantivo para articular y coordinar las acciones de los integrantes de la

---

<sup>7</sup> Liliana León, “Radio participativa, Guía de Planificación para el uso de la Radio Participativa en el Desarrollo Comunitario”, p. 11. (Centro Nacional de Prevención de Desastres, 1999:27).

<sup>8</sup> Planificar es darle mayor eficiencia de forma sistemática a una actividad “... a fin de alcanzar en un plazo mayor o menor el conjunto de metas establecidas.” (Díaz Bordenave, 1978: 107),

gestión, y orientarla hacia propósitos claramente definidos en materia de gestión de desastres para reducir la vulnerabilidad y aumentar las capacidades de prevención, respuesta y recuperación: “El reto consiste en impulsar un proceso comunicativo que avance del conocimiento hacia la toma de decisiones y acciones por parte de la población. Se requiere por lo tanto planificar y evaluar permanentemente las acciones en comunicación.” (Salazar Vindas, 1999:19).

#### **4.3. Viabilidad de cambiar la comunicación.**

Para un manejo de desastres apropiado se requiere de una comunicación efectiva; en el caso de México es necesario reestructurar la comunicación para crear verdaderos procesos de interacción entre los integrantes de la gestión, pero ¿es viable construir procesos de comunicación distintos a los vigentes dentro del contexto de la protección civil mexicana? hay dos puntos que a nuestro parecer son esenciales para creer que sí.

De inicio, las mismas instancias gubernamentales reconocen algunos de sus errores y limitaciones, y plantean ciertas soluciones al respecto, aunque las propuestas son más bien reformistas y no van a fondo este ya es un punto de donde podemos partir. No se plantea un cambio radical pues esto no es nada fácil, una transformación de la protección civil significa ir contra una inercia de veinte años, en políticas, prácticas, mecanismos, e incluso una ideología en la materia; para esto como las mismas autoridades argumentan se requiere de una conciencia colectiva sobre los riesgos y de la amplia difusión de los mismos, pero primordialmente se necesita de la voluntad de todos los involucrados en la cuestión de los desastres comenzando por las instituciones encargadas de su manejo.

Por otro lado, aún cuando esta voluntad no exista los cambios en los procesos de comunicación son parte del desarrollo histórico de la sociedad; hoy en día se están generando nuevos procesos comunicativos estimulados en buena medida por los avances tecnológicos; la transmisión -por cable, satélite, o fibra óptica-; los instrumentos de miniaturización, almacenaje y recuperación, mediante combinaciones flexibles de texto y gráficos; o de control -mediante computación- (McQuial, 1996:38), están dando un



impulso inusitado a la comunicación intermedia o interpersonal asistida por máquinas fundamental en los procesos comunicativos multilineales.

Hace dieciocho años Manuel Martín Serrano (1986) escribió sobre la posibilidad de que los procesos de comunicación pasaran de las clásicas formas verticales y unidireccionales de la comunicación de masas a otras en red, donde cualquiera podría ser emisor y receptor a la vez de información privada y pública, con una mayor diversificación en los contenidos, y con amplias posibilidades de interacción; lo que para Serrano era una posibilidad para nosotros es una realidad concreta, palpable e irrenunciable que nadie puede ignorar.

Es una paradoja que los avances tecnológicos al tiempo que dificultan el diálogo y la interacción entre emisores y receptores en la comunicación masiva, en la intermedia están abriendo caminos a nuevas formas de interacción entre éstos<sup>9</sup>. Gracias a las nuevas tecnologías, la producción de mensajes ya no se limita a grandes grupos o empresas, pequeños grupos o incluso individuos pueden convertirse en creadores y distribuidores de mensajes; los contenidos de estos se han multiplicado y su distribución puede realizarse a mayor velocidad y en mayores cantidades.

Como resultado de estos cambios tenemos una segmentación y diversificación de públicos, contraria a las grandes cantidades de público de la comunicación de masas; básicamente la capacidad de retroalimentación ha podido aumentarse pues la división entre emisores y receptores ya no es tajante, los nuevos medios, como la Internet, permiten una mayor interactividad entre ambos.

La ventaja de todo ello es que a través de las nuevas tecnologías se pueden crear formas de comunicativas más participativas e integradoras “La progresiva interdependencia entre

---

<sup>9</sup>. En la comunicación masiva el desarrollo de los medios caracteriza a ésta por la poca o nula interacción entre emisor y receptor como señala Javier Torres Nafarrete en el prologo de *La realidad de los medios de masas* “...El éxito de la comunicación masiva ya no depende de la interacción...ya no está orientado a la comunicación entre presentes; la retroalimentación, si es que existe, sólo puede generarse de una forma indirecta a través de encuestas, llamadas telefónicas, cartas, etc. (Luhman, 2000: XXI).

la acción, la organización y la información, no permitirá que aumente indefinidamente la disociación entre ámbitos de referencia cada vez más fragmentados...” (Serrano, 1986:86).

Con el desarrollo en medios de comunicación, la tan mencionada necesidad de diálogo entre gobierno y sociedad o gobierno y población, para ejecutar una gestión de desastres más eficaz, es una posibilidad latente. Tradicionalmente este proceso se da de forma unidireccional por la mayor capacidad del aparato gubernamental para generar y difundir sus mensajes, pero con los nuevos medios de comunicación esta relación cambia y ahora el pueblo puede tener un mayor acercamiento con el gobierno.

No sólo en cuestión de desastres es necesaria la intercomunicación entre gobierno y sociedad es una cuestión irrenunciable de toda sociedad democrática “En la república gobernantes y gobernados tienen que hablar, probar y convencer sobre la validez de sus intereses, asuntos, acciones. En este diálogo permanente que ocurre en las cámaras, los medios y las organizaciones se perfila lo que llamamos interés público. (Majone, 1997: 14).

Aunada a los canales políticos y administrativos tradicionales como el voto, los partidos políticos, las leyes, los impuestos, el registro civil, o la burocracia en general, la comunicación es un elemento fundamental de las sociedades democráticas, el problema como lo indica Giandomenico Majone, es que en materia de desastres no se han creado esos canales de diálogo e interacción:

“Aunque las reglas del debate se han vuelto institucionales en los foros tradicionales de deliberación pública [legislativo, electoral, administrativo y judicial], en los temas presentes en la arena de la discusión, como la seguridad nuclear, la evaluación de la tecnología y la regulación ambiental y sanitaria, todavía no se establecen normas y procedimientos apropiados para la argumentación” (Majone, 37).

Como mencionamos anteriormente, para algunos estudiosos del tema la prevención y la gestión sólo son viables a través de la comunicación masiva, pero las tendencias en la sociedad actual son hacia formas alternativas de comunicación, a procesos multidireccionales, participativos. Con esto no queremos decir que la comunicación

intermedia esté desplazando a la masiva, de hecho la tecnología está generando una convergencia entre ambas, esta situación es irreversible y sus impactos sólo podremos visualizarlos a futuro.

Tampoco debemos caer en la postura de que los medios de comunicación masiva van a solucionar nuestros problemas, hay que dejar en claro que estos son una parte de los procesos de comunicación que pueden facilitarlos ampliamente, en especial los procesos multilíneales que planteamos.

Tenemos dos bases que abren la posibilidad de reestructurar la comunicación en la gestión de desastres en México, por un lado aceptación de las instituciones de sus propios errores y limitantes, y por el otro la posibilidad que nos ofrecen los nuevos medios de comunicación para establecer verdaderos vínculos de diálogo, por nuestra parte como miembros de la sociedad civil y como comunicólogos nos corresponde aprovechar este contexto para buscar y proponer los cambios necesarios para generar un verdadero diálogo entre todos y cada uno de los actores involucrados en la gestión de desastres.

Asimismo, no debemos olvidar que la cuestión del riesgo en general y la de los desastres en particular es inherente al desarrollo de la humanidad y esto lo hace ineludible por más eficientes que sean las medidas para contrarrestarlo, y ni replanteando todo el aspecto comunicativo, ni la amplia difusión de información, ni siquiera si se consigue un uso con mayor beneficio social de los medios de comunicación masiva, se va a erradicar:

...es imprescindible considerar que la práctica del libre juego de las fuerzas culturales y comunicativas, no generan automáticamente un proceso de comunicación superior; sino que para lograrlo se requiere la presencia y la acción de procesos sociales planificadores, con alto nivel de participación de la sociedad civil. Contrapesos planificadores que no sean burocráticos, estatistas, paternalistas o populistas; pero que si vinculen globalmente los principales requerimientos de desarrollo social con la dinámica de producción cultural. (Esteinou Madrid, 2000).

Aún así, si entendemos a los desastres como producto de procesos sociales que condensan situaciones políticas, económicas, culturales, territoriales, ambientales, entre muchas otras, y a la comunicación como parte fundamental de estos procesos, como el

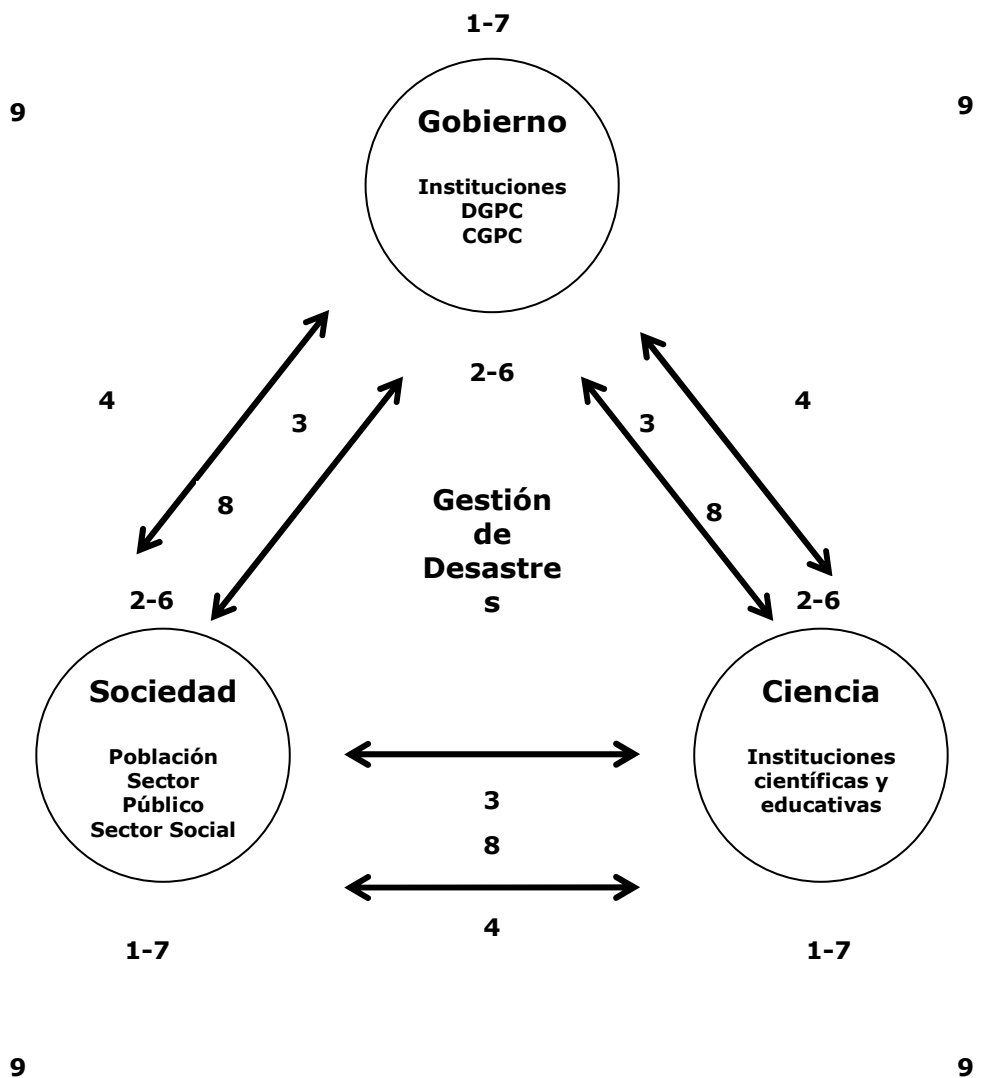
elemento sustantivo para articular y coordinar las acciones de los integrantes de la gestión, para reducir la vulnerabilidad y aumentar las capacidades de prevención, respuesta y recuperación, se puede revertir la imposición de medidas y programas que la mayoría de las veces nada tienen que ver con las necesidades y demandas reales de la población.

Como señala Manuel Corral (1999, 46) no hay comunidad sin comunicación y viceversa, no hay comunicación sin una comunidad donde los individuos puedan desarrollar su potencial comunicativo; al considerar la interrelación entre comunicación y sociedad, creemos que con un proceso multilateral participativo (Fig. 3), no sólo podemos hacer correcciones a un nivel de las estructuras de la gestión, también es viable mitigar algunas de las condiciones de vulnerabilidad del país al generar una conciencia colectiva sobre el riesgo, disminuir la desigualdad en la participación y en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público.

La comunicación debe analizarse como un proceso social fundamental constitutivo de otro proceso social, el de los desastres, no sólo para informar sino para articular y coordinar las acciones de la sociedad en su conjunto, permitiendo de forma constante y permanente su participación activa y su intervención en la toma de decisiones:

... la comunicación como una actividad inmersa dentro del complejo proceso de decisiones, ya no como actividad per se y aislada de las demás del hombre, sino íntimamente vinculada con el complejo sistema de planes, programas y proyectos de desarrollo promovidos por el Estado, así como las líneas directrices del rumbo general que sigue la sociedad. Engloba las estructuras y sistemas de comunicación institucional interna y la interinstitucional. Y contempla, junto a los canales de comunicación de los grupos formales o informales y los medios masivos, también el rico potencial de la intercomunicación personal, del diálogo directo... (Díaz Bordenave, 1978:16)

Deseamos culminar con una cita de Daniel Prieto Castillo (1987: 52) ideal para ilustrar la intención de nuestro trabajo “Podrá argumentarse que ese es un planteo utópico... pero intentamos plantear lo posible, no lo utópico. Cada grupo está virtualmente capacitado para funcionar de esa manera.”.



1. **Emisor.** Individuo, grupo, organización, o institución, involucrado en la cuestión de los desastres y su manejo.
2. **Codificador.** Individuo, grupo, organización, o institución, involucrado en la cuestión de los desastres y su manejo.
3. **Mensaje.** Todo asunto, hecho o acontecimiento sobre desastres y su manejo.
4. **Canal o Medio.** Medios masivos, intermedios, interpersonales, mecánicos.
5. **Ruido.** Cualquier cosa que interfiera con el mensaje.
6. **Decodificador.** Individuo, grupo, organización, o institución, inmerso en la cuestión de los desastres y su manejo.

**7. Receptor o destino.** Individuo, grupo, organización, o institución, inmerso en la cuestión de los desastres y su manejo.

**8. Retroalimentación.** Capacidad de respuesta de los participantes en la gestión. Amplia y constante de mensajes.

**9. Contexto.** Condiciones sociales, políticas, económicas, culturales, de México.

**Fig.3. Modelo de comunicación multilínea participativa.**

## CONCLUSIONES

Brindar seguridad a la población es una función primordial del Gobierno que en el caso de los desastres en México no se ha satisfecho a plenitud, hacen falta mecanismos adecuados para manejarlos pues el sistema de protección civil vigente no es la forma más apropiada para hacerlo, sus efectos nocivos tanto en pérdidas humanas como materiales lo comprueban. Dentro de este contexto, la sociedad mexicana está poco y mal comunicada en este ámbito pues a pesar de su importancia fundamental, la comunicación está lejos de ser un elemento que contribuya a un adecuado manejo de desastres en nuestro país.

Han pasado veinte años desde los sismos de 1985, cuando se expuso la inexistencia de una cultura sobre riesgos, desastres, o accidentes en nuestro país; desde entonces se han logrado avances significativos en la materia, pero ni siquiera la creación del Sistema Nacional de Protección Civil ha sido suficiente para impedir la continua aparición de situaciones desastrosas.

El problema de esto es que la gestión de desastres lleva dos décadas enraizada en los parámetros de la visión tecnocrática dominante, desde su nacimiento el SINAPROC arrastra los errores, fallas y problemas de considerar las situaciones desastrosas como el resultado de la aparición de fenómenos de la naturaleza, impredecibles, incontrolables y cuantificables en algunos casos, de pensar que la sociedad no está preparada para enfrentar contextos de este tipo y por lo tanto es responsabilidad de las autoridades educarla bajo un marco de protección civil.

Las autoridades responsables de la gestión reconocen las limitaciones y fallas en su accionar y proponen posibles cambios para superar sus deficiencias y volver al SINAPROC un órgano preventivo en vez de reactivo; a pesar del trabajo que se realiza en este sentido no se ha superado la esencia emergencista de la gestión.

La política actual de desastres, desarrollada en el Plan Nacional de Protección Civil y el Programa Especial de Prevención y Mitigación del Riesgo de Desastres 2001-2006,

pretende optimizar el Sistema con acciones menos reactivas y más preventivas, con la conformación de una cultura de protección civil en la sociedad y la amplia difusión de los riesgos a los que está expuesta.

Aunque los organismos y autoridades competentes -CENAPRED, Dirección General de Protección Civil, Coordinación General de Protección Civil- muestran resultados y avances en este sentido, la prevención sigue rezagada en comparación a la emergencia y aún está muy lejos la conformación de dicha cultura de protección civil, y es que intentar prevenir cuando las bases se encaminan a la atención de emergencias es contradictorio.

A pesar de las argumentaciones que puedan presentarse a favor, fortalecer el sistema de protección civil, como propone el gobierno federal, no es el camino más adecuado para generar una gestión de desastres eficaz; pues con él nunca se va a llegar a la raíz de los problemas que no es exactamente ni la magnitud, ni la cantidad, ni la frecuencia de los fenómenos desastrosos, sino la suma de estas a las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad en su conjunto.

Existe entonces la necesidad de idear formas nuevas para el manejo de desastres, con el objetivo de superar las fallas actuales y crear mecanismos adecuados para su gestión en México, donde se dejen atrás el autoritarismo, la centralización y la unidireccionalidad en la organización y en la toma de decisiones características del SINAPROC.

Claro está que una gestión de este tipo debe dejar atrás la exclusividad de la visión dominante y tomar en cuenta la visión teórica crítica pues sólo en ella se recoge la perspectiva total de los desastres con la idea del riesgo, donde se equilibran las cuestiones de las amenazas y de la vulnerabilidad.

Es preciso dejar de pensar en el Estado, a través del aparato gubernamental, como el único capaz de enfrentar los desastres, descentralizar la toma de decisiones y permitir que fluya en distintos sentidos, donde no se jerarquice a sus integrantes, crear estructuras donde se tome en cuenta la iniciativa de la propia sociedad, del sector público y privado, de las



instituciones educativas y científicas dedicadas a la investigación del tema, es aquí donde adquiere importancia la comunicación, como un elemento para articular estas acciones.

Uno de los argumentos de la política de desastres actual es que una sociedad mejor informada es una sociedad que actúa mejor en este tipo de situaciones, por lo tanto se propone generar una amplia difusión informativa sobre los riesgos a los que está expuesta la sociedad; la idea no es mala al contrario, sólo que la información no es suficiente para organizar un mejor manejo de desastres.

El SINAPROC se concentra precisamente en la difusión de información, y relega la posibilidad de diálogo con otras instituciones, con el sector público y privado, y con la población, a fin de cuentas la más afectada y a la que menos se escucha o toma en cuenta, y que puede enriquecer el manejo de desastres con sus propias capacidades de respuesta a este tipo de situaciones.

Aunque en las bases del Sistema a la comunicación se le adjudica un papel sustancial para la gestión, en la práctica su organización y sistematización están fuera de la planeación central y la toma de decisiones de la protección civil, su función se reduce a la de un simple instrumento informativo complementario de las acciones de ésta y la mayoría de las veces se constituye sólo como un elemento de auxilio a la población en casos de emergencia. De igual forma los medios de comunicación masiva se limitan a meros instrumentos informativos en situaciones de emergencia tratando de orientar a la población.

Esta situación es dentro del ámbito de la protección civil, pero desde el campo de acción de los mismos medios de comunicación masiva no se contempla el tema de los desastres y su manejo, a menos que estos ya hallan sucedido y se conviertan en motivo de noticia. Los medios de comunicación masiva están completamente encaminados al lucro y la obtención de ganancias, y no muestran la menor preocupación por crear contenidos con responsabilidades sociales, además, no existen los mecanismos en el país para ordenar a los medios en cuanto a sus funciones, obligaciones y contenidos en general y respecto a los desastres en particular.

Si en verdad el gobierno piensa superar sus errores y limitaciones o si realmente queremos crear formas eficientes para el manejo de desastres es necesario reconsiderar el camino seguido hasta el momento en la materia, y la comunicación es un factor indispensable para los cambios que se necesitan.

Para esto es preciso plantearla, organizarla, y planificarla de forma precisa y con objetivos claros y definidos en materia de gestión de desastres, enfocarla a establecer un verdadero diálogo entre cada uno de los elementos participantes en el manejo de los desastres (gobierno, ciencia, sectores público y privado, y sociedad en general), y así conseguir una mayor y mejor coordinación de las acciones de todos y cada uno de ellos.

Los medios de comunicación masiva no pueden quedar fuera de este replanteamiento pues son parte fundamental de la estructura comunicativa del manejo de desastres. En cuanto a los medios característicos de la comunicación masiva --radio, televisión y prensa— es necesario buscar la forma en que puedan asumir una participación más comprometida dentro de la gestión de desastres como partícipes del proceso y no sólo como informantes de desgracias o catástrofes.

Junto a la radio, la televisión y la prensa debemos hacer énfasis en los nuevos medios de comunicación, como las redes informáticas, que están favoreciendo procesos de comunicación más participativos basados en la comunicación intermedia y que nosotros llamamos multilineales; con la influencia de las nuevas tecnologías en los procesos participativos multilineales la interacción entre grandes cantidades de gente es posible sólo que de forma más igualitaria, asimismo pueden facilitar el diálogo entre el gobierno y el resto de la sociedad cuestión fundamental para la gestión de desastres.

La comunicación es un proceso social fundamental partícipe del desarrollo de otros procesos, que en el caso los desastres y su manejo no puede rezagarse a un instrumento secundario de apoyo; la comunicación es un elemento fundamental que debe estar a la vanguardia, con el fin de alcanzar los propósitos propuestos.

Una transformación de esta magnitud no es sencilla, las instituciones y sus estructuras no cambian de la noche a la mañana, por simple buena voluntad o por las necesidades de la sociedad, probablemente a mediano y largo plazo la política de atención de desastres no sufra cambios significativos; aún así hay condiciones que nos permiten pensar en la posibilidad de un cambio.

En México falta desarrollar la investigación sobre desastres desde la perspectiva de las ciencias sociales, la mayoría de las instituciones dedicadas al asunto se han centrado en estudios técnicos y pocas como el Centro de Estudios en Antropología Social o la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM abordan la problemática desde un enfoque social.

Desde este ámbito la mayor parte de los trabajos tienen un enfoque sociológico o antropológico; en el caso particular de las ciencias de la comunicación el estudio de desastres es bastante restringido; básicamente los trabajos sobre comunicación y desastres se han limitado a la elaboración de estudios individuales, en particular periodísticos, sin llegar a conformar alguna línea de investigación concreta, un buen ejemplo de esta situación es el de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales donde hasta antes de la nuestra sólo existía una tesis con el tema de publicidad, educación y desastres.

Aunque si hay bases para el estudio de los desastres desde la perspectiva de las ciencias sociales, el trabajo en México sigue siendo escaso, y falta mucho camino por recorrer. En el caso concreto de nuestra tesis su resultado es bastante exiguo y deja de lado muchas cuestiones importantes sobre el tema, plantea una problemática mas no la afronta, aunque finalmente su objetivo es abordar un tema poco explorado por alumnos de ciencias de la comunicación y contribuir con ello a la apertura y desarrollo del mismo.

La investigación del tema no sólo es interesante sino necesaria, pues en la praxis necesitamos idear formas para prevenir, reducir y mitigar la aparición de desastres y sus efectos nocivos consecuentes, y en la teoría necesitamos consolidar campos de estudio concretos que ayuden a este propósito.

## FUENTES DE INFORMACIÓN.

### Libros, Artículos y Ensayos

1. **Beck, Ulrich.** (1998). La sociedad del riesgo. Paidós. Barcelona, España. Págs. 201-265.
2. **Beck, Ulrich.** (2003). Sobre el terrorismo y la guerra. Paidós. Barcelona, España. 1ª ed. 62 Págs.
3. **Berlo, David.** El proceso de la comunicación. El Ateneo. Buenos Aires, Argentina. En Antología para Ciencia de la Comunicación I. Págs. 80-116
4. **Campos S. Armando.** “Capítulo Primero Los riesgos de desastre forman parte de nuestra realidad porque los Conocemos”, en Educación y prevención de desastres. LA RED. 81 Págs.
5. **Carbó, Teresa, et. al.** (1987). Una lectura del sismo en la prensa capitalina, CIESAS-Cuadernos de la Casa Chata. México. 1ª ed. 157 Págs.
6. **Cardona, Omar Darío.** (1993). “Manejo ambiental y prevención de desastres: Dos temas asociado privado.”, en Los desastres no son naturales. Págs. 66-81.
7. **Cardona Omar Darío.** (1996). “El manejo de riesgos y los preparativos para desastres: Compromiso institucional para mejorar la calidad de vida.”, en Desastres Modelo Para Armar. Págs. 128-148.
8. **Centro Nacional de Prevención de Desastres.** Guía práctica. Comunicación para la prevención de desastres. México. 88 Págs.
9. **Centro Nacional de Prevención de Desastres.** (2000). Informe de actividades 2000. Ed. CENAPRED. 1ª ed. 96 Págs.
10. **Centro Nacional de Prevención de Desastres.** (2001). Informe de actividades 2001. Ed. CENAPRED. 1ª ed. 102 Págs.
11. **Centro Nacional de Prevención de Desastres.** (2002). Informe de actividades 2002. Ed. CENAPRED. 1ª ed. 124 Págs.
12. **Centro Nacional de Prevención de Desastres.** (2003). Informe de actividades 2003. Ed. CENAPRED. 1ª ed. 105 Págs.
13. **Colegio de Ciencias y Humanidades, Plantel Vallejo (comp).** (1995). Antología para Ciencia de la Comunicación II. México. 304 Págs.

14. **Colegio de Ciencias y Humanidades, Plantel Vallejo** (comp). (1994). Antología para Ciencia de la Comunicación I. México. 183 Págs.
15. **Coordinación General de Protección Civil**. (2004). “¿Cómo vamos a la mitad del camino?”, en Vector. Espacio de expresión de la ingeniería civil mexicana. Colegio de Ingenieros Civiles de la República Mexicana. Núm. 64. Págs. 3-23.
16. **Corral**, Jesús Manuel (1999). “Dimensión utópica de la comunicación”, en Comunicación y ejercicio utópico en América Latina. Ediciones de donde brotaba el agua. México. Págs. 41-54, 99-119.
17. **Delgadillo Macías**, Javier. (1994). Desastres naturales. Aspectos sociales para su prevención y tratamiento en México. UNAM. México, 1ª ed. Págs. 11-51.
18. **Díaz Bordenave** Juan y Horacio Martins de Carvalho.(1978). Planificación y comunicación. Edit. Don Bosco, Quito Ecuador. 1 ed. 1978. 307 Págs.
19. **Dominick**, Joseph. (2001). Dinámica de la comunicación masiva. McGraw Hill. México. 1ª ed. 157 Págs.
20. **Gallardo Cano**, Alejandro. (1990). Curso de Teoría de la Comunicación. Cromocolor. México. 171 Págs.
21. **García Acosta**, Virginia. (1994). “Enfoques teóricos para el estudio histórico de los desastres”, en Estudios históricos sobre desastres naturales en México. Balances y Perspectivas. Virginia García Acosta (comp.) CIESAS. México. 1ª ed. Págs. 19-31.
22. **Giddens**, Anthony. (1998). “Sociedad de riesgo: el contexto de la política británica”, en Estudios demográficos urbanos. Vol. 13, Núm.3, septiembre-diciembre. Págs. 517-528.
23. **Hewitt**, Kenneth. (1983). “The idea of calamity in a technocratic age”, material impreso del diplomado: Geografía Humana Hoy. Actualidad y perspectivas. Facultad de Filosofía y Letras, UNAM. México. 1997. Págs. 11-29.
24. **Hewitt**, Kenneth. (1996) “Daños ocultos y riesgos encubiertos. Haciendo visible el espacio social de los desastres”, en Desastres. Modelo para armar. Págs. 11-29.
25. **Kolinsky**, Martin. (1971). “El Estado y la clase dominante”, en Las clases sociales en la sociedad capitalista avanzada. Norman Birnbaum, et.al. Ed. Península. España. Págs. 117-137.
26. **Lavell** Allan y Eduardo Franco (Edit). (1996). Estado, Sociedad y Gestión de los Desastres en América Latina. LA RED. 405 Págs.

27. **Lavell**, Allan. (1996). “Conclusiones: Estructuras gubernamentales para la gestión de de desastres en América Latina: Una visión de conjunto.”, en Estado, Sociedad y Gestión de los Desastres en América Latina. Págs. 362-402.
28. **Luhman**, Niklas. (2000). La realidad de los medios de masas. Anthropos, México: Universidad Iberoamericana, 1ª ed., Págs. VII-XXIV, 1-179.
29. **Macías Medrano**, Jesús Manuel. (1994) “Perspectivas de los estudios sobre desastres en México”, en Estudios históricos sobre desastres naturales en México. Balances y Perspectivas. Virginia García Acosta (comp.) CIESAS. México. 1ª ed. Págs. 63-76.
30. **Macías Medrano**, Jesús Manuel (comp.). (1999). Legislar para reducir desastres. Ciesas. México. 1ª ed. 103 Págs.
31. **Majone**, Giandomenico. (1997). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Fondo de Cultura Económica. México. 1ª ed. 240 Págs.
32. **Maldonado Willman**, Héctor. (1993). Manual de comunicación oral. Alhambra Mexicana, México. En Antología para Ciencia de la Comunicación I. Págs. 142-145.
33. **Mansilla**, Elizabeth. (1993). “Desastres y desarrollo en México”, en Desastres y sociedad. Especial: Las explosiones de Guadalajara. Revista semestral de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Julio-Diciembre. No.1. Año.1. 13 Págs.
34. **Mansilla**, Elizabeth. (1996a). “Prevención y atención de desastres en México”, en Estado, Sociedad y Gestión de los Desastres en América Latina. Págs. 185-213.
35. **Mansilla**, Elizabeth (Edit.). (1996b). Desastres Modelo Para Armar. Colección de un Rompecabezas Social. LA RED. 223 Págs.
36. **Martínez Ramírez**, María Miriam y María del Socorro Tinajero Ocampo. (1998). La educación y la publicidad social como recursos para la prevención de desastres. Análisis y diseño de campañas sobre sismos enfocadas a la población infantil de la Ciudad de México de 1985 a 1997. Tesis de Licenciatura en Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 127 Págs.
37. **Maskrey**, Andrew. (1989). El Manejo Popular de los Desastres Naturales. Estudios de Vulnerabilidad y Mitigación. LA RED. Págs. 17-23.
38. **Maskrey**, Andrew (comp). (1993). Los desastres no son naturales. LA RED, 137 Págs.
39. **Mattelart**, Armand y Michele Mattelart. (1997). Historia de las Teorías de la comunicación. Paidós, 1ª ed., España, 126 Págs.

40. **Paoli**, J. Antonio. (1983). Comunicación e información. Perspectivas teóricas. Trillas. 1ª ed. México, 138 Págs.
41. **Pérez de Tudela y Pérez**, Cesar. (1994). La información en las catástrofes. Fundación Mapfre. Madrid, España. 1ª ed. 152 Págs.
42. **Pinto**, Mazal Jorge. (1977). Régimen Legal de los Medios de Comunicación Colectiva en México: (lecturas básicas). Dirección General de Publicaciones-UNAM. 1ª ed. México. 405 Págs.
43. **Piiego**, Carrasco Fernando. (1994). “Estrategias de desarrollo en situaciones de desastres”, en Desastres y Sociedad. Especial: Tragedias, Cambio y Desarrollo. Revista semestral de La RED. Año 2. Núm. 2. Enero-Julio. Págs. 4-16.
44. **Presidencia de la República**. (1986a). COMISIÓN NACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, TOMO 1 (Comisión Nacional de Reconstrucción). Libros de México. México. 345 Págs.
45. **Presidencia de la República**. (1986b). COMISIÓN NACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, TOMO 3 (Comité de Reconstrucción del Área Metropolitana de la Ciudad de México). Libros de México. México. 441 Págs.
46. **Prieto Castillo**, Daniel. (1987). Discurso autoritario y comunicación alternativa. Premio editora de libros. México. 3ª ed. 182. págs.
47. **Ramírez Casasola**, Roberto. (1990). La administración Pública mexicana en los casos de desastre. El caso del huracán Gilberto de 1998. Tesis de licenciatura en Ciencia Política. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. México. 200 Págs.
48. **Richeri**, G. (Edit) (1983). La televisión: entre servicio público y negocio. Gili. Barcelona, España. 476 Págs.
49. **Romero**, Gilberto y Andrew Maskrey. (1993). “Como entender los desastres naturales”, en Los desastres no son naturales. Págs. 6-10.
50. **Rubio Carriquiriborde**, Ignacio. (1997). Sociedad y Riesgo: Hacia un replanteamiento de la investigación sobre desastres. Tesis de Licenciatura en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. México. 130 Págs.
51. **Salazar Vindas**, Sandra. (1999). Guía para la comunicación social y la prevención de desastres: “la prevención de desastres comienza con la información” (Taller Regional Sobre Comunicación Social y Prevención de Desastres América Latina).

Secretaría del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales (DIRDN), Unidad para América Latina (Naciones Unidas). San José de Costra Rica. 1ª ed. 60 Págs.

52. **Secretaría de Gobernación.** (1986). Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil. 1ª ed. México. 266 Págs.
53. **Secretaría de Gobernación.** (2000). Manual de Organización Especifico. Dirección General de Protección Civil. Dirección General de Protección Civil. Noviembre. 71 Págs.
54. **Secretaría de Gobernación.** (2001a). Programa Especial de Prevención y Mitigación del Riesgo de Desastres 2001-2006. 1ª ed. México. 137 Págs.
55. **Secretaría de Gobernación.** (2001b). Programa Nacional de Protección Civil 2001-2006. 1ª ed. México. 92 Págs.
56. **Serrano,** Manuel Martín. (1986). La producción social de comunicación. Alianza Editorial. Madrid España. 1ª ed. Pp. 13-135, 415-434.
57. **Taufic,** Camilo. (1977). Periodismo y lucha de clases. La información como forma del poder político. Nueva Imagen, México, 4ª ed, 215 Págs. (17-38, 173-182).

#### **Artículos y notas de periódicos.**

1. **Calderón,** Armando y Patricia Ruiz. (2002). “Ahora prevenimos: Creel.”. Milenio Diario. Viernes 20 de septiembre. Sin Págs. En línea. Tomado de Milenio Diario en línea. <http://www.milenio.com.nota> (21 de septiembre de 2002)
2. **CNI en línea.** (2002). “Publican Programa Nacional de Protección Civil 2001-2006”. La Jornada. Viernes 20 de septiembre. Sin Págs. En línea. La Jornada en línea. <http://www.jornada.unam.mx>. (21 de septiembre de 2002).
3. **Conrado** Garcés, Raúl (2004). “Ya sabían del pronóstico de tormenta en Piedras Negras. Protección Civil reconoce que no alertó a la población”. Milenio Diario. Sin Págs. En línea. Tomado de Milenio Diario en Línea. [www.milenio.com.nota](http://www.milenio.com.nota). (8 de agosto de 2004).
4. **García,** Javier (2002). “Los tecnócratas de la prevención”. Milenio Diario. Sin Págs. En línea. Tomado de Milenio Diario en línea. [www.mileniodiario.com](http://www.mileniodiario.com) (22 de septiembre de 2002).
5. **González,** Hugo. (2002a). “Creel promete “colaboración sin subordinación” con los medios”. Milenio Diario. Jueves 10 de octubre. Año 3, Núm. 1014 Pág. 38.



6. **González**, Hugo (2002b). “Radio y TV: mantiene el Ejecutivo la potestad en las concesiones”. Milenio Diario. Viernes 11 de octubre. Año 3, Núm. 1015. Págs. 1, 38.
7. **Jiménez**, Norma (2002). “No hubo albazo: Segob”. Milenio Diario. Año 3, Núm. 1015. Viernes 11 de octubre. Pág. 39.
8. **Macías Medrano**, Jesús Manuel. (2002). “Las enseñanzas del desastre”. Milenio Diario. Sin Págs. En línea. Tomado de Milenio Diario en línea. [www.mileniodiario.com](http://www.mileniodiario.com) (22 de septiembre de 2002).
9. **Milenio Redacción**. “El Presidente fue engañado, denuncia Corral”. Milenio Diario. Viernes 11 de octubre. Año 3, Núm. 1015. Pág. 38.
10. **Pérez**, Mauricio. (2002). “Amplio Rechazo de diputados al nuevo reglamento de Radio y Televisión”. Milenio Diario. Lunes 14 de octubre. Año 3 Núm. 1018. Pág. 42.
11. **Rodríguez Galaz**, Yazmín. (2002). “Nadie alertó a la población de Yucatán sobre *Isidor*”. El Universal Gráfico. Viernes 27 de septiembre. No. 25.684. Pág. 14.
12. **Ruiz**, Manjarrez Patricia (2002). “El nuevo reglamento responde a la libertad de expresión: Fox”. Milenio Diario. Viernes 11 de octubre. Año 3, Núm 1015. Pág. 39.
13. **Tendencias**. (2002). “Latinoamérica, vulnerable ante desastres naturales.”. Milenio Diario. 7 de agosto. Sin Págs. En línea. Tomado de Milenio Diario en línea. [www.mileniodiario.com](http://www.mileniodiario.com) (21 de septiembre de 2002)
14. **Venegas**, Juan Manuel; Elia Baltasar; Raúl Llanos y José Antonio Román. (2002) “Presenta Fox estrategia preventiva para casos de terremotos en el país”. La Jornada. 19 de septiembre de 2002. Sin Págs. En línea. La Jornada en línea. <http://www.jornada.unam.mx>. (21 de septiembre de 2002).
15. **La Revista Peninsular**. (1999). “El Sistema de Protección Civil...Para que ha servido?”. La Revista Peninsular. Viernes 22 de octubre. En línea. Tomado de La Revista Peninsular. Ed.522. [www.larevista.com.mx](http://www.larevista.com.mx) (22 de septiembre de 2002).

### **Textos completos de bases de datos en Internet**

1. **CENAPRED**. “Estructura”. Tomado de la página electrónica del Centro Nacional de Prevención de Desastres. En línea. [www.cenapred.gob.mx](http://www.cenapred.gob.mx) (22 de agosto de 2004).
2. **Dirección General de Protección Civil del Gobierno del Distrito Federal**. “Historia”. Tomado de la página electrónica de la Dirección General de Protección Civil del Gobierno del Distrito Federal. En línea. [www.proteccioncivil.df.gob.mx](http://www.proteccioncivil.df.gob.mx) (21 de septiembre de 2002).

3. **Dirección General de Protección Civil del Gobierno del Distrito Federal** “Qué es y qué hace la Dirección General de Protección Civil del Gobierno del Distrito Federal”. Tomado de la página electrónica de la Dirección General de Protección Civil del Gobierno del Distrito Federal. En línea. [www.proteccioncivil.df.gob.mx](http://www.proteccioncivil.df.gob.mx) (21 de septiembre de 2002).
4. **Esteinou**, Madrid Javier. (2000). “Dinámica de mercado, globalización y medios de comunicación en México”. Tomado de la página electrónica del Instituto Tecnológico de Monterrey Campus Estado de México. En Línea. [http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/anteriores/n19/19\\_jesteinou.html](http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/anteriores/n19/19_jesteinou.html) (21 de abril de 2004). Razón y Palabra. Primera revista Electrónica de América Latina Especializada en Tópicos de Comunicación. Agosto-Octubre. Núm. 19.
5. **Secretaría de Gobernación**. “Información Básica del Sinaproc”. Tomado de la página electrónica del Sistema Nacional de Protección Civil. En línea. [www.proteccioncivil.gob.mx](http://www.proteccioncivil.gob.mx) (martes 3 de agosto de 2004).
6. **Secretaría de Gobernación**. Dirección General de Asuntos Jurídicos. (1960). “Ley Federal de Radio y Televisión”. Tomado de la Página electrónica de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión. En Línea. [www.cirt.com.mx](http://www.cirt.com.mx) (12 de agosto del 2002).
7. **Secretaría de Gobernación**. “Mensaje de bienvenida del Sinaproc”. Tomado de la página electrónica del Sistema Nacional de Protección Civil. En línea. [www.proteccioncivil.gob.mx](http://www.proteccioncivil.gob.mx) (martes 3 de agosto de 2004).
8. **Secretaría de la Defensa Nacional**. “Protección Civil”. Tomado de la página electrónica de La Secretaría de la Defensa Nacional. En línea. [www.sedena.gob.mx](http://www.sedena.gob.mx) (21 de septiembre de 2002).

### **Páginas de Internet.**

1. [www.cenapred.gob.mx](http://www.cenapred.gob.mx)
2. [www.cirt.com.mx](http://www.cirt.com.mx)
3. [www.desenredandolared.org/lared](http://www.desenredandolared.org/lared)
4. [www.google.com.mx](http://www.google.com.mx)
5. [www.lajornada.unam.mx](http://www.lajornada.unam.mx)
6. [www.mileniodiario.com.mx](http://www.mileniodiario.com.mx)
7. [www.proteccioncivil.df.gob.mx](http://www.proteccioncivil.df.gob.mx)
8. [www.proteccioncivil.gob.mx](http://www.proteccioncivil.gob.mx)
9. [www.yahoo.com.mx](http://www.yahoo.com.mx)

## Bibliografía complementaria

1. **Baena**, Guillermina. (1986). Instrumentos de Investigación. Tesis Profesionales y Trabajos Académicos. Editores Unidos Mexicanos. México. 13ª ed. 134 Págs.
2. **Duverger**, Maurice. (1981). Métodos de las ciencias sociales. Ariel. Barcelona, España. 12ª ed. 593 Págs.
3. **Eco**, Humberto. (1984). Como se hace una tesis. Gedisa. España 1ª ed. 267 Págs.
4. **González Reyna**, Susana. (1990). Manual de redacción e investigación documental. Trillas. México. 4ª ed. 240 Págs.
5. **Gubern Román**. (200). El eros electrónico, Taurus, México, 1ª ed. 225 Págs.
6. **Heilbrower**, Robert. (1996). Visiones del Futuro. Paidós. Barcelona, España. pp. 111-135.
7. **Hochman**, Elena y Maritza Montero. (1978). Técnicas de Investigación Documental. Trillas. México. 6ª ed. 88 Págs.
8. **Luhmann**, Niklas. (1992). Sociología del riesgo. Universidad Iberoamericana, Universidad de Guadalajara. México. 258 Págs.
9. **Peredo** Roberto. Introducción al estudio de la comunicación. Ediciones de Comunicación S.A. de C.V., México, 1986, 1ª ed., 202 Págs.
10. **Schmelkes**, Corina. (1988) Manual para la presentación de anteproyectos e informes de investigación (tesis). Harla. México. 214, Págs.
11. **Universidad Autónoma Metropolitana**. (2004). Teoría y práctica de la protección civil. México. Departamento de Publicaciones, Rectoría General de la Universidad Autónoma Metropolitana. 113 Págs.
12. **Walker**, Melisa. (1997). Como escribir trabajos de investigación. Gedisa. Barcelona, España. 1ª ed. 437 Págs.