

Introducción

Antes de iniciar la presentación de este trabajo, quisiera explicar brevemente una de las principales razones que me llevaron a elaborar esta investigación. Todo se inició cuando voluntariamente coordiné una de las nueve zonas de desastre en las que se dividió el área afectada del Distrito Federal con motivo de los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985. Durante la experiencia vivida me dí cuenta de que no existía nada para solventar aquella situación, pues al encontrarme en aquel lugar en compañía de otras personas que me ayudarían, nos percatamos de que había una total desorganización en todos los sentidos y, que en efecto existía una gran cantidad de recursos pero que unos no se utilizaban adecuadamente y otros simplemente se desperdiciaban. Todo se realizaba de manera improvisada, no había quién coordinara las operaciones y a cada hora que pasaba se perdían vidas salvables. Fue entonces cuando me puse a reflexionar sobre el gran vacío de conocimientos que existía al respecto, me inquietó pensar que no estábamos preparados para este tipo de contingencias, por consiguiente me aboqué a la tarea de hacer algo para estos casos, investigando para saber cómo resolver de una manera más o menos satisfactoria cualquier tipo de eventos destructivos que se presenten en el futuro.

Estando en la zona de desastre, el paso inmediato fue realizar observaciones de todo lo que sucedía a mi alrededor, e ir anotando a manera de bitácora las experiencias obtenidas. Empecé a entrevistar a una serie de personas: sobrevivientes, militares, autoridades gubernamentales, vecinos, ingenieros, obreros, rescatistas, bomberos, policías,

médicos y periodistas, con objeto de ir estructurando un documento que sirviese de guía para ponerlo en práctica en la zona. La implantación de dicho documento, en términos generales, dio resultados más satisfactorios a los esperados, lo que me motivó a perfeccionarlo en gabinete hasta convertirlo en un manual que intitulé *Manual General de Organización para atender Desastres Provocados por Sismos en Zonas Urbanas*, que concluí el mismo octubre de 1985.

Una vez logrado este primer paso, continué investigando aún más sobre el tema, recopilando y analizando información, así como participando en varios eventos como simposiums, mesas redondas, etcétera, me dí cuenta de que en México prácticamente no existía ningún plan preventivo, ni una organización para enfrentar una situación de desastre de manera efectiva como sucede en otros países que sí están preparados para hacer frente a los desastres.

Queda de manifiesto que la ciudad de México es altamente vulnerable y que no está preparada para situaciones de emergencia a gran escala ante contingencias graves. Asimismo, se considera inconcebible que un país con más de 80 millones de habitantes no tenga un sistema o mecanismo efectivo de seguridad para proteger a su población, pues la protección de su población es parte inmanente de la sobrevivencia del propio Estado a través de la adopción de una política de seguridad integral.

Las últimas catástrofes sufridas como la explosión de San Juan Ixhuatepec, el 19 de noviembre de 1984, los meteoros caídos en la zona sur del Distrito Federal de mayo a agosto de ese mismo año, que provocaron graves inundaciones y deslaves, los recientes accidentes aéreos de Michoacán y Cuajimalpa en marzo de 1986 y julio de 1987 respectivamente, así como el huracán "Gilberto" que azotó las Costas de Quintana Roo, Yucatán, Tamaulipas y el Estado de Nuevo León el 17 de septiembre de 1988 pusieron en grave tensión a la población, al gobierno y a los centros de atención médica. Imaginemos ¿qué sucedería si algún día una zona urbana del país o la misma capital de la República fuera atacada o se repitiera una catástrofe de mayores proporciones a los sismos de 1985? De ahí la preocupación y la

necesidad urgente de implantar un sistema que vaya encaminado a resolver de una manera efectiva la protección de la población en general contra cualquier tipo de evento destructivo, mediante la participación de todos y la adopción de una verdadera *Política de seguridad civil* acorde a las aspiraciones de la población, pero precisando la función de la administración pública para que realmente opere.

De acuerdo a las razones y necesidades anteriormente expuestas, me propuse la elaboración de una investigación mucho más profunda y de esta manera iniciarme en las cuestiones de la seguridad civil, con el fin de obtener una especialización en la materia, concretar una serie de ideas, satisfacer mi inquietud y superar mi preocupación. Además de poder aportar algo novedoso y útil a mi país, a la administración pública y sobre todo, dignificar el espíritu porque este trabajo representa las síntesis de la realización de una tarea noble, que es servir al pueblo a través de salvar las vidas de nuestros semejantes.

Con base en lo anterior, la pregunta ahora es: ¿cómo se podría salvar el mayor número de vidas en caso de desastre? Obviamente esto representa un problema a resolver, por consiguiente el planteamiento que se formula en este trabajo es: ¿cómo vincular la participación ciudadana con las autoridades del Distrito Federal para su autoprotección? La primera pregunta que se desprende del problema planteado es: ¿por qué con las autoridades del Distrito Federal? Por que creemos que es aquí donde la problemática de la participación ciudadana se torna álgida con respecto a las autoridades, debido a su falta de interés, cooperación y su apatía. De acuerdo a lo observado y a las experiencias obtenidas en los pasados desastres, la población mostró una gran capacidad de organización y autogestión que representa un verdadero potencial para resolver un sinnúmero de problemas que las autoridades no han sabido o podido canalizar para vincularse con la población y resolverlos conjuntamente.

Es en el Distrito Federal, a mi juicio donde se hace más urgente resolver los problemas de participación y vulnerabilidad a que está expuesta la población. Para su autoprotección, por que consideramos que es la única fórmula viable para salvar nuestras propias vidas,

mediante el principio de, “las seguridad empieza por uno mismo”. Como a la delimitación del ámbito de estudio de que es objeto este trabajo.

Una vez formulado el planteamiento del problema, así como una serie de preguntas y respuestas derivadas en torno a la problemática en cuestión, creo antes conveniente y necesario definir “qué es la seguridad civil”, a fin de que el lector se vaya familiarizando con el tema y capte mejor el objetivo planteado del trabajo. Se entiende por *Seguridad civil*: “el conjunto de medidas encaminadas a salvaguardar la vida de los ciudadanos y sus bienes mediante el concurso de su participación ante cualquier evento destructivo que se presente, a través de la prevención, el auxilio y la rehabilitación, en el marco de los objetivos nacionales y de acuerdo al interés general del Estado.

El propósito de la investigación se circunscribe concretamente en: proponer una organización de seguridad civil para el Distrito Federal, de acuerdo a la revisión teórica efectuada y a las experiencias obtenidas de los pasados desastres y cuyas técnicas de recopilación de información utilizadas fueron de tipo primario: observación y entrevistas, de tipo secundario o documental.

Para lograr el objetivo de la investigación, el trabajo se desarrolló básicamente en seis capítulos más un anexo:

- Capítulo I: Antecedentes históricos.
- Capítulo II: Conceptualización y ubicación de la seguridad civil en el Estado moderno.
- Capítulo III: Consideraciones teóricas del funcionamiento de un sistema de seguridad civil en el Estado moderno.
- Capítulo IV: La seguridad civil en el marco general de la acción del Estado y la administración pública en México.
- Capítulo V: Análisis de la administración de la seguridad civil del Distrito Federal.
- Capítulo VI: Conclusiones.

El contenido del primer capítulo incluye los antecedentes históricos de la seguridad en las ciudades, a través de examinar la teoría de la

ciencia de la policía, con objeto de redescubrir los orígenes de la seguridad civil, así como la presentación de algunas obras como “El Arthasastra” de Kautilya, el “Almuqqadimah” de Jaldúm entre otras referencias históricas que contienen la protección de la ciudad de Constantinopla, algunos antecedentes de la seguridad civil en México, con el fin de conocer sus orígenes.

El segundo capítulo, se refiere a la conceptualización del término de seguridad civil, a su vez al análisis y relación existentes con los conceptos de interés nacional, objetivos nacionales, potencial y poder nacional, política de bienestar, política de seguridad integral, hasta llegar a ubicar y definir la diferencia entre seguridad nacional y seguridad civil.

El tercer capítulo, consiste en exponer, un esquema teórico de seguridad en el Estado moderno a través de un enfoque sistémico simulando el funcionamiento de éste cuando se ve afectado. Asimismo se explica también el esquema teórico de seguridad en caso de desastre en relación al tiempo y un diagrama de información para la toma de decisiones en casos de desastre.

En el capítulo cuatro, se revisa y presenta el conjunto de atribuciones relacionadas con la correspondencia de las cuestiones de seguridad civil en México, contenidas básicamente en la Constitución Política, Leyes Orgánicas, Decretos y Reglamentos de los diferentes órganos de la administración pública encargados de llevarlas a cabo, como son: La Secretaría de Gobernación; la Secretaría de la Defensa Nacional, el Departamento del Distrito Federal y las organizaciones vecinales con el fin de identificarlas y ubicarlas. Como se puede observar, el tratamiento de este capítulo es muy formal, debido a que es necesario precisar el concepto de seguridad civil dentro de la administración pública para posteriormente poderlo analizar y diagnosticar.

El capítulo cinco, consiste en realizar el análisis de la seguridad civil en México y concretamente en el Distrito Federal, mediante la aplicación de métodos cuantitativo y cualitativo que permiten conocer la naturaleza de las normas, en función a las cuatro fases teóricas de la seguridad: prevención, mitigación, rescate y restablecimiento.

La aplicación del segundo método permite obtener los alcances de las normas fijando dos parámetros: los límites de autoridad y responsabilidad y de esta forma se obtiene: “qué se hace” y “quién lo hace”, en materia de seguridad civil.

Producto del análisis, se efectúa el diagnóstico, se redefinen las atribuciones y funciones correspondientes para insertar adecuadamente la función de seguridad civil en el marco de la administración pública y la acción del Estado, lo que nos lleva en este capítulo a dejar prácticamente esbozada la base para elaborar una *Ley Federal de Seguridad Civil*.

En el sexto y último capítulo se presentan las conclusiones. De acuerdo al análisis y diagnóstico efectuados, se derivan los resultados, como algunos principios básicos necesarios de considerar para regular el funcionamiento de la seguridad civil en el Distrito Federal y más adelante sugerir una organización. Además se exponen los mecanismos de vinculación y participación ciudadana que sirven para organizar la seguridad civil o cualquier cosa que se desee en el Distrito Federal. En otras palabras, se plantea lo siguiente: no se organiza para participar, sino al contrario, se participa para organizar. De esta forma, se rompe con todos los esquemas anteriores. Asimismo, se sugieren en el transcurso de las conclusiones ésta y otras ideas más audaces de participación.

El anexo incluye el *Manual General de Organización para Atender Desastres Provocados por Sismos en Zonas Urbanas*, que fue implantado en la zona cinco de desastre durante los sismos de 1985.

Antes de presentar este trabajo, quiero agradecer de antemano a Omar Guerrero, por su valiosa dirección de esta investigación, así como a sus enseñanzas en los seminarios de maestría, quien hizo posible tuviera la claridad intelectual suficiente para poder elaborar este trabajo y sobre todo ayudarme a redescubrir los verdaderos orígenes de la seguridad civil. También aprovecho la oportunidad para agradecer a las autoridades de la Secretaría de Gobernación, del Departamento del Distrito Federal, de la Universidad Nacional Autónoma de

México y en especial, a la Delegación Magdalena Contreras, por el apoyo y las facilidades que me brindaron para la realización del mismo, también, a cada uno de los revisores que participaron con sus correcciones y observaciones con el afán de mejorar la calidad de la presentación de este trabajo.

Mario Alfonso Garza Salinas