

Impacto del huracán *Paulina* en la política local de Acapulco

Alejandra Toscana Aparicio*

LAS CONDICIONES NATURALES

En el mes de octubre de 1997, el huracán *Paulina* impactó las costas del Pacífico mexicano, produjo pérdidas humanas y materiales y alteró el curso normal, previsible, del orden político-electoral del municipio de Acapulco. Según los datos oficiales, 207 personas murieron, 200 desaparecieron y 52 000 perdieron su vivienda; además se calcularon pérdidas materiales por millones de dólares. Los daños fueron comparables a los causados por los huracanes *Gilberto* e *Isidoro*, que en 1988 y 2002 azotaron la península de Yucatán.

El 7 de octubre de 1997 se registró el huracán *Paulina* al sudeste de Salina Cruz, Oaxaca, con la categoría 4 en la escala de Saffir-Simpson (“extremadamente peligroso”); a partir de ese día se produjeron intensas precipitaciones en los estados de Guerrero y Oaxaca. Posteriormente, *Paulina* avanzó hacia el noroeste, debilitándose cada día más, hasta que poco después disminuyó su categoría a “depresión tropical”; sin embargo, en la madrugada de ese día, cuando el huracán tocó tierra, se presentaron las mayores precipitaciones del puerto de Acapulco. La precipitación alcanzó más de 400 mm en unas cuantas horas:¹ en

* Universidad Autónoma Metropolitana.

¹ Guadalupe Matías, “Algunos efectos de la precipitación del huracán *Paulina* en Acapulco, Guerrero”, *Investigaciones Geográficas*, boletín 37, pp. 7-21; Instituto de Geografía, UNAM, 1998, p. 10.

sólo cinco horas se registró una precipitación equivalente a un tercio de lo que llueve anualmente, en promedio, en el puerto;² o bien lo que llueve, en promedio, en los meses de julio y agosto en el Distrito Federal.³ Como resultado, gran parte de la ciudad se inundó, se formaron corrientes de lodo que circularon por las calles y avenidas, y de los cerros se desprendieron grandes bloques de roca y arena en abundancia que causaron severos daños.

La explicación geomorfológica es relativamente sencilla. La ciudad de Acapulco se asienta en una bahía rodeada, a manera de anfiteatro, por una cadena montañosa de origen granítico. Los materiales que integran esta estructura se disponen en bloques de diversos tamaños cementados por una endeble matriz arenosa. El clima de Acapulco, caliente y húmedo, beneficia el intemperismo del granito.⁴ El granito intemperizado se caracteriza por tener fisuras y fracturas por donde penetra el agua. Al penetrar el agua, el granito se va separando en bloques, unidos cada vez menos por arenas. El agua, producto de la precipitación pluvial, al escurrir por las fisuras lava las arenas y separa cada vez más los bloques hasta que quedan sobrepuestos unos con otros; es decir, el agua arrastra las arenas que unen entre sí los bloques de granito, de manera que con el paso del tiempo se desprenden y se preparan para ser transportados por las corrientes fluviales. Dicho de otra manera: por casi toda la ciudad de Acapulco se pueden observar bloques de roca de diferentes tamaños, desde unos cuantos centímetros hasta varios metros en su dimensión. Todas estas rocas, grandes y pequeñas, provienen de las montañas que rodean la bahía, y han sido arrastradas en diferentes momentos por las corrientes de agua que se forman en la época de lluvias.

La orografía de Acapulco, a manera de anfiteatro abierto hacia el mar, impidió que *Paulina* avanzara tierra adentro, por lo cual las precipitaciones ocurrieron sobre la cadena montañosa, del lado de la bahía. El exceso de agua precipitada en un breve lapso produjo el derrumbamiento de grandes bloques de granito (previamente “preparados” para ser transportados). El agua se mezcló con las arenas y produjo densas corrientes de lodo que transportaron los bloques de granito por los cauces naturales y arrasaron con todo lo que encontraban a su paso, hasta zonas de menor nivel topográfico y menor inclinación.

² Comisión Nacional del Agua, *Archivo Interno de Precipitación*, octubre 1997, México, Departamento de Hidrometeorología, 1997.

³ Cálculo basado en los registros del Servicio Meteorológico Nacional para la estación Ajusco, una de las más húmedas del Distrito Federal.

⁴ El intemperismo es el proceso de transformación y destrucción de los minerales y rocas en la superficie de la Tierra, a poca profundidad, bajo la acción de agentes físicos (cambios de temperatura, congelamiento, derretimiento de hielo en la fisuras de las rocas, evaporación y cristalización de las sales contenidas en las aguas); químicos (acción del agua, del oxígeno, del dióxido de carbono) y biológicos (actividad de los animales y plantas). Fuente: José Lugo, *Diccionario geomorfológico*, México, UNAM, Instituto de Geografía, 1989, pp. 114-115.

Las velocidades de las corrientes en las partes altas de la cuenca con gran pendiente propiciaron el arrastre no sólo de arenas y bloques de roca, sino de objetos como árboles y palmeras, vehículos, postes, casas completas, pedazos de construcción, muebles, aparatos y hasta personas y animales. En las partes bajas de la cuenca ocurrieron depósitos masivos de sedimento (además del lodo formado por el agua y las arenas, se depositaron los bloques de roca y todos los objetos que fueron arrastrados por las corrientes). Las corrientes encontraron obstáculos que taponaron los desagües acostumbrados y tuvieron que salir de su cauce natural, fomentándose así las inundaciones.

Los principales daños se debieron a que los lechos de inundación de los ríos estaban poblados, a causa de la explosión demográfica en Acapulco a partir de los años cincuenta y a la escasa planificación urbana. Poco a poco se formaron asentamientos en las laderas montañosas junto a los cauces de los ríos hasta dejarlos, en algunas partes, con sólo 70 cm de amplitud. La mayoría de las casas afectadas se ubicaban en barrancas, las que, al momento de producirse el escurrimiento, se convirtieron en cauces para que el agua desembocara al mar, o bien en zonas pantanosas que se inundaron por su predisposición natural y por la falta de un sistema de drenaje eficaz.

Desde una perspectiva distanciada, como la que proporciona el instrumental teórico-conceptual de la geografía física, en particular de la geomorfología, la cadena de acontecimientos que se derivan del comportamiento físico del relieve ante la elevada cantidad de precipitación es fácilmente explicable, pero no lo suficiente como para dar cuenta del impacto sobre la población, su proyección histórica y la gama de consecuencias sociopolíticas que tuvo. Siempre que las fuerzas naturales irrumpen sobre grupos humanos con violencia semejante a la del huracán *Paulina*, llama la atención, incluso resulta indignante, por la destrucción, por los muertos; sobre todo en la conciencia moderna, que suele percibir la naturaleza de forma crecientemente distanciada: sus fenómenos no sólo son comprensibles, sino susceptibles de descripciones precisas, de explicaciones plenas, y parecería, por tanto, previsible, controlable. Ciertamente, la modernidad ha incrementado la certeza, la precisión, de los conocimientos que permiten prever, y dominar, en grado considerable las fuerzas naturales.⁵ Esta seguridad —firme, sólida, típicamente moderna— parece desvanecerse cuando un fenómeno natural, un temblor de tierra, una sequía, una inundación, produce catástrofes. El huracán *Paulina* dejó centenas de muertos, miles de damnificados, además de pérdidas incontables en buena parte de las viviendas, comercios, hoteles e infraestructura en general.

⁵ Para el caso particular de los huracanes existe una tecnología satelital que permite predecir su comportamiento con horas e incluso días de anticipación; asimismo, las alarmas hidrometeorológicas indican cuando la precipitación está alcanzando un límite considerado peligroso.

LA MODERNIDAD ANTE LAS FUERZAS DE LA NATURALEZA

Todas las sociedades tienen una forma de interpretar culturalmente los desastres, de darles algún sentido que los haga aceptables, razonables en cierto modo.⁶ Terremotos, inundaciones, erupciones volcánicas y demás catástrofes han sido considerados ya como obra del destino o la fortuna, de una fuerza inextricable, incontenible, o como un castigo merecido, obra del juicio de Dios, de la Providencia. La modernidad ofrece un tipo de interpretación propia, característica: una mirada distanciada, objetiva, neutral, que reconoce en los fenómenos físicos una estructura, e identifica una sucesión de procesos físicos regulares, estables, y por tanto altamente previsibles, que se pueden anticipar; esto es lo decisivo: son susceptibles de control. Sin embargo, el ser humano moderno no ha sido capaz de eliminar o cancelar plenamente los riesgos asociados al orden de *physis*.

Existe una extensa literatura sociológica más o menos reciente que tiende a caracterizar a la sociedad contemporánea como una *sociedad del riesgo*. Desde diferentes perspectivas, Ulrich Beck (*Risk Society. Towards a New Modernity* 1992), Niklas Luhmann (*Risk: A Sociological Theory* 1993) y Anthony Giddens (*The Consequences of Modernity* 1990), por citar a los principales autores,⁷ han presentado una imagen de la sociedad en la que se encuentran distribuidas de manera diversa las consecuencias imprevisibles o escasamente anticipables de las decisiones económicas, industriales o que preceden a la implementación tecnológica, que directamente impactan el sistema político, financiero, productivo, pero también, y sobre todo, ecológico, de un mundo cada vez más interdependiente en el ámbito global. Este aspecto es en cierto modo caótico, en la medida en que genera grados considerables de incertidumbre que sitúan al hombre y a las sociedades contemporáneas en condiciones de vulnerabilidad, de riesgo, en la corta y larga duración histórica.

Desde luego, esta manifestación característica, este rasgo o marca de las sociedades contemporáneas dificultan la pretensión del hombre de planificar, de definir la proyección racional de las instituciones, recursos y esfuerzos para el futuro, para un porvenir más seguro y próspero.⁸ El hombre moderno exige mucho, acaso demasiado, a la racionalidad científica, en cuanto a su capacidad

⁶ Así como cualquier forma del sufrimiento, del dolor. Es algo que ha estudiado magistralmente Fernando Escalante, *La mirada de Dios: estudio sobre la cultura del sufrimiento*, México, Paidós, pp. 145-147.

⁷ Un comentario general acerca de estas ideas se encuentra en el número 150, de noviembre de 1993, de la *Revista de Occidente*.

⁸ Esta pretensión, típicamente moderna, racionalista, ilustrada, se relaciona con lo que Michael Oakeshott ha llamado la "política de la fe". *The Politics of Faith and the Politics of Scepticism*, Londres, Yale University Press, 1996.

para hacer frente a las contingencias naturales. Es una constante del pensamiento político. Maquiavelo, al comienzo del siglo XVI, comparaba la fortuna

a uno de esos ríos torrenciales que, cuando se enfurecen, inundan los campos, tiran abajo árboles y edificios, quitan terreno de esta parte y lo ponen en aquella otra, los hombres huyen ante él, todos ceden a su ímpetu sin poder plantearle resistencia alguna. Y aunque su naturaleza sea ésta, eso no quita, sin embargo, que los hombres, cuando los tiempos están tranquilos, no puedan tomar precauciones mediante diques y espigones de forma que en crecidas posteriores, o discurrirían por un canal o su ímpetu ya no sería ni tan salvaje ni tan perjudicial. Lo mismo ocurre con la Fortuna: ella muestra su poder cuando no hay una virtud organizada y preparada para hacerle frente y por eso vuelve sus ímpetus allá donde sabe que no han construido los espigones y los diques para contenerla.⁹

El hombre moderno tiene la convicción de que es posible, mediante la virtud, oponer a lo contingente de la naturaleza remedio por adelantado. También parece aspirar a la utopía del canciller Francis Bacon (*La nueva atlántida*, 1627), que considera al Estado moderno como empresa tecnológica que no sólo logra con éxito controlar la naturaleza, sino dominarla para beneficio del hombre. Este optimismo entusiasta, a veces arrogante, tiene límites.

Los desastres, cuando ocurren, o la mera amenaza de su posible impacto, inciden en el devenir de las sociedades, y la escala, magnitud y duración de sus efectos, aunque variables, son sin embargo importantes en el análisis de los fenómenos sociales. En el caso del huracán *Paulina* resulta especialmente interesante identificar las relaciones existentes entre las consecuencias del desastre y el desarrollo de los procesos electorales, especialmente en el contexto de la llamada *transición a la democracia*.

LA DEFINICIÓN DEL VOTO

Existen diversas teorías acerca de los factores que condicionan la elección del votante. Se define el voto por preferencias electorales estructuradas de diferentes modos: a partir de la información que se recibe a través de los medios de comunicación o también, por supuesto, a partir de la evolución de las campañas electorales o las situaciones coyunturales del momento, la baja o alza en los precios, la devaluación de la moneda, el desempleo, la inseguridad, o una catástrofe natural. Por ejemplo, se ha especulado en torno a que la popularidad del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la ciudad de México, en las

⁹ Nicolás Maquiavelo, *El príncipe*, Madrid, Alianza, 1981, pp. 134-135.

elecciones federales de 1988, está relacionada con la limitada respuesta del gobierno ante los sismos ocurridos en 1985.¹⁰

En realidad, el estudio de las decisiones que toman los individuos puede variar, según el ángulo que se adopte; las ciencias sociales han desarrollado dos modelos básicos para explicar la acción individual y su relación con la sociedad: un modelo que supone que el individuo procede en sus actos de una forma determinada, influida por la estructura social, y otro, el sociológico, según el cual el comportamiento o las decisiones del individuo son sencillamente el resultado de un cálculo racional, por el que maximiza beneficios y reduce costos. De modo que el votante actúa según las condiciones y los valores imperantes en la sociedad, o bien, según el modelo individualista, optimiza sus decisiones y entiende que le conviene votar de tal o cual manera según una racionalidad instrumental, en atención a sus intereses y preferencias.

La definición del voto y su racionalidad exigen, sin embargo, un análisis que considere no sólo un marco de interacción complejo, influido por la personalidad del candidato, el sistema social y las condiciones económicas imperantes, sino también un estudio que considere al votante como un agente libre, inteligente, que responde a una determinada situación eligiendo de acuerdo con una conducta más o menos razonable, pero también gobernada por pasiones o creencias estructuradas. Quizás el voto, como cualquier decisión intensamente selectiva que realiza un individuo, no está asociado exclusivamente con una u otra función, sino que se encuentra inmerso en un sistema complejo y dinámico en el que participan diversos factores.

De hecho, el distanciamiento del hombre moderno respecto de la naturaleza le hace perder de vista su influencia en el devenir de los acontecimientos sociales. Sin embargo, también el estudio-político electoral en un sistema complejo debe comprender los factores naturales. Una jornada electoral lluviosa arroja normalmente un abstencionismo que puede inclinar la balanza sensiblemente a favor de uno u otro candidato. Lo mismo sucede con los desastres, cuando ocurren antes de una elección; en este caso, deben ser contemplados desde todos sus ángulos.

EL DESASTRE DE ACAPULCO

Por *desastre* se entiende un proceso en el que intervienen uno o más fenómenos peligrosos o amenazas que inciden en una sociedad vulnerable, la cual ve afectado su funcionamiento cotidiano y, por lo regular, registra pérdidas huma-

¹⁰ Silvia Gómez Tagle, "Nuevas formaciones políticas en el Distrito Federal", en Gómez Tagle Valdés (coord.), *La geografía del poder y las elecciones en México* México, IFE/Plaza y Valdés, 2000, p. 24.

nas y materiales. Dicho proceso se desarrolla en un estado de riesgo que puede variar en intensidad y tiempo.¹¹

La *amenaza* se define como la posibilidad de ocurrencia de un evento potencialmente peligroso asociado con un fenómeno físico (por ejemplo, terremotos, erupciones volcánicas, huracanes, inundaciones), un fenómeno social (por ejemplo, guerras, terrorismo, atentados), o negligencia humana (por ejemplo, accidente aéreo, explosión de material peligroso) que pueden presentarse en un sitio y un tiempo determinados, y colocar en una situación adversa a personas, sus bienes y/o el medio ambiente.¹²

La *vulnerabilidad* es la falta de capacidad de resistencia y recuperación que presenta la sociedad en un desastre, y la incapacidad de evolucionar eficazmente para adecuarse a su medio. La vulnerabilidad está dada por situaciones y decisiones anteriores al desastre (*ex ante*), manifiestas en las características de la sociedad cuando se genera el desastre, así como por situaciones y decisiones posteriores al desastre (*ex post*) que tienen que ver con la capacidad de recuperación y adaptación del individuo en particular, y de la sociedad en general.¹³ Los aspectos *ex ante* y *ex post* son producto de diversos agentes, que operan en un entramado institucional: reglas y normas que articulan y organizan la interacción de las personas en sociedad.

Entre las acciones y decisiones *ex ante* está, por ejemplo, lo que también se ha llamado vulnerabilidad física y técnica: la construcción de asentamientos humanos en zonas peligrosas, ya sean barrancos, lechos de ríos o planicies de inundación, por mencionar algunas; así como las deficiencias de las estructuras físicas para absorber los efectos de las amenazas, y la falta de tecnología para controlar los fenómenos naturales. Generalmente, la localización inadecuada de las viviendas se relaciona, por una parte, con las condiciones económicas de la población, que se reflejan en la falta de opciones para afincarse en lugares más adecuados; y por la otra, con la falta de políticas gubernamentales que ordenen el territorio según sus aptitudes.

La vulnerabilidad *ex ante*, además de relacionarse con la regulación del uso del suelo y las características de las construcciones, lo hace también con la forma en que las sociedades interpretan el orden natural. Se ha observado que las sociedades que consideran el riesgo y los desastres producto de fuerzas

¹¹ Para una explicación más amplia de este concepto y los siguientes, véase Alejandra Toscana, *Paulina. La configuración de un desastre*, tesis de maestría, México, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, 2003, pp. 30-35.

¹² Este concepto tiene su fundamento en Omar Cardona, "Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo", en Maskrey (comp.), *Los desastres no son naturales* Bogotá, Tercer Mundo Editores, 2000, p. 55.

¹³ Así lo explican Yuri Ermoliev *et al.*, *Catastrophic Risk Management and Economic Growth*, Luxemburgo, International Institute for Applied System Analysis, 2000, p. 7.

sobrenaturales suelen tener una actitud pasiva y de resignación ante el riesgo, lo que aumenta considerablemente su grado de vulnerabilidad. Mientras que cuando las sociedades asumen la responsabilidad del riesgo, se llevan a cabo acciones para reducirlo, acciones que están en manos, sobre todo, de las instituciones.

Ejemplo de decisiones y acciones *ex post*es la respuesta del Estado y de la sociedad civil encaminada a la recuperación —en la medida de lo posible— al cabo de un desastre. Las respuestas se relacionan principalmente con aspectos objetivos, como la magnitud del desastre, la localización y accesibilidad de la zona afectada, así como los recursos económicos disponibles para la reconstrucción y ayuda a damnificados; pero, sobre todo, la respuesta de la sociedad civil tiene que ver con aspectos subjetivos, como valores, sentimientos, incentivos y expectativas de la comunidad afectada y de la sociedad en general, que tiene la oportunidad de ayudar o no, de cooperar o no.

La cooperación está ligada con el capital social, es decir, el conjunto de recursos reales y potenciales vinculados con la posesión de una red duradera de relaciones sociales interdependientes más o menos institucionalizada. El volumen de capital social que posee un agente social depende de la extensión de la red de vínculos que se pueden movilizar efectivamente, así como del volumen de capital (económico, cultural, simbólico) que posee.¹⁴

Entonces, gran parte de las decisiones que ponen a la sociedad en una situación de riesgo están ligadas con la gestión gubernamental y también con la cultura política. Ante un desastre, las sociedades quedan expuestas, y, desde luego, lo que exponen son también sus miserias materiales y morales, sus carencias, omisiones y negligencias; se trata de una obra compartida por particulares y dirigentes, líderes, caciques, así como burócratas locales, estatales y federales. Lo que sigue al desastre no sólo hace patente la fragilidad de la situación del momento, sino que pone en evidencia una serie de decisiones y acciones realizadas en el pasado que llevaron a la sociedad, primero, a un estado de vulnerabilidad y riesgo y, luego, a la desgracia.

Y estas decisiones y acciones, juzgadas *a posteriori*, se suelen calificar no sólo como erróneas y equivocadas, sino como imprudencias temerarias, torpezas osadas, o acciones llenas de mala fe —genocidas, incluso—. Se trata de un botín para periodistas que buscan la nota sentimental, y para políticos en busca de entuertos que enmendar, no tanto para solucionarlos, sino a menudo para gestionarlos: fortalecer su posición frente a sus adversarios y capitalizar la situación —por ejemplo, administrando la ayuda destinada a los damnificados.

Las ocasiones y oportunidades que se le presentan al político tras los desastres son varias, y claro que pueden o no ser aprovechadas a conveniencia. Un

¹⁴ Pierre Bourdieu, “El capital social. Apuntes provisionales”, *Zona Abierta*, 94/95, pp. 83-88, Madrid; p. 84.

ejemplo fue lo ocurrido en los municipios Gutiérrez Zamora y Álamo, del norte de Veracruz. Cuando ocurrieron las inundaciones de 1999, los presidentes municipales del PRD quizás actuaron con tal negligencia que en las siguientes elecciones municipales ganó el Partido Revolucionario Institucional (PRI); pero en el municipio de Papantla, el presidente municipal del PRD tuvo una respuesta activa ante los hechos, a diferencia del gobierno estatal priísta. Es posible que dicha actitud esté relacionada con el triunfo del PRD en las siguientes elecciones municipales en ese municipio.

Desde esta perspectiva se ha estudiado el desastre desencadenado por el huracán *Paulina* en las costas de Guerrero y Oaxaca, tras el cual el Partido Revolucionario Institucional ha perdido algunos de los municipios en elecciones posteriores. Desde luego, se percibe el impacto político de los desastres; sin embargo, y aunque se puede apreciar con evidencia empírica la relación entre la esfera política y la vulnerabilidad, prácticamente no existen trabajos sobre este problema desde la perspectiva de la geografía política y electoral. Interesa, desde luego, porque hay territorios especialmente vulnerables, y exigen un análisis geográfico que permita ponderar con mayor precisión los fenómenos político-electorales que ahí se verifican.

Es evidente, al mirar los escombros de la destrucción en Acapulco tras el paso de *Paulina*, que las autoridades mostraron altos niveles de incompetencia al no prevenir a la población del riesgo que corrían.

El desastre que desató el huracán dejó al descubierto la vulnerabilidad de esta ciudad, manifiesta en su pobreza, marginación, hacinamiento y proliferación de asentamientos irregulares. Esta proliferación es sin duda producto de un proceso de urbanización no planeado por nadie deliberadamente, ni mucho menos organizado, sino resultado de las necesidades habitacionales de mucha gente, aprovechadas tal vez por las ambiciones de otros, que vieron la oportunidad de hacer negocios de provecho con el irresponsable beneplácito de las autoridades. La densidad de la población y su establecimiento en espacios peligrosos aumentó numéricamente la magnitud de las desgracias humanas y la catástrofe material.

Se distinguen dos tipos de daños: los que se deben a procesos naturales y los que son resultado de la irresponsabilidad gubernamental en materia de planeación. El primero está asociado con la dinámica de los escurrimientos fluviales. La mayoría de los cauces naturales, por los que corre el agua cargada de lodo, rocas y demás objetos, han sido modificados sin las previsiones necesarias (algunos han sido desviados, otros han sido reducidos y otros han desaparecido totalmente al convertirse en calles, o al incorporarse al espacio de las viviendas). En estos lugares, como en la colonia Palma Sola, en lo más alto de la ciudad, y en la colonia Generación 2000, rumbo a Pie de la Cuesta, las corrientes se desbordaron de sus cauces porque éstos resultaron insuficientes para

contenerlas, y arrasaron con muchas de las viviendas,¹⁵ e incluso con construcciones de mayor volumen en zonas más bajas, como la iglesia de la Sagrada Familia, ubicada literalmente dentro del cauce principal de la ciudad; otras construcciones quedaron parcialmente destruidas al inundarse de agua lodosa o por el golpeo de las corrientes de lodo cargadas de objetos y rocas.

El segundo tipo de daño corresponde a las colonias que se inundaron (el agua llegó a un nivel de dos metros de altura), por estar construidas sobre planicies con tendencia natural a inundarse y que no contaban con un sistema de drenaje eficaz. Por ejemplo, las colonias Emiliano Zapata, Ciudad Renacimiento (urbanizaciones promovidas por los gobiernos estatales y municipales) y Puerto Marqués.

Por eso, aunque la cantidad de precipitación es importante (según los registros del Servicio Meteorológico, nunca había llovido tanto en tan pocas horas), lo que realmente causó el desastre fue el crecimiento irresponsable de la ciudad y la transformación del espacio sin las medidas preventivas adecuadas. El Sistema de Protección Civil no detuvo la hecatombe ni la mitigó; no fue capaz de prevenir a la población, a pesar de que se dieron los avisos necesarios por parte del Sistema Meteorológico acerca del fenómeno.¹⁶

Algo de culpa hay en la imprudencia de afincar a las familias en zonas vulnerables; y esto vale tanto para las mismas familias como para la autoridad que lo permite. Pero también es cierto que en Acapulco hubo una falta de vinculación de la población en riesgo con Protección Civil en materia de alerta y de preparativos. Hubo una alerta anticipada que se quedó en las autoridades, sin trascender a la población. Los medios de comunicación hablaron de la llegada del meteoro con unas horas de anticipación, pero no alertaron a la población.¹⁷

Las acciones de Protección Civil del gobierno no cumplieron su objetivo. Después de los sismos ocurridos en la ciudad de México, en 1985, y por la ineficiente respuesta institucional limitada al plan DN III, se creó el Sistema Nacional de Protección Civil, con el objetivo de garantizar una mejor preparación, seguridad, auxilio y rehabilitación, para la población y su entorno, ante una situación de desastre. Su objetivo principal es: "Proteger a la persona 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 naturale-

¹⁵ Jorge Legorreta, "Urbanismo mortal de Acapulco a la ciudad de México", *La Jornada*, México, 11 de octubre de 1997, p. 1A.

¹⁶ Se emitieron 4 929 avisos de alerta que fueron conocidos por distintas instancias gubernamentales. Y, además, el sistema meteorológico de Florida emitió otros tantos.

¹⁷ Jesús M. Macías y Aurelio Fernández, "Las enseñanzas del huracán Paulina", *Cuadernos de Extensión*, núm. 1, Puebla, Cupreder-BUAP, mayo, 1999, p. 19.

za”.¹⁸ Para poder cumplir con el objetivo propuesto se elaboraron tres estrategias básicas:

1) La articulación y coordinación de políticas de protección civil entre los distintos niveles y dependencias del gobierno; es decir, entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios del país, así como entre las dependencias y organismos de la administración pública.

2) La oportuna organización de la sociedad civil con base en el principio de la solidaridad para recoger y encauzar la participación social.

3) La clara identificación y delimitación de los fenómenos destructivos, con arreglo a su incidencia y temporalidad dentro del territorio nacional, representada en el *Atlas Nacional de Riesgos*

Es evidente que el objetivo no se cumplió ni podría haberse cumplido, puesto que las estrategias no se implementaron.

En prácticamente ninguno de los municipios afectados existía un organismo de protección civil, y si acaso existía, no contaba con los recursos más simples para afrontar el problema: en Acapulco, los encargados de protección civil no tenían una oficina ni un teléfono para recibir llamadas de alerta. Se descubrió, gracias a *Paulina*, que prácticamente ninguno de los municipios de Guerrero tenía sistemas de protección civil.¹⁹

La estructura creada por el gobierno para proteger a la población fue inoperante, a tal grado que, dentro de ella, se generó una guerra de declaraciones y contradicciones. Mientras Emilio Chuayffet, secretario de Gobernación en turno, hablaba de la eficiencia estatal, el director del Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred) reconocía que “no se tomaron las medidas suficientes para enfrentar al huracán”, al tiempo que admitía que dentro del Estado “se carece de una adecuada infraestructura para prevenir los desastres, pese a ser uno de los países con más riesgo de sufrir fenómenos geológicos e

¹⁸ El objetivo en realidad es un poco más amplio y se divide en tres aspectos: el primero está enfocado a ordenar el gobierno en sus tres niveles, de manera que haya una organización clara y eficiente que evite el desperdicio de recursos, que se formen consejos estatales y municipales de protección civil para coordinar las acciones en la materia. El segundo se refiere a la concertación de acciones con los sectores organizados de la población, sociales o privados, académico o de grupos voluntarios, que hacen posible el ejercicio de una convocatoria adecuada y una actuación ordenada de los mismos en las tareas derivadas de la ocurrencia de desastres. El tercer aspecto se refiere a la formación de la cultura de la protección civil, mediante la concatenación de esfuerzos que permitan fomentar la adopción, por parte de la población del país, de actitudes de autoayuda y autopreparación ante la posibilidad de un desastre, así como el aprendizaje de conductas cuando éstos se produzcan. Esto se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de mayo de 1986.

¹⁹ José Luis Trueba B., “Protección Civil: una falacia”, en Trueba Lara (comp.), *Paulina: el desastre natural y el huracán político*, 2a. ed., México, Times, 1998, p. 74.

hidrometeorológicos”.²⁰ El subsecretario de Protección Civil de entonces, Ricardo García Villalobos, señaló como responsables a los sistemas municipales de protección civil, pues, desde su punto de vista, su dependencia sólo era “una entidad rectora y coordinadora, su responsabilidad se limitaba a dar aviso de la intensidad de los fenómenos, nada más”. Pero el funcionario municipal no tenía la infraestructura básica para recibir la información y probablemente tampoco la capacidad para llevar a cabo acciones; resulta que el director de Protección Civil de Acapulco en esos días, Efrén Valdés, llegó al puesto como agradecimiento a su desempeño durante la anterior campaña electoral. Por su parte, la excusa del director de Protección Civil de Guerrero, Gustavo Peña Lagunas, fue que se tenía previsto que el huracán tocara tierra a las 7 de la mañana y lo hizo a las 4:30 am,²¹ pero, en realidad, aunque hubiera llegado horas más tarde, la historia habría sido muy similar, puesto que no se tenía preparación alguna para evitar los estragos.

Las fallas del Estado fueron informativas, y se mezclaron además con un problema de desconfianza²² y de desconocimiento. De desconfianza porque anteriormente, a principios de la década de los ochenta, durante el gobierno de Rubén Figueroa, se había desalojado a algunos de los habitantes del anfiteatro de Acapulco porque era un lugar inseguro y porque estropeaban el paisaje (“afeaban” la bahía), y se los había llevado a Ciudad Renacimiento (en zona inundable); sin embargo, durante los siguientes años el anfiteatro siguió poblándose. En aquella ocasión, para reubicar a los pobladores, desalojar la zona y luego destruir las viviendas, se utilizó la excusa del huracán.

Y de desconocimiento porque el periodo de retorno de lluvias tan intensas es de 46 años.²³ Décadas atrás, en 1961, con el huracán *Tara*, se presentaron inundaciones al desbordarse los principales ríos de la zona; también en aquella ocasión hubo desprendimientos de rocas del anfiteatro y se formaron corrientes de lodo; la diferencia es que en aquellos días no había tantos cauces de ríos incorporados al espacio urbano ni tantas barrancas habitadas ni desarrollos urbanos promovidos por el gobierno en terrenos inundables. Además, la población de Acapulco, en su mayoría menor de 35 años,²⁴ no vivió esa experiencia, o tenía muy pocos años de edad, o bien todavía no inmigraba al puer-

²⁰ *Ibid.*, p. 73.

²¹ *El Sol de Chilpancingo*, 13 de octubre de 1997, p. 2A.

²² José Antonio Crespo, “Costos políticos del huracán”, en Trueba Lara (comp.), *Paulina: el desastre natural y el huracán político*, op. cit.

²³ Lugo et al. calcularon el periodo de retorno de lluvias similares a las registradas el 9 de octubre de 1997. El resultado fue 46 años. Véase José Lugo et al., “El huracán *Paulina* en Acapulco en octubre de 1997”, *Desastres naturales en América Latina*, México, FCE, 2002, p. 284.

²⁴ Según los datos de 1990 del INEGI, solamente 24.31% de la población de Acapulco en 1961 tenía más de cuatro años de edad.

to,²⁵ de manera que el conocimiento empírico del territorio cuando llegó *Paulina* probablemente era muy escaso. Lo anterior se agravó, desde luego, por la falta de medidas preventivas, que debieron haberse tomado en cuenta, pues si bien la población en general no tenía un conocimiento empírico sobre su espacio, sí había estudios previos que indicaban las condiciones de riesgo de la ciudad.²⁶

La carencia de la voz de alerta se puede explicar al menos de dos formas. Quizá no se dio el aviso de alerta a los pobladores porque se subestimó el fenómeno y no se quiso alarmar a la población; o porque no se quiso poner en evidencia las irregularidades en que vivían muchos de los que resultaron damnificados, ya que, como se mencionó, aunque en algún momento se desalojó parcialmente el anfiteatro, tiempo después se permitieron nuevos asentamientos, e incluso algunas de esas tierras las vendió el propio gobierno estatal a los pobladores. O tal vez porque el gobierno no quiso provocar una movilización social en entidades tan conflictivas a través del llamado de alerta por la inminente llegada de *Paulina*. Lo cierto es que miles de guerrerenses y oaxaqueños resultaron damnificados o muertos.

Ante la situación de emergencia que se generó, el presidente municipal de Acapulco, Juan Salgado Tenorio, declaró que el desastre no había sido culpa de nadie más que del fenómeno natural. Pero el escándalo y el descontento ya no podían detenerse con ese tipo de declaraciones: el desastre había alcanzado una dimensión política. Los partidos políticos se erigieron como protagonistas, las elecciones locales estaban próximas; y en su disputa con la definición del conflicto en términos específicos y concretos, de acuerdo con sus objetivos electorales, fue decisiva. Los partidos de oposición (en especial el PRD) señalaron enérgicamente los factores y ámbitos de negligencia con mayor precisión que en eventos anteriores, destacando en especial la respuesta del sistema de protección civil.²⁷ Incluso un diputado perredista interpuso una demanda de juicio político ante la comisión instructora en contra del entonces presidente municipal, Juan Salgado Tenorio, de algunos secretarios de gobierno, y del director de Protección Civil.

Los miembros estatales y locales del partido político gobernante (PRI) utilizaron la administración pública —y la estructura partidista— estatal para captar

²⁵ De acuerdo con los datos del INEGI, la tasa de crecimiento más alta (18.3%) en la ciudad se presentó entre la década de 1960 y 1970; después del huracán *Tara*, más de 10% de la población es inmigrante.

²⁶ Por ejemplo, el estudio denominado *Acapulco 2000*, en el que se concluyó que el valle de La Sabana, en donde se construyó Ciudad Renacimiento, no era apto para construir unidades habitacionales, puesto que el nivel freático se encuentra a poca profundidad y puede, en una temporada de lluvias, aparecer en la superficie del terreno y sus aguas ocasionar inundaciones. Otro ejemplo es el trabajo que realizó Iván Restrepo en 1990 en el Centro de Ecodesarrollo, en el que expuso la crítica situación en la que vivían miles de familias en el anfiteatro.

²⁷ Jesús Manuel Macías y Aurelio Fernández, *op. cit.*, pp. 27-28.

y canalizar todo tipo de flujo de ayuda hacia el área afectada, fortaleciendo así la actividad de auxilio y ayuda como una arena más de la disputa política;²⁸ desde luego, la oposición no perdió la oportunidad para descalificar y criticar estas acciones de las autoridades, que suspicazmente fueron interpretadas como propaganda electoral.

El gobierno federal, por encima de las instancias locales y estatales, y con ayuda del ejército, tomó el mando total y estableció controles en las áreas afectadas de Guerrero y Oaxaca mediante la vigilancia y la administración o coadministración de albergues. Las autoridades locales quedaron nulificadas; el presidente municipal sólo sirvió para cargar las peticiones que le daban los damnificados al presidente. Ernesto Zedillo se presentó como el único interlocutor de los damnificados, desconociendo abierta y públicamente cualquier forma de liderazgo formal o informal en la relación. Así, se desconocía toda forma colectiva y sólo se daba reconocimiento al damnificado individual.²⁹ Más tarde, en las colonias afectadas se buscaron militantes del partido político gobernante para que se encargaran de administrar la ayuda de acuerdo con objetivos partidistas. Pero en algunas zonas, como en la colonia Palma Sola, los ciudadanos se habían organizado ya para las labores de rescate, implementación de albergues y ayuda a los damnificados, ciudadanos que no militaban en el PRI y que vieron la oportunidad de hacer carrera política en el partido de oposición de mayor fuerza, el PRD, por su desempeño en la atención de la emergencia.

Se entiende que el comportamiento del gobierno federal haya sido ése. El contexto probablemente no permitía otra actitud. Había ya un ambiente de competencia electoral que no favorecía demasiado al PRI; altos niveles de pobreza, hacinamiento y carencias en general en todos los sectores, y la existencia de la guerrilla del Ejército Popular Revolucionario (EPR). Además, había que cuidar y restaurar la imagen turística de Acapulco, por lo que las obras de limpieza y reconstrucción iniciaron en la costera Miguel Alemán y en las playas, que estaban llenas de rocas, lodo, objetos y hasta cadáveres humanos que fueron arrastrados por las corrientes. Ante esta prioridad, hubo mayor descontento entre la población, y la oposición encontró otro punto más que criticar.³⁰

Tres meses después del desastre, el presidente municipal presentó su renuncia. La prensa nacional menciona tres posibles causas: la entrega de cierta información sobre el ex presidente Zedillo a uno de sus rivales políticos, en donde se revelaba que el presidente no había pagado el impuesto predial; la incorporación de este personaje al gabinete del candidato al gobierno estatal de ese momento, y su irresponsabilidad para prevenir los daños desatados por

²⁸ *Ibid.*, p. 28.

²⁹ *Ibid.*, p. 29.

³⁰ Cinco años después hay todavía familias damnificadas en espera de nuevos hogares.

el huracán (la prensa local subraya esta última causa). Fuera cual fuese el motivo, el hecho es que Juan Salgado fue retirado de la vida pública y sustituido por otro presidente municipal, que entró con la promesa de reconstruir los daños causados por el huracán; promesa poco convincente.

Las siguientes elecciones municipales las ganó el PRD por primera vez en este municipio, y desde entonces se mantiene en el poder; ha obtenido la mayoría de los votos en las elecciones para diputados locales, en particular en las zonas que resultaron más afectadas, como la cuenca del río Camarón, que atraviesa la ciudad de norte a sur. Y desde entonces también utiliza los recuerdos del desastre como pieza clave en su propaganda electoral.

CONSIDERACIÓN FINAL

Un desastre como el que sucedió en Acapulco es un evento que propicia que situaciones de carácter estructural salgan a flote, y que ponen al descubierto una serie de irregularidades y negligencias, casi siempre relacionadas con decisiones políticas, las cuales suelen ser aprovechadas por los políticos para propaganda electoral, para descalificar al grupo en el poder, para canalizar la ayuda a los damnificados de acuerdo con sus propios intereses y, en general, para obtener todas las ventajas posibles. Situación similar se dio recientemente en Campeche y Yucatán, tras el paso del huracán *Isidore*: los partidos políticos utilizaron la desgracia ajena para fines partidistas.

Hay que recordar la situación político-electoral de Guerrero. Éste es un estado que siempre ha sido gobernado por el PRI, pero a partir de 1988, para las elecciones presidenciales, el Frente Democrático Nacional, con Cuauhtémoc Cárdenas a la cabeza, obtuvo 35.38% de los votos. Desde ese momento el PRD ha ido ganando adeptos. En el plano municipal, también a partir de esta fecha el PRI empezó a perder el control sobre los municipios y a alternar con el PRD y el PAN. Sin embargo, en 1999 el PRI perdió el municipio de Acapulco, considerado el más importante de Guerrero. Si bien las tendencias electorales ya anunciaban un cambio, es muy probable que la mala gestión de los políticos locales en el poder cuando sobrevino el desastre y durante la reconstrucción, así como la capacidad del PRD para capitalizar el conflicto, se convirtieran en elementos decisivos en el ámbito local para acelerar la tendencia.