

PROGRAMA CONJUNTO DEL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
Y EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN MÉXICO: FORTALECER LA GESTIÓN
EFECTIVA Y DEMOCRÁTICA DEL AGUA Y SANEAMIENTO EN MÉXICO
PARA APOYAR EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO



Guía general para la prevención-mitigación de vulnerabilidades y control de desastres hidrometeorológicos

Versión para discusión en los Talleres para la presentación de la "Guía general para la prevención-mitigación de vulnerabilidades y control de desastres hidrometeorológicos".

Este documento fue preparado por el Consultor Enrique Rico, bajo la supervisión de Myriam Urzúa, Punto focal de Evaluación de Desastres; en el marco de las actividades del proyecto "Fortalecer la Gestión Efectiva y Democrática del Agua y Saneamiento en México para apoyar el Logro de los Objetivos del Milenio"; Programa Conjunto del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Sistema de las Naciones Unidas en México.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
I. MARCO NORMATIVO NACIONAL, ESTATAL Y MUNICIPAL EN LA MATERIA	7
A. LA INFLUENCIA DE NACIONES UNIDAS	7
1. Conferencia hemisférica de Dirdn	11
2. Después del decenio.....	13
B. SITUACIÓN EN MÉXICO.....	14
1. Antecedentes históricos.....	14
2. La planificación gubernamental de protección civil	18
C. EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL	21
1. La responsabilidad de entes nacionales	24
2. El programa nacional de protección civil	25
D. AGUA, SANEAMIENTO Y PROTECCIÓN CIVIL	35
1. Agua.....	35
2. Saneamiento.....	36
3. El agua como derecho humano	40
4. Agua y saneamiento en los objetivos de desarrollo del milenio	41
E. INSTRUMENTOS DE APOYO EN LA PREVENCIÓN DEL RIESGO	45
1. Mecanismo para monitoreo y representación gráfica del riesgo.....	45
2. Evaluación de los desastres.....	46
3. Sistema de Alerta Temprana.....	46
F. LAS DECLARATORIAS DE EMERGENCIA Y DE DESASTRE	47
1. Diferencia entre una declaratoria de emergencia y una declaratoria de desastre	48
G. RECURSOS PARA ATENDER DESASTRES	48
1. En el ámbito urbano y bienes públicos en el campo	48
2. En el campo, sector agropecuario	48
3. El fondo de desastres naturales -fonden-	49
H. MARCO LEGAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.....	55
1. El sistema estatal de protección civil.....	56
2. La protección civil en el ámbito municipal.....	64
3. La declaratoria de emergencia en la entidad federativa y municipio.....	71
4. Declaratoria de zona de desastre.....	73
5. Fondo municipal para desastres	75
6. Coordinaciones frente a emergencias y desastres	76
7. La planificación para la prevención y cultura de la protección civil	77
II. LA ORGANIZACIÓN Y ACCIÓN DE LA POBLACIÓN	80
A. LA ORGANIZACIÓN DE LOS VOLUNTARIOS	81
B. LA PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EN LA GESTIÓN DEL RIESGO	83
C. DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL A LA CIUDADANÍA	83
D. LOS GESTORES LOCALES	87
III. LOS APORTES DE LA CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES –CONAGO-	89
A. AGUA	89
B. PROTECCIÓN CIVIL	92
C. CREACIÓN DEL FONDO NACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN – FONAREC	95

IV. MEDIDAS NECESARIAS DE PREVENCIÓN-MITIGACIÓN Y PARA EL CONTROL DE LOS DESASTRES HIDROMETEOROLÓGICOS.....	96
A. DESDE EL SECTOR PÚBLICO	96
B. LA INSTITUCIONALIDAD COMUNITARIA PARA LA PROTECCIÓN CIVIL.	100
C. LA CULTURA DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN A DESASTRES.....	101
D. LA PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL ECOLÓGICO-URBANO	101
E. LOS SISTEMAS DE ALERTA TEMPRANA.	102
F. MEDIO AMBIENTE	103
G. ECONÓMICO-PRODUCTIVO.....	104
BIBLIOGRAFÍA	107
ANEXOS	109
ANEXO 1 “DERECHO HUMANO AL AGUA Y SANEAMIENTO”, INTERVENCIÓN DEL REPRESENTANTE PERMANENTE DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA EN LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS NUEVA YORK, 28 DE JULIO 2010.	107
ANEXO 2 LA CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE LA REDUCCIÓN DE LOS DESASTRES NATURALES.....	114

INTRODUCCIÓN

El agua es un recurso imprescindible para la vida y su conservación, es uno de los principales desafíos del mundo de hoy.

Las complejas y difíciles condiciones sociales y ambientales que se manifiestan en México reclaman la concurrencia de muchos entes públicos, sociales y privados, nacionales y del exterior, para enfrentarlas, ya que se incrementan y conjugan haciendo más difícil alcanzar el bienestar de mucha población.

Muchas manifestaciones de la naturaleza nos muestran su fuerza incontrolable, retando viejas y equivocadas ideas y propósitos de algunos pensadores, políticos y empresarios que han tratado de dominarla para poner sus recursos a disposición de una innecesaria acumulación privada de los mismos. Adicionalmente, el sistema económico orientado por el mercado presiona para que se continúe con esa acumulación, por lo cual la sobreexplotación de recursos naturales, la explotación de la mano de obra y la utilización de tecnologías contaminantes se levantan como condiciones para mantener tasas de ganancia privada, que es la causa principal de los problemas sociales y ambientales.

Los efectos negativos del cambio climático son la mejor muestra de todo esto, pues son las comunidades pobres las que más sufren los problemas, dado que su capacidad de adaptación es muy limitada y los procesos de recuperación de los desastres son muy prolongados y, muchas veces, no recuperan su patrimonio ni sus fuentes de subsistencia.

Los desastres en el presente año en Japón, que dejó miles de muertos y pone en peligro a muchas personas de su país y otras latitudes por las fallas y escape de gases mortales de la nucleoelectrica, como los cientos de muertos en Estados Unidos por los ciclones son pérdidas importantes para la humanidad. De igual manera lo fueron los desastres por el terremoto y tsunami en Chile en el año 2009, las lluvias y deslizamientos de tierra en Brasil y Colombia, y las inundaciones en el sur de México en los años recientes. Todo esto nos muestra claramente la combinación de manifestaciones de la indómita naturaleza, como de los errores humanos en el establecimiento de sus asentamientos, de bases culturales depredadoras y de la utilización de tecnología contaminante.

Afortunadamente, en casi todos los países está creciendo la conciencia e institucionalidad, que ha venido orientando y con ello ayudado a prevenir y a enfrentar estos hechos complejos. Este avance de una nueva cultura también se manifiesta en nuestros países.

La presente Guía responde a la necesidad de avanzar en la sensibilización y capacitación de los diferentes grupos sociales y gobiernos mexicanos, en particular de los Estados de Chiapas, Tabasco y Veracruz y los tres municipios de cada uno de ellos que se definieron para aplicar el Programa “FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN EFECTIVA Y DEMOCRÁTICA DEL AGUA Y SANEAMIENTO EN MÉXICO PARA APOYAR EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO”, promovido por las Agencias del Sistema de Naciones Unidas con presencia en México (CEPAL, FAO, ONUDD, ONUDI, OPS, PNUD, UNESCO y UN-HABITAT) conjuntamente con el Gobierno de México.

Los ejes temáticos y contenidos del Programa mencionado responden a las siguientes necesidades:

- Sensibilizar, educar y capacitar a la población.
- Organizar a las diferentes expresiones sociales de los municipios y vincularlas con la institucionalidad estatal.
- Proporcionar herramientas para la organización local.
- Presentar mecanismos e instrumentos para la prevención y mitigación de vulnerabilidades locales.
- Presentar mecanismos para alerta temprana de posibles desastres provocados por fenómenos hidrometeorológicos.
- Proponer lineamientos para organizar los aspectos logísticos para enfrentar posibles desastres.

Los municipios considerados son:

- Estado de Veracruz: Zongolica, Tatahuicapan, Jalapa;
- Estado de Tabasco: Tacotalpa, Jonuta, Cunduacán;
- Estado de Chiapas: Sitalá, San Juan Cancuc, Tuxtla Gutiérrez

No se parte de cero en esta tarea, sino de los importantes avances que existen en México en esta materia. Se cuenta con una institucionalidad importante y un instrumental que permite impulsar una gestión sobre desastres. Por todos es reconocido que existen insuficiencias en todo el andamiaje teórico, práctico, institucional y en la propia conciencia de la población.

Para lograr los objetivos del Programa, se tuvo una primera etapa de trabajo, que consistió en hacer un diagnóstico participativo sobre la situación de los fenómenos hidrometeorológicos en cada uno de los nueve municipios. Esta experiencia fue muy rica en cuanto a participación de la comunidad, como a la vez para informarse de las grandes falencias institucionales en los municipios, la descoordinación entre municipio y gobierno estatal y de éstos con el ámbito nacional.

Esta primera fase del Programa permitió conocer las carencias existentes en comunidades rurales y urbanas periféricas en estas tres entidades federativas, sobre todo para la población indígena que habita allí. Estos diagnósticos permitieron corroborar la tesis de que a los sectores sociales que viven en condiciones de pobreza, los impactos por los fenómenos hidrometeorológicos les afecta mucho más que a otros sectores sociales. Esto fortalece el propio acuerdo entre Naciones Unidas y el Estado Mexicano para impulsar el presente Programa, y con ello contribuir a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Sin duda, la atención y mejoramiento de la capacidad de respuesta temprana y el sentido preventivo para enfrentar la vulnerabilidad y evitar desastres será importante; pero lo más importante será eliminar la vulnerabilidad social que provoca la pobreza y su hábitat con grandes carencias de servicios básicos o ubicados en lugares inapropiados.

Para que esta segunda fase del Programa “FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN EFECTIVA Y DEMOCRÁTICA DEL AGUA Y SANEAMIENTO EN MÉXICO PARA APOYAR EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO” logre los objetivos explicitados anteriormente, sobre todo su interés por contribuir al conocimiento de los mecanismos de protección civil y de gestión de desastres, especialmente para la prevención y mitigación con participación social, se hace un recuento histórico del legal, considerando la influencia que en el marco normativo ha tenido el quehacer de Naciones Unidas.

I. MARCO NORMATIVO NACIONAL, ESTATAL Y MUNICIPAL EN LA MATERIA

En México la regulación para la protección civil, que incluye lo relacionado con la gestión de desastres, se fue integrando paulatina y bruscamente, convulsionada por los desastres que se han presentado en el país. Un parte aguas fue el terremoto del 19 de septiembre de 1985 en Ciudad de México. Lo otro que contribuyó al crecimiento del marco regulatorio fue la influencia del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, promovido por Naciones Unidas.

A. LA INFLUENCIA DE NACIONES UNIDAS

Frente a la situación crítica, que se amplificaba en todo el Planeta, a propuesta surgida en el Octavo Congreso Internacional sobre la Ingeniería de Terremotos (Michel F. Lechat, <http://www.crid.or.cr/digitalizacion/pdf/spa/doc1494/doc1494-contenido.pdf>), la Asamblea General de las Naciones Unidas recoge tal planteamiento e impulsó el Decenio Internacional para la Reducción de los desastres naturales, que orientó las acciones multilaterales tendientes a enfrentar este problema:

En la Cuadragésima Segunda Sesión de la Asamblea de Naciones Unidas, el 11 de diciembre de 1987, adopta la resolución 42/169 por la que estableció el periodo de 1990-1999 como el decenio en que la comunidad internacional, con los auspicios de las Naciones Unidas, prestaría especial atención al fomento de la cooperación internacional para la reducción de los desastres naturales.

Lo anterior tuvo como base, entre otras, las siguientes premisas:

- Los desastres naturales han causado la muerte de numerosas personas, afectando a muchas otras y causado daños gravísimos a infraestructuras y bienes, especialmente en países en vías de desarrollo.
- La necesidad de que la comunidad internacional demuestre la firme voluntad política necesaria para movilizar y utilizar los conocimientos científicos y técnicos para mitigar los desastres naturales, teniendo en cuenta especialmente las necesidades de los países en desarrollo.
- La responsabilidad del Sistema de Naciones Unidas para promocionar la cooperación Internacional para mitigar los desastres naturales, suministrar asistencia y coordinar la ayuda en caso de desastres y la prevención.
- La importancia de vincular la prevención y mitigación de los desastres naturales con la protección del medio ambiente.
- El papel importante de las organizaciones no gubernamentales. En particular científicas y tecnológicas, grupos de ayuda humanitaria y otros cuya participación es altamente deseable
- Las responsabilidades y funciones específicas del sistema de Naciones Unidas en el campo de la prevención de desastres y la preparación frente a ellos encomendadas a la UNDRR en su Resolución de XXVI 2816 del 14 de diciembre de 1971
- La utilidad de una adecuada planificación de emergencias a nivel nacional cara a los desastres naturales en la prevención, como consecuentica de otros tipos de desastres tales como aquellos de naturaleza industrial o tecnológica.

Posterior a esa resolución, el 22 de diciembre de 1989 en su Cuadragésima Cuarta Sesión, según Resolución 44/236, especifica la “Adopción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales” a partir del 1 de enero de 1990 y aprobó el Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. Al mismo tiempo, estableció que en ese

marco que se celebra el 2do. miércoles de octubre el Día Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales.

Los aspectos más relevantes del Decenio ponían como metas que todos los países, para el año 2000, deberían incluir en sus planes de desarrollo tres aspectos principales:

- Exhaustivas evaluaciones nacionales de los riesgos ocasionados por amenazas naturales y la vulnerabilidad.
- Elaborar Planes de mitigación y prevención a mediano y largo plazo, a nivel nacional y/o local, incluyendo preparativos y campañas de concientización comunitaria.
- Acceso a sistemas de alarma mundiales, regionales, nacionales y locales, además de una amplia difusión a la población de los avisos de alerta (VIVIENDO EN RIESGO. Allan Lavell, Compilador, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina 1997).

Para lograr los Objetivos y Metas del Marco Internacional de Acción se:

- Proponen medidas políticas que deberían ser tomadas a nivel de cada Estado.
- Define las acciones que emprendería el Sistema de Naciones Unidas
- Define la Organización específica del Decenio

Las Principales medidas que debía adoptar cada Estado:

- Impulsar programas nacionales de mitigación de desastres, así como políticas económicas, de gestión del territorio y de seguros para la prevención, particularmente en los países denominados en Naciones Unidas como en “vías de desarrollo”.
- Participar durante el Decenio en acciones internacionales concertadas para la reducción de los desastres y, cuando se requiera, establecer Comités Nacionales en cooperación con las comunidades científicas y técnicas adecuadas.
- Apoyar a las administraciones locales para que den los pasos adecuados a fin de movilizarles y apoyar a los diversos sectores de la sociedad para alcanzar las metas del Decenio.
- Informar al Sistema de Naciones Unidas, a través del Secretario General, de los planes de sus países y la asistencia que puedan ofrecer a otros, de tal manera que las Naciones Unidas pudiera convertirse en un Centro internacional para el intercambio de información y de coordinación de esfuerzos.
- Tomar las medidas apropiadas para aumentar la conciencia de la población sobre las probabilidades de ocurrencia de desastres y de la importancia de la preparación, prevención, ayuda, actividades de recuperación a corto plazo con respecto a los desastres y aumentar la preparación a través de la educación, capacitación y otros medios. Para esto se hizo énfasis en el papel específico de los medios de comunicación.

El objetivo central del Decenio fue reducir, por medio de la acción multilateral concertada, especialmente en los países en desarrollo, la pérdida de vidas, los daños materiales y las perturbaciones sociales y económicas causadas por desastres naturales.

La Secretaría del Decenio estableció su sede en Ginebra, dependiente del Departamento de Asuntos Humanitarios de la ONU.

RECUADRO 1
ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES

DEFINICIONES

La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres definió su actividad en torno a las siguientes definiciones:

PELIGROS NATURALES: comprenden fenómenos tales como terremotos, actividades volcánicas, tsunamis, ciclones tropicales y otras tormentas severas, tornados y fuertes vientos, inundaciones ribereñas y costeras; incendios forestales y la neblina causada por éstos; tormentas de arena y polvo, y plagas.

VULNERABILIDAD: está en función de las acciones y el comportamiento humano. Describe el grado de resistencia o susceptibilidad de un sistema socioeconómico con respecto al impacto de los peligros naturales y desastres tecnológicos y ambientales. El grado de vulnerabilidad se determina por una combinación de factores, incluyendo la concienciación existente sobre estos peligros, las condiciones que presentan los asentamientos humanos y la infraestructura, las políticas y la administración pública, y las habilidades organizativas en todos los campos relacionados con la gestión de desastres. La pobreza también es una de las causas principales de la vulnerabilidad presente en la mayoría de las regiones del mundo.

DESASTRE NATURAL debe entenderse como las consecuencias del impacto de un peligro natural en un sistema socioeconómico con un nivel dado de vulnerabilidad, lo que impide que la sociedad afectada le haga frente a tal impacto.

RIESGO: es la probabilidad de que éste suceda. La valoración del riesgo incluye la evaluación de la vulnerabilidad y la predicción del impacto, tomando en consideración los márgenes que definen un riesgo aceptable dentro de una sociedad determinada.

Fuente: Elaboración propia del autor.

Sin duda el aporte de Naciones Unidas ha sido significativo, sobre todo para que en muchos países se institucionalizara la atención sobre los desastres. El 16 de diciembre de 1996, la Asamblea exhortó a los Estados Miembros, los órganos intergubernamentales y a todos los demás participantes en el Decenio a que apoyaran activamente las actividades del Decenio en los planos financiero y técnico, a fin de asegurar la aplicación del Marco Internacional de Acción para el Decenio (resolución 51/185). En particular, la Asamblea instó a que la Estrategia de Yokohama para un Mundo más Seguro, aprobada en 1994 en la Conferencia de Yokohama, se tradujera en programas y actividades concretos de reducción de desastres. Esta fue la primera conferencia mundial sobre el tema de los desastres naturales. Se celebró en Yokohama entre el 23 y 27 de mayo de 1994, durante el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales (DIRDN).

El Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN) concluyó en diciembre de 1999 y para darle continuidad al tema, pues la naturaleza sigue su evolución y la sociedad sus actividades, considerando las propuestas de la Estrategia de Yokohama, se adoptó la nueva Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (HERID), que fue aprobada por los participantes al Foro Programático del DIRDN (en julio de 1999, Ginebra), el Consejo Económico y Social (ECOSOC) y la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Para América, el Decenio 1990-1999, tuvo logros que se pueden resumir en lo siguiente:

- Se gestionó una gran cantidad de coordinaciones, intercambios, programas educativos y cooperación científica-técnica, apoyada por un número grande de organizaciones colaboradoras, regionales, internacionales, nacionales y no gubernamentales.

- Se fomentó el acercamiento entre Gobiernos, Organismos No Gubernamentales, organizaciones comunitarias, organizaciones internacionales y el sector privado para trabajar en temas de reducción del riesgo.

RECUADRO 2
EL CONCEPTO DE REDUCCIÓN DE DESASTRES ADOPTADO POR LA EIRD

La Estrategia de Yokohama (1994) y la Estrategia titulada “Un Mundo más Seguro en el Siglo XXI: Reducción de los Desastres y de los Riesgos” (1999) proporcionaron los cimientos para la reducción de desastres, que se propuso:

Habilitar a las sociedades para resistir ante los peligros naturales y desastres tecnológicos y ambientales, con el propósito de reducir las pérdidas humanas, ambientales, económicas y sociales.

A partir de esto se concentró en cuatro objetivos:

1. Generar y fortalecer la conciencia social.
2. Establecer compromisos con las autoridades públicas.
3. Fomentar relaciones interdisciplinarias e intersectoriales y ampliar la creación de redes sobre reducción de los riesgos a todo nivel.
4. Fomentar el conocimiento científico relacionado con las causas de los desastres y los efectos de los peligros naturales, y de los desastres ambientales y tecnológicos que ocurren en las sociedades.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Estrategia de Yokohama.

El año 1999 fue tiempo de evaluaciones y proceso de conclusión del Decenio, lo cual se plasmó en varias reuniones temáticas y regionales que culminaron con el Foro Programático DIRDN, en Ginebra, en julio/99. Un aspecto y resultante de gran importancia fue que el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, ECOSOC, en su sesión en julio del mismo año, ratificó la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres y acordó seguir con esta Estrategia como actividad permanente de las Naciones Unidas.

En América estas actividades de evaluación y cierre se llevaron a cabo en la Reunión Hemisférica del DIRDN, realizada en Costa Rica, entre el 1 y 5 del mes de junio de 1999. Los organizadores fueron el Gobierno de la República de Costa Rica, a través de la Comisión Nacional de Emergencia y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; por otro lado, participó la Secretaría del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales-Naciones Unidas y la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud. También participaron el Centro de Recursos para el Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos en Centroamérica (CERCA-CDP-UNCHS-Hábitat), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Meteorológica Mundial (OMM), la Federación Internacional de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, la Organización de Estados Americanos (OEA), el Centro de Coordinación de Prevención de Desastres Naturales de América Central (CEPREDENAC), Agencia de Respuesta a Desastres del Caribe (CDERA), la Oficina Comercial del Quebec para América Central, Oficina de Asistencia para Catástrofes en el Extranjero (OFDA), Canadá (CIDA) y Suecia (ASDI) lo cuales fueron los auspiciadores de la reunión mediante sesiones paralelas, talleres y/o financiamiento.

En este encuentro, en el que también se discutió y acordó lo que continuaría después del Decenio, participaron 630 personas entre delegados oficiales, técnicos, académicos, líderes comunitarios, ONGs y agencias multilaterales procedentes de 33 países. Después de varios días de trabajo y concertación entre

los participantes representantes de los países del hemisferio americano, agencias y participantes en general, se logró consensuar una Declaración:

1. Conferencia hemisférica de Dirdn

(San José, Costa Rica, 1 al 5 junio de 1999)

Los representantes de los países del hemisferio americano, agencias y los otros participantes en la Reunión Hemisférica del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales celebrada en San José

Considerando:

1. Que el hemisferio americano constituye una entidad geográfica en la cual los fenómenos naturales, en relación con la vulnerabilidad económica, social e institucional de la región, han tenido y tienen consecuencias desastrosas de diversa índole y magnitud como resultado de terremotos, erupciones volcánicas, deslizamientos e inundaciones, incendios forestales, huracanes como los más recientes "Georges" y "Mitch", y alteraciones climáticas como los fenómenos "El Niño" y "La Niña", entre otros, que tienen un carácter recurrente y constituyen un lastre al proceso de desarrollo.
2. Que durante el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales en la región se han obtenido avances cualitativos vinculados con el establecimiento de una conciencia acerca de la necesidad de reducir la vulnerabilidad y de mitigar los efectos de los desastres naturales, sin que se observe todavía un grado significativo de reducción en el impacto de tales desastres.
3. Las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, la cooperación internacional sobre el fenómeno El Niño y el compromiso de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (UNCED), así como las conclusiones de las reuniones regionales del DIRDN.
4. La "Estrategia y Plan de Acción de Yokohama" adoptado en la Conferencia Mundial sobre Reducción de los Desastres Naturales, celebrada en Yokohama, Japón, en mayo de 1994.
5. Los acuerdos regionales de cooperación en materia de desastres naturales y las resoluciones que sobre el tema han adoptado los países de América Latina y del Caribe en las instancias regionales y subregionales, incluso el Plan de Acción de la II Cumbre de las Américas.
6. Que las tareas de prevención, mitigación y preparación han de tener un carácter multirriesgo, abarcando los desastres naturales y tecnológicos como desastres.

Afirman que:

7. Por reducción de los desastres se entiende el conjunto de acciones de prevención, mitigación y preparación.
8. Los desastres afectan a los seres humanos en su salud y bienestar y más que todo a los que presentan condiciones de mayor vulnerabilidad por factores socioeconómicos, en particular la pobreza que es al mismo tiempo causa y consecuencia de los desastres.
9. La acción humana sobre el ambiente agrava y potencia el impacto negativo de los desastres.
10. Para lograr un desarrollo humano sostenible es indispensable adoptar políticas y estrategias dirigidas a reducir la vulnerabilidad como parte integral de las estrategias y planes de desarrollo social y económico de los países.
11. La estructura institucional relacionada con las tareas de prevención y mitigación, así como las de preparación y atención de las emergencias, acusa diferentes grados de avance y eficiencia en los

países, y requiere del fortalecimiento, modernización y adaptación al perfil del riesgo existente, siendo indispensable que en tales tareas se incorpore de manera efectiva la sociedad.

12. Que el aporte institucional asignado en materia de prevención, mitigación y preparativos para administrar situaciones de desastre, no han correspondido a las necesidades enfrentadas.
13. El desafío de reducir el impacto de todo tipo de catástrofes es permanente y requiere un marco institucional igualmente permanente a nivel local, nacional, regional y global.
14. Reconocen las iniciativas de las organizaciones populares y comunitarias que se han organizado en la región para fortalecer la gestión del riesgo, en el marco institucional de cada país.

Recomiendan:

15. Que se adopte la evaluación de los riesgos como un criterio indispensable en la planificación del desarrollo por medio de metodologías comprobadas y evaluadas puesto que constituye el fundamento básico para una política eficaz de reducción de desastres de todo tipo.
16. Que se realice el análisis integral de la vulnerabilidad que afecta al pleno de la sociedad, para fomentar la participación del sector público y privado en las acciones de reducción del riesgo, en el marco del desarrollo sostenible.
17. Que se incorpore las medidas de reducción de los desastres en el marco legal e institucional de los países considerando los requerimientos y objetivos de la prevención y mitigación, así como de la preparación y atención en casos de desastre. En virtud de lo anterior, los gobiernos tienen que fortalecer las instituciones encargadas de la administración de los desastres y además garantizar la continuidad funcional mediante la permanencia del recurso humano.
18. Que se incorpore en forma permanente a las comunidades y sus organizaciones, sobre la base de la participación equitativa de mujeres y hombres, en los procesos de planificación control social, incidencia política y evaluación estableciendo los mecanismos que para ello resulten necesarios.
19. Que los países de hemisferio establezcan mecanismos e instrumentos que aseguren la efectiva participación de las comunidades técnicas y científicas en el planteamiento y ejecución de acciones de prevención y mitigación de riesgos, como un aporte básico en la toma de decisiones.
20. Que los organismos gubernamentales incorporen las variables vulnerabilidad y gerencia de riesgos en la formulación de políticas, estrategias y planes de desarrollo nacionales, con estrategias conjuntas regionales y sub-regionales, a fin de optimizar el uso de los recursos nacionales e internacionales.
21. Que se suscriban acuerdos de cooperación bilaterales y sub-regionales con objeto de compartir recursos y experiencias en la prevención y mitigación, así como preparación y ayuda mutua en casos de desastre.
22. Que se fortalezca la cooperación internacional con miras a la modernización de las redes de detección, monitoreo y medición de las variables relacionadas con los desastres de todo tipo, así como los sistemas de comunicación en tiempo real de la información así generada, con el propósito de permitir la elaboración de pronósticos y alertas acerca de la posible ocurrencia de eventos extremos y el acceso y uso de tecnología apropiada.
23. Que se desarrolle una cultura regional de prevención y mitigación en los sistemas educativos de los países y en la población, que incluya programas y medidas de educación, capacitación y divulgación a todo nivel, así como la participación de la sociedad y de las comunidades técnicas y científicas en tales tareas.
24. Que se asignen recursos financieros a actividades y proyectos para la gestión en desastres y ambiente a través de los mecanismos internacionales existentes incluso el fortalecimiento de la cooperación internacional en esta materia, con énfasis en las necesidades de los países en desarrollo con relación a la formación de recursos humanos, modernización de equipos, difusión de informes e impulso a la investigación.

25. Que la prevención, mitigación y preparación ante accidentes tecnológicos forme parte de la agenda prioritaria de trabajo de los organismos nacionales e internacionales responsables de la gestión del riesgo, promoviendo el desarrollo y fortalecimiento de planes nacionales y regionales de intervención y contemplando la interacción entre el evento de origen natural y los efectos del accidente tecnológicos.
26. Elevar ante Naciones Unidas el otorgamiento de un voto de apoyo o reconocimiento a aquellos países que reorienten parte de su presupuesto de defensa hacia la mitigación de desastres.
27. Que el Sistema de las Naciones Unidas continúe desempeñando las funciones de coordinación internacional y de promoción para la reducción de todo tipo desastres más allá del decenio en curso, para asegurar la permanencia de los resultados, en particular en la región de América Latina y del Caribe. Para ello, los participantes apoyan la iniciativa de establecer un mecanismo de coordinación interagencial, de naturaleza interdisciplinaria e intersectorial, con una fuerte y eficaz presencia de cooperación técnica en la región. www.disaster.info.desastres.net/idndr/dirdn.htm

La Declaración es muy clara y hace énfasis en que los gobiernos institucionalicen la función respectiva, que se asignen presupuestos, que el sistema de Naciones Unidas continúe en el impulso y coordinación multilateral y que se integre la comunidad a las tareas para bajarle el perfil de militarización que existía en la atención y manejo de desastres. Desafortunadamente este último aspecto es ignorado en muchos países de la Región o las actividades de apoyo de países, como lo hace Estados Unidos de Norteamérica en el caso de Haití, que privilegia la fuerza militar antes que la fuerza comunitaria.

2. Después del decenio

Como hemos dicho anteriormente, primero desde la Cumbre en Yokohama, luego el Foro Programático DIRDN, en Ginebra, en julio de 1999, y a continuación el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, ECOSOC, en su sesión en julio del mismo año, se planteó el después del Decenio y en todos los foros se coincidió que debía dársele continuidad al esfuerzo iniciado en 1991, por ello se ratificó la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres

La Secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, EIRD (ISDR por sus siglas en inglés), ha sido la sucesora de lo iniciado durante el Decenio y su base fue la misma que existió para el impulso y coordinación del Decenio. Para apoyarse en las diferentes regiones del Planeta, se empezó con una Unidad para América Latina y el Caribe ubicada en Costa Rica, y posteriormente se han abierto oficinas para África, Asia- Pacífico, Europa, Oeste de Asia y Norte de África.

Para operar la Secretaría, a través de la Resolución del Consejo Económico y Social - ECOSOC 1999/63 (Julio 1999) se solicitó a la Secretaría General de la ONU lo siguiente:

- “establecer, para enero del 2000, una unidad especial (*Task Force*) con representación de todos los cuerpos relevantes de las Naciones Unidas y los miembros de la comunidad científica y técnica, incluyendo la representación regional, para servir como el foro principal dentro de las Naciones Unidas, con el fin de poner un énfasis concertado y continuo sobre la reducción de los desastres naturales, y en particular, para definir estrategias orientadas hacia la cooperación internacional en todos los niveles de este campo, de modo que se garantice la complementariedad de acciones con otras agencias”;
- “mantener la función de la actual secretaría interagencial para la reducción de los desastres como un punto focal distintivo en la coordinación del trabajo de la unidad especial. Ambas funciones (la unidad especial interagencial y la secretaría interagencial) estarán bajo la autoridad directa del

Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios, y serán financiadas con recursos extrapresupuestarios a través de un fondo de fideicomiso específico.”

Un acuerdo importante para la sensibilización internacional sobre los desastres fue el continuar promoviendo campañas anuales con el Día Mundial para la Reducción de Desastres, el segundo miércoles de cada octubre. Esto fue ratificado por la Asamblea General en la resolución 56/195, de 21 de diciembre de 2001. Posteriormente, la Asamblea General en resolución 64/200 del 21 de diciembre de 2009, define que el 13 de octubre sea la fecha para conmemorar el Día Internacional para la Reducción de los Desastres.

B. SITUACIÓN EN MÉXICO

El Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, impulsado por las Naciones Unidas para los años 1990-2000, creó condiciones para darle un realce al tema en diversos actores de la sociedad. En primer orden a los gobiernos; pero también miembros y grupos de la sociedad civil se han venido involucrando en el tema. Esta integración tiene que ver con la percepción del riesgo o el peligro que asimilan los individuos y las sociedades, lo que les lleva a responder ante la posibilidad de un desastre.

Para que la población perciba el riesgo es necesario que los identifique y conozca su posible impacto, por ello el proceso de elaboración de los mapas de riesgo es importante y muy recomendable que se haga con la población.

La vulnerabilidad ante fenómenos naturales y antropocéntricos ha crecido en tanto los asentamientos humanos crecen en áreas no aptas para ello o porque la explotación de los recursos naturales ha sobrepasado sus límites ecológicos, o porque los procesos productivos generan contaminaciones que, provocando una cadena de desequilibrios se transforman en riesgos. Los efectos del cambio climático son un ejemplo claro y ello contribuirá a incrementar los impactos sobre la población, el patrimonio construido y las actividades económicas.

Esto se constata más en los países en vías de desarrollo, que son los que han recurrido menos a una planificación de su crecimiento y porque éste se ha dado con una enorme depredación y contaminación de recursos naturales, con lo cual han roto ciclos vitales de diversos componentes de la biosfera.

En el Sur de México los fenómenos climáticos son más permanentes y cada día cobran mayor intensidad. En años recientes se han presentado lluvias torrenciales, ciclones e inundaciones que han provocado enormes pérdidas a la población en los Estados de Tabasco, Chiapas, Veracruz, Campeche y Quintana Roo, entre otros.

1. Antecedentes históricos.

Nuestro país se sitúa en el Cinturón de Fuego, sobre las placas tectónicas del Pacífico, de Cocos, la Norteamericana y del Caribe, siendo en esta zona en donde ocurre el 80% de la actividad sísmica y volcánica a nivel mundial. Además nos ubicamos dentro de cuatro de las seis regiones generatrices de ciclones del mundo, las cuales influyen en el territorio de Tehuantepec, Región Oriental del Mar Caribe, Sonda de Campeche y Región Oriental del Atlántico. En total, son 17 entidades las ubicadas en zonas de peligro, donde habita casi la mitad de la población mexicana.

México tiene muchos antecedentes de desastres, la mayoría de los mismos cobrando vidas humanas y dejando serios daños en los bienes. Un recuento, no pormenorizado nos muestra la siguiente relación:

Cocula, Jal., 27 de diciembre de 1568
 Oaxaca, Oax. 21 de diciembre de 1701 (destrutivo)
 Colima, Col. 16 de septiembre de 1711 (varios muertos)
 Acapulco, Gro. 28 de mayo de 1784 (tsunami, varios muertos)
 Sonora, Son. 3 de mayo de 1887 (42 muertos)
 Jalisco, 7 de junio de 1911 (45 muertos y daños en Cd. de México)
 Orizaba, Ver. 26 de junio de 1937 (34 muertos)
 Petlatán, Gro. 22 de febrero de 1943 (75 muertos)
 Acapulco, Gro. 28 de julio de 1957 (160 muertos y daños en Cd. de México, que incluye caída del Ángel de la Independencia))
 Colima, Col. 30 de enero de 1973 (56 muertos)
 Orizaba, Ver. 28 de agosto de 1973 (600 muertos).
 Ciudad de México, DF. 1984. Estallan instalaciones de Pemex y deja calcinados a decenas de personas.
 Michoacán 19 y 20 de septiembre de 1985 (más de 20 mil muertos en Cd. de México y el interior del país)
 Colima, Col. 9 de octubre de 1995 (más de 1000 muertos)
 Baja California, 4 de abril de 2009 (daños severos en infraestructura)

a) De gran impacto nacional

El domingo 28 de marzo de 1982, a las 23:32 horas, hizo erupción el volcán Chichonal. Su fuera hizo en 40 minutos se generará una columna de humo y cenizas que cubrió alrededor de 100 km de diámetro por casi 17 km. de alto. Al día siguiente una lluvia de ceniza se manifestó en los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche y parte de Oaxaca, Veracruz y Puebla. Como acciones inmediatas se desalojó a miles de habitantes de la región; se cerraron los aeropuertos y carreteras.

La situación continuó empeoró en los días siguientes y la bruma volcánica se extendió hasta el centro del país. El 4 de abril hubo una nueva explosión, más fuerte y prolongada que la del 28 de marzo; que produjo una columna mayor que penetró en la estratosfera; y provocó que en unos cuantos días la porción más densa de la nube de ceniza estuviera alrededor del planeta: llegó a Hawai el 9 de abril; a Japón, el 18; al Mar Rojo, el 21 y, por último, el 26 de abril cruza el océano Atlántico.

El país no contaba con una institucionalidad para enfrentar estos fenómenos naturales, por lo cual se recurrió al apoyo del ejército y muchos expertos de oficinas públicas integraron la fuerza de trabajo.

En México, la Gestión del riesgo inicia su institucionalidad y fuerza política luego de terremoto ocurrido en la Ciudad de México del 19 de septiembre de 1985. Ese día, y los siguientes, se vivió una de las catástrofes que marcó la historia del país. Miles de personas murieron bajo los escombros de edificios a causa de un primer sismo de 8.1 grados en la escala de Richter, y una réplica de menor intensidad al día siguiente el día 20. Este desastre fue enfrentado de manera ejemplar por la población, antes que el gobierno, y ello marcó el inicio de la acción social de la población en sucesivos problemas de la ciudad y el país, incluso en el ámbito político.

b) Fenómenos hidrometeorológicos

Posteriormente, en el año 1988, casi tres años después del terremoto, se presentó el Huracán Gilberto, que impactó en las costas del Golfo de México. El estado de Yucatán fue el centro de los destrozos, perdiendo la infraestructura de más del 50% de las playas y provocando pérdida de actividades agrícolas.

Cambiando de Región, en el norte del país en el año 1995 el Huracán Henriette llegó a Cabo San Lucas y Sinaloa. El auxilio a la población estuvo a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional, aplicó el Plan DN-III-E para brindar ayuda a damnificados. También en 1995 hace presencia el Huracán Ismael en el puerto de Topolobampo, Sinaloa. Dos años más tarde, en septiembre de 1997 las mismas zonas de Oaxaca y Acapulco fueron impactadas por el Huracán Paulina.

Los huracanes e inundaciones se presentan cada vez con mayor frecuencia e intensidad en el país, trayendo daños. En el año 1999 se desbordaron ríos en zonas de Hidalgo, Veracruz, Tabasco, Puebla, Tlaxcala y Oaxaca.

En 2007, se vive uno de los desastres hidrometeorológicos más impactantes en México con las inundaciones en el Estado de Tabasco. La cantidad de damnificados y las pérdidas materiales fueron inmensas. Las intensas lluvias, alimentadas por los efectos del cambio climático, hicieron que los ríos Grijalva, Usumacinta, Carrizal y Mazcalapa se desbordaran. Las lluvias torrenciales también provocaron que la presa Peñitas llegara a su máxima capacidad, el 29 de Octubre, lo que obligó a abrir las compuertas y desfogar 2 millones de litros por segundo, desencadenando la inundación. En el mismo período se genera una tragedia en el Estado de Chiapas por el desgajamiento de un cerro y sepultó al Pueblo de Juan de Grijalva. Desde el año 1985, con el Terremoto en Ciudad de México, las empresas de seguro empezaron a contabilizar las indemnizaciones que pagan. De acuerdo a la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, las indemnizaciones que las aseguradoras han tenido que realizar, han sido las siguientes:

**CUADRO 1
INDEMNIZACIONES**

Fenómeno	Año	Monto de indemnización
Huracán Paulina	1997	62 mdd
Huracán Juliette	2001	90 mdd
Huracán Kenna	2002	176 mdd
Huracán Stan	2005	228 mdd
Huracán Emily	2005	302 mdd
Huracán Isidoro	2002	308 mdd
Terremoto DF	1985	473 mdd
Huracán Gilberto	1997	567 mdd
Inundaciones en Tabasco	2007	700 mdd
Huracán Wilma	2005	1,752 mdd

Fuente. Elaboración propia con base en información del Senado de la República. Iniciativa del Sen. Alfonso Elías Serrano.

Como se puede apreciar, los impactos han venido creciendo con el tiempo, lo que nos obliga a tomar mayores acciones preventivas para evitarlos. La catástrofe del terremoto de 1985 en el Distrito Federal obligó a las autoridades nacionales y locales a establecer una institución que se dedicara a la prevención y atención de desastres. La Comisión Nacional de Reconstrucción propone la creación de un Sistema de Protección Civil, por lo cual, en abril de 1986, el Gobierno Federal expide el decreto “Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, que permite la formación del Sistema Nacional de Protección Civil -SINAPROC-, con base en el Decreto Presidencial de 06 de mayo de 1986. La instancia rectora fue la Secretaría de Gobernación, a través de la Subsecretaría de Prevención y Readaptación Social, la que se divide en 1997 para crear la Coordinación Nacional de Protección Civil, de la que depende la Dirección General de Protección Civil y el Centro Nacional de Prevención de Desastres, órgano desconcentrado dedicado a la investigación y capacitación en la materia, tanto para México como para Centroamérica, el cual se crea por Decreto Oficial en 1988.

El Gobierno de Japón dio su apoyo para capacitar en prevención de desastres sísmicos. Luego, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) definió que su personal académico de alto nivel se dedicara a actividades de investigación y desarrollo en prevención de desastres.

RECUADRO 3 PRIMERA NORMATIVIDAD DE PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

Luego de la explosión de San Juan Ixhuatepec, en 1984, y los sismos del 19 de septiembre de 1985, se intensificó el trabajo en la Oficina creada en 1982 para crear el Sistema de Protección y Restablecimiento de la Ciudad de México Frente a Desastres. Uno de los resultados, luego de atender los desastres mencionados, fue crear el primer "Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1990, y en la Gaceta del Departamento el 27 del mismo mes y año.

Esto permitió elaborar el primer Programa General de Protección Civil para el Distrito Federal, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1991.

Posteriormente, se aprueba La Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, aprobada por la ARDF el 14 de diciembre de 1995 y publicada en el Diario Oficial de la Federación del viernes 2 de febrero de 1996, definida como “un conjunto de Principios, Normas, Procedimientos, Acciones y Conductas. Incluyentes, solidarias, participativas y corresponsables, que efectúan coordinada y concertadamente la sociedad y las autoridades; que se llevan a cabo para la prevención, mitigación, preparación, auxilio, rehabilitación, restablecimiento y reconstrucción, pendientes a salvaguardar la integridad física de las personas, sus bienes y entorno frente a la eventualidad de un riesgo, emergencia, siniestro o desastre”. El Reglamento de esta Ley de Protección Civil para el D.F. se aprueba el 18 de octubre de 1996.

Secretaría de Protección Civil.- El día 06 de febrero del 2007, se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la creación de esta Secretaría y con esto se avanza institucionalmente para la atención de los riesgos y desastres. De la Oficina creada en 1982 se logra la Secretaría.

Fuente: Historia de la Protección Civil en el Distrito Federal.

Las tres iniciativas concurren a la creación, el 20 de Septiembre de 1988, del Centro Nacional de Prevención de Desastres, CENAPRED, con carácter de órgano administrativo desconcentrado, jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Gobernación. Con el apoyo económico y técnico del Japón se construyeron las instalaciones del Centro; la UNAM aportó el terreno para su construcción y proporciona personal académico y técnico especializado. La Secretaría de Gobernación provee los recursos para su operación. Las actuales instalaciones del CENAPRED fueron inauguradas el 11 de mayo de 1990.

2. La planificación gubernamental de protección civil

a) Experiencias de planificación en prevención de vulnerabilidades y desastres

El Estado Mexicano cuenta con una experiencia importante en la prevención y atención de desastres. Aunque empezó de manera incipiente y por aristas que veían sólo los aspectos involucrados con los asentamientos humanos; posteriormente, por los desastres ocurridos en el país, se avanza en el establecimiento de un marco legal, instituciones e instrumentos para hacer frente a los retos de prevención y atención de desastres.

Luego de la explosión de San Juan Ixhuatepec, en 1984, y los sismos del 19 de septiembre de 1985, se intensificó el trabajo en la Oficina creada en 1982 para establecer el Sistema de Protección y Restablecimiento de la Ciudad de México Frente a Desastres. Uno de los resultados, luego de atender los desastres mencionados, fue crear el primer "Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1990, y en la Gaceta del Departamento el 27 del mismo mes y año.

Uno de los primeros vestigios legales los encontramos en el año 1978, en el marco del primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano, aprobado en mayo de ese año. Estaba fresca la discusión y los compromisos de la Cumbre de Naciones Unidas sobre Hábitat, llevada a cabo en Vancouver, Canadá, en 1976.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que institucionaliza la acción planificada del Estado en materia de organización del territorio, incorpora un espacio bajo el título de: Prevención y Atención de Emergencias Urbanas y conceptualiza que “los desastres son el resultado de graves errores de localización geográfica cometidos en el pasado, al ignorar el nivel de riesgo de las diferentes áreas disponibles para el desarrollo urbano. Esos errores se pagan hoy a un precio muy caro en vidas y bienes” (Vol. I, pág. 138).

Con base en ese planteamiento en el Plan mencionado, se establece la política de “desalentar el establecimiento de los asentamientos humanos en áreas susceptibles de desastre y prevenir los efectos derivados de este tipo de fenómenos que afectan a la población” (Vol. I, Pág. 140).

Las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo Urbano se tradujeron en los aspectos técnicos que se evaluaban durante la planificación de los centros de población urbanos y rurales, que impulsó, primero la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas –SAHOP– y luego la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología –SEDUE–. Las metodologías, utilizadas desde 1980, contenían un capítulo de análisis de Prevención y Atención de Emergencias Urbanas de todos los asentamientos humanos que tenían más de 15 mil habitantes.

La realización de los planes para los asentamientos propendía la realización de obras para su crecimiento ordenado y seguro. En el capítulo de prevención de emergencias se contemplaba la instalación de un sistema de monitoreo, predicción y alerta de desastres y obras de protección. Durante la década de los ochentas se impulsó con mucha fuerza por el Estado la planificación urbana y se estableció un sistema nacional que ordenaba el territorio y actividades. Los gobiernos locales contaron con sus planes de centros de población, parciales de vivienda, transporte y emergencias, entre otros.

A partir de la década de 1990 esta actividad de planificación, directa de los asentamientos humanos, se debilitó y actualmente persisten las actualizaciones en algunas ciudades y municipios. El sistema nacional instalado en los ochentas requiere un reimpulso. El crecimiento de las ciudades y la complejidad que presentan demanda hoy, con mayor urgencia, la planificación de los asentamientos para evitar desastres.

En el marco de este impulso de planificación de los asentamientos humanos se elaboró el Plan Nacional de Prevención y Atención de Emergencias Urbanas, el cual integró una gran cantidad de las instituciones involucradas con el tema de los desastres.

Esta fue la experiencia de planificación mejor elaborada por el gobierno federal para atacar desde su origen el problema de los desastres, desde la vulnerabilidad, ya que mediante el mismo se identificaron riesgos y se dio un importante salto conceptual al aceptar como factores de vulnerabilidad aquellos que inciden en la capacidad de resistencia de los asentamientos humanos para responder al desastre.

Este plan, prácticamente, desapareció cuando perdió su autonomía y se convirtió en uno de los tres programas del Plan Nacional de Desarrollo, el que comprendía, además, el Programa de Desarrollo Urbano, el de Vivienda y el de Protección al Medio Ambiente.

Alrededor de 1990, en un esfuerzo por instaurar procesos de trabajo en forma sistemática, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, conjuntamente con la Organización de los Estados Americanos (OEA), formularon el Programa de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales. La idea fundamental fue elaborar un programa de gestión del riesgo para cada ciudad del país, que definiera políticas y estrategias adecuadas para reducir el impacto de los desastres. A pesar de lo interesante del programa sólo se logró realizar los estudios pertinentes en dos ciudades del país.

Posteriormente, se encuentra el Programa de las 100 Ciudades, elaborado a partir de 1992 por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), conjuntamente con la Secretaría de Gobernación, mediante la Dirección General de Protección Civil (DGPC), además de otras instancias gubernamentales. El Programa básicamente pretendió desarrollar acciones de Prevención y Mitigación de Desastres mediante su inclusión en los planes de desarrollo urbano y su ejecución a partir de la regulación del uso del suelo.

Se introdujo en los planes de desarrollo urbano de los centros de población, lineamientos para la prevención y mitigación de desastres (prioritariamente los que por su riesgo debían implementarse con la mayor brevedad: las recomendaciones para la prevención de desastres naturales y químicos) y, además, se daban recomendaciones generales para la prevención desastres.

El Programa de 100 Ciudades, se venía instrumentando el sector asentamientos humanos desde fines de los años 90, como estrategia para estructurar el sistema urbano nacional a fin de mejorar las condiciones de bienestar de la población disminuyendo la concentración de la población en grandes metrópolis. Este Programa operaba cinco subprogramas: Regulación del Usos del Suelo y Administración Urbana; Suelo y Reservas Territoriales; Vialidad y Transporte; Aspectos Ambientales y Renovación Urbana de los Centros de Ciudades.

El tema de vulnerabilidad y riesgos se incluyó dentro del subprograma: Regulación de Suelo y Administración Urbana, y a través de la actualización de los planes de los 116 centros de población que integraban el “Programa de 100 Ciudades” se integraron recomendaciones para reducir las vulnerabilidades territoriales y prevenir los posibles desastres naturales y químicos.

b) La Planificación desde 1983 y los Riesgos y desastres

A partir del 5 de enero de 1983, cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación la Nueva Ley de Planeación, la planificación cambió de ordenamiento y de contenidos. Se centralizó la planificación en el Plan Nacional que elabora el Ejecutivo Nacional, a través de engorrosos proceso de consulta que privilegian la tecnocracia y luego se hace más aguada la sectorización a través de los Programas de cada uno de ellos. El denominado Sistema Nacional de Planeación Democrática integró la

materia de los desastres en el Programa del Sector Gobernación del Gobierno Federal y en las Secretarías de Gobierno de cada Entidad Federativa.

Si antes de esta reforma, del artículo 26 de la Constitución, la planificación tuvo un peso importante en la administración pública, a partir de 1983 se empieza a perder su protagonismo y se va incorporando como área de teoría, discursos y consulta para informes gubernamentales. Su papel orientador de la inversión y, sobre todo en países subdesarrollados, como instrumento para orientar la redistribución del ingreso y promover la equidad regional y social, se fue perdiendo.

En todo caso, la formalidad burocrática obliga la elaboración de los planes y programas, por ello el Plan Nacional de Desarrollo del presente sexenio 2007-2012, se toma como base para el quehacer gubernamental en materia de protección civil, que se especifica en el Programa Sectorial de Gobernación, cuyo “objetivo 2: Fortalecer la prevención y atención oportuna de las situaciones de contingencia que enfrenta el país” contribuye a la realización del mencionado Plan Nacional.

En la medida que el tema de vulnerabilidad y riesgos de desastres está sustentado en la Ley, también su normatividad debe ser considerada al planificar y aunque se genera un cruce de programas en el ámbito nacional, es necesaria la existencia del Plan Nacional en materia de Protección Civil, que contiene todo lo relativo a vulnerabilidad y prevención de riesgos y desastres.

Los artículos 26, 27 y 28 de la Ley General de Protección Civil definen el tipo de Programas que se deben elaborar y operar para atender la materia:

Artículo 26.- El Programa Nacional es el conjunto de objetivos, políticas, estrategias, líneas de acción y metas para cumplir con el objetivo del Sistema Nacional, según lo dispuesto por la Ley de Planeación.

Artículo 27.- Los programas estatales y municipales de protección civil deberán elaborarse, de conformidad con las líneas generales que establezca el Programa Nacional.

Artículo 28.- Se podrán elaborar programas especiales de protección civil cuando:

- I. Se identifiquen riesgos específicos que puedan afectar de manera grave a la población;
- II. Se trate de grupos específicos, como personas minusválidas, de tercera edad, jóvenes, menores de edad y grupos étnicos.”

Sin duda se propone un sistema de programas, lo que es muy importante; pero tiene varias limitaciones:

- Insiste en el centralismo de la política y programación que exige que los planes estatales y municipales deben alinearse al Programa Nacional, lo cual inhibe la necesidad de sobrepasar ese límite temporal del Gobierno Federal.
- Un sistema de planificación democrático, como debe ser el de protección civil y de atención a desastres, requiere nutrirse desde abajo, desde las comunidades y municipios, allí donde están los problemas reales, por ello la definición de planes y políticas desde arriba limitan la posibilidad de mitigar vulnerabilidades o llevar a cabo acciones de adaptación.

C. EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

El marco legal nacional, que viene a reforzar la institucionalidad que estaba operando desde fines de la década de los ochentas, se establece en el año 2000, con la expedición de la Ley General de Protección Civil, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo del año 2000. Esta tuvo su más reciente reforma en mayo del año 2006

Como toda política gubernamental, la de protección civil debía ceñirse al Plan Nacional de Desarrollo, tal como lo establece el articulado de la Ley:

Artículo 2o.- La política pública a seguir en materia de protección civil, se ajustará a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, y tendrá como propósito esencial promover la prevención y el trabajo independiente y coordinado de los órdenes locales de gobierno.

En este plano sería conveniente ajustar estas disposiciones a experiencias de otros países para que la visión de Protección Civil y lo relacionado con prevención y control de desastres tengan una perspectiva de largo plazo, que sobrepase la temporalidad de los Planes Nacionales de Desarrollo que se aplican por 6 años. La atención a los desastres es casi similar en todas partes, diferenciándose los instrumentos de acuerdo a las condiciones sociales y ambientales de cada lugar; pero tienen el mismo propósito, por lo que su planificación debe actualizar periódicamente sólo sus mecanismos de ejecución su incremento presupuestario, los avances tecnológicos y los cambios ambientales.

Tal como se establece en el mismo artículo 2º, “El Sistema Nacional de Protección Civil se integra con las normas, instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos en la presente Ley, tendiente a cumplir los objetivos y fines de la protección civil.

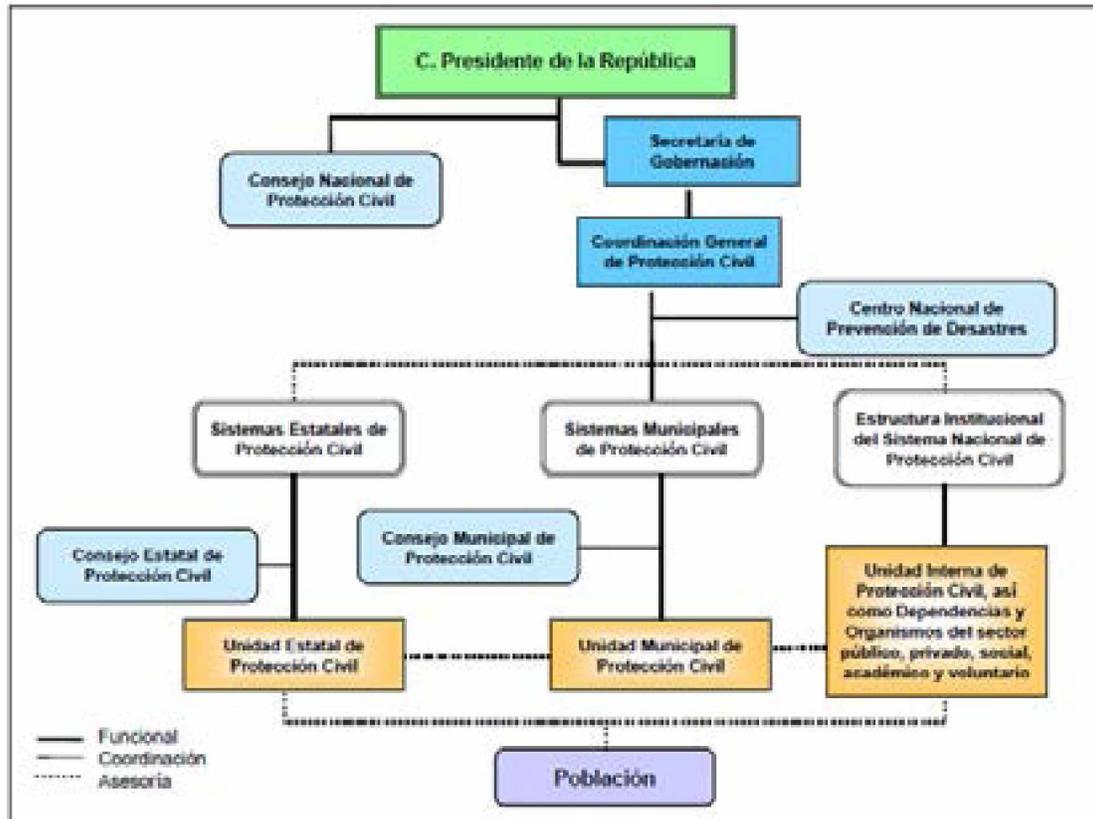
En el artículo 9 se explicitan definiciones sobre este sistema: “El Sistema Nacional de Protección Civil es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con las autoridades de los estados, el Distrito Federal y los municipios, a fin de efectuar acciones coordinadas, destinadas a la protección contra los peligros que se presenten y a la recuperación de la población, en la eventualidad de un desastre.”

Tal como aparece en el Artículo 10. El objetivo del Sistema Nacional es el de 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, la afectación de la planta productiva, la destrucción de bienes materiales, el daño a la naturaleza y la interrupción de las funciones esenciales de la sociedad, así como el de procurar la recuperación de la población y su entorno a las condiciones de vida que tenían antes del desastre.

Es propósito primordial del Sistema Nacional 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 integración del Sistema se define en el Artículo 11: “El Sistema Nacional se encuentra integrado por el Presidente de la República, por el Consejo Nacional, por las Dependencias, Organismos e Instituciones de la Administración Pública Federal, por el Centro Nacional de Prevención de Desastres, por los grupos voluntarios, vecinales y no gubernamentales, y por los sistemas de protección civil de las entidades federativas, del Distrito Federal y de los municipios.

CUADRO 2
SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL



Fuente: Ley General de Protección Civil, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo del año 2000.

La coordinación ejecutiva del Sistema Nacional recaerá en la Secretaría de Gobernación, la cual tiene las atribuciones siguientes en materia de protección civil:

La cabeza de este sistema lo constituye el Consejo Nacional, que según el artículo 13, lo describe de la siguiente manera: “Las políticas, lineamientos y acciones de coordinación entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, se llevarán a cabo mediante la suscripción de convenios de coordinación, o con base en los acuerdos y resoluciones que se tomen en el Consejo Nacional y en las demás instancias de coordinación con pleno respeto de la soberanía y autonomía de las entidades federativas y de los municipios.

Los convenios de coordinación incluirán en su contenido, las acciones y las aportaciones financieras que les corresponderá realizar a la Federación, las entidades federativas y los municipios para la prevención y atención de desastres.”. Según el artículo 17, El Consejo Nacional estará integrado por el Presidente de la República, quien lo presidirá y por los titulares de las Secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Educación Pública; Salud; por los Gobernadores de los Estados y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Cada titular designará un suplente, siendo para el caso de los Secretarios un Subsecretario; para los Gobernadores y Jefe de

Gobierno del Distrito Federal, el Secretario General de Gobierno. En el caso del Secretario de Gobernación, lo suplirá el Coordinador General de Protección Civil.

Podrán ser convocados a las sesiones del Consejo Nacional, por invitación que formule el Secretario Ejecutivo, representantes de los organismos, entidades y agrupaciones de carácter público, privado y social, así como de los sectores académico y profesional, y de los medios masivos de comunicación.

Este artículo requiere adiciones necesarias para actualizar la representación de entes participantes, acorde a los avances organizacionales de actores importantes. En primer lugar los presidentes municipales. Se nota la ausencia de ellos en el Consejo Nacional y será necesario incorporarlos a través de sus organizaciones nacionales existentes. En segundo término, expertos en la materias, sobre todo de la UNAM que tienen a cargo la operación del centro nacional de prevención de desastres.

RECUADRO 4 DEFINICIONES BÁSICAS ESTABLECIDAS EN LA LEY

Protección Civil: Conjunto de disposiciones, medidas y acciones destinadas a la prevención, auxilio y recuperación de la población ante la eventualidad de un desastre.

Prevención: Conjunto de acciones y mecanismos tendientes a reducir riesgos, así como evitar o disminuir los efectos del impacto destructivo de los fenómenos perturbadores sobre la vida y bienes de la población, la planta productiva, los servicios

Fenómeno Hidrometeorológico: Calamidad que se genera por la acción violenta de los agentes atmosféricos, tales como: huracanes, inundaciones pluviales, fluviales, costeras y lacustres; tormentas de nieve, granizo, polvo y electricidad; heladas; sequías y las ondas cálidas y gélidas.

Riesgo: Probabilidad de que se produzca un daño, originado por un fenómeno perturbador.

Emergencia: Situación anormal que puede causar un daño a la sociedad y propiciar un riesgo excesivo para la seguridad e integridad de la población en general; se declara por el Ejecutivo Federal cuando se afecta una entidad federativa y/o se rebasa su capacidad de respuesta, requiriendo el apoyo federal.

Desastre: Se define como el estado en que la población de una o más entidades federativas, sufre severos daños por el impacto de una calamidad devastadora, sea de origen natural o antropogénico, enfrentando la pérdida de sus miembros, infraestructura o entorno, de tal manera que la estructura social se desajusta y se impide el cumplimiento de las actividades esenciales de la sociedad, afectando el funcionamiento de los sistemas de subsistencia.

Zona de desastre: Espacio territorial determinado en el tiempo por la declaración formal de la autoridad competente, en virtud del desajuste que sufre en su estructura social, impidiéndose el cumplimiento normal de las actividades de la comunidad. Puede involucrar el ejercicio de recursos públicos a través del Fondo de Desastres.

Damnificado: Persona cuyos bienes, entorno o medios de subsistencia registran daños provocados directa o indirectamente por los efectos de un fenómeno perturbador, que por su magnitud requiere, urgente e ineludiblemente, del apoyo gubernamental para sobrevivir.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley General de Protección Civil.

1. La responsabilidad de entes nacionales

a) Gobierno federal

Según el Artículo 4 de la Ley “Corresponde al Ejecutivo Federal, entre otros aspectos, lo siguiente:

- I.- Dictar los lineamientos generales para inducir y conducir las labores de protección civil, a fin de lograr la participación de los diferentes sectores y grupos de la sociedad.
- II. Incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Fondo de Desastres y el Fondo para la Prevención de Desastres, estableciendo los montos para la operación de cada uno de ellos, conforme a las disposiciones aplicables, cuya coordinación será responsabilidad de la Secretaría de Gobernación;
- III.- Emitir declaratorias de emergencia o de desastre, en los términos del Capítulo VI de esta Ley;
- y
- IV.- Disponer la utilización y destino de los recursos del Fondo de Desastres, con arreglo a la regulación que al respecto se emita.”

b) Poderes legislativo y judicial

El artículo 5 establece que “Los Poderes Legislativo y Judicial de la Unión, los gobiernos de los estados, el Distrito Federal y los municipios, así como la población que colabora con las dependencias del Ejecutivo Federal, se podrán sumar para que las acciones de protección civil se realicen en forma coordinada y eficaz.”

c) Los medios de comunicación

El papel de los medios de comunicación es muy relevante en la comunicación hacia la sociedad, por ello el artículo 6 establece que “Los medios de comunicación masiva electrónicos y escritos, colaborarán, con arreglo a los convenios que se concreten sobre el particular, con las autoridades, orientando y difundiendo oportuna y verazmente información en materia de protección civil.”

d) Los particulares y dependencias gubernamentales

Siempre será necesario contar con expertos de distintos aspectos que comprende la Protección Civil, por ello se abre la posibilidad de que los particulares y dependencias gubernamentales coadyuven y en artículo 7 se establece que “Para que los particulares o dependencias públicas puedan ejercer la actividad de asesoría o capacitación en la materia, deberán contar con el registro normalizado correspondiente ante las autoridades federales y estatales de protección civil, sin perjuicio de lo que establezcan los ordenamientos locales en la materia.

e) Las fuerzas armadas de México

El Estado Mexicano ha contado con el aporte del Ejército y la Marina para atender los desastres. La experiencia de militares y marinos ha permitido contar con recursos humanos y materiales para estar presente en emergencias y desastres que se han presentado en el país.

El 18 de septiembre de 1965 se crea el Plan Director de Defensa Nacional No. III, del cual se desprende el anexo E con el título de Plan de Auxilio a la Población Civil en Casos de Desastre, conocido por sus siglas DN-III-E, popularmente conocido como “DN-Tres”. En el año 1966 el Ejército modifica sus planes de seguridad nacional e incorpora como “situación desastrosa” para la seguridad del país los impactos en la población por diversas causas, que no necesariamente tuvieron que ver con guerras, lo que da nacimiento a los Planes de Defensa.

El primer Plan de defensa se aplica en 1967 en el desbordamiento del río Pánuco. La población les mantiene el nombre de Plan DN-III-3

El plan DN-III-E se basa en seis puntos básicos:

1. Búsqueda y rescate de personas.
2. Evacuación de comunidades en riesgo.
3. Administración de albergues.
4. Recomendaciones a la población.
5. Protección de la familia.
6. Seguridad y vigilancia de las áreas afectadas.

Para especializar más al personal actuante, se ha creado el 10 de febrero del 2000 “Las Fuerza de Apoyo para Casos de Desastres (F.A.C.D.)”, como cuerpo permanente de la Secretaría de la Defensa Nacional, compuesto por un agrupamiento de las armas de tierra y aire. Los de tierra se integran por un cuerpo de Ingenieros Militares, un cuerpo de Servicios, integrado por Policía Militar, Servicios de Sanidad, Servicios de Intendencia, los cuales son apoyados por unidades compuestas por cadetes de los últimos años de los Planteles Militares, la Fuerza de Tarea Valle de México y las 4a y 5a brigadas de Infantería Ligera. Las fuerzas del arma aérea la componen elementos de Ala Fija y Ala Rotativa. Todos bajo el mando directo del Secretario de la Defensa, quien lo lega operativamente en un Mando designado por él, con un Estado Mayor compuesto por ambas ramas.

Cuando se presenta la posibilidad de desastres, como en la temporada de huracanes, la Secretaría de Defensa Nacional -SEDENA- despliega cuatro unidades llamadas Agrupamiento de Ingenieros para Casos de Desastres (AICD), los cuales se estacionan en las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Mérida y la ciudad de México, con equipamientos similares, compuestos por maquinaria ligera y pesada, cocinas comunitarias y personal especializado.

En caso de necesidad por falta de personal, el General Secretario puede llamar a servicio a los miembros del Servicio Militar Nacional para lo cual durante su instrucción se le dan las bases para desempeñarse en ese servicio.

2. El programa nacional de protección civil

Según la Presentación del Programa Nacional 2008-2012, la propuesta en materia de protección civil de los próximos años, se define “ como una política pública de concertación y coordinación que trasciende en la consolidación de una cultura de prevención y autoprotección; que hace transversal el enfoque del manejo integral de riesgos entre los tres órdenes de gobierno y los sectores social y privado; que brinda soluciones de fondo mediante estrategias efectivas de prevención, una adecuada planeación, administración y atención de las emergencias, que optimiza y transparenta el uso de sus recursos y que sin duda, genera respeto, cercanía y confianza de la ciudadanía hacia la institución.”

El Programa tiene una vigencia al año 2012; pero trabaja con una visión al año 2030. Para lo que durará la actual administración nacional, “ Sistema Nacional de Protección Civil prevé y previene los riesgos, los desastres y las crisis inherentes, mediante un enfoque integral que contribuye al desarrollo humano sustentable, garantizando la protección de la integridad física y patrimonial de las personas ante los riesgos de desastres y reduciendo su vulnerabilidad ante ellos, emprendiendo la protección al ambiente, promoviendo la equidad, impulsando una política social que blinde a los pobres del riesgo de ser más pobres a causa de los desastres, y ascendiendo a nivel constitucional la política de manejo integral de riesgos”.

Esto es congruente con la afirmación, muy importante, sobre la concepción de que “los desastres son eventos sociales más que naturales, nos obliga a considerar a la protección civil como un tema social que juega un papel clave en los procesos que inciden en los indicadores de desarrollo.” Con base en esto se remarca, en el propio Programa, “que la pobreza es un factor que agudiza las condiciones de vulnerabilidad de una comunidad, porque afecta considerablemente su capacidad de respuesta y recuperación ante los desastres y las condiciones de su calidad de vida. Por ello, los desastres en comunidades y localidades que presentan la combinación de alto riesgo y alto índice de pobreza y marginación ven limitado o retrasado su desarrollo, e interrumpida su continuidad”.

Definir la política de protección civil como objeto de política de desarrollo permite encontrar la vinculación estructural entre el desarrollo y las capacidades de la sociedad ante los riesgos y emergencias.

En la Visión hacia el año 2030 el “Sistema Nacional de Protección Civil se propone, en materia de desarrollo, contribuir a elevar diferenciadamente los niveles de educación, empleo y bienestar de los sectores sociales localizados en las zonas de alto riesgo; en materia de seguridad nacional, prever una coordinación multilateral más efectiva ante los riesgos de alcance continental y en especial ante los fenómenos que se derivan del cambio climático; frente a los procesos de globalización, aprovechar las oportunidades a favor de las comunidades mexicanas de alto riesgo; y en materia de políticas y estrategias, arraigar el ejercicio diferenciado de la previsión y la prevención en la cultura mexicana del manejo integral de riesgos, orientado a la reducción de la vulnerabilidad.

Luego del diagnóstico general se propone actualizar el marco jurídico y hacer una revisión crítica de los planes, programas, reglamentos y acciones; así como actualizar y fortalecer los mecanismos financieros para atender a la población y la recuperación de los bienes nacionales que se deterioren.

a) La protección civil y la seguridad nacional

El Programa Nacional reitera la vinculación entre Seguridad Nacional y Protección Civil y remata esto en el nuevo enfoque que da el gobierno nacional: El Manejo Integral de Riesgos, y luego en la estrategia de Modernización del Sistema se explicita, en el “IV. Ejes de la Modernización del Sistema Nacional de Protección Civil” letra “D. Un enfoque que asocie los riesgos y la seguridad nacional”, por lo cual se tendrá que hacer un “E. Perfeccionamiento y actualización constante del marco normativo”

Con base en lo anterior, el once de noviembre del año dos mil ocho, el Presidente de la República, en el seno del Consejo de Seguridad Nacional, acordó declarar a la Coordinación General de Protección Civil como Instancia de Seguridad Nacional. Esta Coordinación está integrada en la Secretaría de Gobernación, Coordinación y forman parte de ella la Dirección General de Protección Civil, la Dirección General del Fondo de Desastres Naturales y el Centro Nacional de Prevención de Desastres.

RECUADRO 5
NUEVO ENFOQUE DE LA PROTECCIÓN CIVIL, EL MANEJO INTEGRAL DE RIESGOS

El Programa se propone crear un nuevo concepto de la protección civil en el país, introduciendo un enfoque que “reconoce en los riesgos no sólo un producto de las manifestaciones de la naturaleza, sino también un fenómeno expuesto a factores institucionales, culturales, sociales, económicos y políticos, que en conjunto crean condiciones de vulnerabilidad en la población desde la propia gestación de los riesgos. Un enfoque que, además, integra a su universo de riesgos los de tipo antropogénico.” En este sentido “la generación de riesgos proviene de múltiples factores, tales como las decisiones políticas, el ordenamiento del territorio, la cultura de las comunidades, entre otros”.

Lo integral hace referencia a lo sistémico, cuando establece que “la presencia latente de un tipo de factor de riesgo, ya sea natural o antropogénico, no excluye o resuelve la amenaza de otros tipos de desastres. Por el contrario, los tipos de riesgos y desastres pueden ocurrir simultáneamente, y esto genera escenarios de riesgo complejos que hacen necesario integrar su manejo institucional. En este sentido, los posibles efectos del cambio climático podrían agudizar y potenciar los factores de riesgos naturales y sociales, lo cual hace imperativo un nuevo enfoque de los riesgos asociados a la seguridad nacional.”

Los fenómenos hidrometeorológicos agravados por el calentamiento global, en conjunto con los fenómenos geológicos ponen en peligro la vida humana y las condiciones para el desarrollo sustentable.

Este enfoque hace énfasis en que “los llamados factores de riesgos antropogénicos o antrópicos han sido causados por el hombre debido a los procesos de industrialización y modernización, o provocados deliberadamente por causas delincuenciales. Entre los primeros, sobresalen el envejecimiento de la infraestructura urbano- industrial; el incremento del manejo de materiales y transportación de sustancias y residuos peligrosos en ciudades y carreteras; la fuga de sustancias tóxicas y explosivas; el crecimiento urbano desordenado y los asentamientos irregulares en reservas ecológicas, en orillas de lagunas, riveras y barrancas; y la contaminación del agua y la deforestación. Entre los segundos, se encuentran típicamente el terrorismo, la delincuencia, los accidentes tecnológicos, y el comercio ilegal de estupefacientes y armas, entre otros.”

En el párrafo anterior se explicita el vínculo de la seguridad nacional con los desastres naturales, lo cual obliga a darle mayor presencia a lo militar en las acciones públicas. Se espera que esto no inhiba la organización y presencia de la población organizada en la protección civil lo que sería lo más lógico y recomendable.

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Nacional de Protección Civil.

La justificación que se expresó para esta Coordinación fue que “el Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012, en su apartado Visión del Sistema Nacional de Protección Civil 2030, establece que es imprescindible que los riesgos naturales y antropogénicos, así como el emergente sistema de manejo integral de riesgos, sean reconocidos como factores de Seguridad Nacional”. No sólo es una coordinación de acciones, sino también la incorporación de criterios y enfoques para conducir el Sistema Nacional de Protección Civil, lo que incidirá en la aplicación de los recursos de las dependencias y entidades federales, estatales y municipales, así como de organizaciones sociales y privadas, destinados a la protección de la persona y la sociedad.

RECUADRO 6
ACUERDO POR EL QUE SE DA A CONOCER LA DECLARACIÓN DE LA COORDINACIÓN
GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL COMO INSTANCIA DE SEGURIDAD NACIONAL

ARTICULO PRIMERO.- Se da a conocer la determinación adoptada en el seno del Consejo de Seguridad Nacional para declarar como instancia de seguridad nacional a la Coordinación General de Protección Civil, incluyendo a sus áreas adscritas.

ARTICULO SEGUNDO.- Las bases de datos y sistemas de información de la Coordinación General de Protección Civil y de sus áreas adscritas, que se encuentren bajo su administración, deberán integrarse a la Red Nacional de Información prevista en la Ley de Seguridad Nacional.

ARTICULO TERCERO.- La Coordinación General de Protección Civil, en el ámbito de sus atribuciones, deberá:

I. Colaborar en la determinación y ejecución de las políticas nacionales, acciones y programas operativos de seguridad para la atención de emergencias en materia de Seguridad Nacional;

II. Coadyuvar en la formulación del Programa para la Seguridad Nacional y la definición de la Agenda Nacional de Riesgos;

III. Proporcionar la información que posea y apoyar el desarrollo de las actividades de inteligencia y contrainteligencia que las Instancias integrantes del Consejo de Seguridad Nacional realicen para investigar las amenazas contenidas en el artículo 5o. de la Ley de Seguridad Nacional;

IV. Apoyar con información y, cuando así se le requiera, participar en la ejecución de acciones y medidas de prevención, disuasión y, en su caso, de contención de amenazas concretas a la Seguridad Nacional que acuerde el Consejo de Seguridad Nacional, o bien, aquellas que determine el Presidente de la República;

V. Establecer la infraestructura y mecanismos que se requieran para que la transmisión y flujo de información salvaguarde las condiciones de reserva y confidencialidad que demandan los temas de Seguridad Nacional;

VI. Desarrollar, conjuntamente con las instancias de seguridad nacional, programas de capacitación y protocolos para la adecuada atención y manejo de emergencias y desastres que pudieran representar una amenaza o un riesgo a la Seguridad Nacional, y

VII. Las demás que se definan en el seno del Consejo de Seguridad Nacional.

ARTICULO CUARTO.- A fin de instrumentar la Red Nacional de Información para la Seguridad Nacional, la Coordinación General de Protección Civil otorgará la cooperación técnica necesaria para que el Centro de Investigación y Seguridad Nacional tenga la posibilidad técnica de acceder directamente a dichos sistemas.

ARTICULO QUINTO.- La información que se obtenga de la Coordinación General de Protección Civil a partir del acceso, uso y manejo de las bases de datos a que se refiere el presente Acuerdo, sólo podrá ser recabada, compilada, procesada y diseminada con fines de Seguridad Nacional, en términos de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley de Seguridad Nacional y se sujetará a los principios de reserva contenidos en el mismo ordenamiento.

Fuente: Consejo Nacional de Protección Civil.

b) Vinculación con el plan nacional de desarrollo

Según lo escrito en los documentos respectivos, la política pública de protección civil que este Programa institucionaliza está basada en los lineamientos de política nacional, regional, intersectorial y sectorial que el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece en materia de seguridad, igualdad de oportunidades y sustentabilidad ambiental.

El Plan Nacional de Desarrollo define a la protección civil, a la prevención y a la atención de desastres como una política prioritaria del desarrollo nacional, y para ello establece el Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012 como uno de los programas para ser instrumentados en el país.

De este modo, el presente Programa Nacional de Protección Civil está sustentado en tres de los cinco ejes rectores del Plan Nacional de Desarrollo, en tres de sus objetivos nacionales, y en cuatro de sus estrategias nacionales.

RECUADRO 7
VINCULACIÓN DEL PROGRAMA CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012

Política pública		Estrategia
Ejes	Objetivos	
Estado de Derecho y Seguridad	13. Garantizar la Seguridad Nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés	<p>13.2. En el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, fortalecer la concurrencia de las Fuerzas Armadas y de los gobiernos estatales y municipales en la preparación, ejecución y conducción de los planes de auxilio correspondiente.</p> <p>En corresponsabilidad con los gobiernos locales, el Gobierno Federal seguirá dando prioridad a los programas del Sistema Nacional de Protección Civil, como el Plan DN-III y el Plan Marina, ente otros, para acudir con la mayor celeridad a los lugares azotados por las fuerzas de la naturaleza. Se revisarán cuidadosamente los procedimientos para asignar los recursos del Fondo de Desastres Naturales a las autoridades correspondientes y la entrega de apoyos a la población con la agilidad que esta materia requiere. Se trata de una esfera en la que se debe acabar con cualquier forma de burocratismo que obstaculice la ayuda a la que por ley tienen derecho los ciudadanos afectados por estos fenómenos. De forma complementaria, se mejorará el registro y la divulgación oportuna de información sobre los fenómenos meteorológicos, con el fin de alertar a la población y evitar la pérdida de vidas humanas</p>
Igualdad de Oportunidades	Lograr un patrón territorial nacional que enfrente la expansión desordenada de las ciudades, prevea suelo apto para el desarrollo urbano y facilite el acceso a servicios y equipamiento en comunidades tanto urbanas como rurales.	<p>3.3. Prevenir y atender los riesgos naturales. Esta estrategia pretende sensibilizar a las autoridades y a la población de la existencia de riesgos y la necesidad de incorporar criterios para la prevención de desastres en los planes de desarrollo urbano y en el marco normativo de los municipios.</p> <p>Se orienta a hacer de la prevención de desastres y el manejo integral de riesgos una política de desarrollo sustentable, a través de la promoción de un mayor financiamiento entre los sectores públicos, social y privado; y a fortalecer prácticas de cooperación entre la Federación, estados y sociedad civil, que permitan atender con mayor oportunidad a la población afectada por fenómenos naturales.</p> <p>Implica diseñar e implementar nuevos programas estratégicos, dirigidos a mitigar la exposición de la población frente a amenazas de origen natural, fortalecer los instrumentos jurídicos</p>

		para dotar de mayores atribuciones a las autoridades de los tres órdenes de gobierno, a fin de evitar la concentración y proliferación de asentamientos humanos en zonas de riesgo; y reducir los efectos del calentamiento global con políticas públicas transversales que permitan, en el corto plazo, reducir el riesgo de la población más vulnerable.
Sustentabilidad Ambiental	11. Impulsar medidas de adaptación a los efectos del cambio climático	<p>11.1 Promover la inclusión de los aspectos de adaptación al cambio climático en la planeación y quehacer de los distintos sectores de la sociedad.</p> <p>En este sentido se buscará preservar y fortalecer las funciones de amortiguamiento que existen en las cuencas hidrológicas y ecosistemas costeros, restaurar cuerpos de agua que permitan mantener las capacidades de almacenamiento de agua, fortalecer al Servicio Meteorológico Nacional y la Sistema Nacional de Protección Civil, desarrollara estrategias de conservación de suelos, entre otras acciones.</p> <p>11.4 Promover la difusión de información sobre los impactos, vulnerabilidad y medidas de adaptación al cambio climático. La educación y la sensibilización de la sociedad desempeñan un papel muy importante en la reducción de los riesgos que supone el cambio climático, particularmente en aquellos sectores de la población que son más vulnerables a sus efectos.</p> <p>Para ello se requiere desarrollara recursos educativos destinados a una amplia gama de usuarios, así como proporcionar capacitación a los diversos actores sociales a fin de que puedan enfrentar los efectos del calentamiento global.</p>

Fuente: Secretaría de Gobernación. Síntesis a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 2007).

c) Competencias coadyuvantes

De acuerdo a sus competencias, todas las Secretarías del Gobierno Federal deben establecer, coordinadamente, y en forma explícita sus acciones en materia de desastres; pero además de la sectorización del tema, es preciso que cada sector aporte al Programa Nacional de Protección Civil, desde sus funciones, lo correspondiente en la materia:

i) Secretaría de Desarrollo Social –SEDESOL–, Como quedó establecido en párrafos anteriores, la vinculación con el territorio es fundamental, por ello el sector asentamientos humanos es imprescindible, a través de la SEDESOL, que actúa en la planificación de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano. Esta Secretaría debe reimpulsar los aspectos de prevención y atención de emergencias en los planes urbanos, al mismo tiempo actuar con rigurosidad en la aplicación y control de normas de construcción de infraestructura y equipamientos en los poblados y ciudades. Los planes urbanos de las ciudades son una herramienta básica para la prevención, que vincula los usos del suelo con los aspectos ambientales y ecológicos, así como con la vivienda, que son los factores sensibles y fuentes de vulnerabilidades en los asentamientos humanos.

Este sector tiene la responsabilidad de aplicar la Ley General de Asentamientos Humanos, mediante la cual se impulsa y regula el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos tiende a mejorar el nivel de vida de la población, mediante, entre otras cosas, la prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población.

Esta Ley ha sido considerada por diversos estudiosos del tema en México, como uno de los principales sustentos legales para la elaboración de los planes y programas de protección civil. Principalmente retoma el tema de la prevención mediante el tratamiento de aspectos relacionados con la protección del medio ambiente y con una política de manejo de esta problemática en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

Dentro de este sector se encuentra lo relativo a la construcción de vivienda y equipamientos públicos, privados y sociales, lo cuales son normados por los Reglamentos de Construcción. La experiencia con el terremoto de 1985 mostró una gran falencia en la aplicación y control de las normas de construcción. A partir de esa terrible experiencia se inició un mayor control en construcción, sin embargo existe un alto número de edificaciones que no cumplen con los requisitos mínimos de resistencia a fenómenos naturales, como por ejemplo los sismos, en algunos casos por la corrupción e intereses económicos y en otros por la pobreza, como es el caso de la autoconstrucción de viviendas sobre todo en el interior del país. Este aspecto debe ser reevaluado y corregido a la brevedad.

ii) Secretaría de Salud, que tiene un papel fundamental frente a los desastres, tanto desde la prevención de enfermedades y problemas de salud pública en general, como en los servicios que debe prestar para el tratamiento y recuperación de enfermedades y/o para evitar epidemias. Ocurrido un desastre, la Salud es un factor primordial de atención, por lo cual la Secretaría de Salud debe ser un ente de impulso para que la coordinación pública funcione antes –la prevención- como durante y después del fenómeno.

Es importante la vinculación con los organismos de Naciones Unidas dedicados a atender los asuntos de salud, sobre todo con la Organización Panamericana de Salud, que tiene estudios y protocolos para enfrentar desastres.

La Ley General de Salud establece un amplio campo de acción en prevención y atención de desastres. En el ámbito de la prevención, la Secretaría de Salud debe realizar campañas de prevención de enfermedades, de posibles epidemias, y con relación a los problemas hidrometeorológicos debe mantener campañas permanentes sobre enfermedades derivadas de contaminación de aguas residuales o estancadas, especialmente el dengue. Esto es más acuciante luego de una inundación.

Otra acción importante y necesaria es la capacitación de la comunidad en medidas de prevención sobre el manejo de agua y alimentos, sobre todo en áreas rurales o ciudades pequeñas con limitada infraestructura y población en situación de pobreza. Adicionalmente, la capacitación de grupos especiales para darle continuidad a las labores preventivas, así como a la atención de las personas si ocurriese un fenómeno perturbador. La atención a la salud de las personas cuando ocurre un desastre es prioritaria, para lo cual se debe contar con los equipamientos y recursos técnicos para enfrentar la situación. Por estas razones es que el papel de la Secretaría de salud, de sus representantes locales en los consejos estatales y/o municipales, es fundamental antes, durante y después de un fenómeno de desastre.

iii) La Secretaría de la Defensa Nacional es un puntal logístico importante con que cuenta el país para enfrentar los desastres, ya que mediante el Plan de Emergencia DN-III-E y Plan de Emergencia de la Secretaría de la Marina, logra ayudar directamente a la población para evitar pérdidas humanas y de los

bienes de las familias. Las acciones de evacuación de la población y de atención a los damnificados cubriendo necesidades básicas de alimentos, techo y seguridad son fundamentales.

Si bien es cierto que los cuerpos militares actúan con normas específicas y particulares, es necesario que se inicie una transferencia de conocimientos a otras instancias públicas y a la población, para que el esfuerzo sea mejor aprovechado y quede en la zona afectada la organización y vestigios de cultura para promover la prevención y control de los desastres.

Esto reforzaría la vinculación, que se hizo en la presente administración federal, entre la Seguridad Nacional y la Protección Civil, pues sólo la población es, en última instancia, la que puede asegurar que la cultura de prevención tenga raíces, organización y medios para evitar los peligros y posibles desastres. Las Fuerzas Armadas son un cuerpo de apoyo a la población y nunca sustitutas en actividades civiles.

iv) La Secretaría de Comunicaciones y Transporte –SCT- es otra secretaría que debe intervenir ampliamente, porque es la que debe asegurar la comunicaciones con las comunidades afectadas, por las diversas vías existentes: terrestre, aire, telegráficas y/o telefónicas, radio, televisión y los actuales sistemas electrónicos. Existe la mala costumbre de que esta Secretaría se hace presente una vez que ocurrió el desastre y actúa poco en el ámbito preventivo. En municipios y ciudades pequeñas los problemas de intercomunicación terrestre se presentan por daños a las vías, las cuales tenía vulnerabilidades y problemas de construcción que debieron evitarse. Por esta razón, la SCT debiera aplicar con mayor rigurosidad la normatividad técnica para que las vías terrestres, marítimas y de comunicación en general sean hechas a “prueba” de fenómenos telúricos o hidrometeorológicos.

v) La Secretaría de Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación -SAGARPA- es la entidad que debiera contar con alternativas de alimentación para enfrentar fenómenos dañinos a la población; partiendo por atender a las comunidades de campesinos, ganaderos y pescadores para evitar la pérdida de sus recursos y, en su caso, para resarcirles, con brevedad, por los bienes irrecuperables. Los impactos del cambio climático se verán con mayor fuerza en las áreas productivas del país, por lo cual es necesario que desde la SAGARPA se impulsen programas preventivos al corto plazo, de tal manera que se asegure la capacidad y seguridad alimentarias del país.

vi) La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales -SEMARNAT- es un organismo fundamental en la materia de prevención y control de desastres, toda vez que los fenómenos perturbadores están vinculados a las condiciones del territorio, distribución de la biodiversidad y daños provocados a la naturaleza por malas prácticas productivas y de tecnologías contaminantes.

Los fenómenos hidrometeorológicos que se están amplificando por el cambio climático, son resultado de las actividades humanas sobre la naturaleza, sobre la equivocada práctica de su aprovechamiento y la falta de preservación, por ello la SEMARNAT juega un papel fundamental en la preservación del equilibrio de los ciclos ecológicos mediante la aplicación de normas y programas que orienten y controlen la acción humana. La deforestación, desertización, derrumbes, inundaciones y contaminación de recursos básicos deben encontrar en la SEMARNAT una institución sólida e irrestricta en la aplicación de las normas técnicas y legales para evitar que se generen vulnerabilidades y peligros para la población y actividades humanas.

vii) La Comisión Nacional del Agua –CONAGUA-, que se encuentra sectorizada en la SEMARNAT, tiene responsabilidades principales en la prevención y atención de vulnerabilidades y desastres hidrometeorológicos. Esto ha sido probado en los diversos problemas presentados en Chiapas, Tabasco y Veracruz, como en otros lugares del país. Dado que se han presentado insuficiencias en la

acción de la CONAGUA, es necesario que los programas preventivos cuenten con un apoyo científico más profundo, que la realización de obras sea más eficiente y que cuente con una mayor participación de las autoridades locales, sobre todo de los municipios y de la población implicada.

El Sector cuenta con un amplio cuerpo legal, que encabeza la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para llevar a cabo sus actividades e, incorpora, los temas referidos a la prevención y atención de desastres.

Aun cuando la diversidad de campos que busca reglamentar esta ley en la reducción de daños al medio ambiente, que son resultado de la actividad económica en el país, su aplicación se ha orientado básicamente a controlar el problema de la contaminación atmosférica, la protección de algunas especies en peligro de extinción y la materia de residuos sólidos, entre otros; pero tiene déficits en los aspectos relacionados con la gestión del agua, el manejo adecuado de las cuencas hidrológicas, la contaminación del suelo, las acciones para detener el proceso de desertificación de algunas zonas, el control en los bosques para eliminar la tala ilegal y la rigurosidad para evitar deterioro en los ciclos ecológicos.

Todos los aspectos mencionados inciden directamente en los problemas hidrometeorológicos que se presentan en el país, pero el sector descarga su responsabilidad mayormente en el subsector agua, que está regulada por la Ley de Aguas Nacionales y gestionada por la Comisión Nacional de Aguas, CONAGUA.

La Ley de Aguas Nacionales, regula este recurso vital para los mexicanos y, en cuanto al tema de la prevención y control de desastres fomenta y apoya el desarrollo de los sistemas de control de avenidas y protección contra inundaciones, actividad que el sector hidráulico lleva a cabo en coordinación con los gobiernos estatales y municipales. Esta Ley cuenta con su reglamento que obliga a la Comisión Nacional del Agua a efectuar estudios adecuados para clasificar las zonas vulnerables y de posible inundación asociadas a diversos factores. Al mismo tiempo, la CONAGUA es la responsable de establecer zonas restringidas y, en su caso, generar normas para la ocupación de estas zonas.

Un aspecto importante del sector medio ambiente, en particular de la CONAGUA, es la gestión de las cuencas hidrográficas del país, a partir de integrar los Consejos de Cuencas, en los cuales deben participar las autoridades estatales y municipales que estén territorialmente involucradas. Aunque están integrados estos Consejos, en los grandes problemas no aparecen con relevancia y es la Comisión Nacional de Aguas la que opera directamente,

Para contribuir a mitigar las vulnerabilidades hidrometeorológicas es importante la planificación regional y subregional con base en las cuencas y las subcuencas, pues a partir de ellas se conoce el comportamiento de las aguas superficiales y los aspectos climáticos, que concurren en las posibles inundaciones, escorrentías peligrosas, o la necesidad de manipular los niveles y flujos de las presas. Los desastres ocurridos en el sur y norte del país nos muestran que falta mucho en esta materia de planificación y cultura de manejo de cuencas, así como de la participación de los actores locales, públicos, sociales y privados.

Otro subsector que está integrado en la SEMARNAT es el Forestal, muy importante en la conservación y manejo de bosques. Tanto por ser patrimonio nacional y fuente de actividad económica y social, como recurso ambiental que facilita las condiciones de lluvia, almacenamiento de agua, protege las cuencas, mantiene cuerpos de agua y los cauces de ríos, además de prevenir y controlar la erosión de los suelos.

Un peligro importante que atiende este subsector es el relacionado con los incendios forestales, desde la prevención hasta su atención, control y eliminación.

viii) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público –SHCP–, que actúa en la propuesta de presupuesto para las tareas del Sistema Nacional de Protección Civil en sus diversos instrumentos, requiere tener una presencia mayor que la actual en el tema, tanto para asegurar que la propuesta de presupuesto, que se envía anualmente al Congreso de la Unión, se vaya incrementando, especialmente para el FONDEN, de tal manera que responda al incremento de fenómenos de desastres en el país y no como a acontecido en los últimos años, que el presupuesto ha decrecido.

Al mismo tiempo, es importante que la SHCP contribuya a mantener el patrimonio de los campesinos, ganaderos, industriales, comerciantes, pescadores y demás entes dedicados a la producción y servicios, mediante el apoyo para que obtengan seguros para sus bienes. Actualmente los productores y agentes de servicios que son de pequeño capital no cuentan con mecanismos para aseguramiento, debido a lo alto el precio de los seguros y a falta de apoyo del Estado, por ello se debería formar un Fondo para atender esta necesidad, ya que cada temporada de lluvia pierden sus bienes muchas familias y entes productivos del país.

Al recorrer los instrumentos con que cuenta el Sistema de Protección Civil en el ámbito nacional, se puede deducir que existen bases y mecanismos para prevenir y, en su caso, atender desastres; sin embargo, la realidad nos muestra que las cosas no funcionan bien como la letra lo presenta. La burocracia, la falta de conciencia social y en autoridades, la insuficiente constancia en la promoción de la cultura en la materia y la reducción de recursos públicos inhiben la posibilidad de aplicar los derechos que tiene la población en materias de medio ambiente seguro y sano, como de eliminar las vulnerabilidades sociales y económicas que les expone a riesgos constantes.

El Banco Mundial hizo un estudio sobre el “Fortalecimiento de la Acción para la Prevención de Desastres en los Gobiernos Municipales en el Contexto de la Sistema Nacional de Protección Civil (Dic. 2000)”, y aunque han pasado 10 años y nuevas orientaciones de política pública, aún son pertinentes algunas de sus observaciones, que se refieren, entre otros aspectos, a que la legislación de ámbito estatal incurre en las mismas debilidades de la legislación que regula el ordenamiento federal en materia de Protección Civil. En el ámbito municipal, en su mayoría no cuentan con ordenamientos específicos sobre protección civil.

Otro aspecto que señaló el estudio de referencia, que tiene relación con la participación, capacitación y disposición local para atender estos temas, es que en el Sistema Nacional, en los subsistemas estatales y señaladamente en los municipios, el concepto de prevención se confunde con la preparación para la atención de emergencias, una de las razones por la cual ésta prácticamente no se lleva a cabo (Banco Mundial, Dic. 2000).

Ambos asuntos están presente todavía en el Sistema Nacional, por ello es preciso avanzar en la Reforma a la Ley y la revisión de todos los instrumentos de que se dispone para lograr una que la protección civil sea un pilar importante de la política social de México.

D. AGUA, SANEAMIENTO Y PROTECCIÓN CIVIL.

En la medida que nuestro trabajo se enfoca, con mayor énfasis a los problemas que originan los aspectos meteorológicos, no podemos dejar de comentar, aunque de manera general, lo relacionado con el agua y el saneamiento.

1. Agua

Como la administración de muchos otros recursos nacionales, el agua también ha recorrido muchas dependencias del Gobierno Federal y en torno a ella se han formado organismos. Sin duda, el grado de importancia superior del agua siempre ha estado presente, aunque la atención y adecuada gestión permanentemente ha sido deficitaria. México es un país rico en agua; pero las políticas de desarrollo no han logrado articular en el territorio los asentamientos humanos y sus actividades con el recurso agua, lo que dificulta su obtención para las ciudades y encarece el costo de la gestión.

El territorio mexicano está lleno de contrastes y en la situación del agua se presenta uno importante. Según la CONAGUA, las regiones del Norte, Centro y Noreste, tienen el 77% de la población nacional, generan el 80% del PIB de México y tienen sólo el 31% de agua renovable. Mientras, el Sur y Sureste, tienen el 23% de la Población, generan el 20% del PIB nacional y cuentan con el 69% del agua renovable (véase cuadro 3).

Por una parte es bueno constatar que la economía nacional no depende, totalmente, de la disponibilidad de agua; pero por otra parte podemos deducir que la cantidad de agua del sur no se aprovecha y la mayoría va al mar. Para mantener el equilibrio hídrico del planeta es buen; pero para la economía nacional no lo es tanto.

Adicionalmente, la disrelación entre asentamientos humanos y disponibilidad de agua, provoca que los gastos para proveer a los asentamientos humanos y sus actividades, en el norte, noreste y centro, sean cada vez más altos y frente a un Estado con insuficiente inversión en la materia, quienes pagan las consecuencias son los sectores sociales pobres que no cuentan con abastecimiento adecuado.

La discusión sobre el patrón de asentamientos humanos en el país se discute desde la década de los cuarentas, tomando como base el asunto del agua y la lejanía de las ciudades más grandes y productivas de los puertos.

CUADRO 3
CONTRASTES REGIONALES

	Disponibilidad natural	Población media	PIB
100	a	a	a
80	31% ^a	77% ^a	80% ^a
60	2	a	a
40	69% ^b	a	a
20	b	23% ^b	20% ^b
0	b	b	b

Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de CONAGUA.

^a Norte, Centro y Noreste.

^b Sur y Sureste.

GRÁFICO 1
DISTRIBUCIÓN DEL USO DEL AGUA EN MÉXICO



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CONAGUA.

México, según fuente de CONAGUA, tiene 1471 cuencas hidrográficas, agrupadas en 728 cuencas hidrológicas, mismas que están organizadas en 37 regiones hidrológicas, las que para su atención pública están agrupadas en 13 regiones hidrográfica-administrativas, y cada una de éstas es gestionada por un Organismo de Cuenca de la Comisión Nacional del Agua

La CONAGUA considera que la cobertura de agua potable incluye a las personas que tienen acceso al agua potable dentro de sus viviendas, fuera de la vivienda pero dentro de su terreno, de la llave pública o bien de otra vivienda. El acceso al agua entubada no quiere decir que tengan la calidad de potable.

Según el Censo de Población y Vivienda del año 2005, en octubre de ese año, el 89.2% de los habitantes tenía acceso a agua entubada. La CONAGUA estimó que para diciembre de 2008 la cobertura alcanzaría el 90.3% de población con este servicio.

Los mayores rezagos se presentaron, en el 2005, en las regiones: V Pacífico Sur, XI Frontera Sur y X Golfo Centro. Los municipios que formaron parte de este Programa de Naciones Unidas: “FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN EFECTIVA Y DEMOCRÁTICA DEL AGUA Y SANEAMIENTO EN MÉXICO PARA APOYAR EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO”, pertenecen a estas regiones y siguen mostrando el importante déficit que existe de agua y saneamiento en los servicios a su población.

A fines del año 2008, CONAGUA tenía un inventario de 904 plantas potabilizadoras, que lograban potabilizar 87.3 mt/seg., lo cual es una cifra menor a la necesaria para abastecer a toda la población del país. Las regiones hidrológicas-administrativas con mayores carencias son: Península de Yucatán, Pacífico Sur y Golfo Centro.

2. Saneamiento

En el país el saneamiento es deficiente. CONAGUA considera con cobertura de alcantarillado a quien “tenga conexión a la red de alcantarillado, o una fosa séptica o bien a un desagüe, a una barranca, grieta, lago o mar” (<http://www.conagua.gob.mx/atlas/atlas>)

La cobertura del servicio aumentó muy levemente entre 2005, cuando se consideraba un 85.6% a diciembre del año 2008, que aumentó al 26.4%. Estos son promedios nacionales, que contienen muchas desigualdades entre regiones, ciudades y áreas habitadas según nivel de ingresos. Una de las características de la urbanización en las ciudades grandes del país, de estas últimas décadas, ha sido el crecimiento de cinturones de miseria en la periferia, vivienda precaria sin servicios básicos.

En cuanto al tratamiento de las aguas servidas o residuales de los asentamientos humanos, en el año 2008 funcionaban 1833 plantas de tratamiento de aguas residuales municipales y trataban 80. M³/seg., es decir el 40% de los 208 m³/s recolectados en los sistemas de alcantarillado. Las regiones hidrológica-administrativas menos equipadas son Península de Baja California, Península de Yucatán, Pacífico Sur, Golfo Norte y Frontera Sur (CONAGUA <http://www.conagua.gob.mx/atlas/atlas>)

Al revisar los conceptos sobre población servida o atendida con estos servicios, sin duda que la información se presta a engaño, toda vez que una familia o persona que debe obtener el líquido de las casas vecinas o de la llave pública, no cuenta con servicio domiciliario. Tampoco se puede afirmar que quienes botan las aguas residuales a barrancas, ríos o mar tengan el servicio de saneamiento (alcantarillado). Las definiciones que se utilizan se prestan para esconder déficits y no contribuyen a discutir y generar políticas públicas claras y menos en la asignación de recursos para las mismas.

Como se afirma en párrafos anteriores, la administración del agua tiene sus características y problemas. La falta de agua en el centro y norte del país ha provocado que las autoridades hayan decidido por la sobreexplotación del recurso en vez de aprovechar el agua de lluvia o incrementar saneamiento. Esta equivocada administración presagia problemas serios a corto y mediano plazo. La situación más compleja la vive la Ciudad de México, provocando, además del denominado estrés hídrico, el hundimiento de la ciudad (alrededor de 10 metros en el siglo pasado), lo mismo que puede suceder en la ciudad norteña, Sonora.

Otro error en la administración del agua para las actividades agrícolas y pecuarias ha sido la falta de incorporación tecnológica para el riego, manteniéndose prácticas de manejo de canales no revestidos, que pierden mucho líquido por infiltración y evaporación.

RECUADRO 8

ALGUNOS DATOS HISTÓRICOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL AGUA Y SANEAMIENTO

* En la vida post revolucionaria de México, la primera institución formada en 1926, fue la Comisión Nacional de Irrigación (administraba plantas de bombeo, pozos, canales, vasos de almacenamiento y caminos).

* La institucionalidad a comienzo de los años treinta, durante el gobierno de Pascual Ortiz Rubio, fue fortalecida con la aprobación de la primera Ley de planificación en el país, la que tuvo incidencia en el ordenamiento de los recursos hídricos de México, sobre todo en el impulso que el Gobierno de Lázaro Cárdenas le dio al campo. La necesidad de administrar el agua fue la causa de la creación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, SRH, en el año 1946, lo que permitió enfrentar, también el despliegue de la urbanización. El gobierno Federal interviene ampliamente en los Sistemas de Agua Potable, SAP, así como en la operación, mantenimiento y administración de los servicios asociados.

* Luego, en México se afianza el concepto de gestión de cuencas y a partir de este enfoque se aplica, en el año 1947 en los estudios sobre las cuencas de los ríos Papaloapan, Grijalva y Tepalcatepec, creando comisiones especiales para resolver problemas específicos de cada territorio.

* Ley Federal de Ingeniería Sanitaria, 1948 y Reglamento de las Juntas Federales de Agua y Saneamiento, en el año 1949, permitieron definir las responsabilidades de SRH para desarrollar y administrar los servicios de agua

y saneamiento en el país, concentrando todo el quehacer del país en este Sector. Sólo en el noroeste y norte del país algunos municipios mantuvieron, excepcionalmente, bajo su cargo la administración de sus sistemas.

* Las definiciones en la Secretaría de Recursos Hidráulicos permiten ordenar los servicios y se crean tres ámbitos de acción:

- Juntas Federales de Agua Potable y Alcantarillado, en poblaciones grandes.
- Comités Municipales de Agua Potable y Alcantarillado, en poblaciones pequeñas, donde los gobiernos estatales no participaban
- Administraciones directas de la Federación, para atender condiciones especiales en municipios.

* Posteriormente, la Ley de Cooperación para la dotación de Agua Potable a los Municipios en el año 1956 permitió la realización de obras de agua potable con inversiones del gobierno federal y devolución de los gobiernos locales de un porcentaje de las mismas: el 50% para asentamientos de menos de 30 mil habitantes y 33% para asentamientos mayores de ese volumen de población.

Indudablemente que el interés de descentralización del Gobierno Federal hacia los gobiernos de los estados y municipios era una realidad; pero su realidad fue a medias, ya que se descentralizaban funciones, pero no recursos para que los gobiernos locales pudieran asumir completamente las responsabilidades.

* Los ajustes sexenales sobre la estructura de la Administración Pública tocó las puertas del sector hídrico y se presenta, entre 1976-1982, la fusión de los sectores de Recursos hidráulicos con Agricultura y Ganadería, con un claro interés de facilitar s el servicio al campo mexicano, bastante golpeado por las preferencias que tuvo la industrialización desde mediados de los cuarenta. Se forma la Secretaría de Recursos Hidráulicos Agricultura y Ganadería, que mantiene la responsabilidad del agua para el campo, se forma la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, a la cual se le transfieren las facultades sobre agua potable y alcantarillado. El aspecto de la calidad del agua se transfiere a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

* Las acciones descentralizadoras continuaron en el año 1980, y mediante acuerdo presidencial se inicia la entrega de los sistemas de agua potable y alcantarillado a los estados y municipios. A partir de esto todas las entidades federativas cuentan con su sistema de agua y saneamiento estatal, algunas denominadas Comisiones Estatales de Agua, otros Sistema de agua, etc.

Con base en este Acuerdo Presidencia se entregan 1,549 sistemas a los gobiernos estatales y a un número pequeño de ayuntamientos grandes, con capacidad económica y administrativa. No se avanzó hacia todos los municipios debido a las limitaciones económicas y de unidades administrativas para asumir la función.

Estas nuevas dependencias estatales se encargarían de la construcción, operación y mantenimiento de los sistemas, así como, la administración de los servicios. El proceso no reconoció las capacidades reales de los municipios

* La Descentralización Municipal en 1983, a partir de la Reforma al Art. 115 constitucional, refleja el pensamiento del poder legislativo sobre el imperativo de descentralizar la vida nacional, ya que los avances desde 1980 no habían sido muy claros y las autoridades municipales se encontraban frente a demandas comunitarias que no podían atender.

Con esta Reforma se descentraliza la función pública de los servicios de agua potable y alcantarillado a los municipios. Las lecciones de descentralizaciones sobre la falta de una acción integral, que, sobre todo, incorpore los mecanismos financieros, hicieron que en esta oportunidad se avanzara por esta senda. Los municipios contaban ahora con facultades para intervenir en la hacienda y dedicar recursos, establecer mecanismos de recuperación, promover medios para recibir crédito y colaboración de los demás ámbitos de gobierno.

Según el especialista Enrique Aguilar Amilpa, en 1988 los servicios de agua potable y alcantarillado en 21 de las 32 entidades federativas se encontraban bajo la administración de los gobiernos estatales y en las 11 restantes los servicios habían sido transferidos a los municipios.

* La descentralización/reconstrucción sectorial, iniciada en 1982 con la creación de una Comisión Nacional del Agua, que se mantuvo en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Recursos Hidráulicos; pero posteriormente, en el año 2000 fue sectorizada en el Sector Medio Ambiente. La vinculación con este sector responsable de los recursos naturales y medio ambiente le da una nueva visión al quehacer sobre este recurso vital. En el contexto mundial el tema del agua ocupa lugar prioritario de los gobiernos y organismos multilaterales, debido a la creciente reducción de la disponibilidad para consumo humano, tanto por la sobreexplotación, contaminación y persistencia de técnicas que desperdician el líquido. A esto, se suman los problemas nacionales de disputa por la propiedad del agua, la insuficiente regulación y control para evitar la contaminación de las fuentes proveedoras, la tala, desmonte e incendios y el avance de la frontera agropecuaria que abaten áreas boscosas necesarias que contribuyen a la generación del líquido.

Los objetivos y políticas de la Comisión, expresaban el interés por:

- a. consolidar el proceso de descentralización;
- b. lograr la autonomía tarifaria,
- c. establecer la suspensión o limitación del servicio,
- d. crear un catálogo de pagos a cargo de usuario,
- e. destinar los ingresos provenientes de la prestación del servicio al mejoramiento del mismo y,
- f. otorgar el carácter de créditos fiscales a los deudos de los usuarios derivados de la prestación del servicio.

Los dos primeros se ajustaban a la reforma constitucional de 1983 y lo demás se orienta a: fortalecer la autonomía de los organismos operadores, dándole facultades para decidir y aprobar las tarifas del agua a fin de que logren autosuficiencia financiera, excluyendo a las legislaturas locales de esto; incrementar su capacidad técnica y administrativa.

Fuente: Aguilar Amilpa, Enrique. Normatividad de los servicios de agua y saneamiento en México, Los casos de Chiapas, Tabasco y Veracruz, Editorial CEPAL, México 2010. Urzúa Venegas, Myriam. Oaxaca, Agua y Saneamiento. Power point, CEPAL 2011. Moscoso, Iván. Tesis. Planeación y administración urbana en la zona conurbada de Cuernavaca, UNAM, 1993.

La historia nos muestra que la administración del recurso agua y la atención del servicio de agua potable y saneamiento en los asentamientos humanos aun no logra establecer la institucionalidad que requiere la diversidad social y política del país. Las disputas por la apropiación continúan, las insuficiencias son manifiestas y la CNA no ha logrado revertir las causas estructurales de los problemas del subsector.

La Comisión Nacional del Agua se encuentra entre imponer su papel de agente facilitador para evitar los conflictos o se despliega como un medio de transformación y reordenamiento de los organismos operadores del agua. Los intereses de los productores del campo y las empresas refresqueras que consumen mucha agua, se enfrentan con los intereses de los pequeños productores del campo y la población urbana que requiere este servicio de los ecosistemas del país.

Todo lo anterior se encuentra cruzado por las políticas de privatización del agua y de los servicios por corrientes económicas que buscan hacer fortunas con la necesidad de la población. Por fortuna, en julio del año 2010 las Naciones Unidas declararon del derecho al agua y al saneamiento como un derecho humano, lo cual facilita al Estado a definir políticas y programas que vayan en el sentido de hacer realidad este derecho para todos.

3. El agua como derecho humano

En la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas, realizada en septiembre de 2000 se aprobó la Declaración del Milenio, de la cual surgieron los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio, un compendio de 8 objetivos alcanzables, con plazos determinados y orientados a atender la pobreza en el Planeta.

La meta 10 del Objetivo 7 busca reducir a la mitad el porcentaje de la población mundial sin acceso seguro al agua potable. Más tarde, durante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, en 2002, se ampliaría el alcance de esta meta incluyendo también el acceso a un saneamiento básico y reconociendo que los recursos hídricos son un factor fundamental para la consecución del resto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esta referencia al saneamiento está actualmente integrada en la meta 10.

Con el fin de contribuir a la gran tarea de reducción de la pobreza y a fin de articular lo que se realizara en agua, en diciembre de 2003, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó, a través de su resolución A/RES/58/217, el período 2005-2015 como Decenio Internacional para la Acción «El agua, fuente de vida». El Decenio comenzó oficialmente el 22 de marzo de 2005, Día Mundial del Agua. El objetivo fundamental del Decenio 2005-2015 es fomentar y promover la generación de esfuerzos para cumplir con los compromisos internacionales adquiridos en materia de agua y saneamiento para 2015. Se busca reforzar la cooperación a todos los niveles gubernamentales, de las instituciones, los grupos sociales, las personas en sus lugares de asentamiento, como sumando esfuerzos con los de otras regiones y el ámbito internacional, de manera que se alcancen los objetivos relacionados con el agua acordados en la Declaración del Milenio, el Plan de Ejecución de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo y la Agenda 21. Lo que haga el conjunto de la sociedad será fundamental para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio en materia de agua y saneamiento.

	<p>El Decenio «El agua, fuente de vida», 2005-2015 fomenta la realización de acciones y espera logros de máximo impacto en la solución del problema de suministro y administración del agua.</p> <p>www.un.org/waterforlifedecade.</p>
---	---

Posteriormente, en el 2002, en el seno de Naciones Unidas se ha discutido por muchos años sobre el carácter de derecho humano del agua, por sí misma y no como anexo de otros aspectos o derechos. En noviembre de 2002 el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirmó que el acceso a cantidades suficientes de agua potable para usos personal y doméstico era un derecho humano fundamental de todas las personas. En su observación general N°. 15 sobre la aplicación de los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité señaló que el "derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos."

Aunque no es jurídicamente vinculante para los 146 Estados que han ratificado el Pacto Internacional, la observación general tuvo por objetivo facilitar y promover la aplicación del mismo.

Finalmente, en el período de sesiones del año 2010, las Naciones Unidas, con base en la propuesta liderada por el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales Ayma, reconocen el derecho al agua potable y al saneamiento básico como Derechos Humanos Universales.

4. Agua y saneamiento en los objetivos de desarrollo del milenio

La Declaración del Milenio, aprobada por 189 países y firmada por 147 jefes de estado en la Cumbre del Milenio, llevada a cabo en septiembre de 2000, es el compromiso de todos ellos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), cuyo documento establece 8 objetivos, 21 metas cuantificables y 60 indicadores para evaluar su cumplimiento en el 2015.

La falta de agua y saneamiento contribuye a que las familias sean más pobres, tanto porque deben comprar en el mercado lejano el líquido o porque la falta del mismo le provoca otros gastos para su alimentación o salud que no puede cubrir.

Desde una perspectiva de Prevención de desastres, los Objetivos de Desarrollo del Milenio comprenden un paquete mínimo de acciones para prevenir desastres de salud, hambre en millones de personas en el mundo.

Con base en los acuerdos en el seno de Naciones Unidas, se le imprime el nuevo argumento al qué hacer de los gobiernos y al conjunto de la sociedad, pero sobre todo a la responsabilidad del Estado, para asegurar que se materialice el derecho al agua potable y al saneamiento básico, como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida de todos. Esto refuerza la importancia de trabajar en el cumplimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio.

RECUADRO 9 EL AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO COMO DERECHOS HUMANOS

El sexagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas (ONU) aprobó ayer una histórica resolución, a iniciativa de Bolivia, que reconoce al agua potable y al saneamiento básico como derechos humanos universales y coronó una intensa campaña internacional liderada por el presidente del Estado Plurinacional, Evo Morales Ayma.

Tras 15 años de debates, 122 países votaron a favor de una resolución de compromiso redactada por Bolivia que consagra ese derecho, mientras que 41 países se abstuvieron. El texto de esa histórica resolución señala:

La Asamblea General, recordando sus resoluciones 54/175, de 17 de diciembre de 1999, sobre el derecho al desarrollo, 55/196, de 20 de diciembre de 2000, por la que proclamó 2003 Año Internacional del Agua Dulce, 58/217, de 23 de diciembre de 2003, por la que proclamó el Decenio Internacional para la Acción, “El Agua, Fuente de Vida” (2005-2015), 59/228, de 22 de diciembre de 2004, 61/192, de 20 de diciembre de 2006, por la que proclamó 2008 Año Internacional del Saneamiento, y 64/198, de 21 de diciembre de 2009, sobre el examen amplio de mitad de período de las actividades del Decenio Internacional para la Acción, “El Agua Fuente de Vida”, el Programa 21 de junio de 1992, el Programa de Hábitat de 1996, el Plan de Acción de Mar del Plata de 1977, aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de junio de 1992,

Recordando también la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y el Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, de 12 de agosto de 1949,

Recordando además todas las resoluciones anteriores del Consejo de Derechos Humanos sobre “los derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento”, inclusive las resoluciones del Consejo 7/22, de 28 de marzo de 2008, y 12/8, de 1 de octubre de 2009, relativas al derecho humano al agua potable y el saneamiento, el Comentario General núm. 15 (2002) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) y el informe del Alto Comisionado de las

Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como el informe de la experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento,

Profundamente preocupada porque aproximadamente 884 millones de personas carecen de acceso al agua potable y más de 2.600 millones de personas no tienen acceso al saneamiento básico, y alarmada porque cada año fallecen aproximadamente 1,5 millones de niños menores de 5 años y se pierden 443 millones de días lectivos a consecuencia de enfermedades relacionadas con el agua y el saneamiento,

Reconociendo la importancia de disponer de agua potable y saneamiento en condiciones equitativas como componente integral de la realización de todos los derechos humanos,

Reafirmando la responsabilidad de los Estados de promover y proteger todos los derechos humanos, que son universales, indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí, y que deben tratarse de forma global y de manera justa y equitativa y en pie de igualdad y recibir la misma atención,

Teniendo presente el compromiso contraído por la comunidad internacional de cumplir plenamente los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y destacando a ese respecto la determinación de los Jefes de Estado y de Gobierno, expresada en la Declaración del Milenio, de reducir a la mitad para 2015 la proporción de la población que carezca de acceso al agua potable o no pueda costearlo y que no tenga acceso a los servicios básicos de saneamiento, según lo convenido en el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social (“Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo”),

1. Declara el derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos;

2. Exhorta a los Estados y las organizaciones internacionales a que proporcionen recursos financieros y propicien el aumento de la capacidad y la transferencia de tecnología por medio de la asistencia y la cooperación internacionales, en particular a los países en desarrollo, a fin de intensificar los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento;

3. Acoge con beneplácito la decisión del Consejo de Derechos Humanos de pedir a la experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento que presente un informe anual a la Asamblea General, y alienta a la experta independiente a que siga trabajando en todos los aspectos de su mandato y, en consulta con todos los organismos, fondos y programas pertinentes de las Naciones Unidas, incluya en el informe que presente a la Asamblea en su sexagésimo sexto período de sesiones las principales dificultades relacionadas con la realización del derecho humano al agua salubre y potable y el saneamiento, y el efecto de estas en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Ningún país votó en contra

La Asamblea General de Naciones Unidas (ONU) aprobó ayer una resolución a iniciativa de Bolivia que reconoce al agua potable y al saneamiento básico como derechos humanos universales.

El texto fue presentado por el embajador boliviano ante el organismo internacional, Pablo Solón, quien confirmó que la iniciativa fue ratificada con el respaldo de 122 países y ningún voto en contra.

La iniciativa boliviana tuvo el copatrocinio de países como Angola, Antigua y Barbuda, Arabia Saudita, Azerbaijani, Bahrein, Bangladesh, Benin, Eritrea, Burundi, Congo, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Fiji, Georgia, Guinea, Haití, Islas Salomón, Madagascar, Maldivas, Mauricio, Nicaragua, Nigeria, Paraguay, República Centroafricana, República Dominicana, Samoa, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Serbia, Seychelles, Sri Lanka, Tuvalu, Uruguay, Vanuatu, la República Bolivariana de Venezuela, y Yemen.

La importancia de que todos tengan agua y el saneamiento no la discute nadie, pues ello contribuye, también, a lograr los otros Objetivos de Desarrollo del Milenio, pues los problemas para erradicar la pobreza y el impulso de medios para establecer bases para un desarrollo humano integral están concatenados y funcionan de manera sistémica. Para mostrar esto, hacemos un recorrido por cada uno de los 7 objetivos de carácter sustancial y del objetivo 8 que trata de los mecanismos económicos para materializar los demás, estableciendo algún vínculo con el tema de agua y saneamiento.

a) Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.

	<ul style="list-style-type: none"> * Lo primero con lo que debe contar una persona y familia para salir de la pobreza, es trabajo digno y con paga justa, porque de esto depende que tengan acceso a satisfactores básicos, como el agua, y que tengan una buena alimentación y opciones para atender la salud. Esto permite, realmente, romper el círculo de la pobreza. * El abastecimiento de agua potabilizada, evita que las personas adquieran enfermedades, sobre todo los niños, y ello reduce el gasto en salud de las familias. * La existencia de servicios de saneamiento adecuados, permite reducir la contaminación ambiental, evitar enfermedades a la población y con ello reducir los costos sanitarios de las familias. * Para lograr que integrantes de familias pobres, sobre todo mujeres, se puedan dedicar a actividades productivas, es necesario evitarles la búsqueda del agua a distancias largas, pues consumen gran parte de su tiempo en la obtención del líquido vital. * El acceso a alimentos de familias pobres podría facilitarse si se asentaran en lugares cercanos al agua, donde pueden elaborar sus alimentos. Del mismo modo, si los gobiernos administran bien el recurso agua y se distribuye con equidad social y regional, todos pueden tener acceso y contar con medios para salir de la pobreza. * El agua es un recurso fundamental para erradicar la pobreza, así como para lograr alimentos para todos.
---	---

b) Objetivo 2: Educación primaria universal

	<ul style="list-style-type: none"> * La educación y capacitación son herramientas fundamentales para prepararse y enfrentar la responsabilidad del trabajo, por ello es imprescindible que la población de las zonas pobres no se distraiga en labores productivas o en acarreo de agua y se les ofrezca el tiempo necesario para que estudien. Sin duda esto debe ir acompañado de políticas y programas de trabajo, salud y alimentación para el conjunto de la población. * A través de la enseñanza básica se pueden introducir prácticas y costumbres sanitarias para evitar que las niñas y niños vayan difundiendo en la familia esos conocimientos y se logre un avance en saneamiento. Del mismo modo, que la existencia de infraestructura de saneamiento en las escuelas evita que se generen enfermedades y con ello decaiga la asistencia y aprovechamiento escolar. * La educación es uno de los mayor recursos que tienen las personas para convivir y desarrollarse, por es importante que desde los niveles básicos se enseñe a conocer y respetar la naturaleza, a cuidar el agua y a evitar la contaminación ambiental por el inadecuado saneamiento.
---	---

c) Objetivo 3: Igualdad entre los géneros y empoderamiento de la mujer

	<ul style="list-style-type: none"> * En el plano del agua y saneamiento básico, cuando la familia cuenta con estos servicios las labores de salubridad y mantenimiento de las casas es más fácil, consume menos tiempo y resulta menos difícil el desarrollo familiar. Todo esto crea condiciones para que los diversos miembros de la familia asuman responsabilidades sobre las labores del hogar y las mujeres pueden contar con tiempo para estudiar o trabajar. * La costumbre de que sólo las mujeres se responsabilicen de las labores domésticas se irá
---	---

	reduciendo con educación y mejores condiciones de vida de las familias, de tal manera que se adquiriera la consciencia de que el hombre también debe realizar tareas del hogar y que la mujer tiene muchas capacidades para dedicarse a diferentes tipos de trabajo. El saneamiento va más allá de la red de alcantarillado y debe considerarse la condición de salubridad de todo el hogar y su exterior, labores a las cuales deben asumir ambos géneros.
--	---

d) Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños

	<p>* La existencia de agua potabilizada en hogares con niños es fundamental, pues ello evita que se enfermen de males muy conocidos, por los que se mantienen altas las tasas de morbilidad y mortalidad de los lactantes y los niños.</p> <p>* Con una cantidad de agua adecuada, los niños pueden crecer sanos y ello permite reducir los costos de medicamentos y todo lo demás que implica tener niños enfermos.</p>
---	--

e) Objetivo 5: Mejorar la salud materna

	<p>* La salud materna es una necesidad básica, por ello se deben ampliar y reconocer para todas las mujeres sus derechos pre y post natales, como también de los hombres para que ayuden en la crianza de los bebés y niños. En las familias en condición de pobreza el trabajo de la mujer se multiplica, pues debe consumir más tiempo y esfuerzo en la obtención de recursos como el agua o trabajar más en las labores de saneamiento. Todo esto pone en riesgo la salud de la mujer y de la cría por nacer. Por ello es imprescindible que se mejoren las condiciones de trabajo, del hábitat y de los servicios básicos de agua y saneamiento para mejorar la salud materna.</p> <p>* Otro aspecto que vincula la existencia de agua potable y los servicios de saneamiento básico con la salud materna se expresa en la necesidad de que existan instituciones de salud adecuados que aseguren la higiene antes, durante y después del parto.</p>
---	--

f) Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades

	<p>* La falta de agua potable y de saneamiento básico contribuyen a generar enfermedades como la malaria, paludismo y el dengue. Por el contrario, un adecuado servicio de agua de calidad y saneamiento facilita la atención a enfermos de cualquier tipo; pero sobre todo contribuyen a evitar que crezca el cuadro de enfermedad a quienes padecen de insuficiencias orgánicas.</p>
---	--

g) Objetivo 7: Sostenibilidad del medio ambiente

	<p>* La relación del agua y saneamiento básico con el medio ambiente tiene varios puntos de encuentro. En primer término, una adecuada preservación de los recursos naturales, sobre todo de bosques, permiten que se mantenga el ciclo del agua, por el contrario, si continúa la tala inmoderada, si se avanza con la frontera agropecuaria sobre bosques y las ciudades consumen las áreas verdes, se reduce el espacio y condiciones para mantener estable el clima y los ciclos del agua.</p> <p>* Si no existe infraestructura adecuada -red de alcantarillado, plantas de tratamiento y otros para el saneamiento en los asentamientos humanos, se provoca una contaminación de aguas, suelo y aire, que incide en enfermedades de las personas. Por ello, las ciudades y municipios saludables, que debieran ser todos, requieren contar con sistemas de agua potable y alcantarillado.</p> <p>* En el plano de la producción agrícola, frutícola y forestal es necesario eliminar el uso de plaguicidas químicos, porque contaminan el suelo, aire y agua, transformando el ambiente y dejando a los suelos sin capacidad agrológica al corto plazo.</p>
---	---

h) Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

	<p>* Este objetivo debe tener grana atención de los gobiernos, pues de la posibilidad de asociaciones depende el respaldo financiero. Este aspecto es el más difícil de trabajar en la actualidad debido al cruce de intereses entre quienes se quieren apropiar de los recursos naturales con los gobiernos que quieren fortalecer el Estado para redistribuir y con la mayorías sociales que son las que sufren los problemas de la pobreza.</p> <p>Sin duda que resolver los problemas del agua y saneamiento será un paso importante; pero falta la otra mitad de la población del mundo y los nuevos pobres que se han generado en esta última década. Mucho trabajo queda por hacer y será necesario concentrar esfuerzos para impactar lo mejor posible con las obras y acciones.</p>
---	--

Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de ONU. Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El mayor esfuerzo está en construir sustentabilidad a partir de erradicar la pobreza, a partir de eliminar los déficits en satisfactores básicos, de lo contrario sólo se estará “administrando” una situación para evitar males mayores. Vivimos la época de la inseguridad; pero no debemos acostumbrarnos a ella, como tampoco dejar de hacer algo por avanzar hacia un futuro de bien vivir.

El enfoque del Plan Nacional de Desarrollo sobre la protección civil en el país, considera que los riesgos de desastres no sólo están en las manifestaciones de la naturaleza, sino también en riesgos provocados por la acción humana, entre cuyos factores podemos identificar los institucionales, sociales, económicos o políticos. Conforme a esta afirmación, muy correcta me parece, es necesario eliminar la vulnerabilidad social y económica en el país.

El tratamiento integral y combatiendo las causas de los problemas, es lo mejor, y lo único, que se puede hacer para evitar desastres y, simultáneamente, cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Los fenómenos hidrometeorológicos agravados por el calentamiento global, en conjunto con los fenómenos geológicos ponen en peligro la vida humana y las condiciones para el construir sustentabilidad, por ello es importante atender los ordenamientos de las Leyes y Programas que tienen los distintos órdenes de gobierno. Junto con conocer la parte operativa del Sistema Nacional de Protección Civil, es conveniente participar en su instrumentación y hacer propuestas para mejorar las propias leyes, reglamentos y programas del ámbito local, estatal y nacional.

E. INSTRUMENTOS DE APOYO EN LA PREVENCIÓN DEL RIESGO

1. Mecanismo para monitoreo y representación gráfica del riesgo

El Centro Nacional de Prevención de Desastres –CENAPRED- cuenta con varios mecanismos e instrumentos de trabajo para el monitoreo de desastres. En primer término se tiene el Centro Nacional de Comunicaciones (teléfono para el público 01 800 0041300) y, además se cuenta con la Unidad de Inteligencia Epidemiológica y Sanitaria. Ambas instancias dependen de la Dirección General de Protección Civil, de la Secretaría de Gobernación.

Adicionalmente, se cuenta con el Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades, dependiente de la Secretaría de Salud.

El CENAPRED tiene elaborado el Atlas Nacional de Riesgo, que muestra, entre otros aspectos, los lugares vulnerables en el país. La mayoría de las entidades federativas tiene su propio Atlas; pero en el ámbito municipal falta cumplir con la elaboración de este instrumento.

2. Evaluación de los desastres.

México está fortaleciendo su capacidad de evaluación de las pérdidas que genera un desastre. El Propio CENAPRED, con apoyo de la Secretaría de Salud y otras dependencias públicas realizan la evaluación. Actualmente se han apoyado en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL- para llevar a cabo evaluaciones. Se espera que equipos técnicos vayan adquiriendo experiencia para que asuman esta tarea directamente.

3. Sistema de Alerta Temprana

Fotografía 1
Sistema de alerta temprana



Actualmente se cuenta con el Sistema de Alerta Temprana para Ciclones Tropicales (SIAT-CT) en todo el país, incorporando unidades existentes en entidades federativas no costeras. Para el caso de riesgo volcánico se cuenta con monitoreo a los volcanes Popocatepetl, Citlaltépetl, Del Fuego y Tacaná. La observación computarizada muestra una imagen que se actualiza cada minuto.



En cuanto al riesgo sísmico se monitorea las áreas más recurrentes, que incluye la placa de Cocos, bajo la placa continental en los estados de Guerrero y Oaxaca. En el sistema de Alerta Temprana participan todas las dependencias que forman parte del SINAPROC.

FOTOGRAFÍA 2
VOLCÁN POPOCATÉPETL, ALTZOMONI TLAMACAS



Fuente: CENAPRED.

F. LAS DECLARATORIAS DE EMERGENCIA Y DE DESASTRE

El artículo 29 de la Ley General de Protección Civil define que “Cuando la capacidad operativa y financiera de las entidades federativas para la atención de un desastre haya sido superada, éstas podrán solicitar el apoyo del Gobierno Federal para tales efectos.

Las dependencias y entidades federales serán las instancias responsables de atender los efectos generados por un desastre en el patrimonio de la Federación, y en su caso, de coadyuvar con los gobiernos de las entidades federativas.”

¿Qué es una Declaratoria de Emergencia?

La Declaratoria de Emergencia es el acto administrativo de reconocimiento que hace la Secretaría de Gobernación, como Instancia Coordinadora del Sistema de Protección Civil del país, de uno o varios municipios o delegaciones políticas de alguna o algunas entidades federativas, que se encuentran ante la inminencia o alta posibilidad de que se presente un fenómeno perturbador de origen natural, que pueda provocar un daño y dificultades para la seguridad e integridad de la población. Dicha Declaratoria podrá subsistir aun ante la presencia de una Declaratoria de Desastre.

¿Qué es una Declaratoria de Desastre?

Es la manifestación pública del Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, y a solicitud de alguna entidad federativa o dependencia federal, de que ha ocurrido un desastre en un lugar y tiempo determinado, que ha causado daños tanto a las personas, viviendas, servicios e infraestructura pública Federal, estatal y/o municipal.

La Declaratoria es un requisito básico para que las entidades federativas o las dependencias federales puedan acceder a los recursos del Fondo de Desastres Naturales –FONDEN- y así poder aportar recursos ambas partes para la normalización de los servicios públicos o reconstruir los daños sufridos en las viviendas de la población de bajos ingresos o en la infraestructura pública Federal, estatal y/o municipal.

1. Diferencia entre una declaratoria de emergencia y una declaratoria de desastre.

1. La Declaratoria de Emergencia es un acto preventivo ante la inminencia de un problema socioambiental, que está dirigido a la atención de la vida y la salud de la población.
2. La Declaratoria de Desastre se hace una vez ocurrido el fenómeno socioambiental y tiene por objeto aportar recursos para la recomposición de las condiciones anteriores al hecho, mediante la reconstrucción y reparación de los daños sufridos en las viviendas y la infraestructura pública.

CUADRO 4 FENÓMENOS POR LOS QUE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN PUEDE EMITIR DECLARATORIA DE EMERGENCIA DE DESASTRE NATURAL

Fenómeno	Entidad verificadora
Hidrometeorológicos Sequía atípica e impredecible; ciclón (en sus diferentes manifestaciones: depresión tropical, tormenta tropical y huracán); lluvia torrencial; nevada y granizada; inundación atípica; tornado	Comisión Nacional del Agua -CONAGUA-
Geológicos Sismo, erupción volcánica, alud, maremoto	Centro Nacional de Prevención de Desastres -CENAPRED-
Incendio Forestal	Comisión Nacional Forestal -CONAFOR-

Fuente: Centro Nacional de Prevención de Desastres. www.cenapred.unam.mx.

G. RECURSOS PARA ATENDER DESASTRES

1. En el ámbito urbano y bienes públicos en el campo

El Sistema de Protección Civil cuenta con recursos financieros, presupuestables cada año por la Cámara de Diputados, para atender necesidades creadas por los desastres y su instrumento básico es el Fondo Nacional de Desastres Naturales –FONDEN–

Además de lo anterior, el FONDEN atiende los requerimientos de apoyos a infraestructura pesquera y acuícola como:

- La rehabilitación de los sistemas lagunares, costeros, esteros, aguas interiores y bahías que son propiedad de la Nación y del dominio público,
- Rehabilitación de infraestructura básica de uso común propiedad de la Federación, de las entidades federativas o de los municipios y que no estén concesionados a particulares,

Lo anterior se operará de acuerdo con los instrumentos, apoyos, montos y condiciones previstos en el “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales”.

2. En el campo, sector agropecuario

Para el ámbito rural existe el CADENA, que es el Componente Atención a Desastres Naturales, que maneja la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, SAGARPA.

El objetivo específico del CADENA es “Apoyar a productores agropecuarios, pesqueros y acuícolas de bajos ingresos para reincorporarlos a sus actividades en el menor tiempo posible ante la ocurrencia de contingencias climatológicas atípicas, relevantes, no recurrentes e impredecibles...”, tal como está definido en el Artículo 19, fracción I, del “Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación”, que fue publicado en el D.O.F. el día 31 de diciembre de 2008.

3. El fondo de desastres naturales -FONDEN

El creciente número de desastres que se presentaban en el país hacía que el Presupuesto nacional sufriera constantes ajustes, para atender las emergencias. Frente a esta situación, en 1996 el Gobierno Federal constituyó una reserva de previsión denominada Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), con el objeto de evitar distraer recursos de otros programas para atender los desastres

El Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) es un instrumento público que contribuye a resolver necesidades financieras para atender los efectos de los desastres naturales, cuya magnitud supere la capacidad financiera y de respuesta de las dependencias y entidades paraestatales y de entidades federativas.

El 13 de junio de 2003, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman los artículos 3º y 4º de la Ley General de Protección Civil, para que se incluyera en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año, el Fondo para la Prevención de Desastres Naturales, estableciendo los montos para la operación anual, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Gobernación para su coordinación.

Sus principios de acción, además de respetar las competencias y responsabilidades de cada orden de gobierno, se concentran en la corresponsabilidad, complementariedad, oportunidad y transparencia.

El FONDEN comprende diversos mecanismos operativos que están regulados por las Reglas de Operación del propio Fondo y de los procedimientos derivados de los mismos:

1. El Fondo Revolvente.
2. El Fondo para la Prevención de Desastres Naturales.
3. El Fideicomiso Preventivo para Desastres Naturales.

La ejecución tanto del Programa Fondo de Desastres Naturales como del Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales, así como los recursos que otorgan se regulan por lo establecido en sus Reglas de Operación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo del 2009, bajo el título de “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales”.

En cuanto al Fondo Revolvente, su mecánica operativa está prevista en el “ACUERDO que establece los lineamientos para emitir las declaratorias de emergencia y la utilización del Fondo Revolvente”, publicado en el D.O.F. el 31 de diciembre de 2008.

a) El Fondo Revolvente

Este Fondo es un Instrumento financiero a cargo de la Secretaría de Gobernación, cuyo objetivo es la adquisición de suministros de auxilio para responder de manera inmediata a las necesidades

urgentes, ante la inminencia o alta probabilidad de que ocurra un desastre, para la protección de la vida y la salud de la población. Su administración está a cargo de la Secretaría de Gobernación y se activa a partir de la Declaratoria de Emergencia.

Los principales suministros son: alimentos, agua para beber, artículos de abrigo y protección, herramientas, artículos de limpieza y de aseo personal, servicios, así como medicamentos, materiales de curación, control de vectores y otros productos empleados en salud pública para prevenir o controlar brotes de enfermedades asociadas a los desastres naturales.

La operación del Fondo Revolvente del FONDEN se realiza mediante la adquisición directa de los bienes por la Secretaría de Gobernación y luego son entregados, por sus proveedores, a las autoridades de las entidades federativas. Los gobiernos estatales son los responsables de distribuirlos directamente a la población afectada o, en su caso, a través de los municipios declarados en emergencia. El proceso se encuentra regulado en el *“ACUERDO que establece los lineamientos para emitir las declaratorias de emergencia y la utilización del Fondo Revolvente”*, publicado en el D.O.F. el 31 de diciembre de 2008.

¿Cómo participan los municipios?

En general la regulación sobre Protección Civil, la participación del gobierno municipal es limitada. En el caso del Fondo Revolvente, los municipios o delegaciones políticas deben la coordinación con las autoridades estatales, a fin de que les consideren en las solicitudes de declaratorias de emergencia y en consecuencia que la población afectada de sus municipios esté en posibilidades de acceder a los bienes que se proporcionan mediante la operación del Fondo Revolvente/FONDEN.

b) El Fondo para la Prevención de Desastres Naturales, FOPREDEN

Este Fondo surge de la Reforma de los artículos 3º y 4º de la Ley General de Protección Civil, el 13 de junio de 2003, que da cabida a un Decreto que tuvo como principal objeto se incluyera en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año, el Fondo para la Prevención de Desastres Naturales, estableciendo los montos para la operación de cada uno de ellos conforme a las disposiciones aplicables, y bajo la responsabilidad de la Secretaría de Gobernación para su coordinación.

El 10 de octubre de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales, con la finalidad de proporcionar recursos a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y a las entidades federativas, destinados a la realización de acciones y mecanismos tendientes a reducir riesgos, así como evitar o disminuir los efectos del impacto destructivo de los fenómenos naturales sobre la vida y bienes de la población, los servicios públicos y el medio ambiente.

Posteriormente, el 15 de agosto del 2006 se publicó el Acuerdo que establece las Reglas del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales, que modifican las reglas de operación anteriores, a efecto de mejorar su procedimiento, ampliar el número de proyectos con posibilidad de ser presentados y permitir la existencia de proyectos en cartera para el uso de los recursos en caso de cancelación o desistimiento de un proyecto autorizado.

La existencia de este fondo no sustituye la responsabilidad que corresponde a los tres órdenes de gobierno, para prever en sus respectivos presupuestos, recursos destinados a la realización de acciones preventivas, contemplando entre las líneas generales de acción, lo siguiente:

Es un instrumento que se programa en el Ramo General 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, cuyos recursos son autorizados cada año por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Se accede mediante una solicitud presentada por los gobernadores o jefe de gobierno o, en su caso, por el titular de una dependencia federal. Esta solicitud se debe presentar a la Coordinación General de Protección Civil dentro del período que comprende del 1 de enero hasta el 15 de marzo de cada año calendario, anexando a dicha solicitud el proyecto respectivo con las acciones preventivas que se pretenden realizar.

Los tipos de proyectos que se pueden apoyar con los recursos del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales son:

1. Los orientados a la realización de acciones preventivas para la identificación de un riesgo;
2. Los enfocados a la mitigación o reducción de algún fenómeno natural, y
3. Para fomentar la cultura de la prevención y la autoprotección de la población ante la presencia de una catástrofe natural.

c) El fideicomiso preventivo -FIPREDEN

Es un fideicomiso público, sin estructura, de recursos que no son programables destinados para acciones preventivas necesarias y urgentes, que no pudieron ser incorporadas al programa anual de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y/o de las entidades federativas del país. Lo constituye la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de fideicomitente único del Gobierno Federal, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 32 de la Ley General de Protección Civil. Este fideicomiso es coordinado por la Secretaría de Gobernación a través de la Coordinación General de Protección Civil, teniendo como institución fiduciaria al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C. Este Fideicomiso se nutre con recursos del 20% de los remanentes del Programa FONDEN, que fue aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal. Si no existiese remanente, los recursos se integran con cargo al FONDEN, hasta un 20% del mismo.

Cabe señalar que para que las entidades federativas puedan acceder a los recursos del FIPREDEN, deberán suscribir con la Secretaría, un Convenio Marco en términos de la Ley de Planeación, de la Ley General de Protección Civil y demás normatividad aplicable, en el cual quede manifiesto su compromiso de apegarse al contenido de la normatividad que regula al FIPREDEN.

d) Sectores apoyados y coparticipación en caso de una Declaratoria de Desastre

Con base en las Reglas de operación del FONDEN, en la reparación, reconstrucción o restitución de la infraestructura pública, los recursos aportados se hacen en la proporción siguiente:

CUADRO 5
COBERTURA A INFRAESTRUCTURA PÚBLICA

Tipo de infraestructura pública	Porcentaje de recursos	
	FONDEN	Entidades Federativas, municipios o Delegaciones Políticas
1. Comunicaciones y transportes		
Federal	100	0
Estatad o del Distrito Federal	50	50
Municipal o delegacional	50	50
2. Hidráulica		
Federal	100	0
Estatad o del Distrito Federal	50	50
Municipal o delegacional	50	50
3. Física educativa, deportiva y de salud		
3.1. Bienes Inmuebles		
Federal	100	0
Estatad o del Distrito Federal	50	50
Municipal o delegacional	50	50
3.2 Bienes Muebles		
Federal	100	0
Estatad o del Distrito Federal	50	50
Municipal o delegacional	50	50
4. Urbana municipal	40	60
5. Disposición final de residuos sólidos urbanos	50	50
6. Eléctrica	100	0
7. Naval (infraestructura a cargo de la Secretaría de Marina)	100	0
8. Turística (infraestructura a cargo del Fondo Nacional de Fomento al Turismo)	100	0
9. Pesquera (fuera de las Administraciones Portuarias Integrales) y básica acuícola		
Federal	100	0
Estatad o del Distrito Federal	50	50
Municipal o delegacional	50	50

Fuente: Reglas de Operación del FONDEN.

CUADRO 6
COBERTURA A RECURSOS FORESTALES Y DE VIVEROS, ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS,
CAUCES DE RÍOS Y LAGUNAS

Recursos naturales	Porcentaje de recursos	
	FONDEN	Entidades Federativas, municipios o Delegaciones Políticas
1. Recursos Forestales y de viveros		
Federal	100	0
Estatad, Municipal o delegacional	50	50
2. Areas naturales protegidas		
Federal	100	0
Estatad, Municipal o delegacional	50	50
3. Cauces de ríos y lagunas		
Federal	100	0

Fuente: Reglas de Operación del FONDEN.

CUADRO 7
SECTOR VIVIENDA

Acciones de vivienda para damnificados	Porcentaje de recursos	
	FONDEN	Entidades Federativas, municipios o Delegaciones Políticas
1. Reparación y reconstrucción	70	30
2. Reubicación y construcción:		
Adquisición de suelo apto para reubicación	10	90
Introducción de los servicios urbanos básicos	20	80
Construcción en el mismo lugar	70	30

Fuente: Reglas de Operación del FONDEN.

CUADRO 8
COBERTURA AL PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO, ARTÍSTICO E HISTÓRICO

Tipo de Propiedad	Porcentaje de recursos	
	FONDEN	Entidades Federativas, municipios o Delegaciones Políticas
1. Nacional		
Bienes muebles e inmuebles arqueológicos	100	0%
Bienes arqueológicos en custodia de personas físicas o morales	0	100
Bienes muebles nacionales	100	0
2. Federal		
Bienes inmuebles artísticos e históricos con acuerdo de destino o bajo custodia de la Federación o dedicados al culto público	100	0
Bienes inmuebles artísticos e históricos con acuerdo de destino o bajo custodia de Entidades Federativas, municipios o delegaciones políticas	50	50

Bienes inmuebles artísticos e históricos con acuerdo de destino o bajo custodia de personas físicas o morales particulares	50	50
Bienes muebles federales	100	0
3. E estatal, municipal o delegacional		
Bienes inmuebles artísticos o históricos	50	50
Bienes muebles estatales, municipales o delegacionales	50	50

Fuente: Reglas de Operación del FONDEN.

**CUADRO 9
COBERTURA A LA ZONA COSTERA**

Tipo de Propiedad	Porcentaje de recursos	
	FONDEN	Entidades Federativas, municipios o Delegaciones Políticas
Federal	100	0
E estatal o Municipal	50	50

Fuente: Reglas de Operación del FONDEN.

¿Quiénes pueden solicitar los recursos del FONDEN para la reconstrucción?

Las entidades federativas, a través de sus gobernadores o jefe de gobierno, o las dependencias federales a solicitud de sus titulares.

e) Recursos para acciones de aseguramiento de bienes públicos

El FONDEN cuenta con recursos para elaborar e impulsar acciones de estudio para aseguramiento. Las reglas de operación las emiten las Secretarías de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público. En cualquier caso, se aporta una parte del monto requerido por el Fonden y la otra la entidad pública respectiva.

**CUADRO 10
RECURSOS PARA ACCIONES DE ASEGURAMIENTO DE BIENES PÚBLICOS**

Acciones para la Estrategia	Soporte Económico (Porcentaje del costo total de la acción para la estrategia)	Plazo de ejecución de la Acción para la Estrategia
Identificación de Bienes Identificar la totalidad de los bienes bajo su responsabilidad que sean susceptibles de recibir apoyo del FONDEN	Hasta el 70	6 meses
Estudios de riesgo Identificar los riesgos a los que están expuestos los bienes	Hasta el 70	5 meses
Definición del esquema Definir un esquema de administración y transferencia de riesgos	Hasta el 70	3 meses

Fuente: Reglas de Operación del FONDEN

H. MARCO LEGAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

El quehacer estatal parte de su marco legal, que como parte de la Federación es dependiente y compatible al de ésta y con ello articula la institucionalidad en materia de Protección Civil hacia el orden de gobierno nacional y hacia el orden municipal.

En general, todas las leyes de las entidades federativas tienen el mismo contenido básico, pues para elaborar y discutir la Ley Estatal, se toma como referencia la Ley General que emite la Federación y sobre ella se hacen adiciones, innovaciones o adecuaciones de acuerdo a las condiciones específicas de la Entidad Federativa con relación al tema. Por esta razón las leyes sobre protección civil de los Estados de Chiapas, Tabasco y Veracruz tienen coincidencias, aunque el orden en que lo expresan pueda ser diferente y algunos énfasis en cuanto a atribuciones y formas de operar, que responden a las condiciones geopolíticas de cada estado.

Con el propósito de conocer los aspectos más relevantes de las leyes estatales, presentaremos los que tienen relación con su contenido y operación.

CUADRO 11
MARCO LEGAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Chiapas cuenta con la Ley de Protección Civil para el Manejo Integral de los riesgos de desastres del Estado de Chiapas. Decreto 146, publicado en el Periódico Oficial del Periódico Oficial del 5 de febrero de 1997, Actualizada y publicada en el Periódico Oficial el 30 de marzo de 2011.	Para el caso de Tabasco tomamos la Ley de Protección Civil del Estado de Tabasco, emanada del Decreto 113, publicado en el Periódico Oficial el 19 de diciembre de 1998, que actualmente se encuentra actualizada.	En cuanto a Veracruz, se tiene la Ley 226 de Protección Civil para el Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, que derogó todas las normas anteriores en la materia, y fue enviada a publicación por el Gobernador del Estado el 24 de enero de 2008.
---	--	---

Fuente: Elaboración Propia a partir de las Leyes estatales respectivas.

En el cuerpo de las Disposiciones Generales, primeros artículos, se establece el carácter de “orden público y de interés general” de sus definiciones legales, con el objeto de darle base legal, en el estado correspondiente, a “las normas, criterios, principios a las que se sujetarán los programas, políticas y acciones de protección civil”

Al mismo tiempo, definen, entre otros aspectos:

a) Las bases institucionales, legales, técnicas y presupuestarias para la prevención, auxilio, recuperación y mitigación, ante la presencia de un fenómeno perturbador de origen natural o humano;

b) Los mecanismos y procedimientos para llevar a cabo las acciones de prevención, auxilio y recuperación, para la salvaguarda de las personas, sus bienes, el entorno y el funcionamiento de los servicios vitales y sistemas estratégicos, en los casos de emergencia y desastre;

c) Los fundamentos y condiciones de integración y funcionamiento del Sistema Estatal de Protección Civil; y

d) Los criterios y principios para generar una cultura de la protección civil, de la participación y de la autoprotección en sus habitantes.

Otro aspecto importante en las leyes es su definición sobre la aplicación de las mismas y los primeros responsables de hacerlo son las propias autoridades en tanto esta es una función pública que no puede soslayar ningún gobierno.

En este caso, la autoridad responsable es el Titular del Ejecutivo Estatal, que lo hace por conducto de el Área Administrativa de Protección Civil del Gobierno del Estado y, al mismo tiempo, las dependencias y organismos que forman parte del Sistema Estatal, y a los Ayuntamientos existentes en dicho estado.

Las Unidades Administrativas en los estados de estudio son: Chiapas: Instituto de Protección Civil para el manejo integral de los riesgos de desastres; Tabasco: Dirección General de Protección Civil; Veracruz: Secretaría de Protección Civil.

Luego, tienen importancia en la Ley las definiciones sobre los temas que trata, autoridades e instituciones, de tal manera que todo quede claro en cuanto a los entes participantes directamente en la operación de las normas. Para el caso que tratamos, desastres hidrometeorológicos, la Leyes definen:

CUADRO 12 DEFINICIÓN DESASTRES METEOROLÓGICOS

Fenómeno perturbador	<p>Art. 5. I. Amenaza.- Evento físico potencialmente perjudicial, fenómeno o actividad humana que puede causar pérdida de vidas o lesiones, daños materiales, grave perturbación de la vida social y económica o degradación ambiental.</p> <p>Art.2.I.- Agentes Destructivos.- A los fenómenos de carácter geológico, hidrometeorológico, químico-tecnológico, sanitario-ecológico, y socio-organizativo que puedan producir riesgo, emergencia o desastre.</p> <p>Art. 3. I. Agente perturbador o calamidad.- El fenómeno de carácter geológico, hidrometeorológico, químico tecnológico, sanitario ecológico, o socio organizativo que puede impactar a un sistema afectable y transformar su estado normal en un estado de riesgo o daños, emergencia o desastre.</p>
----------------------	---

Fuente: Elaboración propia.

1. El sistema estatal de protección civil

El Sistema Estatal es parte del Sistema Nacional y se define, en general, como el conjunto de estructuras, acciones, métodos y procedimientos que efectúan coordinadamente las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, entre sí y con las dependencias y entidades de la Federación, con las autoridades municipales, y las organizaciones de la sociedad civil.

El Sistema Estatal estará integrado por diferentes entes que existen en la Entidad Federativa. Su composición cambia según cada entidad:

CUADRO 13
SISTEMA ESTATAL DE PROTECCIÓN CIVIL

Chiapas	Tabasco	Veracruz
<p>Artículo 9.- La estructura orgánica del Sistema Estatal, estará constituida por:</p> <p>I. El Consejo Estatal</p> <p>II. El Instituto.</p> <p>III. Los Sistemas municipales.</p> <p>IV. Las Unidades Municipales.</p> <p>V. Las Unidades Internas</p> <p>VI. La organización de grupos voluntarios</p> <p>VII. Los representantes de los sectores académicos, social y privado, relacionados con las tareas de protección civil.</p>	<p>Artículo 12.- El Sistema Estatal de Protección Civil, estará integrado por:</p> <p>I.- El Gobernador del Estado, quien será el Presidente;</p> <p>II.- El Consejo;</p> <p>III.- La Dirección;</p> <p>IV.- Los Consejos y Unidades Municipales de Protección Civil;</p> <p>V.- Las instituciones públicas y organizaciones privadas, civiles y académicas cuyo objetivo se vincule a la materia de protección civil; y</p> <p>VI.- En general, las dependencias, unidades administrativas, órganos descentralizados y desconcentrados de la administración pública estatal, así como la participación que corresponda a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.</p>	<p>Artículo 11.- El Sistema Estatal estará integrado por:</p> <p>I. El Consejo Estatal de Protección Civil;</p> <p>II. El Gobernador del Estado, quien será el Coordinador General; y</p> <p>III. Los Consejos Municipales de Protección Civil.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en las Leyes Estatales.

Es importante resaltar que el Gobernador del Estado o el Presidente municipal, en sus respectivos ámbitos de gobierno, deben llevar a cabo lo que definan el Consejo Estatal o el Consejo Municipal, respectivamente, aunque sean ellos quienes presidan dichas instancias, lo que le imprime un sentido más colegiado y democrático al trabajo.

En general, las leyes establecen, aplicando el principio de subsidiariedad, que las autoridades municipales serán el primer nivel de respuesta, ante la presencia de un agente perturbador, pues es la más cercana a la población y la que debiera estar preparada para realizar, cuando menos, la atención primaria.

Las características y atribuciones de estas instancias son diversas y aumentan o disminuyen según cada entidad federativa:

a) El Consejo Estatal de Protección Civil

CUADRO 14
CONSEJO ESTATAL DE PROTECCIÓN CIVIL

Chiapas	Tabasco	Veracruz
<p>Artículo 12.- El Consejo Estatal, es el órgano máximo del Sistema Estatal, y será quien planea, convoque y coordine las acciones públicas y la participación social de la protección civil del Estado.</p> <p>Artículo 13.- El Consejo Estatal como órgano de planeación, coordinación, y concertación del Sistema Estatal, tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Elaborar, difundir y ejecutar el Programa Estatal de Protección Civil y los Programas Especiales que se deriven de éste, así como evaluar su cumplimiento anualmente.</p> <p>II. Unificar criterios y acciones entre las dependencias y entidades de la administración pública estatal que intervienen en regular, supervisar y evaluar las actividades de protección civil bajo el enfoque de manejo integral de riesgo.</p> <p>III. Vincular a la Sistema Estatal con el Sistema Nacional.</p> <p>IV. Convocar y coordinar, con pleno respeto a sus respectivas atribuciones, la participación de las dependencias federales establecidas en la Entidad.</p> <p>V. Fomentar la participación activa y responsable de todos los sectores de la sociedad en la formulación, ejecución y revisión de los Programas de Protección Civil.</p> <p>VI. Fungir como órgano de consulta en materia de protección civil a nivel Estatal.</p> <p>VII. Asesorar y apoyar, en su caso, la integración de los Sistemas Municipales de Protección Civil.</p> <p>VIII. Coordinar el Sistema Estatal de</p>	<p>Artículo 23.- El Consejo será el órgano de consulta, opinión y coordinación de las acciones en la materia, en el que se integran, en forma multidisciplinaria e interinstitucional los órganos del Gobierno del Estado, las organizaciones civiles e instituciones científicas, académicas y profesionales, cuyos fines, funciones o atribuciones se vinculan a las acciones de la protección civil.</p> <p>Artículo 25.- El Consejo celebrará, en los términos de su reglamento interior, por lo menos dos sesiones ordinarias al año y las sesiones extraordinarias que se requieran, a convocatoria del Presidente.</p> <p>Artículo 26.- El Consejo, tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I.- Declarar a través de su Presidente, la emergencia en el Estado o parte del mismo;</p> <p>II.- Evaluar los instrumentos de la protección civil y coadyuvar en su aplicación, procurando su amplia difusión en el Estado;</p> <p>III.- Analizar problemas reales y potenciales de la protección civil, promover las investigaciones y estudios que permitan conocer los agentes básicos de las causas de siniestros, desastres y propiciar su solución procurando para tal efecto la creación de un órgano especializado;</p> <p>IV.- Constituirse en sesión permanente ante la ocurrencia de una emergencia, a fin de determinar las acciones que procedan para garantizar el</p>	<p>Artículo 12.- El Consejo Estatal es el órgano superior de consulta, planeación y coordinación del Sistema Estatal y tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Promover acciones de coordinación con el Sistema Nacional y con los sistemas estatales de las entidades federativas de la República;</p> <p>II. Convocar a los sectores público, social y privado a participar en las acciones de protección civil;</p> <p>III. Establecer políticas y estrategias en la materia;</p> <p>IV. Fomentar la cultura, el estudio, la investigación y la capacitación en la materia;</p> <p>V. Promover ante las autoridades educativas correspondientes, la inclusión de programas de la materia, en todos los niveles escolares;</p> <p>VI. Promover campañas de difusión general en la materia;</p> <p>VII. Determinar las políticas y procedimientos necesarios para una eficiente comunicación social en la materia, tanto en situaciones normales como de emergencia;</p> <p>VIII. Establecer las acciones y procedimientos necesarios para prevenir situaciones de emergencia que puedan provocar un desastre;</p> <p>IX. Determinar las acciones y los</p>

<p>Protección Civil y los Sistemas municipales, para programar y realizar acciones regionales.</p> <p>IX. Fungir como instancia de concertación entre los sectores público, privado y sociedad civil en materia de protección civil.</p> <p>X. Promover la investigación científica de los problemas actuales y potenciales, en materia de protección civil, a través de las instituciones científicas y de educación superior y, en cada caso, proporcionar sus medidas de protección.</p> <p>XI. Fomentar la capacitación en materia de protección civil para el manejo integral de los riesgos.</p> <p>XII. Constituir comisiones y comités internos para estudiar y vigilar el cumplimiento de las acciones del Programa Estatal, así como la atención de emergencias.</p> <p>XIII. Constituirse en sesión permanente en el caso de presentarse un alto riesgo, siniestro o desastre. A fin de decidir las acciones que procedan.</p> <p>XIV. Participar en forma coordinada con las dependencias federales, municipales, y con las instituciones privadas y del sector social, en la aplicación y distribución de la ayuda nacional y extranjera que se reciba en caso de alto riesgo, siniestro o desastre.</p> <p>XV. Promover y constituir los Consejos Regionales de Protección Civil, incorporando a ellos cada uno de los Sistemas Municipales.</p> <p>XVI. Formular, aprobar y modificar el Reglamento Interno para la organización y funcionamiento del Consejo Estatal.</p>	<p>auxilio a la población afectada y su adecuada recuperación;</p> <p>V.- Fomentar la participación activa y corresponsable de todos los sectores de la sociedad del Estado en la formulación, ejecución y evaluación de los programas destinados a satisfacer las necesidades preventivas de protección civil de la población;</p> <p>VI.- Proponer políticas y estrategias en materia de protección civil;</p> <p>VII.- Determinar la problemática de protección civil y proponer el orden de prioridades para su atención;</p> <p>VIII.- Integrar comisiones y emitir recomendaciones para el cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables;</p> <p>IX.- Desarrollar programas de investigación para elaborar y proponer normas técnicas complementarias y términos de referencia en materia de protección civil;</p> <p>X.- Promover la creación de un fideicomiso encargado de recibir y administrar, de manera transparente, toda donación destinada a la protección civil del Estado;</p>	<p>recursos necesarios a utilizar, para hacer frente a una situación de emergencia o desastre;</p> <p>X. En su caso, instalar el Comando Unificado;</p> <p>XI. Promover la creación y funcionamiento de los grupos voluntarios;</p> <p>XII. Integrar de entre sus miembros los comités o comisiones que sean necesarios;</p> <p>XIII. Establecer las políticas para la creación y funcionamiento de los comités científicos asesores;</p> <p>XIV. Evaluar anualmente el cumplimiento de los objetivos del Plan Estatal;</p> <p>XV. Aprobar y evaluar el Programa Estatal;</p> <p>XVI. Coordinar la ejecución del Programa Estatal, promoviendo las acciones que se requieran con los Poderes Legislativo y Judicial, dependencias y entidades del Gobierno Federal, autoridades estatales, municipales y con las organizaciones voluntarias, privadas, académicas y sociales;</p> <p>XVII. Elaborar y proponer normas técnicas complementarias y términos de referencia, con base en la información del Sistema Estatal;</p> <p>XVIII. Vigilar que los organismos privados y sociales cumplan los compromisos concertados para su participación en el Sistema Estatal; y</p> <p>XIX. Las demás que expresamente le señalen esta Ley y otros ordenamientos legales aplicables, así como los reglamentos que de ellos deriven.</p>
---	--	--

Artículo 15.- El Consejo Estatal, estará integrado por:

- I. Un presidente, que será el Gobernador del Estado o la persona que éste designe para presidirlo.
- II. Un Secretario Ejecutivo, que será el Secretario General de Gobierno.
- III. Un Secretario Técnico, que será el titular del Instituto.
- IV. Los titulares de las Dependencias del Poder Ejecutivo del Estado.
- V. Los titulares de los Organismos Descentralizados del Estado.
- VI. Un Representante de cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal con Delegación en el Estado.
- VII. Tres representantes del Congreso del Estado
- VIII. Los Presidentes Municipales, en el que se establezca una base regional de la unidad estatal.
- IX. Un Consejero de por cada uno de los siguientes organismo o asociaciones representativos de la población del Estado:
 - A. Las Cámaras de la Industria especializadas con sede en la entidad
 - B. Las Cámaras de Comercio del Estado.
 - C. La Delegación de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción.
 - D. La Delegación de la Cámara Nacional de Empresas de Consultoría.
 - E. El Centro Empresarial de Chiapas.
 - F. Las dos organizaciones obreras mayoritarias en el Estado, según determine la Junta Locales de Conciliación y Arbitraje, conforme al registro correspondiente.
 - G. La Organización mayoritaria de los ejidatarios, comuneros y trabajadores agrícolas en el Estado de Chiapas.

Artículo 24.- El Consejo estará integrado por:

- I.- El Gobernador del Estado, quien será el Presidente;
 - II.- El Secretario de Gobierno, quien fungirá como Secretario Ejecutivo;
 - III.- El Subsecretario de Protección Civil, Prevención y Readaptación Social, quien será el Secretario Técnico;
 - IV.- El Director de Protección Civil, quien será el Coordinador General; y
 - V.- Consejeros que serán los titulares o representantes de dependencias y organismos federales y estatales cuyas actividades estén relacionadas con la protección civil, los Presidentes Municipales o de Concejo, los representantes de las organizaciones de los sectores social y privado, representantes de instituciones educativas y / o expertos en protección civil.
- Los consejeros podrán designar a sus suplentes, quienes deberán contar con la experiencia y facultades necesarias para participar en los acuerdos que se tomen. El cargo de consejero será honorífico.

Artículo 13.- El Consejo Estatal estará integrado por:

- I. El Gobernador del Estado, quien será el Presidente;
- II. El Secretario de Protección Civil, quien será el Secretario Ejecutivo;
- III. Los integrantes de la Comisión Permanente de Protección Civil del Congreso del Estado;
- IV. Los titulares de las Secretarías de Despacho;
- V. La Procuraduría General de Justicia; VI. La Contraloría General del Estado;
- VII. La Dirección General de Comunicación Social;
- VIII. El Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia;
- IX. Los representantes de las dependencias y entidades públicas federales relacionadas con la materia; y
- X. Los representantes de grupos voluntarios, organizaciones sociales, sector privado e instituciones académicas, colegios de profesionales y medios de comunicación en el Estado. Los integrantes del Consejo Estatal a que se refiere la fracción X participarán en sus sesiones con voz pero sin voto. Cada miembro titular nombrará un suplente. Una vez integrado el Consejo Estatal, deberán informarse a la Legislatura los resultados de cada reunión.

H. Las Organización mayoritarios rurales.

I. El Consejo de la Cruz Roja Mexicana, Delegación Chiapas.

J. Un consejero por cada uno de los organismos o asociaciones, representativos de la población del Estado, entre ellas, en función enunciativa más que limitativa, deberán estar: los 2 grupos voluntarios incorporados al voluntariado estatal de protección civil, que conforme a su registro acrediten mayor membresía.

X. Un representante de la Universidad Autónoma de Chiapas, de la Procuraduría General de Justicia del Estado, del Colegio de Notarios y de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.

Fuente: Elaboración propia, con base en las Leyes Estatales.

Como se puede apreciar, los aspectos que cubre el Consejo estatal, como su composición tienen pocas diferencias. Cada miembro titular nombrará un suplente. Una vez integrado el Consejo Estatal, deberán informarse a la Legislatura los resultados de cada reunión.

El Reglamento de la Ley de Protección Civil define las normas relativas a la organización y funcionamiento del Consejo Estatal, el cual, generalmente, celebra sesiones ordinarias y las extraordinarias que se requieran, cuando las convoque su Presidente. En caso de emergencia, el Consejo Estatal se constituirá en sesión permanente. Las decisiones sobre los asuntos que se traten en cada sesión se adoptan por mayoría de votos de los miembros presentes. En caso de empate, su Presidente tendrá voto de calidad.

Con el fin de ayudarse con las potencialidades de los sectores social y privado, el Consejo Estatal podrá formar Comisiones, las que estarán reguladas por el Reglamento de la Ley y que servirán como órganos de consulta y opinión, en diversas materias, entre otras, de:

- Ciencia y tecnología;
- Fenómenos perturbadores;
- Comunicación social;
- Control de plagas y epidemias; y
- Evaluación y control.

Para llevar a cabo las acciones específicas antes, durante y después de ocurrido un fenómeno; pero sobre todo previendo un fenómeno perturbador, los Consejos Estatales se erigen en centros de Operaciones, como en el caso de Tabasco y en Comando Unificado en el caso de Veracruz, en cambio en Chiapas es el Instituto de Protección civil el que opera. Me parece que la forma operativa del Chiapas es menos burocrática que las demás, aunque habrá que evaluar los resultados de ambas frente a realidades.

b) La Unidad Administrativa de Protección Civil de una Entidad Federativa

Actualmente, cada estado tiene su Ley, su Unidad Administrativa de Protección Civil, su Programa Estatal de Protección Civil y todos los instrumentos normativos, técnicos y legales, para hacer énfasis en la prevención, en prestar auxilio a la población o en restablecer los servicios públicos básicos en caso de emergencias o desastre.

Por la importancia que tiene la gestión de la Protección Civil en cada entidad federativa, se ha establecido unidades administrativas especiales. En los casos vistos, Chiapas cuenta con el Instituto de Protección Civil para el manejo integral de los riesgos de desastres, organismo descentralizado y adscrito a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Estado. En el caso de Tabasco se cuenta con la Dirección General de Protección Civil, incorporada a la Subsecretaría de Protección Civil, prevención y readaptación social de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado. En cuanto a Veracruz, cuenta con una Secretaría del Estado.

No existe uniformidad en el nombre de la Unidad administrativa ni en el nivel orgánico de la misma en las entidades, pues en otros casos se repite la diferencia. Mientras en Sonora existe la Unidad Estatal de Protección Civil, como órgano desconcentrado, sectorizado en la Secretaría de Gobierno, en el Distrito Federal existe una Secretaría.

Tal vez el nombre no sea muy importante; pero sí el nivel orgánico de la Unidad, porque de ello depende el presupuesto con el que cuente y las posibilidades reales de atender los problemas que pueden causar fenómenos perturbadores.

Cuando la Unidad de Protección Civil tiene el rango de Secretaría, está en sus atribuciones la organización, coordinación y operación del Sistema Estatal de Protección Civil. Orgánicamente, depende del titular del Ejecutivo Estatal y sus acciones se apoyarán en la Ley estatal que existe en la Materia, su Reglamento Interior y normas técnicas aplicables.

Cuando la Unidad Administrativa no es Secretaría y es Instituto o Dirección General, será la cabeza de Sector, llámese Secretaría General de Gobierno o de Seguridad la que represente el tema y función y las unidades subalternas, asumen las funciones de planificación y operación; pero en la silla del Consejo Estatal aparecerá otra persona como responsable.

Es probable que cuando se discuta la Reforma a la Ley General de Protección Civil se trate este aspecto y se logre uniformar funciones con niveles y presupuestos, sin dejar de considerar las diferencias que existen entre condiciones de entidades administrativas.

De manera enunciativa se enlistan las atribuciones más relevantes de las Unidades Administrativas:

- a) Integrar, coordinar y supervisar el Sistema Estatal de Protección Civil para garantizar la prevención, auxilio y recuperación de la población y de su entorno ante situaciones de emergencia o desastre, incorporando la participación activa de la ciudadanía, tanto en lo individual como en lo colectivo;
- b) Establecer un sistema de planificación en materia de protección civil, que oriente la definición de políticas y estrategias en el estado.
- c) Representar al Gobierno del Estado en la firma de convenios de coordinación, colaboración y apoyo con las dependencias y entidades del Gobierno Federal, en materia de protección civil;

d) Participar, en coordinación con las dependencias y entidades responsables, en el ordenamiento territorial, ecológico y de los asentamientos humanos y la planeación del desarrollo regional y urbano, pues estas son las herramientas básicas para conocer y atender vulnerabilidades y peligros.

e) Participar activamente en el establecimiento de medidas de protección del medio ambiente;

f) Dictaminar sobre la reubicación de los asentamientos humanos en zonas de riesgo y sobre instalaciones públicas o privadas que pudieran causar peligro.

g) Participar, con las autoridades responsables del ordenamiento territorial y de asentamientos humanos, en la formulación de las declaratorias de zonas de riesgo;

h) Participar en las comisiones que normen, regulen, limiten o prohíban la ocupación de las zonas de riesgo;

i) Crear, conforme a las leyes existentes o promover nuevas, las instancias, mecanismos, instrumentos y procesos técnicos, operativos, de servicios y logística que permitan prevenir y atender la eventualidad de un desastre;

j) Llevar a cabo, directamente o con apoyo de terceros, investigaciones, estudiar y evaluar riesgos y daños provenientes de elementos naturales o humanos que puedan dar lugar a desastres, integrando y ampliando los conocimientos de los fenómenos perturbadores en coordinación con las dependencias y entidades federales, estatales y municipales;

k) Difundir entre las autoridades correspondientes y a la población en general, los resultados de los trabajos que realice, así como toda aquella información que permita la generación, crecimiento y consolidación de una cultura preventiva de la protección civil;

l) Asesorar y apoyar a las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal y a otras instituciones de carácter social y privado, en materia de protección civil;

m) Instrumentar y en su caso operar redes de detección, monitoreo, pronóstico y medición de riesgos para impulsar la alerta temprana y sistema de información sobre condiciones ambientales, en coordinación con las dependencias responsables del estado y la federación;

n) Participar en la evaluación y cuantificación de los daños ocasionados por fenómenos perturbadores;

ñ) Presentar al Ejecutivo Estatal las solicitudes, de acuerdo a las leyes, para que sean emitidas las correspondientes declaratorias de emergencia y desastre;

o) Elaborar y mantener actualizado el Atlas Estatal de Riesgos;

p) Promover la educación de la materia de protección civil en el sistema educativo estatal público y privado;

q) Fomentar la participación social mediante brigadistas comunitarios, comités científicos, comités locales de ayuda, organizaciones civiles y de los grupos voluntarios, tanto en acciones de prevención como en la atención a las emergencias y/o en el restablecimiento de la normalidad en los asentamientos humanos respectivos.

r) Elaborar los planes y programas básicos de atención, ayuda y restablecimiento de la normalidad, frente a los desastres provocados por los diferentes tipos de agentes perturbadores;

s) Participar en la elaboración de programas y realización de acciones para solucionar problemas ambientales y manejo de residuos sólidos urbanos y los que, por su peligrosidad, requieran manejo especial;

t) Participar, en coordinación con el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, en la elaboración de los programas, aplicación de medidas y acciones que permitan darle seguridad a las personas con capacidades diferentes;

u) Las demás que la ley estatal le señale o le asignen el Gobernador del Estado y el Consejo Estatal de Protección Civil.

2. La protección civil en el ámbito municipal

Conforme al funcionamiento del federalismo mexicano y de la autonomía relativa del municipio, en este orden gubernamental también debe establecerse un sistema de Protección Civil. La Ley Estatal correspondiente establece su contenido y forma de operación, enfatizando que el Sistema municipal forma parte fundamental del Sistema Nacional, sobre todo porque el municipio es la realidad territorial y social del Estado Nacional.

De la misma forma que en el Sistema nacional o el estatal, en el municipio se establece un Sistema de Protección Civil, que constituye un conjunto organizado e interrelacionado de estructuras y vínculos funcionales, normas, métodos y procesos que se deben ocupar de la prevención y atención de emergencias municipales y, en su caso, para enfrentar los desastres que se pudieran presentar.

a) Por qué es importante concentrarse en el ámbito local?

**GRÁFICO 2
PROTECCIÓN CIVIL EN EL ÁMBITO LOCAL**



Fuente: Elaboración propia.

b) Principales Características del Sistema Municipal de Protección Civil

- Es el sistema base del todo el Sistema Estatal y Nacional.
- El Presidente municipal es el responsable de promover la integración y funcionamiento del Sistema; así como de la instalación del Consejo Municipal.
- El Gobierno municipal debe incorporar en el presupuesto anual una partida para contar con una Unidad Administrativa encargada de Protección Civil
- Se espera que exista en todos los municipios un Fondo Municipal de Prevención y Atención de Desastres (puede cambiar el nombre en algunos estados)
- Incorpora la participación social organizada
- Impulsa programas de capacitación.
- Establece un sistema de planificación sobre Protección Civil.
- Es el primero que concurre con la población cuando existe riesgo o se genera un fenómeno perturbador.
- Es el que presenta más limitaciones en el país.

c) Integrantes del Sistema Municipal de Protección Civil

CUADRO 15
INTEGRANTES DEL SISTEMA MUNICIPAL DE PROTECCIÓN CIVIL

Chiapas	Tabasco	Veracruz
<p>Artículo 107.- El Sistema Municipal tiene como función promover en cada municipio los objetivos generales y específicos del sistema estatal, su estructura orgánica se integra por:</p> <p>I. El Consejo Municipal</p> <p>II. La Unidad Municipal</p> <p>III. El Centro Municipal de gestión y coordinación para la atención de Emergencias.</p> <p>IV. Los Comités Municipales de Protección Civil, las Brigadas Vecinales, los Comités locales de ayuda mutua formados por los Comités de Auxilio de las Industrias y de las Instituciones Educativas.</p> <p>V. Las Dependencias, organismos e instituciones de la Administración Pública Municipal, Estatal y Federal acreditadas en el municipio, cuyas funciones estén vinculadas con la</p>	<p>Artículo 34.- En cada uno de los municipios del Estado se establecerán Sistemas de Protección Civil, con la finalidad de organizar los planes y programas de prevención, auxilio y apoyo a la población ante situaciones de emergencia o desastre. Al frente de cada Sistema, estará el Presidente Municipal o en su caso del Concejo Municipal.</p> <p>Artículo 40.- Los Consejos Municipales de Protección Civil, estarán integrados por:</p> <p>I.- Un Presidente, que será el Presidente Municipal, o en su caso, el Presidente del Concejo Municipal;</p> <p>II.- Un Secretario Ejecutivo, que será el Secretario del Ayuntamiento o en su caso el del</p>	<p>Artículo 30.- Cada Sistema Municipal estará integrado por:</p> <p>I. El Consejo Municipal de Protección Civil;</p> <p>II. El Presidente Municipal;</p> <p>III. El Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia;</p> <p>IV. Las dependencias y entidades municipales relacionadas con la materia;</p> <p>V. Los organismos e instituciones de la administración pública estatal y paraestatal, vinculados con la protección civil, con domicilio en el municipio;</p> <p>VI. Las dependencias y entidades de la administración pública federal vinculadas con la protección civil, con domicilio en el municipio; y</p>

protección civil.	Concejo Municipal.	VII. Los grupos voluntarios, vecinales y no gubernamentales.
VI. Las Unidades Internas de Protección Civil de los distintos establecimientos.	III.- Un Secretario Técnico, que será el titular de la Unidad Municipal de Protección Civil;	
VII. Las organizaciones de los grupos voluntarios debidamente registradas y funcionando en el municipio.	IV.- Los Delegados Municipales; y V.- Serán miembros del Consejo, los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, cuyas funciones sean afines a los objetivos del Sistema Municipal de Protección Civil, así como los representantes de las dependencias públicas, federales y estatales ; de las organizaciones de los sectores social y privado e instituciones académicas radicadas en el municipio y los grupos voluntarios, previa convocatoria del Presidente del Consejo.	
Artículo 110.- El Sistema Municipal, es el primer nivel de respuesta ante cualquier fenómeno destructivo que afecte a la población y será el Presidente Municipal el responsable de coordinar la intervención del Sistema Municipal, para el auxilio que se requiera.	Artículo 40.- Los Consejos Municipales de Protección Civil, estarán integrados por: I.- ... II.- Un Secretario Ejecutivo, que será el Secretario del Ayuntamiento o en su caso el del Concejo Municipal. ...	Artículo 31.- La Coordinación Ejecutiva del Sistema Municipal recaerá en el Edil encargado del Ramo.

Fuente: Elaboración propia con base en Leyes Estatales.

Para la formación del Sistema Municipal, se debe tomar en cuenta la población existente en el municipio, la extensión territorial del mismo, la disponibilidad de recursos: humanos, materiales y financieros, la normatividad estatal en la materia y la complejidad de actividades que se realicen en el municipio.

d) Objetivos de un Sistema Municipal de Protección Civil

CUADRO 16
OBJETIVOS DEL SISTEMA MUNICIPAL DE PROTECCIÓN CIVIL

Chiapas	Tabasco	Veracruz
<p>Artículo 109.- El sistema Municipal, se integra y opera con el objetivo fundamental de salvaguardar la vida de las personas, sus bienes, los servicios públicos y privados, la interrupción de las funciones esenciales de la sociedad, la planta productiva y el entorno natural ante la eventualidad de siniestros o desastres producidos por causas de origen natural o humano, a través del manejo integral de riesgos.</p> <p>Artículo 110.- ...</p> <p>Los Sistemas municipales tienen como función promover en cada municipio los objetivos generales y específicos del Sistema Estatal.</p>	<p>Artículo 34.- En cada uno de los municipios del Estado se establecerán Sistemas de Protección Civil, con la finalidad de organizar los planes y programas de prevención, auxilio y apoyo a la población ante situaciones de emergencia o desastre. Al frente de cada Sistema, estará el Presidente Municipal o en su caso del Concejo Municipal.</p>	<p>Artículo 29.- El Sistema Municipal tendrá los siguientes objetivos:</p> <p>I. Integrar la acción del Municipio respectivo y el Estado, para organizar y mejorar su capacidad de respuesta ante riesgos, emergencias y desastres;</p> <p>II. Conformar una cultura de protección civil que convoque y sume el interés de la población, así como su participación individual y colectiva;</p> <p>III. Fortalecer y ampliar los medios de participación de la comunidad, para mejorar la protección civil;</p> <p>IV. Dar permanencia y precisión a la coordinación entre los diversos participantes en las tareas de protección civil, tanto en el cumplimiento interno de sus funciones en la materia, como en sus interrelaciones con los sectores público, privado, social y académico;</p> <p>V. Establecer los mecanismos de prevención más adecuados aplicando los avances tecnológicos que permitan reducir o mitigar los efectos de los fenómenos destructivos;</p> <p>VI. Establecer criterios y procedimientos para la acción uniforme de las personas e instituciones públicas, privadas, sociales y académicas en las tareas de protección civil;</p> <p>VII. Prevenir y mitigar los daños que pueda ocasionar cualquier fenómeno perturbador que impacte directa o colateralmente a la población del municipio, sus bienes, así como al medio ambiente; y</p> <p>VIII. Procurar el funcionamiento de los servicios públicos, los sistemas estratégicos y la planta productiva.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Leyes Estatales.

Los Consejos Municipales de Protección Civil son organismos para la consulta y planeación de la materia, coordinando las acciones de los sectores público, social y privado, a fin de contar con los medios necesarios para prevenir los problemas que puedan ser causados por agentes perturbadores (naturales, socio naturales y humanos); proteger y auxiliar a la población ante la ocurrencia de situaciones de emergencia o desastre y dictar las medidas para el restablecimiento de la normalidad en su territorio.

e) Atribuciones de los Consejos Municipales

En términos generales, se puede encontrar que los Consejos Municipales son la Autoridad dentro del Sistema Municipal de Protección Civil, para lo cual las leyes le han entregado muchas atribuciones para que atienda los objetivos de éste. En forma enunciativa y no limitativa, las atribuciones más comunes son:

- a) Ser el órgano de consulta y de coordinación de acciones del Municipio para integrar y orientar las actividades de los diversos participantes e interesados en la Protección Civil, con el objetivo de garantizar la consecución de los objetivos del Sistema Municipal;
- b) Fomentar la participación corresponsable de los habitantes del Municipio en las acciones y programas de protección civil, y fomentar medios que promuevan la cultura de la prevención, priorizando la capacitación, la participación y la actuación junto a las autoridades;
- c) Definir y llevar a cabo las acciones que se convengan para la protección civil en el municipio, invitando y coordinando, a las dependencias públicas federales y estatales con presencia en el municipio;
- d) Establecer el Sistema Municipal de Planificación de Protección Civil y elaborar el Programa Municipal en la materia, así como promover y vigilar su cumplimiento.
- e) Elaborar y actualizar el Atlas Municipal de Riesgos;
- f) Promover los estudios, la investigación y la capacitación en materia de protección civil, identificando sus problemas y tendencias, y proponiendo las normas y programas que permitan su solución, así como la ampliación del conocimiento sobre los elementos básicos del Sistema Municipal y el fortalecimiento de su estructura;
- g) Supervisar la instrumentación de los programas especiales de protección civil en el Municipio, evaluar sus avances y proponer las modificaciones necesarias;
- h) Establecer normas especiales para las actividades productivas o de servicios que puedan implicar un peligro para la población; así como dar su autorización para que se establezcan en el municipio.
 - i) Definir las sanciones para imponer a quienes infrinjan la Ley;
 - j) Coordinar sus acciones con los Sistemas Nacional y Estatal de Protección Civil;
 - k) Acordar con el Comando Unificado Estatal (u otra denominación según el Estado respectivo) la instalación del Centro Municipal de Operaciones;
 - l) Impulsar reconocimientos a las personas que se hubieren destacado en promover la prevención, mitigación y auxilio;
 - m) Solicitar, según sea el caso, el apoyo del Gobierno Estatal; y
 - n) Las demás que le señalen la Ley Estatal y los reglamentos respectivos.

f) La Unidad de Protección Civil Municipal y sus funciones

Todo gobierno municipal debe contar con una Unidad Administrativa dedicada a las labores de protección civil, la cual tendrá las atribuciones que se señalen en el Reglamento Orgánico Municipal correspondiente, así como las que le precise el Consejo Municipal o el Presidente Municipal.

Se espera que esta unidad tenga el mayor nivel orgánico posible, así como presupuesto para contar con los medios y recursos humanos, técnicos y materiales para realizar adecuadamente sus actividades.

La estructura y orden de las leyes de estas tres entidades federativas, no hace fácil un análisis comparativo amplio; pero se puede colegir, que el Sistema Municipal es el más variado que podemos encontrar, debido a la diversa tipología de municipios, con dimensiones, población y actividades diferentes. Sin duda, los municipios grandes y que tienen alto presupuesto pueden contar con sistemas más amplios y robustos, en cambio los municipios pequeños y pobres, como la mayoría de los 9 municipios tratados en este Programa, presentan deficiencias en sus unidades de protección civil local, cuestión que habrá que atender debido a la importancia del tema, como de los complejos problemas que se presentan en esas entidades locales.

CUADRO 17
FUNCIONES DE LA UNIDAD DE PROTECCIÓN CIVIL

Chiapas	Tabasco	Veracruz
<p>Artículo 118.- La Unidad Municipal es el órgano de la Administración Pública Municipal que tiene a su cargo la planeación, coordinación y ejecución de los programas de Protección Civil y Manejo Integral de Riesgos de Desastres en el Municipio.</p> <p>Artículo 119.- A cargo de la Unidad Municipal habrá un coordinador que será designado por el Presidente del Consejo Municipal y que servirá de enlace con la Unidad Estatal para efectos de implementar los programas y planes en la materia que dicte el Consejo Estatal y Municipal, sus funciones y atribuciones estarán contenidas en el Reglamento Municipal.</p> <p>Artículo 120.- Para el cumplimiento de su objeto la Unidad Municipal dispondrá de los recursos humanos y materiales que le asigne el Consejo Municipal y de los que, por convenio, le asigne la Unidad Estatal</p>	<p>Artículo 44.- Las Unidades Municipales, elaborarán planes de prevención de riesgos, altos riesgos, emergencias o desastres, los que deberán ser dados a conocer a la población, mediante su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y en uno de los diarios de mayor circulación en la Entidad.</p> <p>Artículo 45.- Las Unidades Municipales, realizarán las acciones para prevenir los riesgos, altos riesgos, emergencias o desastres, así como reducir y mitigar sus efectos, debiendo desarrollar sus programas en coordinación con la Dirección.</p>	<p>Artículo 33.- Los Consejos Municipales estarán integrados por:</p> <p>I. El Presidente Municipal, quién lo presidirá;</p> <p>II. El Edil encargado del Ramo, quien fungirá como Secretario Ejecutivo;</p> <p>III. El Órgano Municipal de Protección Civil, quien fungirá como Secretario Técnico;</p> <p>Artículo 39.- Corresponde al Secretario Técnico del Consejo Municipal:</p> <p>I. Suplir al Secretario Ejecutivo en sus ausencias;</p> <p>II. Someter a consideración del Consejo las actas de las sesiones;</p> <p>III. Llevar un registro de los grupos voluntarios y personas que deseen prestar sus servicios en acciones de protección civil en el Municipio;</p>

IV. Desarrollar y actualizar el Atlas Municipal de Riesgos;

V. Llevar a cabo los trabajos y las acciones que determine el Consejo Municipal;

VI. Informar periódicamente al Presidente y al Secretario Ejecutivo del Consejo Municipal, el cumplimiento de los acuerdos y de las actividades realizadas;

VII. Enviar a la Secretaría, copia simple de las actas levantadas de las diversas sesiones que realice el Consejo; y

VIII. Las demás que expresamente le señalen esta ley y otros ordenamientos legales aplicables.

Artículo 40.- Cada Municipio establecerá una Unidad de Protección Civil, la cual tendrá las atribuciones que se señalen en el Reglamento Orgánico Municipal correspondiente, así como las que le precise el Consejo Municipal o el Presidente Municipal

Fuente: Elaboración propia con base en Leyes Estatales.

g) Instrumentos básicos para la acción de la Unidad Administrativa de Protección Civil

Dadas las amplias funciones y rango de actividades que se requiere llevar a cabo en materia de protección civil, los instrumentos operativos también son variados, y por ello relacionaremos los más relevantes que se deducen del Sistema Nacional de Protección Civil:

- a) La Ley de Protección Civil y su Reglamento, que deben tener claridad sobre los procesos, funciones, responsabilidades y normas;
- b) El Programa de Protección Civil del Estado;
- c) El Programa de Protección Civil del Municipio;
- d) El Atlas de Riesgos del Estado y de los Municipios;
- e) Los procedimientos operativos para enfrentar fenómenos destructivos, o de riesgo de diverso origen, acordes con los Programas Nacional y Estatal de Protección Civil;
- f) Las normas técnicas específicas para dictaminar situaciones de peligro o de otra índole para mantener la seguridad local;

g) Los manuales de procedimientos y operación para las instituciones públicas y privadas, sociales y académicas frente a vulnerabilidades, peligros o desastre, emitidas por el Consejo Estatal;

h) Los programas de capacitación, difusión y divulgación para los habitantes del Estado; y

i) Las publicaciones, grabaciones y todo material impreso y audiovisual que sirva para generar una cultura de protección civil y, en particular, las herramientas para impregnar de prácticas preventivas a la población.

j) Los instrumentos y procedimientos para recibir información de la comunidad, de los medios de comunicación y de diversas instituciones públicas, privadas y sociales que son útiles para retroalimentar los programas locales.

3. La declaratoria de emergencia en la entidad federativa y municipio

La Declaratoria de Emergencia en la Entidad Federativa y municipio está regulada por las leyes correspondientes. En general contienen los mismos aspectos y se diferencian en lo menos o más explícitos los procedimientos.

**CUADRO 18
DECLARATORIA DE EMERGENCIA**

Chiapas	Tabasco	Veracruz
<p>Artículo 97.- En caso de alto riesgo, siniestro o desastre el Consejo Estatal expedirá la Declaratoria de Emergencia y ordenará su publicación, conforme a los siguientes lineamientos:</p> <p>I. Todo hecho que implique una condición de alto riesgo, siniestro o desastre será puesta en conocimiento de la Unidad Estatal, municipal y bases regionales de protección civil, a través de la red de información que se establezca como parte de las acciones de prevención.</p> <p>II. Conforme a la evaluación inicial de la posible condición de alto riesgo, siniestro o desastre, el titular de la Unidad Estatal o Municipal, decidirá sobre informar, alertar o convocar en forma urgente al Consejo respectivo.</p> <p>III. Reunido el Consejo Estatal o Municipal:</p> <p>A) Analizará el informe inicial que presente el titular del Instituto o la Unidad Municipal correspondiente, diciendo el curso de las acciones de prevención o rescate.</p>	<p>Artículo 48.- El Gobernador del Estado en su carácter de Presidente del Consejo, en los casos de alto riesgo, emergencia o desastre, podrá emitir una declaratoria de emergencia, mandando se publique en el Periódico Oficial del Estado, y se difunda a través de los medios de comunicación masiva.</p> <p>En ausencia del Presidente del Consejo, el Secretario Ejecutivo podrá realizar la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior.</p>	<p>Artículo 94.- Cuando la capacidad operativa y financiera de la Entidad Federativa para la atención de un fenómeno natural haya sido superada, el Estado podrá solicitar el apoyo del Gobierno Federal en los términos que marca la Ley General de Protección Civil.</p> <p>Artículo 95.- La declaratoria de emergencia ampara y cubre con recursos del Fondo de Desastres Naturales, los gastos para atender las necesidades prioritarias e inmediatas de la población damnificada, derivadas del fenómeno perturbador y en los municipios que se hayan publicado, de acuerdo a la normatividad aplicable.</p>

B) Cuando del informe se advierta que existe una condición de riesgo inminente o se presente un siniestro, hará la declaratoria de emergencia.

C) Cuando el Consejo Estatal, decida declara la emergencia, lo comunicará a la Unidad Estatal y dispondrá se instale el Centro Estatal de Gestión y Coordinación para la Atención de Emergencia.

IV. Cuando del informe resulte evidente una condición de alto riesgo, siniestro o desastre, el presidente del Consejo Estatal o Municipal, según corresponda, hará la declaratoria de emergencia y citará al comité respectivo para presentar el informe de la Unidad de Protección Civil correspondiente y solicitará se ratifique su decisión.

Características de las Declaratorias

Artículo 98.- La declaratoria de emergencia, deberá hacer mención expresa de los siguientes aspectos:

- I. Identificación de la condición de lato riesgo, siniestro o desastre.
- II. Las instalaciones, zonas o territorios afectados.
- III. Las acciones de prevención y rescate que, conforme a los programas vigentes, se dispongan a realizar.
- IV. Las suspensiones o restricciones de actividades públicas y privadas que se recomienden
- V. Las instrucciones dirigidas a la población, de acuerdo a los programas correspondientes.

Artículo 49.- La declaratoria de emergencia hará mención expresa entre otros, de los siguientes aspectos:

- I.- Identificación del alto riesgo o emergencia;
- II.- Infraestructura, bienes y sistemas afectables;
- III.- Determinación de las acciones de prevención y auxilio;
- IV.- Suspensión de actividades públicas que así lo ameriten; y
- V.- Instrucciones dirigidas a la población de acuerdo al Programa Estatal.

Artículo 50.- El Presidente del Consejo o el Secretario Ejecutivo en su ausencia, una vez que la situación de emergencia haya terminado, lo comunicará formalmente, siguiendo el procedimiento establecido en el Artículo 48 de esta Ley.

Artículo 51.- En lo conducente se aplicarán a nivel municipal las disposiciones de este Capítulo,

Artículo 102.- En caso de riesgo inminente, sin perjuicio de la emisión de la declaratoria de emergencia y de lo que establezcan otras disposiciones, el Consejo Estatal o el Municipal de Protección Civil ejecutará las medidas de seguridad que le competan, a fin de proteger la vida de la población y sus bienes, la planta productiva y el medio ambiente, para garantizar el funcionamiento de los servicios estratégicos de la comunidad.

Artículo 103.- En los casos previstos en el artículo anterior, la Secretaría o los Órganos

Municipales, podrán aplicar en coordinación con las fuerzas federales, las siguientes medidas de seguridad:

- I. Identificación del tipo de riesgo;
- II. Identificación y delimitación de perímetros de alto, mediano y bajo riesgo;
- III. Control de rutas de acceso y evacuación de la zona afectada;

siendo el responsable de llevar a cabo la declaratoria formal de emergencia el Presidente Municipal o en su caso, el Presidente del Concejo Municipal.	IV. Coordinación de los servicios asistenciales; V. Acciones preventivas para la movilización precautoria de la población y su instalación y atención en albergues temporales; VI. El aislamiento temporal, parcial o total del área afectada; VII. La suspensión de trabajos, actividades y servicios; VIII. La evacuación, concentración o dispersión de la población; IX. Las demás que se consideren necesarias para aplicar la protección civil.
--	--

Fuente: Elaboración propia con base en Leyes Estatales.

4. Declaratoria de zona de desastre

El cambio de una Declaratoria a otra tiene como fundamento la capacidad del municipio o entidad federativa para atender directamente o no, el siniestro o desastre.

Cuando en el municipio es rebasada su capacidad solicita la colaboración del Estado y cuando la capacidad de éste también es rebasada se solicita a la Federación una Declaración de zona de Desastre a fin de obtener el apoyo de las Dependencias públicas competentes y para obtener recursos del Fondo Nacional para Desastres

CUADRO 19
DECLARATORIA DE ZONA DE DESASTRE

Chiapas	Tabasco	Veracruz
<p>Artículo 99.- Cuando la gravedad del siniestro lo requiera y la capacidad de respuesta sea superada, el titular de la Unidad Municipal solicitará al Titular del Instituto, el auxilio de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal; en su caso, cuando la gravedad del desastre lo requiera y asimismo, la capacidad de respuesta del estado se encuentre superada, el presidente del Consejo Estatal, solicitará al Ejecutivo Federal el auxilio de las dependencias federales y en particular la participación de la Secretaría de Defensa Nacional, mediante los programas de auxilio a la población civil</p>	<p>Artículo 52.- Se considerará zona de desastre para efectos de aplicar recursos del Estado, aquella en la que para hacer frente a las consecuencias de un agente o fenómeno perturbador, sean insuficientes los recursos del o los municipios afectados, requiriéndose en consecuencia la ayuda del Gobierno Estatal. En estos casos el Gobernador del Estado emitirá la declaratoria de zona de desastre, y pondrá en marcha las acciones necesarias por conducto de la Secretaría.</p>	<p>Artículo 96.- La declaratoria de desastre es el reconocimiento de que uno o varios fenómenos naturales extremos han causado daños severos y cuya atención requiere de la participación de la Federación y el Estado para la reparación o reconstrucción de viviendas, medio ambiente, infraestructura carretera, hidráulica, educativa y sanitaria.</p> <p>Artículo 97.- La responsabilidad de informar a la Secretaría veracruzana e inmediatamente la presencia y efectos de un fenómeno perturbador, recae directamente en las autoridades municipales</p>
	<p>Artículo 54.- Para que el Gobernador del Estado formule la declaratoria a que se refiere el Artículo 52 de esta Ley, deberá de agotarse el siguiente procedimiento:</p> <p>I.- Que sea solicitada la ayuda por el o los Presidentes Municipales o en su caso de los Concejos Municipales de los municipios afectados;</p> <p>II.- Que las dependencias del Poder Ejecutivo Estatal encabezadas por la Secretaría, realicen una evaluación de los daños causados; y</p> <p>III.- Que de la evaluación realizada, resulte necesaria la ayuda del Gobierno Estatal a que se refiere el Artículo anterior.</p> <p>Artículo 55.- Las medidas que el Gobierno del Estado podrá adoptar, cuando se haya declarado formalmente zona de desastre de aplicación de recursos estatales son las siguientes:</p>	

I.- Atención médica inmediata y gratuita y acciones de salud pública;

II.- Alojamiento, alimentación y recreación;

III.- Restablecimiento de los servicios públicos afectados;

IV.- Suspensión temporal de las relaciones laborales, sin perjuicio para el trabajador;

V.- Suspensión de las actividades escolares en tanto se vuelve a la normalidad; y

VI.- Las demás que determine el Consejo.

Artículo 56.- La declaratoria formal de zona de desastre de aplicación de recursos estatales se hará siguiendo el procedimiento establecido en el Artículo 48 de este ordenamiento, y concluirá cuando así lo comunique el Gobernador del Estado.

Artículo 57.- Para el caso de que la zona de desastre se declare a nivel municipal, se aplicara en lo conducente, las disposiciones de este capítulo.

Fuente: Elaboración propia con base en Leyes Estatales.

5. Fondo municipal para desastres.

Es importante resaltar que de los tres estados estudiados, solo en Chiapas se establece en su Ley el apoyo que deben prestar los municipios para atender las demandas de un siniestro.

El Artículo 102 de la Ley Estatal de Protección Civil establece que: “Los municipios del Estado, destinarán el 5% de su techo financiero, específicamente del rubro a que cite los lineamientos de operación del Fondo Municipal, para efectos de llevar a cabo el equipamiento de la Unidad Municipal, realización de obras de reducción y mitigación de riesgos, y conformación de la reserva estratégica para la ayuda humanitaria, que contribuyan al incremento de la capacidad del Sistema Municipal para regular los fenómenos que afectan a la población de su territorio, asentando las bases para la realización de acciones de prevención.”

Seguidamente, en el artículo 103, se define que “Los lineamientos del Fondo Municipal, serán integrados por el Instituto, para efectos de llevar a cabo el proceso y procedimiento correspondiente para la ejecución del Fondo Municipal, ante la presencia de un fenómeno perturbador en el municipio.”

Esto es muy importante para darle capacidad al gobierno municipal.

6. Coordinaciones frente a emergencias y desastres

En el ámbito estatal la instancia del Consejo Estatal, y el nombre que haya adquirido una vez que existe un riesgo o un desastre, como en el municipio, el Consejo Municipal, serán las instancias responsables de coordinar las acciones necesarias para restablecer las condiciones de normalidad en cada entidad político-administrativa.

Estas instituciones Coordinadoras deben establecer su centro de comunicaciones y de enlace con las diferentes áreas de la administración pública estatal o municipal. En el caso de la entidad federativa, si el fenómeno se expande en un territorio amplio, se deben colocar varios puestos de coordinación. Lo mismo puede acontecer si un municipio es muy extendido.

En cualquier tipo de emergencia o desastre, es responsabilidad y obligación del Consejo Municipal hacerse cargo inmediato de la situación y coordinar las acciones, y si el fenómeno perturbador afecta infraestructura o equipamientos estatales o la capacidad logística del municipio es muy limitada para resolver los problemas, será el Comando Unificado del Estado, o como se denomine, el que se haga cargo a continuación, sin que la responsabilidad municipal se reduzca.

RECUADRO 10

ACTIVIDADES SECUENCIALES DE UN PROCESO DE COORDINACIÓN ANTE UNA EMERGENCIA

- 1.- La unidad administrativa de la entidad o entidades federativas, de o los municipios o delegaciones, así como todas las dependencias públicas de la entidad en que se presenta el fenómeno perturbador, debe contar con el manual para emergencia a la mano.
2. El Responsable municipal o de la Delegación comunicará al Consejo municipal o estatal la situación, y paralelamente establece el nexo comunicacional entre ambas instancias.
3. La Unidad Administrativa realiza un Diagnóstico de la Situación
4. El Responsable de la Unidad Administrativa convoca al Consejo Municipal o Estatal para analizar situación y evaluar acciones inmediatas:
 - Presentar y analizar el diagnóstico
 - Elaborar un programa de emergencia y atención inmediata
5. Si las condiciones lo ameritan el Presidente del Consejo Estatal o Municipal, solicita apoyo del orden de gobierno mayor.
6. Si la situación lo amerita el Consejo Municipal o Estatal, a través de su Presidente, gestiona – si su capacidad es rebasada y se cumplen las Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales, ante la Secretaría de Gobernación la emisión de la Declaratoria de emergencia. Si esto se obtiene, la autoridad solicitante tiene acceso a los recursos del Fondo Revolvente.
7. Cubierto los requisitos del FONDEN y los que requiera el SINAPREC, la Secretaría de Gobernación emite la Declaratoria de Emergencia respectiva.
8. Paralelamente a las acciones 5, 6 y 7 las Unidades Administrativas respectivas organizan a los sectores público, social y privado para enfrentar la emergencia. Se instala la infraestructura y equipamiento disponible para enfrentar la situación.
9. Según el carácter de la emergencia, se establece comunicación con las entidades públicas coadyuvantes a fin de atender los asuntos más específicos: salud, comunicaciones, rescate, etc.
10. Si el caso lo demanda, las autoridades responsables de la coordinación acuerdan y disponen con las demás y los sectores social y privado las actividades para darle atención al funcionamiento de la infraestructura y

- equipamientos habilitados: refugios, puentes especiales, equipo de comunicación, clínicas, entre otras.
11. En caso de requerirse, se Coordina la evacuación de población y bienes, y su reubicación en lugares seguros.
 12. El área encargada de las comunicaciones a la población emite avisos de prevención, alerta y de acciones para, en su caso, salvamento de personas.
 13. Simultáneamente, los responsables de comunicación interna del Sistema de Protección Civil del municipio o entidad federativa, informan a todo el sistema nacional de los hechos, para alertar o solicitar apoyos.
 14. Controlada la emergencia, las unidades responsables del municipio y/o entidad federativa realizan:
 - Un análisis de la situación
 - Un recuento, general, de daños
 - Un listado de necesidades
 - Un Programa para estabilización de la situación y recuperación de normalidad
 15. Se coordinan las actividades que tendrán que realizar las dependencias públicas, los grupos sociales y privados para retomar la normalidad, llevando a cabo las acciones de atención a las personas y realizando las obras que se amerite.

Fuente: Elaboración propia con base en Leyes Estatales.

7. La planificación para la prevención y cultura de la protección civil

La institucionalidad Estatal, para su actuación, se nutre de los planes y programas que se elaboran en el ámbito Federal y a partir de éstos elabora los propios para orientar su función pública, así como para vincular a las personas y grupos locales o estatales en su realización. Por ello la instalación de un sistema de planificación público para la prevención y atención a las vulnerabilidades y riesgos y, en su caso, para atender los desastres, es imprescindible. Paralelamente al rol orientador de los planes y programas, sus procesos de elaboración y realización son, también, medios para fomentar la cultura en Protección Civil. Mientras más amplia sea la participación de la comunidad en la elaboración de los planes y programas, como de la participación social en los grupos de voluntarios locales, mejores condiciones tiene la comunidad para enfrentaren riesgo.

La Planificación es el mejor instrumento para orientar adecuadamente la gestión institucional, pues tiene la cualidad de vincular el estudio de las condiciones del medio donde se realizarán las acciones con los criterios y principios de actuación de quienes dirigen y llevan a cabo los trabajos que se proponen para alcanzar metas claras, cuantificables y evaluables, según los impactos que generan las acciones. Es el mejor medio para distribuir adecuadamente recursos, sobre todo si se buscan la equidad regional y/o social en el desarrollo.

En la atención de los desastres, sin duda, la planificación es un medio para identificar las vulnerabilidades sociales, territoriales y ambientales existentes en los asentamientos humanos y áreas circundantes. Al mismo tiempo, es un ejercicio público para preparar las condiciones que permitan enfrentar y resolver las vulnerabilidades, eliminar el peligro y, en su caso, prepararse para enfrentar la eventualidad de un desastre. Las características predictivas, organizacionales, orientadoras del que hacer, para organizar los recursos humanos, materiales y financieros; así como para educar y capacitar a la población en el proceso, hacen de la planificación una tarea fundamental en la protección civil.

En términos generales, los tres órdenes de gobierno tienen la responsabilidad y obligación de planificar en materia de Protección Civil, por ello se cuenta con:

- El Plan Nacional de Desarrollo, que orienta el hacer para lograr el bienestar de la población del país y en el cual se incorporan los lineamientos básicos para atender la protección civil;
- El Programa Nacional de Protección Civil;
- El Plan de Desarrollo de cada Entidad Federativa;
- El Programa de Protección Civil de cada entidad federativa;
- El Plan de desarrollo de cada municipio
- Los Programas Municipales de Protección Civil;
- Los Programas Especiales de Protección Civil, del ámbito nacional, estatal o municipal; y
- Los Programas Internos de Protección Civil, de cada unidad administrativa de los gobiernos nacional, estatal o municipal.

La operación de los planes y programas es obligatoria para todos los organismos de la Administración Pública nacional, estatal y municipal, en sus respectivos ámbitos de competencia.

La planificación también la utilizan las instituciones privadas y sociales, con sensibilidades e intereses distintos en sus objetivos, estrategias y metas, pues se encuentran en el ámbito de lo privado. En el caso de la protección civil, también es necesario que cada una de estas instituciones o empresas cuenten con su unidad de protección civil y su programa, lo cual les permitirá evitar peligros y contribuir con la comunidad en la prevención y/o atención de desastres.

Lo anterior es muy necesario, y obligatorio, en instituciones que ofrecen servicios a la comunidad, donde permanecen personas trabajando, donde se trabaja con insumos peligrosos y otras donde pueda existir peligro para la población.

Existe la situación de los conjuntos habitacionales, que concentran una alta densidad de moradores, por lo que es necesario que, además de tener su unidad de protección civil, cuenten con un programa para atender lo siguiente:

- Identificar riesgos y elaborar un plano sobre ellos;
- Un sistema de comunicación permanente con los habitantes del conjunto habitacional;
- Actividades programadas de sensibilización y capacitación de la población, incluido simulacros;
- Mecanismo de coordinación con el Consejo Municipal.

RECUADRO 11
LA PROTECCIÓN CIVIL EN TU ENTIDAD FEDERATIVA

El Sistema Nacional de Protección Civil está integrado, en el ámbito nacional, por los subsistemas de protección civil de las entidades federativas, de los municipios y de las delegaciones. Estos subsistemas nacionales son dirigidos por los Consejos de Protección Civil, del ámbito nacional, federativo y municipal. Cada Entidad Federativa, municipio y delegación cuenta una Unidad Estatal de Protección Civil, y juegan un rol principal en las entidades para la mitigación del riesgo de desastres y en la atención de la población en situaciones de emergencia.

Todas las Unidades Estatales y Municipales tienen una base institucional e instrumental para orientar su trabajo, que se integra por:

- Orientaciones de Políticas y Estrategias Nacionales
 - * Plan Nacional de Desarrollo
 - * Programa Nacional de Protección Civil
- Disposiciones y Ordenamientos en materia de Protección Civil
 - * Ley General de Protección Civil
 - * Ley de Protección civil de la Entidad Federativa
 - * Reglamento de la Ley de Protección Civil de la Entidad Federativa
- Atlas Estatal de Riesgos
- Censo de Equipo e Infraestructura de Emergencia
- Programas Estatales de Protección Civil
- Programas Municipales de Protección Civil
- Plano/atlas de Riesgo Municipal
- Proyectos FOPREDEN
- Normas técnicas

Cursos y Capacitación:

- Curso: Emergencias con Materiales Peligrosos (Básico).
- Curso: Programa Interno de Protección Civil.
- Curso: Análisis de Riesgos y Recursos.
- Curso: Formación de Brigadas de Protección Civil.
- Curso: Señalización de Emergencia.
- Curso: Simulacros de Evacuación.
- Curso: Básico para Brigadistas de Búsqueda y Rescate (Movilización de Lesionados).
- Curso: Qué Hacer en Caso de Incendios en el Hogar.
- Curso: Qué Hacer en Caso de Inundación en el Hogar.
- Curso: Qué Hacer en el Hogar Durante la Temporada Invernal.
- Curso: Brigadistas Comunitarios.

II. LA ORGANIZACIÓN Y ACCIÓN DE LA POBLACIÓN

En la Legislación nacional y la estatal se establece la integración social en las tareas de Protección Civil; pero es poco estimulante en ello pues, aunque la vitalidad emocional y solidaria se encuentra entre los propios vecinos, no se han promovido programas para organizar ni capacitar esta sensibilidad comunitaria.

En la incorporación de la población, en el articulado de las leyes sobre participación “corresponsable”, se aprecia más un carácter de control de las actividades que realiza en el centro de población: comerciantes, urbanizadores, administradores de equipamientos de servicio público (escuelas, clínicas, cines, mercados, entre otros) y de los peligros que pudieran existir en ellos, que en un sentido de sensibilización y educación para cambiar comportamientos que pueden generar vulnerabilidades para la población.

No cabe duda que frente a los peligros y desastres los más activos colaboradores en las tareas de ayuda son los propios habitantes. Fue en el terremoto ocurrido en Ciudad de México, en 1985, cuando la población se organizó e inició las tareas de rescate y ayuda de sus vecinos, de los conocidos y desconocidos. La solidaridad fue la fuerza que nutrió para que se estableciera una organización en diversas zonas siniestradas o para que emergieran los “Topos”, buscando personas debajo de los inmuebles caídos (hoy famosos rescatistas que concurren a diversos países a prestar ayuda).

Es importante reconocer la acción espontánea e inmediata de la población frente a los peligros o desastres, pero también es necesario considerar que el mejor aprovechamiento de recursos se hace cuando se organizan los mismos, por lo que un Programa de Protección Civil debe centrar muchos esfuerzos en la organización, educación y capacitación de la población para resolver vulnerabilidades o para enfrentar desastres.

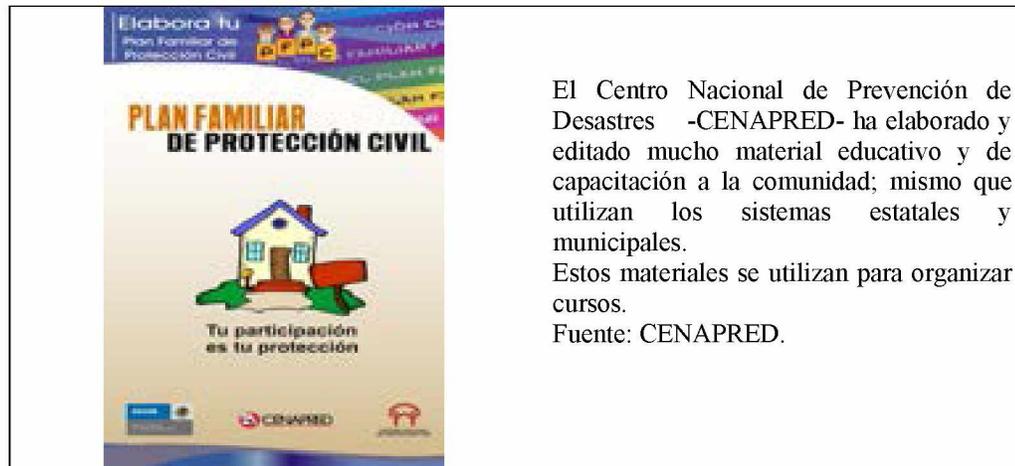
Hemos dicho que la Ley General da espacio a la participación social; sin embargo es limitado en cuanto a reconocer la importancia de ésta y de las acciones que debieran llevarse a cabo para su preparación. Las leyes estatales son un poco más amplias en la incorporación social en la protección civil, aunque un poco burocratizada y reducida la presencia de las organizaciones sociales en el Consejo Estatal o Municipal.

Después de 1985 se consolidaron organizaciones sociales vinculadas con el tema de la protección civil: brigadistas, grupos de científicos, comités vecinales, comités por organismos públicos, privados y sociales, entre otros. Todo esto dio elementos para que las leyes y planes en el país, de todo orden, empezaran a considerar el tema de la protección civil y la participación social en ello como aspectos importantes del desarrollo; pero el país muestra hoy una insuficiencia en este campo y se practica el espontaneísmo frente a problemas perturbadores.

Sin duda que es necesario institucionalizar mejor la participación social, a través de disposiciones legales, de planes y programas y de organismos que funcionen, sobre todo en los municipios en los cuales se ha impulsado el Programa “FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN EFECTIVA Y DEMOCRÁTICA DEL AGUA Y SANEAMIENTO EN MÉXICO PARA APOYAR EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO”, que da pauta a esta Metodología. Al parecer, el asunto de la participación social, que va vinculado a la democracia, no funciona bien en México y es un elemento que impide atender problemas como el alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Tenemos leyes, reglamentos, programas y algunos proyectos; pero la práctica cotidiana de la educación es muy deficiente y no existe una cultura de prevención en la población. La población concurre, a veces una vez al año, a

simulacros que no educan ni generan costumbres reales, por ello es preciso dejar claro que esta es, aun, una tarea inconclusa.

Por su parte el CENAPRED impulsa acciones para capacitar a la población, elaborando guías y manuales de diversos temas relacionados con la protección civil, mismos que utilizan en la capacitación que se hace algunas veces en las entidades federativas y municipios. Los materiales están ahí, pero falta el carburante para echar a andar el vehículo de la capacitación.



El Centro Nacional de Prevención de Desastres -CENAPRED- ha elaborado y editado mucho material educativo y de capacitación a la comunidad; mismo que utilizan los sistemas estatales y municipales.

Estos materiales se utilizan para organizar cursos.

Fuente: CENAPRED.

A. LA ORGANIZACIÓN DE LOS VOLUNTARIOS

Según las leyes revisadas, de los tres estados que participan en el Programa con Naciones Unidas, los habitantes podrán organizarse de manera libre y voluntaria para participar y apoyar las acciones de protección civil previstas en los programas estatales y los programas municipales, respectivamente. La voluntad debe ir acompañada de conocimiento, de lo contrario no es útil organizarse, y esa entrega de conocimientos es la tarea fundamental de los miembros del Consejo Estatal o Municipal, de tal manera que se logre enraizar la cultura sobre protección civil.

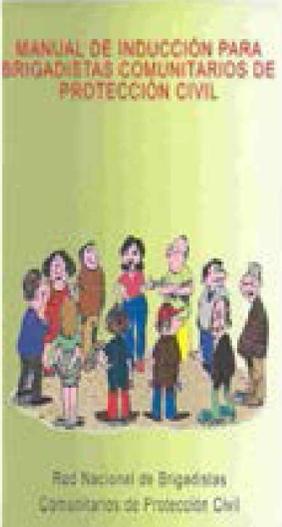
Las formas de organización de las personas son diversas y responderá la afiliación a su interés personal o situación en la que se encuentre. La primera integración se hace fácil allí donde muchos comparten un espacio TERRITORIAL; luego quienes comparten una ACTIVIDAD y también entre aquellos que comparten una profesión u oficio específico, PROFESIONAL. Todas las formas de organización son útiles en la medida que tengan, o adquieran, el conocimiento para llevar a cabo las acciones que se espera de ellas. Mientras más variadas sean las organizaciones que se puedan integrar mayor posibilidad existe de que algunas atiendan aspectos específicos dentro del amplio quehacer de protección civil.

En situaciones de peligro el caos es una constante en las primeras horas; pero a medida que la organización social o pública se posiciona del espacio, y empieza la atención, el orden llega. Por esta razón, para contribuir a reducir ese tiempo de incertidumbre y desorden, los grupos voluntarios locales deben actuar según lo han establecido en sus manuales de actuación y la población les reconozca, para lo cual es necesario que sean avalados, desde que se integraron previamente, por la autoridad municipal de

Protección Civil y presentados a las comunidades locales. Esto les permitirá asumir la coordinación primaria de acciones y coadyuvar con el gobierno local de mejor manera.

La institucionalización de los grupos de voluntarios es una necesidad que deben atender los miembros de todas las organizaciones, y esta pasa, en primer término por:

- Sensibilizar e integrar a personas en grupos de voluntarios;
- Informar a la autoridad municipal de protección civil de su organización e integrantes;
- Mostrar y demostrar el área de especialidad o interés sobre actividades específicas del grupo.
- Presentar manuales de organización y actuación. En su caso, si no los tienen solicitarle a las autoridades locales su apoyo para elaborarlos
- Presentar Inventario de recursos con los que cuenta.
- Por su parte, el Consejo Municipal debe:
- Reconocer la existencia del grupo respectivo
- Proporcionarle identificación a cada uno de los miembros.
- Presentar al Grupo en el Consejo Municipal
- Informar a la población de la existencia del Grupo
- Coordinar con el Grupo actividades de capacitación y de trabajo con la población municipal o sector habitacional al cual pertenezca el grupo.
- Otras que amerite la situación local.

<p>Las brigadas comunitarias</p>	
<p>El Sistema Nacional de Protección Civil promueve la formación de Brigadas Comunitarias que coadyuven a las autoridades en la prevención y control de desastres. Puede participar toda persona y se les da capacitación.</p>	
<p>Las Brigadas están bajo la dirección de las autoridades locales de Protección Civil.</p>	
<p>Fuente: CENAPRED.</p>	

Otra forma de organizar y capacitar a la población en las tareas de protección civil es recurriendo a las organizaciones sociales existentes en el municipio: grupos deportivos, rotarios, sindicatos, organismos de empresarios, organizaciones de mujeres, entre otros, y allí promover la formación de grupos de voluntarios.

Para las materias e agua y saneamiento, lo indicado sería formar grupos específicos, apoyándose en personal con conocimientos en estas materias o con personal de las instituciones de salud, de universidades o de organismos públicos vinculados con estas materias. Para fortalecer la participación

social es necesario que se apliquen las leyes, sobre todo las estatales y sus reglamentos, privilegiando el ámbito municipal como el asiento organizativo

B. LA PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EN LA GESTIÓN DEL RIESGO

En los talleres que se llevaron a cabo con la población de los 9 municipios participantes del Programa “FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN EFECTIVA Y DEMOCRÁTICA DEL AGUA Y SANEAMIENTO EN MÉXICO PARA APOYAR EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO” se pudo constatar que la población tiene interés en participar en las definiciones y acciones relacionadas con sus problemas y su futuro. Al mismo tiempo, se pudo constatar que la población cuenta con muchos conocimientos y muchas alternativas de solución para atender situaciones de riesgo. La memoria histórica de los desastres y problemas que enfrenta la población, periódicamente, le ha permitido acumular experiencia y un espíritu de innovación tecnológica propia para resolver algunos problemas. Entonces, la cuestión de la gestión del riesgo debe contar con la población y no sólo de los especialistas, que sin duda éstos se necesitan para diagnosticar y evaluar situaciones complejas, como para ofrecer alternativas de solución que incorporen los avances científicos adecuados; pero su ausencia no es impedimento para resolver situaciones de emergencia que se reiteran cada cierto tiempo en localidades (las inundaciones, corte de camino por deslaves, limpieza de cuerpos de agua, entre otras) .

La democratización de la gestión pasa por vincular al experto con los habitantes y sus organizaciones y, sin duda, todos aprenderán. Por esto es importante aplicar esto en agua y saneamiento local.

Muchas veces las autoridades no son sensibles a los saberes de la población, sobre todo de la pobre, y creen que sólo pueden contribuir como mano de obra gratis o barata para los trabajos que se deben llevar a cabo en la prevención, mitigación o reconstrucción. Esta ha sido una práctica dañina, que desvaloriza y hiere la dignidad de las personas, por lo cual, tomando como base la propuesta del manejo integral del riesgo, que se propone en el Plan Nacional de Desarrollo, estas prácticas deben terminarse y empezar a dignificar a las personas y valorizar el aporte que realizan coadyuvando para resolver vulnerabilidades que genera la actividad humana.

C. DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL A LA CIUDADANÍA

Además del tema de la democracia, que reclama el gobierno del pueblo y no sólo de sus representantes, nos encontramos, también frente a la disyuntiva de la acción del Estado, por una parte, y de la población, por la otra, en cómo entender los servicios públicos, las funciones del aparato gubernamental y los derechos de las personas.

En primer término, no está de más recordar que el Estado es la entidad encargada, por toda la sociedad que conforma una nación, de orientar y promover el desarrollo; pero los principios de equidad y justicia sociales dependerán de quienes estén posicionados del Estado, de los grupos o clases sociales que tienen el poder. Luego, entonces, la existencia de la pobreza en México se debe a la orientación que, durante muchos años, le han impuesto al quehacer del Estado, grupos y sectores sociales que no se han comprometido, realmente, con la equidad y justicia sociales. México es un país que tiene mucha riqueza; pero también el país donde la distribución de dicha riqueza es muy desigual.

El programa de agua y saneamiento que se propicia actualmente, como parte de los compromisos asumidos ante Naciones Unidas, se puede instrumentar más allá de bajar al 50% la cantidad de población que no tiene estos servicios, pues saldría económicamente más rentable al país contar con población sana, reducir los gastos en salud y colocar a toda la población en el sector productivo. Las políticas que se adopten para materializar este compromiso, develarán la sensibilidad y compromiso social de quienes tienen que tomar la decisión sobre presupuesto y tiempos para atender y resolver estas necesidades.

Desde mediados del siglo pasado hasta los años 70's el Estado mexicano fue catalogado, por algunos estudiosos, como cercano al denominado Estado de Bienestar, que se responsabilizaba del bienestar de la población de su país, por lo que los servicios y satisfactores básicos los aseguraba el Estado y ello permitía el desarrollo de las personas y grupos sociales. Lo cierto es que México tuvo una fuerte inversión en satisfactores básicos como salud, educación, vivienda y recreación; pero esto se debió a los logros del movimiento obrero en el marco de explosión de la industrialización en el país.

Tal parece que los satisfactores humanos para las mayorías se han logrado con bastante sacrificio social y político, en condiciones de un estado fuerte y con capacidad de inversión social, en cambio hoy el Estado se ha debilitado por presiones de los grupos de intereses privados que le han succionado recursos y espacios de acción para colocarlos en el ámbito del mercado y, en muchos países, los derechos a satisfactores básicos han desaparecido y de derechohabiente se ha pasado a cliente que logra un servicio o un bien si tiene el dinero para comprarlo.

En Segundo término, los sectores sociales que requieren satisfactores básicos dependen de la voluntad o interés de quienes gobiernan. Por esta razón se mantiene tanto rezago y pobreza. Esto nos indica que el Estado no ha respondido por igual a toda la población y ha dejado sin oportunidades a la gran mayoría.

La historia nos enseña, diariamente, que en un sistema social donde todo está legislado y las leyes son las que determinan, aunque no reflejen la realidad, se requieren los instrumentos que judicializan en los derechos, de tal manera que la población los pueda reclamar sin que le acusen de cualquier cosa. Pero las leyes no se hacen solas, son resultado de la correlación de fuerzas en las instancias que discuten y las aprueban: el Congreso. Por eso es importante saber a quién se le otorga el voto, pues ese que se dice "representante" tendrá que defender la voluntad de su electorado.

Pero bien sabemos que la democracia representativa que conocemos, cada día es más limitada y menos eficaz para representar o para orientar el desarrollo con equidad y justicia sociales, por ello se debe impulsar la parte complementaria, la democracia participativa, en la cual todas las personas opinen y coparticipen en la construcción de su presente y futuro.

El abatimiento de la pobreza no se resolverá si no se atacan las causas que la generan y una de esas es la falta de participación y acción social.

Si vinculamos los aspectos de las leyes con participación debemos citar la importante discusión que se vivió en el seno de Naciones Unidas en las reuniones anuales ordinarias del año pasado (2010) en torno a reconocer el derecho al agua y al saneamiento básico como un derecho humano universal. Tras 15 años de debates, 122 países votaron a favor de una resolución de compromiso redactada por Bolivia que consagra ese derecho.

Esta resolución de Naciones Unidas tiene repercusiones en el marco legal mexicano, por lo cual, al amparo de lo avanzado en Naciones Unidas, las comunidades que no cuentan con agua ni saneamiento

básico tienen un respaldo legal; pero sobre todo moral, internacional para pedir que se le haga efectivo tal derecho. Esta importante Resolución contribuirá a que se cumplan las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y con ello se reduce la vulnerabilidad y el riesgo para millones de personas.

Si el Programa “FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN EFECTIVA Y DEMOCRÁTICA DEL AGUA Y SANEAMIENTO EN MÉXICO PARA APOYAR EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO” hace explícita la necesidad de la gestión democrática y Naciones Unidas reconoce como derecho humano universal del agua y saneamiento básico, existen los elementos para que la gestión del riesgo en estas materias también pudiera ser reconocido como parte de ese derecho.

En cualquier caso, todo derecho implica deberes, por lo tanto debemos estar claros que ya no se es un grupo o muchos grupos exigiéndole al Estado que cree las condiciones para hacer efectivo los derechos, también tenemos el deber con contribuir, a la medida de las posibilidades reales, para que ello sea posible.

Ahora bien, para poder cumplir con los deberes y conocer bien los derechos es necesario conocerlos y estudiarlos, para luego pasar al plano de los hechos y contribuir a su materialización. Para esto, el papel del Estado es fundamental y pueden colaborar las universidades y organismos no gubernamentales relacionados con los temas respectivos.

La construcción de capacidades es lo que permite generar ciudadanos aptos para actuar frente a las vulnerabilidades y riesgos. Esta es la tarea más importante de cualquier sistema de Protección Civil, pues la propia definición de vulnerabilidad y riesgo lo expresa: a menores capacidades, mayor será la vulnerabilidad, y a mayores capacidades, menor será la vulnerabilidad. Capacitar para mitigar vulnerabilidades es una estrategia necesaria para la gestión del riesgo con ciudadanía.

Hemos dicho que las leyes de las tres entidades participantes en el Programa con Naciones Unidas, establecen la participación social dentro de su articulado, pero son pocas las organizaciones existentes en los municipios, por ello la tarea no es hacer más leyes, sino aplicarlas a partir de reconocer el derecho de los habitantes a tener un espacio importante en todos los procesos para la gestión del riesgo y protección civil.

Como se afirmó en páginas anteriores, la gestión del riesgo, y el enfrentar un desastre en particular requiere de la población organizada y de los técnicos, como también de las entidades que tienen los recursos materiales y de comunicación. Ahora bien, si quiere revertir esta situación de déficit existente de satisfactores de diverso tipo en los asentamientos humanos, es conveniente cambiar la forma de hacer gobierno y orientar el desarrollo. Se requiere empezar desde abajo hacia arriba, con la población, y para ello antes se debe construir capacidades, porque en la propia población y en el propio gobierno para hacer que:

a. Las decisiones sobre el crecimiento económico deben estar orientadas por los principios de inclusión, equidad y justicia sociales.

b. Las decisiones sobre las políticas y sus instrumentos como los planes y programas, normas y procesos requieren de la intervención social organizada y capacitada.

c. En lo institucional, para la gobernabilidad, implica establecer organismos públicos y sociales que convengan el quehacer local y cada cual respete al otro como un igual en derechos, aunque con

diferencias en las capacidades operativas, donde el gobierno local debe asumir las mayores inversiones y aportes.

Es necesario comentar que la población no es homogénea en sus circunstancias e intereses, por ello, lo que es bueno para concitar muchas ideas y propuestas para resolver los problemas. Lo malo es que algunos grupos sólo se centran en la protesta y la crítica y contribuyen muy poco o nada en las acciones concretas.

Por la razón anterior es importante que los gobiernos locales sean abiertos a todos los grupos; pero a través de procesos democráticos se decida el qué hacer local. Es importante que, ante todo, el gobierno mantenga el liderazgo y las respuestas efectivas.

La gobernabilidad local es muy importante para atender la prevención y, en su caso, la atención de desastres, por ello la parte técnica y política debe estar al día y salvaguardado por el gobierno y una constante diálogo con las organizaciones sociales en un marco de construcción de capacidades para que se transformen el ciudadanos con el conocimiento y capacidades para intervenir en la atención de emergencias

No existen fórmulas mágicas para lograr una gobernabilidad constructiva, que nutra e innove en democracia y paz; pero sí existen algunas prácticas que contribuyen a este fin:

- Un gobierno que haya nacido de una amplio respaldo popular
- Un Programa de gobierno claro, inclusivo y abierto a la concertación para revisarlo y elaborar la versión definitiva.
- Una población con conocimientos de las causas y efectos de los problemas, con práctica solidaria y apropiada de su espacio urbano-territorial.
- Relación de confianza y colaboración entre gobierno y sociedad organizada.
- Colocar en las prioridades del Plan de desarrollo:
 - * Fortalecer el tejido social y la solidaridad comunitaria con proyectos socio-culturales.
 - * Reducción de vulnerabilidades social, territorial y urbana.
 - * Consulta ciudadana sobre proyectos y presupuestos
- Establecer un sistema de planificación participativa del desarrollo local que:
 - * Privilegio el desarrollo de las condiciones endógenas
 - * Genere empleo y salarios adecuados
 - * Impulse programas de atención a la población vulnerable
 - * Se cuente con todos los instrumentos de prevención y atención de riesgos, como
- Plano de vulnerabilidad y riesgos, Programas urbano-ambientales, normas, etc.
- Establezca la política de gestión de riesgo como parte de la política social, que:
 - * Organice y capacita a toda la población para enfrentar riesgos y desastres.
 - * Se eduque a la población con un enfoque de prevención y que las actividades de todo tipo incorporen dicho enfoque.
 - * Se cuente con medios para atender emergencias.
 - * Se invierta en abatir la vulnerabilidad socioeconómica
- La preservación de la biodiversidad local y la atención a los temas ambientales en general sean prioritarios y compatibles con la gestión de riesgo y protección civil.
- Una amplia comunicación y colaboración con gobiernos vecinos y de otro orden político-administrativo, sobre todo en materia de Gestión de riesgo y Protección Civil

D. LOS GESTORES LOCALES

Para la gestión del riesgo y contribuir a la tarea de protección civil en general y de agua y saneamiento en particular todos los habitantes son importantes; pero es necesario organizarlos para que no todos hagan lo mismo y para aprovechar mejor sus potencialidades y así poder operar en las situaciones reales.

Si se aplicara la Ley de cada entidad federativa, los gobiernos locales debieran contar con el apoyo de muchos grupos de voluntarios, porque existen muchas escuelas, universidades, iglesias, clubes de diverso tipo, gremios, sindicatos, colegios de profesionales, grupos de mujeres, entre otros. En la medida que existen deficiencias en la aplicación de la Ley en la materia de participación social, puede ser porque las autoridades y población están acostumbradas a las buenas acciones de las fuerzas armadas con su Programa D-N-III; pero los vecinos deben saber que la principal fuerza son ellos, por lo cual requieren organizarse y capacitarse.

El Gobierno Municipal está obligado, por Ley, a promover la organización, aun si desde la población surgen líderes que promuevan la organización. El SINAPROC debiera ser más estricto con este aspecto, de tal manera que se pongan metas de organización en todos los municipios del país. Al mismo tiempo, los gobiernos locales deben exigir la formación de las unidades de Protección Civil en las instituciones públicas y privadas, en las industrias y en los lugares que se presten servicios.

Un proceso que puede ayudar a integrar voluntarios es el de la realización de instrumentos técnicos básicos de cada municipio: El Programa de Gestión de Riesgo o prevención Civil de cada municipio, así como la elaboración específica de los Planos de vulnerabilidades y Riesgos locales. Es fundamental para que esto sirva, que la población participe de estos trabajos, aportando información, ideas y compromisos sobre la realización de los programas.

Para facilitar este proceso es más indicado:

1. Organizar a la población por colonias, pueblos o rancherías, de tal manera que no tengan que trasladarse, sobre todo quienes viven en áreas con déficit de locomoción.
2. Sensibilizar y Capacitar a la población sobre las actividades en las que participará.
3. Llevar a cabo talleres participativos sobre diagnóstico de su área territorial y social
4. Integrar, por un grupo de técnicos del gobierno municipal, si es posible con apoyo de profesionales locales, el diagnóstico del municipio y elaborar las principales conclusiones.
5. Elaborar una primera propuesta de objetivos, metas e imagen-objetivo, del desarrollo local, por el equipo técnico.
6. Presentar el diagnóstico completo, los objetivos, metas y la imagen objetivo, para la discusión y aprobación de la población que comprende el área de trabajo respectiva (barrio, rancho, pueblo).
7. Incorporar, por el equipo técnico, las observaciones a los objetivos, metas y a la imagen objetivo,
8. Elaborar, por el equipo técnico, las políticas, estrategias e instrumentos para llevar a cabo el Programa.
9. Presentar para discusión, ajustes y aprobación de la comunidad las políticas, estrategias e instrumentos para llevar a cabo el Programa.
10. Concluir con la presentación completa del Programa a toda la población y dar 30 días para que cualquier persona se inconforme, proponga ajustes o proporcione información.

La elaboración del Plano de Vulnerabilidades y Riesgos se puede elaborar simultáneamente. Durante la elaboración de Diagnóstico participativo, se presenta un plano del área territorial de los vecinos reunidos y se les explica cómo elaborar el Plano.

Para conocer la disponibilidad de cada uno se debe realizar un inventario de qué elementos existen, a qué se dedican, sus marcos normativos y disponibilidad de recursos.

En todo caso, un esquema simple para inventariar a los actores teniendo como base las funciones que regularmente cumplen es el siguiente:

CUADRO 20
ESQUEMA BASADO EN FUNCIONES

Actores	Actividades	Capacidad técnica	Disponibilidad
Junta de vecinos			
Organización de comerciantes			
Organización de profesionales			
Clubes deportivos			
Instituciones educativas			
Organismos No Gubernamentales			
Otros			

Fuente: Elaboración propia

III. LOS APORTES DE LA CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES –CONAGO-

La Conferencia Nacional de Gobernadores -CONAGO-, constituida el 13/07/2002, en Cancún, es un Foro Permanente que agrupa a todos los Gobernadores de los estados y del Distrito Federal de México. Dentro del marco legal y de las atribuciones de cada ámbito de gobierno, busca fortalecer el federalismo impulsando mecanismos democráticos, de consulta constante, de diálogo abierto y concertación para lograr un mayor equilibrio y distribución de potestades que corresponden a los ámbitos de gobierno federal y de las entidades federativas.

En el campo de las políticas públicas, han hecho varias propuestas de políticas públicas relacionadas con diversos aspectos de la vida nacional. Para el estudio y propuesta de ideas y proyectos se han creado comisiones de diversos temas, las cuales son presididas por gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal. En el quehacer de la protección civil y del agua y saneamiento se han establecido varios acuerdos:

A. AGUA

La Asamblea ha tomado varios acuerdos, de los cuales citamos algunos

Acuerdo vigésimo cuarto.- “Se acuerda la creación de la Comisión del Agua, misma que será coordinada por el Gobernador Enrique Peña Nieto e integrada, inicialmente, por los Gobernadores de los Estados de Jalisco, Sinaloa y Tabasco, más aquellos que deseen incorporarse. De conformidad con los Lineamientos de esta Conferencia, la citada Comisión deberá elaborar su Agenda Temática, así como su programa de trabajo calendarizado, y presentarlos para su aprobación ante este Pleno”. Reunión del 16/02/2007, Tlaxcala

Acuerdo vigésimo segundo.- A propuesta del Gobernador Enrique Peña Nieto y con relación a las tarifas de energía eléctrica para la operación de plantas de tratamiento de aguas residuales, se aprueba:

Primero. Gestionar ante el Gobierno Federal la reducción de las tarifas eléctricas aplicadas a la operación de las plantas de tratamiento de aguas residuales. Es imperativo aumentar el caudal de agua residual tratada para la recarga de los acuíferos, para la limpieza de las áreas urbanas y para su uso en la industria y la producción agropecuaria.

Segundo. Establecer en coordinación con los gobiernos estatales y las dependencias federales correspondientes, SHCP y SEMARNAT, esquemas de financiamiento accesible para la construcción, rehabilitación y operación de los sistemas hidráulicos que operan en el país. Reunión del 19/10/2007, Manzanillo.

Acuerdo trigésimo segundo.- Se tiene por recibido el informe del Gobernador Enrique Peña Nieto, Coordinador de la Comisión del Agua, sobre su participación en el V Foro Mundial del Agua. Al respecto, comentó sobre la necesidad de suscribir el Consenso de Estambul por el Agua, que compromete a los gobiernos locales a llevar a cabo acciones con propósitos y objetivos cuantificables para una mejor gestión en el cuidado y procuración del recurso hídrico, así como adoptar medidas serias y responsables para el tratamiento de aguas residuales.

Asimismo, el Gobernador Peña Nieto manifestó la necesidad de insistir en el establecimiento de tarifas preferenciales de energía eléctrica para el funcionamiento de las plantas de aguas residuales, similar a la que se otorga en actividades del campo.

Por su parte, el Gobernador Marco Antonio Adame Castillo propuso realizar un análisis del impacto del desempeño de las plantas tratadoras de aguas residuales que reciben apoyo a través del Programa Federal de Saneamiento de Aguas Residuales (PROSANEAR) de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), a fin de determinar la conveniencia de mantener este esquema o bien buscar una tarifa preferencial de energía eléctrica.

La Gobernadora Amalia D. García Medina, destacó que los incentivos existentes sólo se dan a quienes están al corriente en sus pagos de agua potable, por lo que en muchos casos los municipios no tienen acceso a los estímulos pues carecen de recursos para poder pagar oportunamente.

El Gobernador Ismael Hernández Deras manifestó su preocupación por la asignación de recursos preferenciales a aquellas plantas tratadoras ubicadas en zonas turísticas. También comentó sobre la posibilidad de que la Comisión del Agua de la CONAGO se reúna con la CONAGUA para estudiar a fondo el tema de los Paripassu, ya que en algunos casos se trata de municipios muy pobres que no pueden completar su parte y esto ha sido un freno para instalar las plantas tratadoras, y que hoy en día son una variable de sustentabilidad económica.

El Gobernador Carlos Zeferino Torreblanca Galindo planteó la posibilidad de considerar en esta negociación a la Secretaría de Desarrollo Social, dado que en diversas ocasiones funge como la instancia que concierta la instalación de plantas de tratamiento. Asimismo, comentó sobre los mecanismos implementados en Guerrero, relativos a fideicomisos que permiten la participación tripartita para una mejor concurrencia de recursos.

El Gobernador Eduardo Bours Castelo señaló la necesidad de estudiar a fondo y desde diferentes vertientes el tema, para conocer si se trata sólo de las tarifas de energía eléctrica, del subsidio de hasta 70 centavos por cada peso, o de un análisis completo del modelo.

Se instruye a la Comisión de Hacienda y a la Comisión del Agua colaborar de manera conjunta para la inclusión del tema en la agenda de trabajo permanente con la SHCP. Reunión del 30/03/2009, Monterrey

Acuerdo vigésimo primero.- A propuesta del Gobernador Enrique Peña Nieto, este Pleno de Gobernadores ratifica la “Declaratoria por un Abastecimiento de Agua para Uso y Consumo Humano con Calidad Adecuada”, aprobada por la Comisión del Agua de esta Conferencia, cuyo contenido es el siguiente:

CONSIDERANDO Que la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha diagnosticado que las enfermedades diarreicas son provocadas en el 88% de los casos por un abastecimiento de agua insalubre y con higiene deficiente. De atenderse este problema de salud pública, mejorando la calidad del agua para consumo humano, las 1.8 millones de muertes anuales a causa de enfermedades diarreicas (incluido el cólera), podrían reducirse entre 6 y 21%.

Que en México, de acuerdo con la información para la Rendición de Cuentas en Salud 2008, la tasa nacional de mortalidad por enfermedades diarreicas fue de 11.5 defunciones por cada 100 mil menores de 5 años.

Que el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho que tienen todas las personas a la protección de la salud, así como la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.

Que la Norma Oficial Mexicana NOM127-SSA1-1994 establece que el abastecimiento de agua para uso y consumo humano con calidad adecuada es fundamental para prevenir y evitar la transmisión de enfermedades gastrointestinales y otras, precisando expresamente los límites permisibles en cuanto a las características microbiológicas en el agua que se entrega al consumidor.

Que en abril de 1995, la Federación impulsó el programa “Agua Limpia”, a fin de apoyar las acciones de desinfección del agua para evitar enfermedades de origen hídrico. Sin embargo, sus resultados no han tenido un impacto positivo en los indicadores de salud pública.

Que los ejecutivos estatales reconocemos la necesidad de que programas como éste, sean ejecutados y desarrollados a partir de estrategias locales alineadas a los esfuerzos que se realizan a nivel nacional.

Que la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) respalda las acciones en materia de salud y se compromete a exhortar a los responsables del suministro de agua para consumo humano en cada entidad federativa a realizar la desinfección del agua con apego a la normatividad vigente, en el marco de los Programas Federalizados de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento.

En consecuencia, se hace el siguiente

PRONUNCIAMIENTO Reconocemos que la calidad del agua potable para consumo humano es un asunto de salud pública, por lo que realizaremos todas las acciones encaminadas para tal fin en el ámbito de nuestras competencias, con base en los siguientes:

COMPROMISOS

PRIMERO. Coadyuvar en la ejecución y cumplimiento de los siguientes objetivos:

1. Promover, en el marco de los Programas Federalizados de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, se destine un rubro específico para incrementar la desinfección del agua para consumo humano.
2. Instar a los gobiernos municipales a que, en el ámbito de su competencia, mantengan y administren los sistemas de abastecimiento de agua potable para dotar a los usuarios del líquido con adecuada calidad sanitaria.

SEGUNDO. Sumarse a las acciones a que hace referencia la presente Declaratoria, a través de los organismos e instituciones locales competentes.

TERCERO. Designar como instancia responsable de la coordinación y seguimiento local a la Comisión Estatal del Agua de cada entidad federativa.

CUARTO. Solicitar formalmente al Gobierno Federal reforzar las acciones en la materia para mejorar la calidad del agua que se suministra a la población.

QUINTO. Difundir esta Declaratoria entre los sectores público, social y privado, que en el ámbito estatal estén involucrados en las acciones a desarrollar, para que se sumen a este esfuerzo.

SEXTO. En su caso, celebrar los actos jurídicos consensuales que sean necesarios para cumplir con los objetivos comunes de esta Declaratoria. Reunión del 09/06/2010, Ciudad Victoria.

B. PROTECCIÓN CIVIL

La existencia de una Comisión que atiende el tema de la protección civil ha permitido compartir información y experiencias entre todos los gobiernos estatales del país, así como acordar asuntos importantes para tratarlos con el gobierno federal.

Acuerdo octavo.- Se aprueba el informe de la reunión de la Comisión Especial para el Fondo Nacional de Desastres Naturales (FONDEN) realizada en Puebla, Puebla, el 7 de diciembre de 2003, que presentó el representante del Coordinador de la Comisión. Se solicita que el FONDEN simplifique las reglas de operación para atender los desastres que se presenten; además, se instruye a la Comisión para que agregue las propuestas presentadas durante la Plenaria por los Gobernadores de Nayarit y Aguascalientes. 08/12/2003, Puebla.

Acuerdo noveno.- Se aprueba el informe presentado por el Gobernador Leonel Efraín Cota Montaña, coordinador de la Comisión del FONDEN; asimismo, se solicita a la misma Comisión que proceda a desahogar los siguientes puntos del informe:

- Iniciar acuerdos con las comisiones relativas del H. Congreso de la Unión para incrementar la asignación de recursos del FONDEN en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).
- Iniciar acuerdos con las comisiones relativas del H. Congreso de la Unión para incrementar la asignación de recursos en el PEF para el Fondo Preventivo de Desastres Naturales (FOPREDEN), toda vez que de 2000 a 2004 se ha reducido en 94%.
- Proponer la participación de los Ejecutivos Estatales y/o el representante acreditado en el Comité Técnico del Fideicomiso FONDEN, cuando se traten asuntos inherentes a sus Entidades Federativas.
- Se propone a los Ejecutivos de las Entidades Federativas que propicien la participación constante de sus representantes en los trabajos de la Comisión del FONDEN.
- Se propone a los Ejecutivos de las Entidades Federativas permitir a esta Comisión canalizar a la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario (AMSDA) las propuestas que por cuestiones normativas federales no pudieron integrarse en las modificaciones a las Reglas de Operación del Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas (FAPRACC).
- Iniciar acuerdos con las comisiones relativas del H. Congreso de la Unión para incrementar la asignación de recursos para el FAPRACC en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Crear propuestas de reglamentos operativos para los Fondos de Desastres Naturales Estatales. Reunión del 23/04/2004, San Luis Potosí

Acuerdo décimo.- Se aprueban los puntos de acuerdo presentados por el Gobernador Leonel Efraín Cota Montaña, Coordinador de la Comisión del Fondo Nacional de Desastres Naturales, en los siguientes términos:

1. Que la Comisión continúe trabajando periódica y coordinadamente con las autoridades federales encargadas de la administración de los apoyos del FONDEN, a fin de participar en la modificación de sus reglas de operación en cada ejercicio fiscal, así como en las reglamentaciones para la operación del fondo revolvente en caso de emergencias, tanto del Fondo Preventivo de Desastres Naturales (FOPREDEN), como del Fideicomiso para la Prevención de Desastres Naturales (FIPREDEN) y del Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas (FAPRACC).
2. Que la CONAGO, a través de esta Comisión, mantenga colaboración recíproca con el Gobierno Federal, gestionando además con la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y con la Subcomisión de Protección Civil de la H. Cámara de Diputados el apoyo a las propuestas de recursos por 1,000 millones de pesos para el FONDEN y 122 millones 600 mil pesos para el FOPREDEN, solicitadas para el decreto del Presupuesto de Egresos del Ejercicio Fiscal 2005.
3. Que la CONAGO, a través de la Secretaría Técnica, solicite a la SHCP los estados financieros del fideicomiso del FONDEN, para conocer con precisión los requerimientos anuales de recursos.
4. Que, en virtud de los excelentes resultados alcanzados de manera corresponsable y participativa, y una vez publicadas las reglas de operación del FONDEN en el *Diario Oficial de la Federación*, la CONAGO difunda los logros obtenidos, mediante un evento por realizarse en el Estado de Guanajuato el 22 de noviembre de 2004, a propuesta de este Gobierno.
5. Que a petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los Gobiernos de las Entidades Federativas refuercen las acciones de comprobación de los recursos federales asignados por el FONDEN, con el objetivo de lograr mayor solvencia en el fideicomiso.
6. Que la Comisión invite a las asociaciones de presidentes municipales en el país a analizar su coparticipación financiera y de diagnóstico y evaluación de daños.
7. Que, con la finalidad de integrar un reglamento tipo para la operación de los Fondos Estatales de Desastres Naturales, las Entidades Federativas elaboren y envíen sus propuestas a esta Comisión, en un plazo máximo de 30 días.

De igual forma, este Pleno de Gobernadores acuerda, con el firme propósito de fortalecer los resultados expuestos y las actividades subsecuentes señaladas, continuar trabajando intensamente en la búsqueda de nuevas propuestas de mejora para la atención de las familias damnificadas por los desastres naturales, siempre con el espíritu de cumplir cabalmente con las responsabilidades y deberes que por mandato nos fueron encomendados, promoviendo acciones que combatan los rezagos sociales y consolidando mecanismos para construir una Nación más justa, solidaria y de mejores oportunidades de desarrollo y bienestar para todos los mexicanos.

Esta Conferencia agradece a la Lic. Ma. del Carmen Segura Rangel, Coordinadora General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación, su presencia, su valioso apoyo y colaboración en la consecución de estas reformas. Reunión del 22/10/2004, Puerto Vallarta.

Acuerdo décimo.- Se tiene por recibido el informe que presenta el Gobernador Mario Marín Torres, Coordinador de la Comisión de Protección Civil. De igual forma, se aprueba que se turnen al Gobierno Federal y a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, las siguientes solicitudes:

- La intervención de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que, en el ejercicio fiscal 2007, se apruebe un incremento considerable a las partidas presupuestales correspondientes al Fondo de

Desastres Naturales (FONDEN) y al Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas (FAPRACC), que permita recuperar la suficiencia perdida en los últimos años.

- A la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la consideración de una partida presupuestal para atender la investigación, capacitación y equipamiento en materia de prevención, auxilio y recuperación, que permita la modernización y operación eficiente de las Unidades de Protección Civil de las Entidades Federativas.
- A la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que en los recursos etiquetados como Ramo 33, se considere una partida presupuestal para alentar el equipamiento y la capacitación de las Unidades Municipales de Protección Civil.
- A la Secretaría de Gobernación para que se efectúen reuniones de trabajo con las Entidades Federativas y con la Comisión de Protección Civil de la CONAGO, a fin de revisar las Reglas de Operación del FONDEN (Fondo de Desastres Naturales) y del FOPREDEN (Fondo para la Prevención de Desastres Naturales) recientemente publicadas, para la incorporación de propuestas y consideraciones de las Entidades Federativas.
- A la Secretaría de Gobernación, para que se efectúen reuniones de trabajo con las Entidades Federativas y con esta Comisión, para la revisión de los Lineamientos del Fideicomiso Preventivo del FONDEN (FIPREDEN).
- Finalmente, a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) para la modificación de las Reglas de Operación del Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas (FAPRACC), a fin de que permita técnicas y criterios de medición de contingencias climatológicas alternativas a las de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), para facilitar la gestión de las Entidades Federativas, en beneficio de los productores del campo afectados. Reunión del 27/11/2006, Villahermosa

Acuerdo décimo segundo.- La Conferencia Nacional de Gobernadores expresa su solidaridad con los pueblos y Gobiernos de los Estados afectados por los recientes fenómenos hidrometeorológicos.

- Asimismo, se aprueba la propuesta de los Gobernadores Amalia D. García Medina e Ismael Hernández Deras, relativa a proponer a la Federación incluya a la sequía dentro del catálogo de desastres naturales del FONDEN.
- Se instruye a la Secretaría Técnica para que apoye a la Coordinación de la Comisión de Protección Civil en la realización de una reunión donde participen los miembros de la CONAGO que así lo deseen, con el Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).
- Se exhorta al H. Congreso de la Unión, para que apruebe recursos suficientes y oportunos para la atención de la ciudadanía en las Entidades Federativas que sean afectadas por algún desastre natural.
- Se aprueba, en lo general, la propuesta del Gobernador Carlos Zeferino Torreblanca Galindo, referente a la creación de un Fondo Estatal Solidario para Desastres Naturales (FONDES). Este Fondo se constituiría con la aportación de todos los Estados y el Distrito Federal, destinando un porcentaje de las participaciones federales y recursos del Gobierno Federal.

- Se instruye a la Comisión de Protección Civil para que revise y dé viabilidad a la propuesta. Reunión del 14/11/2005, Torreón

Acuerdo vigésimo noveno.- Se tiene por recibido el informe presentado por el Gobernador Mario Marín Torres, Coordinador de la Comisión de Protección Civil.

Asimismo, se aprueba la propuesta para que la CONAGO brinde el apoyo planteado por el Diputado Fernando Morales Martínez, para que la Comisión Especial en materia de Protección Civil de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión se transforme en una comisión de carácter ordinario.

De igual forma, se acuerda que los Miembros de este Pleno continúen sumando esfuerzos a través de la legislatura federal para que el proceso de estudio y aprobación legislativa de la iniciativa de la nueva Ley General de Protección Civil no se detenga y pronto se cuente con este instrumento legal en beneficio de toda la sociedad mexicana. Reunión del 09/06/2010, Ciudad Victoria.

C. CREACIÓN DEL FONDO NACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN – FONAREC

En la Reunión de la CONAGO, el 23 de mayo de 2011, en Boca del Río, Veracruz, los gobernados del país y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, acordaron la creación del Fondo Nacional de Reconstrucción, que se regirá por criterios de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, a fin de atender en forma oportuna a las entidades afectadas por desastres naturales. Estas reglas serán diferentes a las que utilizan el FONDEN, que opera la Secretaría de Gobernación Federal.

Según observaciones del Gobernador de Veracruz, las reglas y lineamientos de operación de este Fondo no implica la contratación de deuda pública ni requieren la autorización de las legislaturas estatales. (La jornada 24 de mayo 2011). Reunión del 23/05/2011, Veracruz.

Como se puede apreciar en el contenido de los Acuerdos, la idea motor es facilitar la operación de las políticas públicas, estableciendo un diálogo permanente entre los Gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con el Gobierno Federal y el Congreso Nacional.

La propuesta como la creación del Fondo Nacional de Reconstrucción se enfoca a darle celeridad al manejo de recursos públicos para atender a los damnificados por los desastres, ya que los procesos que mantiene el FONDEN impiden llegar en tiempo y forma a las personas que requieren de apoyos durante y después de los fenómenos perturbadores.

IV. MEDIDAS NECESARIAS DE PREVENCIÓN-MITIGACIÓN Y PARA EL CONTROL DE LOS DESASTRES HIDROMETEOROLÓGICOS

Las acciones internacionales y los desastres en el país han impulsado la generación de una institucionalidad en la materia, con características sistémicas cada vez más amplias, que vincula sus contenidos con el propio desarrollo del país, incluidos los temas ambientales y, en especial en estos recientes años, con la crisis climática. En otras palabras, la prevención y manejo de los desastres es parte de la cotidianidad del quehacer público, social o privado. Sin embargo, falta mucho por hacer, ya que en donde se genere un desastre las pérdidas humanas y de bienes o recursos naturales son altas y crecientes.

Lo que ha hecho de los desastres un aspecto presente en las decisiones de política pública ha sido la frecuencia con la que han ocurrido en el país, que han causado pérdidas humanas y de patrimonio.

Con el pasar de los años y luego del terremoto en la Ciudad de México del 19 de septiembre de 1985, el Gobierno Federal empezó a profundizar en los Programas sectoriales la atención sobre los desastres, desplegando propuestas para la prevención y atención de emergencias. Por diversos motivos, la acción se apreciaba luego de ocurrir un fenómeno y la prevención no ocupa, aun una línea sólida de acción pública.

A. DESDE EL SECTOR PÚBLICO

De acuerdo a sus competencias, todas las Secretarías del Gobierno Federal participan en el Consejo Nacional, según lo establece el artículo 17 de la Ley general, que a la letra dice: “ El Consejo Nacional estará integrado por el Presidente de la República, quien lo presidirá y por los titulares de las Secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Educación Pública; Salud; por los Gobernadores de los Estados y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Cada titular designará un suplente, siendo para el caso de los Secretarios un Subsecretario; para los Gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Secretario General de Gobierno. En el caso del Secretario de Gobernación, lo suplirá el Coordinador General de Protección Civil”; pero no todas trabajan incorporando en sus programas y acciones la cultura de la prevención y mitigación de riesgos. Es probable que afirmen que sí lo hacen; pero ahorraría muchos esfuerzos si sus políticas fueran explícitas y se mostraran acciones de acuerdo a la gran dimensión de los problemas.

Con el fin de facilitar que se cumplan las Metas de Desarrollo del Milenio, con base en el Programa “FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN EFECTIVA Y DEMOCRÁTICA DEL AGUA Y SANEAMIENTO EN MÉXICO PARA APOYAR EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO” y éste sirva, también, para abrir un horizonte de compromiso social en los distintos ámbitos el gobierno para avanzar en cerrar brechas de pobreza y falta de satisfactores en comunidades del país, hacemos proposiciones que pudieran sumar esfuerzos públicos en esta noble tarea de implantar la equidad y justicia sociales en México.

a) La Secretaría de Desarrollo Social –SEDESOL-, que actúa en la planificación de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, debiera reimpulsar programas de planificación de los asentamientos humanos en el país, pues los logros de las décadas ochentas y noventas se han esfumado y las ciudades crecen provocando muchas vulnerabilidades y riesgos para la población de limitados

recursos, que no cuentan con opciones de suelo ni vivienda al alcance de sus condiciones económicas. Sería adecuado revisar el “Programa de 100 Ciudades” que permitió conjuntar las políticas de urbanización con las de protección civil. Los aspectos de prevención y atención de emergencias, en estos tiempos de cambio climático, se hacen urgentes en las ciudades y, al mismo, tiempo actuar con rigurosidad en la aplicación y control de normas de construcción de infraestructura y equipamientos para que resistan fenómenos hidrometeorológicos cada vez más devastadores. La SEDESOL, a través de los planes de ordenamientos en los asentamientos humanos se podría anticipar a desastres y reubicar a población que hoy vive en lugares vulnerables, como ha sido demostrado estos recientes años por las inundaciones y deslaves. Esta herramienta básica para la prevención, que vincula los usos del suelo con los aspectos ambientales y ecológicos así como con la vivienda que son los factores sensibles y fuentes de vulnerabilidades en los asentamientos humanos también puede sumar los programas sociales que promueve con el fin de responder al planteamiento del Plan Nacional de Desarrollo de darle un tratamiento nuevo e integral a la protección civil

b) Secretaría de Salud, que tiene un papel fundamental frente a los desastres, tanto desde la prevención de enfermedades y problemas de salud pública en general, como en los servicios que debe prestar para el tratamiento y recuperación de las personas por enfermedades y/o epidemias. La epidemia de influenza que cobro muchas vidas y complicó la economía nacional nos muestra que es necesario invertir en la investigación de nuevas enfermedades y la reaparición de otras que se creía había sido eliminadas. La contaminación del ambiente y recursos naturales, como la alta composición química de alimentos ha provocado la aparición de malestares desconocidos que resultan difíciles y caros de tratar.

La política de gestión de desastres, sobre todo los generados en el campo de los hidrometeorológicos, tiene una clara relación la salud, pues la falta de agua o beberla si está contaminada provoca enfermedades, como también la falta de saneamiento en las áreas pobladas. La Salud es un factor primordial de atención, por lo cual la Secretaría de Salud debe ser un ente de impulso para que la coordinación pública funcione antes –para la prevención- como durante y después del fenómeno.

La vinculación con los organismos de Naciones Unidas dedicados a atender los asuntos de salud, es importante, sobre todo con la Organización Panamericana de Salud, que tiene estudios de las nuevas condiciones de salud pública que estamos presenciando en el mundo, así como protocolos actualizados para enfrentar desastres.

La vinculación de esta Secretaría con la Comisión Nacional de Agua y las Unidades de Protección Civil es necesaria para invertir en campañas de prevención en zonas y municipios donde existen problemas de agua, de tal manera que se reduzca la morbilidad.

c) La Secretaría de la Defensa Nacional es el puntal logístico fundamental con que cuenta el país para enfrentar los desastres, ya que mediante el Plan de Emergencia DN-III-E y Plan de Emergencia de la Secretaría de la Marina, se logra ayudar directamente a la población, y con ello evitar pérdidas humanas y de los bienes de las familias. Las acciones de evacuación de la población y de atención a los damnificados, cubriendo necesidades básicas de alimentos, techo y seguridad son fundamentales.

Si bien es cierto que los cuerpos militares actúan con normas específicas y particulares, es necesario que se inicie una transferencia de conocimientos a otras instancias públicas y a la población, para que el esfuerzo sea mejor aprovechado y quede en la zona afectada la organización y vestigios de cultura para promover la prevención y control de los desastres.

d) La Secretaría de Comunicaciones y Transporte –SCT- es otra secretaría que debe intervenir ampliamente y de manera innovadora, porque es la que debe asegurar la comunicaciones con las comunidades afectadas, por las diversas vías existentes: terrestre, aire, telegráficas y/o telefónicas. Existe la mala costumbre de que esta Secretaría se hace presente más en la fase de reconstrucción y actúa poco en el ámbito preventivo. En municipios y ciudades pequeñas los problemas de intercomunicación terrestre se presentan por daños a las vías, las cuales presentaban vulnerabilidades y problemas de construcción que debieron evitarse. Por esta razón, la SCT debiera aplicar con mayor rigurosidad la normatividad técnica para que las vías terrestres, marítimas y de comunicación en general sean hechas a “prueba” de fenómenos telúricos o hidrometeorológicos.

e) La Secretaría de Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación –SAGARPA- es la entidad que debiera innovar en su acción de protección civil, no sólo procurando la seguridad alimentaria, sino también en generar alternativas de alimentación para enfrentar fenómenos dañinos a la población. Los pronósticos sobre cambio climático informan que gran parte del territorio costero del sur y sureste tendrá problemas por lluvias y elevación del nivel del mar, lo cual obliga a generar alternativas para los productores que hoy viven en esas áreas y pensar, a mediano plazo encontrarles nuevos lugares para sus asentamientos humanos. Se tiene la experiencia que cada fenómeno meteorológico, de mucha lluvia provoca la pérdida de sembradíos y los de sequía, en el norte genera pérdida de ganado.

Como otro factor, tomado de las experiencias locales, es que las comunidades de campesinos, ganaderos y pescadores no cuentan con seguros para evitar la pérdida de sus recursos y, en su caso, para resarcirles con brevedad por los bienes irrecuperables. Recién el gobierno federal contrató un seguro contra eventos catastróficos por un monto de 4 mil 800 millones de pesos para proteger la infraestructura pública y las viviendas de la población más vulnerable en caso de un desastre natural, lo cual es muy positivo; pero no se aseguran los bienes básicos de los cuales viven esos pequeños productores, lo cual los deja más pobres de lo que estaban. Los impactos del cambio climático se verán con mayor fuerza en las áreas productivas del país, por lo cual es necesario que desde la SAGARPA se impulsen programas preventivos al corto plazo.

f) La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales –SEMARNAT- es un organismo fundamental en la materia de prevención y control de desastres, toda vez que los fenómenos naturales y los socio naturales están vinculados a las condiciones del territorio y distribución de la biodiversidad, lo que ha orientado el establecimiento de asentamientos humanos y la realización de las diversas actividades humanas.

Los fenómenos hidrometeorológicos que está amplificando el cambio climático, son resultado de las actividades humanas sobre la naturaleza, sobre la equivocada práctica de aprovechamiento de los recursos naturales y detenidos en una matriz energética contaminante de la atmósfera, así como por la falta de preservación de los recursos, como los bosques, que ayudan a reducir la contaminación atmosférica y a mantener el ciclo del agua, entre otros beneficios de los ecosistemas, por ello la SEMARNAT juega un papel fundamental para la preservación del equilibrio de los ciclos ecológicos mediante la aplicación de normas y programas que orienten y controlen la acción humana. La deforestación, desertización, derrumbes, inundaciones y contaminación de recursos básicos deben encontrar en la SEMARNAT una institución sólida e irrestricta en la aplicación de las normas técnicas y legales para evitar que se generen vulnerabilidades y peligros para la población y actividades humanas.

Aun no es tarde para vincular el ordenamiento ecológico con el urbano del territorio nacional y orientar el crecimiento de los asentamientos humanos y la creación de nuevos allí donde existan seguridad para la población. Es necesario que este esfuerzo técnico, pero sobre todo político, se materialice en un

enfoque compartido entre los ecológico y lo urbano para darle certidumbre y menos inseguridad a los mexicanos.

g) La Comisión Nacional del Agua –CONAGUA-, que se encuentra sectorizada en la SEMARNAT, tiene responsabilidades principales en la prevención y atención de vulnerabilidades y desastres hidrometeorológicos. Esto ha sido probado en los diversos problemas presentados en Chiapas, Tabasco y Veracruz, como en otros lugares del país. La población y algunas autoridades han hecho críticas considerables sobre el rol de la CONAGUA, por ello es importante que se innove en la gestión del agua en el país. Somos un país que empieza a sufrir el llamado estrés de agua por la falta en gran parte del país, lo cual obliga a encontrar alternativas para que los habitantes de todo el país cuenten con el vital líquido.

Al parecer la infraestructura es insuficiente y mucha requiere renovarse, como también las prácticas en la dotación del líquido. En el sector agrícola se pierde mucho líquido por falta de incorporación de técnicas adecuadas para evitar su pérdida. De igual manea en las ciudades que tienen redes antiguas. Un factor importante es el costo y el precio del agua, como el aprovechamiento con sentido privatizador de la administración que se empieza a presentar en algunas partes del país.

A partir de los acuerdos de Naciones Unidas, sobre el carácter de derecho humano que tiene el agua, es preciso pensar más en la población y menos en los negocios sobre el vital líquido, de lo contrario no se cumplirán los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Sin duda, sigue siendo feble la coordinación entre las autoridades federales con las estatales y las municipales. Aunque la función de garantizar el agua directa a la población, según lo establece el artículo 133 constitucional, es necesario reconocer que muchos municipios del país no cuentan con el respaldo técnico, de infraestructura ni las condiciones económicas para asegurar una administración sin pasivos; por ello es necesario ver más la situación municipal para que el Estado, como un todo, se responsabilice de ofrecer el líquido a todos los habitantes, en calidad, constancia y abundancia suficientes.

Un aspecto importante que requiere la interacción de SEMARNAT/CONAGUA, con las Secretarías de Salud, SAGARPA, Reforma Agraria y Economía es el relacionado con la contaminación del recurso agua por la contaminación que genera la utilización de insecticidas químicos. Muchas de estas sustancias han sido prohibidas en países industrializados, por el daño que causan a la salud de las familias campesinas, por la contaminación de mantos freáticos, ríos, lagunas y mar. Aquí se requiere una acción coordinada del Gobierno Federal para hacer prevalecer las normas de Naciones Unidas y las nacionales, además de actualizar las que sea necesaria para evitar el peligro de esta práctica.

Finalmente, un aspecto que requiere mayor profundidad en su utilización es el manejo de cuencas como base para organizar las actividades humanas y los asentamientos y para ello se requiere una mayor influencia de CONAGUA con los sectores respectivos, de tal manera que se proyecte, una imagen objetivo de largo plazo, con cuencas y subcuencas de alta productividad natural y de servicios ambientales para la población.

h) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público – SHCP- requiere tener una presencia mayor en el tema, tanto para asegurar que la propuesta de presupuesto que se envía anualmente al Congreso de la Unión, especialmente para el FONDEN, tenga montos crecientes, como lo demanda el incremento de fenómenos en el país, y no como a acontecido en los últimos años que el presupuesto ha decrecido.

Al mismo tiempo, es importante que la SHCP contribuya a mantener el patrimonio de los campesinos, ganaderos, industriales, comerciantes, pescadores y demás entes dedicados a la producción y servicios, mediante el apoyo para que obtengan seguros para sus bienes. Actualmente los productores y agentes de servicios que son de pequeño capital no cuentan con mecanismos para aseguramiento, debido a lo alto el precio de los seguros y a falta de apoyo del Estado, por ello se debería formar un Fondo para atender esta necesidad, ya que en cada temporada de lluvia pierden sus bienes muchas familias y entes productivos del país.

i) La Secretaría de Agricultura, también debe estar presente en las tareas de prevención y atención a desastres, pues se requiere asegurar que la producción de alimentos se mantenga y se apoye a los productores, sobre todo a los pequeños para que recuperen sus bienes y continúen aportando al país. En el marco del nuevo enfoque que le impone el Gobierno Federal a la protección civil, en el sentido de darle una atención integral, que incorpore las vulnerabilidades sociales, económicas y ambientales como parte de los espacios de protección, es lógico que el sector agricultura impulse programas para revertir la creciente pobreza en el campo mexicano, como la pérdida de productividad del suelo.

La atención a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios es urgente, mediante programas preventivos para evitar la pérdida de agua, su contaminación o pérdida de suelo, promoviendo técnicas que les ayude a mantener su patrimonio y actividad económica, y así evitar el incremento de la vulnerabilidad social y económica de un número considerable de mexicanos.

A manera de hacer un repaso de lo que nos falta, para que oriente la definición de políticas, trataremos los puntos siguientes:

B. LA INSTITUCIONALIDAD COMUNITARIA PARA LA PROTECCIÓN CIVIL

Entendemos por Institucionalidad la organización del Estado y de la sociedad civil para integrar los recursos que aplican a la prevención y atención de desastres, así como para establecer los planes, programas, normas y los diversos instrumentos para hacer lo que sea necesario en cada asentamiento humano y en las cuencas que los contiene.

En la Región latinoamericana, en todos los países existen organismos públicos dedicados a la atención de la protección civil; al mismo tiempo, se han creado áreas específicas sobre el tema en las instancias subregionales que ha emergido, como la Integración Centroamericana, la Andina y de los países del sur. Sumado a esto existen áreas específicas en las diferentes áreas del sistema de Naciones Unidas, en organismos como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Cruz Roja, entre otros.

Adicionalmente, el tema tiene presencia en las instituciones académicas y científicas, en redes de especialistas y en algunas organizaciones no gubernamentales. La gran ausencia se presenta en la población, por lo que los organismos públicos, universidades y algunas ONG sustituyen a la comunidad organizada cuando se presenta algún desastre. Esto no quiere decir que la población no participe, lo hace; pero de manera espontánea y sin la capacitación necesaria para contribuir mejor.

Se ha ido avanzando en la institucionalidad a medida que han ocurrido desastres últimamente; pero falta avanzar en compromisos más sólidos, con el necesario respaldo político e institucional y, sobre todo, con recursos y una clara inclusión del tema en todas las políticas públicas. Si no se consolidan las instituciones, el compromiso social y político, generalmente, se reduce después de resuelta la urgencia.

C. LA CULTURA DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN A DESASTRES

Todavía existen aspectos que inhiben un mayor avance en la instalación de una cultura sobre prevención y atención de desastres. Se ha avanzado poco en llegar a la población con acciones de sensibilización, capacitación y organización. Los procesos de evaluación de las pérdidas no ayudan a la formación de capacidades porque muchas de ellas reflejan los impactos y destrozos en dinero, en estadísticas o porcentajes del PIB, dejando la parte humana en segundo o tercer plano. No cabe duda que los impactos en la infraestructura y equipamientos se pueden contabilizar y expresar en montos o porcentajes de riqueza; pero la evaluación sobre pérdidas humanas y de recursos naturales no se pueden expresar en montos de dinero, salvo que sea una cuantificación arbitraria y subjetiva, lo cual no ayuda a establecer una cultura en las comunidades para que se integren en las tareas de mitigación o adaptación.

Nuestra sociedad debe aprender nuevos usos y costumbres frente a los desastres; pero lograr una cultura de prevención implica una voluntad colectiva, que sólo puede construirse mediante un largo proceso de acción social. Dentro de este proceso, la democratización de la información sobre desastres y la creciente participación de la sociedad civil son aspectos fundamentales. Esto ha venido siendo más importante en la medida que el crecimiento urbano a puesto a la mayor cantidad de población en ciudades cada vez más vulnerables, sobre todo en países subdesarrollados.

En América Latina y el Caribe, la inmigración de sectores pobres que vienen del campo genera cinturones de miseria en las ciudades y ello es un frente de vulnerabilidad muy complejo, pues la infraestructura es limitada y las viviendas muy precarias. Esto demanda de las autoridades respuestas diversas para su población, pues las condiciones de la población son variadas y no puede impulsarse una alternativa común de prevención de desastres, sino abrir un abanico que mezcla lo social, con lo territorial, lo económico y ambiental.

Es necesario hacer de las políticas de protección civil una política social y pensarla como una inversión, colocando todo lo que demande contar con una población culturizada y proactiva. Enfrentar con capacidad la prevención o reducir un desastre requiere conocimientos amplios en diversas materias de la ingeniería, de la arquitectura, en la psicología; así como en logística y otras disciplinas; porque no se puede improvisar frente a posibles fenómenos naturales que pueden costar vidas. La tarea de reducir la vulnerabilidad requiere una nueva cultura arraigada, con una visión a largo plazo y un compromiso real de recursos públicos en el corto plazo

D. LA PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL ECOLÓGICO-URBANO

Un aspecto que tuvo mucha importancia en la región latinoamericana, hace unas 4 décadas, fue la planificación de los asentamientos humanos, con base en un ordenamiento del territorio; pero fue perdiendo fuerza a medida que las políticas de mercado ocupaban preponderancia en las definiciones públicas. Ahora, en varios países, se lleva a cabo un ordenamiento básico para identificar áreas de crecimiento y equipamientos, que se utilizan, generalmente, para los negocios inmobiliarios y ubicación de centros comerciales. No se practica una planificación integral que considere todos los aspectos de la naturaleza y tampoco de los elementos constitutivos de un asentamiento humano.

Si entendemos la planificación como un proceso social que busca definir el futuro, cuestión básica para la construcción de sustentabilidad, tenemos en ella diversas posibilidades de vincularla con la generación de cultura para la prevención:

- La planificación como ejercicio técnico-político permite conocer el espacio en el que vamos a intervenir, sea para habitar, para recrearnos o para producir. Esto nos permitirá identificar los lugares que no son aptos para asentamiento o actividades y, por lo mismo no se deben ocupar.

- El proceso de planificación nos permite vincular la prevención de desastres con el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales y el medio ambiente en general, ya que estos aspectos se imbrican en el territorio.

Una adecuada planificación local, regional o nacional debe hacerse desde la unidad de la Cuenca o la microcuenca si el objeto de estudio es de amplitud pequeña. Esta es la mejor herramienta que podría garantizar una prevención fuerte contra desastres hidrometeorológicos.

El riesgo en los asentamientos humanos o cercanos a ellos es un conflicto ente las condiciones de la naturaleza y la actividad humana, se expresa localmente, y aunque su manifestación se puede expandir, su eliminación o mitigación se debe llevarse a cabo localmente. Por esta razón la comunidad local y el gobierno municipal, como representante del Estado más cercano a la población, deben actuar de manera conjunta y coordinada frente a ese riesgo.

- La planificación si es participativa se transforma, también, en un proceso educativo y de capacitación de la comunidad, por lo cual es ideal para que los temas sobre la prevención y atención de desastres sean incorporados. Esta vertiente formativa reclama simplificar los aspectos técnicos, sin que pierdan su esencia, adecuar el lenguaje técnico y reconocer que es la experiencia y la voluntad política de la población lo más importante para que se apropien de los mecanismos y propuestas que resulten en los planes y se corresponsabilicen en su realización.

- Otro aspecto importante del proceso de planificación es que se fortalecen los gobiernos locales y las instituciones comunitarias.

Tanto en el aspecto de la institucionalidad, de la generación de la cultura sobre prevención y de la planificación para evitar los desastres, el objetivo debe ser lograr asentamientos humanos seguros y preparar a su población para evitar o mitigar riesgos. Esto tendrá una maduración mayor y apoyo social amplio si se vincula con reconocer la soberanía de las comunidades para decidir sobre las políticas de desarrollo y no sólo en lo relativo a la atención de los desastres.

E. LOS SISTEMAS DE ALERTA TEMPRANA

Entre los mecanismos que se han adoptado para la prevención de desastres se encuentran los sistemas de Alerta Temprana, los cuales demandan varios aspectos de vital importancia para su adecuado funcionamiento:

a) La integración científica-técnica en el sistema de que se trate. La tendencia a confiar demasiado en la tecnología que se genera en los países industrializados, para sus realidades, ha propiciado relativamente buenos resultados en esos países; pero en los países con bajo nivel científico-tecnológico y dependientes estas materias están rezagadas. Es necesario que en los países latinoamericanos, y México en particular, se combine la participación social, sus experiencias y técnicas con aspectos tecnológicos para lograr sistemas de alerta temprana adecuados a nuestra realidad.

b) Tiempo de alerta y atención a ella. Se ha avanzado en sistemas sofisticados en alerta de temblores, cuya anticipación se acerca, sin llegar aún, a un minuto. Este tiempo permite un resguardo mínimo; pero aun insuficiente en las ciudades pobladas de edificios cada vez más altos y con pocos ascensores ni amplias escalas. Generalmente, la gente sale de sus departamentos y logra llegar a la calle después de ocurrido el fenómeno. Esto reclama, entonces, la alerta primaria durante el proceso de construcción para cuidar y exigir que las viviendas y edificios se hagan de acuerdo a normas antisísmicas y para que resistan fenómenos hidrometeorológicos. En este caso, serán las autoridades locales los responsables de aplicar la alerta cuando no se cumplan las normas técnicas o legales en la materia.

En alerta hidrometeorológica se cuenta con mayores opciones para evitar desastres. Desde el pronóstico del tiempo o los avisos de crecidas de ríos permiten anticipar información para que la población tome precauciones. Sin embargo, todavía esto es insuficiente para que muchas poblaciones no sean inundadas; pero no se debe esto a las tecnologías aplicadas, sino al comportamiento del contexto social en que se hace, pues la población no tiene una cultura suficiente para entender y atender los avisos.

Sin duda la práctica de la Alerta Temprana es necesaria, y cuanto más se amplíe el tiempo previo será mucho mejor; durante El Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales se lograron avances con la instalación de redes electrónicas, manifestando en ello la vinculación entre las ciencias, la técnica con los usuarios. Lo que falta, todavía, es que esto se incorpore entre las tareas de formación cultural sobre prevención de desastres, de tal manera que la población la asimile y las autoridades orienten la definición de políticas y programas al respecto.

En lo específico, nos podemos ayudar en estas materias impulsando algunos mecanismos nuevos y fortaleciendo otros:

1. Impulsar prácticas participativas de comunicación social en la gestión local del riesgo, acorde con las condiciones socioeconómicas y culturales de cada localidad.
2. Elaborar e impulsar trabajo con los medios de comunicación que atienda, simultáneamente, la capacitación de los comunicadores y la integración de mensajes y proyectos de sensibilización y capacitación a las comunidades en la gestión de riesgos.
3. En el caso de ciudades pequeñas y zonas rurales, las radios comunitarias son un medio importante para ayudar en estas tareas.; por lo que las autoridades responsables de las comunicaciones y los presidentes municipales debieran fomentar la instalación de este tipo de radios en las comunidades rurales.
4. Ampliar y mejorar la comunicación desde los organismos públicos hacia la población, apoyados en los mecanismos de internet y de infraestructura electrónica distribuida en todas las ciudades por los anuncios y propaganda que se utiliza para la promoción de productos. Los gobiernos deberían establecer normas para que estos medios le reserven, por lo menos, un 50% de su espacio a información de interés público, sobre todo estos aspectos de prevención de desastres.

F. MEDIO AMBIENTE

Como se ha reiterado a través de esta metodología, la aplicación de las políticas y normas ambientales para preservar los ciclos ecológicos son un gran aporte para evitar vulnerabilidades, sobre todo para evitar desastres hidrometeorológicos.

México cuenta con un gran patrimonio de leyes, reglamentos y normas ambientales; pero es insuficiente en su capacidad de aplicación y de control sobre la observancia de las mismas por parte de la población.

- La intensidad de los fenómenos hidrometeorológicos está asociada a las actividades humanas y la contaminación de la atmósfera, por lo que es necesario sensibilizar y capacitar a la población para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.
- Las inundaciones de ciudades y poblados se deben a que la ubicación de los asentamientos se hizo en áreas vulnerables, las cuales se deben cambiar para resolver el problema.
- Los deslizamientos de tierra están asociados a la tala inmoderada de bosque y falta de reforestación que evite la pérdida de suelo.
- Cuando los deslaves de tierra caen sobre viviendas se debe, generalmente, a la mala ubicación de las viviendas o porque no se hizo la contención debida para la tierra.
- La desertificación está vinculada a la tala inmoderada.
- La contaminación de agua y ambiente se debe a falta de saneamiento o a uso de químicos en la producción agrícola.

Todas estas situaciones enlistadas están relacionadas con el sector medio ambiente, por lo que es necesario darle mayor espacio a esta área del sector público coordine con los municipios y éste convoque a la población vinculada con cada situación, para que:

1. Haga planificación e impulse políticas y programas para el tratamiento integral de las cuencas y, en especial, para que impulse, con la población capacitada para ello, reforestación con especies nativas, acondicionamiento de cauces para evitar su desbordamiento, manejo de las fuentes de agua, etc.
2. Fomente y divulgue las normas ambientales y capacite en los sistemas de prevención y mitigación que se tiene para cada caso.
3. Llevar a cabo planes de recuperación de suelos, en su capacidad agrológica con sistemas de cultivos que le permita al suelo la resiliencia debida, introducir técnicas naturales para elevar la productividad y evitar los químicos, promover la agroforestería.
4. Compartir estudios con el área municipal de urbanismo para localizar áreas para trasladar asentamientos humanos vulnerables.
5. Controlar la tala de bosques, para que se haga de manera sostenible.

G. ECONÓMICO-PRODUCTIVO

La cultura productiva actual, que lleva siglos, se ha hecho bajo el entendido que los recursos naturales son inagotables o que se puede contaminar sin preocupación para los dueños del capital. Esta idea se ha desechado hace varias décadas por los propios problemas que se empezaron a presentar en el ambiente. Hoy nadie puede discutir que nuestro planeta tiene límites materiales y que estos se hacen más cercanos si se continúa con el modelo productivo-tecnológico actual.

No se trata de terminar con la transformación de recursos naturales, por la vida humana requiere de estos bienes producidos por la industria; sino que se trata de entender los ciclos ecológicos y respetarlos, no sobreexplotar o acabar con ciertos recursos, de lo contrario se pone en peligro el propio futuro de la humanidad.

Con base en lo anterior, es necesario cambiar cultura y sistemas para evitar una mayor vulnerabilidad del planeta, lo que se manifiesta en el espacio local. Para contribuir a este cambio se requiere la acción de los que saben de ecología y asuntos ambientales, para que sensibilicen y capaciten a la población en la adquisición de una cultura ecológica.

En este sentido, el sector empresarial puede contribuir de muchas maneras:

1. Invertir en investigación sobre la relación de sus procesos productivos con la conservación de los ciclos ecológicos, porque los resultados le permitirán proyectar su actividad hacia el largo plazo.
2. Incorporar tecnologías no contaminantes en los procesos productivos y de servicio.
3. Trabajar en la conservación y mejoramiento de especies vegetales y animales para contar con ellas para el futuro.
4. Incorporar nuevas técnicas en las actividades agrícolas, pecuarias y forestales que eviten el deterioro de la naturaleza y se generen vulnerabilidades.
5. Invertir en procesos para la producción orgánica, para así ofrecer alimentos que no contaminen la naturaleza ni provoquen daño a las personas.
6. Establecer técnicas para ahorro del agua y evitar su contaminación en los procesos productivos.

Se puede continuar enlistando acciones para contribuir a la seguridad de las personas en sus lugares de vida, en sus entornos y para el futuro de sus hijos y generaciones futuras; pero lo más importante es asimilar poco a poco la necesidad del cambio y aprender a utilizar la sabiduría y al técnica para que ayude en este proceso.

La protección civil para el manejo del riesgo, en estos tiempos de inseguridad, se logrará si rompemos con los límites sociales, provocados por la cultura utilitarista y excluyente que predomina en el actual sistema socioeconómico. Se requiere volver a establecer la unidad entre la humanidad y la naturaleza de la cual salió y depende; al mismo tiempo que aprendamos a pensar y actuar con el otro, a compartir la vida.

La protección civil es un asunto social, del conjunto, no sólo de los damnificados o de quienes viven en la vulnerabilidad. Si una parte del sistema social presenta riesgo, el conjunto social se hace vulnerable, por lo cual para evitar los desastres necesitamos reconocer que somos los humanos los que los provocamos, como también somos la solución. Mientras más solidarios seamos todos, más segura estará la humanidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Amilpa, Enrique. Normatividad de los servicios de agua y saneamiento en México, Los casos de Chiapas, Tabasco y Veracruz. CEPAL, LC/MEX/L.974, México, 2010.
- Banco Mundial “Fortalecimiento de la Acción para la Prevención de Desastres en los Gobiernos Municipales en el Contexto de la Sistema Nacional de Protección Civil” Diciembre de 2002. Biblioteca BM.
- Bolivia, Noticias julio 28, 2010.
- Centro Nacional de Protección de Desastres, CENAPRED (<http://www.cenapred.unam.mx/es/>).
- Cámara de Diputados. Ley General de Protección Civil (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/141.pdf>).
- Diario Oficial de la Federación. Ley General de Protección Civil, publicada el 12 de mayo del año 2000.
- Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales, publicado el 23 de mayo de 2003 y Acuerdo publicado el 3 de septiembre de 2003.
- Comisión Nacional del Agua. Gobierno Federal. <http://www.conagua.gob.mx>
- DIRDN-GLOBAL. Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres «Un Mundo más Seguro en el Siglo XXI: Reducción de riesgos y desastres», julio 99 (http://cidbimena.desastres.hn/docum/crid/EIRDInforma/esp/revista/No15_99/pagina2.htm).
- DIRDN-GLOBAL. CONFERENCIA HEMISFÉRICA DE DIRDN (San José, Costa Rica).
- Gobierno Federal. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.
- Gobierno del Estado de Chiapas. Ley de protección civil para el manejo integral de los desastres del Estado de Chiapas. Periódico Oficial del 30 de marzo de 2011.
- Gobierno del Estado de Tabasco. Ley de Protección Civil del Estado de Tabasco. (http://proteccioncivil.tabasco.gob.mx/leyes_normas.htm).
- Gobierno del Estado de Veracruz Llave. Ley de Protección Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (http://portal.veracruz.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/MARTINEZDELATORRE/DOCUMENTOS/LEYPROTECCION_CIVIL.PDF).
- La Jornada Cuestiona la Conago reglas del Fonden; integrará fondo propio, 24 de mayo de 2011, pág. 28.
- Michel F. Lechat (<http://www.crid.or.cr/digitalizacion/pdf/spa/doc1494/doc1494-contenido.pdf>).
- Moscoso, Iván, Tesis, “Planeación y administración urbana en la zona conurbada de Cuernavaca”, UNAM 1993.
- ONU-EIRD, Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (<http://www.eird.org/esp/acerca-eird/marco-accion-esp.htm>).
- ONU, Resolución 42/169 (<http://desastres.usac.edu.gt/documentos/pdf/spa/doc1547/doc1547-18.pdf>).
- Naciones Unidas. Resolución A/RES/58/217, de diciembre de 2003, la Asamblea General proclamó el período 2005-2015 como Decenio Internacional para la Acción «El agua, fuente de vida (<http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/who%20spanish.pdf>) (www.un.org/waterforlifedecade).
- Senado de la República. Iniciativa del Sen. Alfonso Elías Serrano, a nombre propio, la que contiene proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Protección Civil. Gaceta Parlamentaria N° 68, de 9 de marzo de 2010. México.
- Secretaría de Protección Civil del D.F. Historia de la Protección Civil.
- Secretaría de Asentamiento Humanos y Obras Públicas, SAHOP, Gobierno Federal. Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1978. México.
- Secretaría de Gobernación. - Síntesis a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.
- Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 2007.
- Reglas de Operación del FONDEN (http://www.inafed.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_FONDEN_).
- Viviendo en riesgo. Allan Lavell, Compilador, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, 1997, 5 de junio de 1999 (www.disaster.info.desastres.net/idndr/dirdn.htm). (<http://www.proteccioncivil.df.gob.mx/historia/historiaprotec.html>).
- Urzúa Venegas, Myriam, “Oaxaca, Agua y Saneamiento”, CEPAL, Power Point, 2011.

ANEXOS**ANEXO 1
“DERECHO HUMANO AL AGUA Y SANEAMIENTO”****INTERVENCIÓN DEL REPRESENTANTE PERMANENTE DEL ESTADO PLURINACIONAL
DE BOLIVIA EN LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS
NUEVA YORK, 28 DE JULIO 2010**

Señor Presidente:

Permítanme empezar la presentación de esta Resolución recordando que “Los seres humanos somos esencialmente agua”. Alrededor de dos terceras partes de nuestro organismo están compuestas de agua. Un 75% de nuestro cerebro está constituido por agua, y el agua es el principal vehículo de las transmisiones electroquímicas de nuestro organismo.

Nuestra sangre circula como un enjambre de ríos en nuestro cuerpo. El agua en la sangre ayuda a transportar nutrientes y energía a nuestro organismo. El agua también aleja de nuestras células los productos de desecho para su excreción. El agua ayuda a regular la temperatura de nuestro cuerpo.

La pérdida de un 20% de agua del cuerpo puede causar la muerte. Es posible sobrevivir varias semanas sin alimento pero no es posible sobrevivir más de algunos días sin agua.

“El agua es vida”.

Por eso hoy, presentamos esta histórica resolución a consideración del plenario de la Asamblea General los Estados copatrocinadores de:

Angola, Antigua y Barbuda, Arabia Saudita, Azerbaijan, Bahrein, Bangladesh, Benin, Eritrea, el Estado Plurinacional de Bolivia, Burundi, Congo, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Fiji, Georgia, Guinea, Haití, Islas Salomón, Madagascar, Maldivas, Mauricio, Nicaragua, Nigeria, Paraguay, República Centroafricana, República Dominicana, Samoa, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Serbia, Seychelles, Sri Lanka, Tuvalu, Uruguay, Vanuatu, la República Bolivariana de Venezuela, y Yemen.

El derecho a la salud fue originalmente reconocido en 1946 por la Organización Mundial de la Salud. En 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos declaró entre otros el “derecho a la vida”, el “derecho a la educación” y el “derecho al trabajo”. En 1966 se avanzó en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales con el reconocimiento entre varios otros del “derecho a la seguridad social”, y “el derecho a un nivel de vida adecuado” que incluye una alimentación, vestido y vivienda adecuados.

Sin embargo el “derecho humano al agua” ha seguido sin ser reconocido plenamente aunque existen claras referencias en varios instrumentos internacionales como: la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Por eso los copatrocinadores presentamos esta resolución para que se reconozca el derecho humano al agua y al saneamiento en momentos en los cuales las enfermedades provocadas por falta de agua potable y saneamiento provocan más muertes que cualquiera de las guerras.

Cada año más de 3 millones y medio de personas mueren por enfermedades transmitidas por agua contaminada.

La diarrea es la segunda causa más importante de muertes de niños por debajo de los 5 años. La falta de acceso a agua potable mata más niños que el SIDA, la malaria y la viruela juntos.

A nivel mundial aproximadamente una de cada 8 personas no tiene agua potable.

En solo un día más de 200 millones de horas del tiempo de las mujeres se consumen para recolectar y transportar agua para sus hogares.

La situación de la falta de saneamiento es aún mucho peor porque afecta a 2600 millones de personas que equivalen a un 40% de la población mundial.

Según el Informe de la Experta Independiente sobre saneamiento que ha sido un importante aporte para esta resolución y que contribuirá aun más a su implementación:

“El saneamiento, más que muchas otras cuestiones de derechos humanos, evoca el concepto de la dignidad humana; se debe considerar la vulnerabilidad y la vergüenza que tantas personas experimentan cada día cuando, una vez más, se ven obligadas a defecar al aire libre, en un cubo o una bolsa de plástico. Es lo indigno de esta situación lo que causa vergüenza.”

La gran mayoría de enfermedades en el mundo son causadas por materia fecal. Se estima que el saneamiento podría reducir en más de un tercio las muertes niños por diarrea.

En todo momento la mitad de las camas de los hospitales de todo el mundo están ocupadas por pacientes que padecen enfermedades asociadas con la falta de acceso al agua potable y la falta de saneamiento.

Señor Presidente

Los derechos humanos no nacieron como conceptos totalmente desarrollados, son fruto de una construcción dada por la realidad y la experiencia. Por ejemplo el derecho humano a la educación y al trabajo que están en la Declaración Universal de los Derechos Humanos se fueron construyendo y precisando en el tiempo, con el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en otros instrumentos internacionales tales como la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Lo mismo ocurrirá con el derecho humano al agua y al saneamiento.

Por eso saludamos y alentamos en el tercer párrafo operativo de esta resolución a que la experta independiente siga trabajando en todos los aspectos de su mandato y presente a la Asamblea General las principales dificultades relacionadas con la realización del derecho humano al agua potable y al saneamiento, y el efecto de éstas en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La Cumbre Mundial sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio está muy próxima y es necesario dar una señal muy clara al mundo de que el agua potable y el saneamiento son un derecho humano, y que vamos a hacer todo lo posible para avanzar en la consecución de esta meta para la cual apenas nos quedan 5 años.

Por eso la importancia del segundo párrafo operativo de la resolución que exhorta a los Estados y las organizaciones internacionales a que proporcionen recursos financieros y propicien el aumento de la capacidad y la transferencia de tecnología por medio de la asistencia y la cooperación internacionales, en particular a los países en desarrollo, a fin de intensificar los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento.

Toda resolución tiene un corazón. Y el corazón de esta resolución está en su primer párrafo operativo. A lo largo de varias consultas informales hemos buscado acomodar las diferentes preocupaciones de los Estados Miembros, dejando de lado las cuestiones que no son propias de esta resolución y buscando siempre el equilibrio sin perder la esencia de esta resolución.

El derecho al agua potable y al saneamiento es un derecho humano esencial para el disfrute pleno de la vida.

El agua potable y el saneamiento no son solamente elementos o componentes principales de otros derechos como “el derecho a un nivel de vida adecuado”. El derecho al agua potable y al saneamiento son derechos independientes que como tal deben ser reconocidos. No es suficiente exhortar a los Estados a que cumplan con sus obligaciones de derechos humanos relativas al acceso al agua potable y al saneamiento. Es necesario convocar a los Estados a promover y proteger el derecho humano al agua potable y al saneamiento.

Señor Presidente,

Nuevamente y siguiendo el camino transparente de buscar siempre un amplio entendimiento y sin que se pierda la perspectiva sobre la esencia misma de este proyecto de resolución, a nombre de los copatrocinadores queremos proponer una enmienda oral al primer párrafo de la parte resolutive para reemplazar el término “declarar” por la expresión “reconocer.”

Señor Presidente

Antes de pasar a considerar esta resolución quiero traer a la mente de todas delegaciones que, según el reporte del 2009 de la Organización Mundial de la Salud y de UNICEF que lleva por título “Diarrea: Porqué los niños siguen muriendo y que se puede hacer”: cada día, 24.000 niños mueren en los países en desarrollo por causas que se pueden prevenir como la diarrea producto de agua contaminada. Esto significa que muere un niño cada tres segundos.

Uno, dos, tres...

Como dice mi pueblo “Ahora es cuando”

Muchas gracias

Discurso dado por el Embajador Pablo Solon del Estado Plurinacional de Bolivia ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, el día 28 de julio de 2010.

BOLIVIA LOGRA QUE LA ONU DECLARE AL AGUA COMO DERECHO HUMANO

El sexagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas (ONU) aprobó ayer una histórica resolución, a iniciativa de Bolivia, que reconoce al agua potable y al saneamiento básico como derechos humanos universales y coronó una intensa campaña internacional liderada por el presidente del Estado Plurinacional, Evo Morales Ayma.

Tras 15 años de debates, 122 países votaron a favor de una resolución de compromiso redactada por Bolivia que consagra ese derecho, mientras que 41 países se abstuvieron. El texto de esa histórica resolución señala:

La Asamblea General, recordando sus resoluciones 54/175, de 17 de diciembre de 1999, sobre el derecho al desarrollo, 55/196, de 20 de diciembre de 2000, por la que proclamó 2003 Año Internacional del Agua Dulce, 58/217, de 23 de diciembre de 2003, por la que proclamó el Decenio Internacional para la Acción, “El Agua, Fuente de Vida” (2005-2015), 59/228, de 22 de diciembre de 2004, 61/192, de 20 de diciembre de 2006, por la que proclamó 2008 Año Internacional del Saneamiento, y 64/198, de 21 de diciembre de 2009, sobre el examen amplio de mitad de período de las actividades del Decenio Internacional para la Acción, “El Agua Fuente de Vida”, el Programa 21 de junio de 1992, el Programa de Hábitat de 1996, el Plan de Acción de Mar del Plata de 1977, aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de junio de 1992,

Recordando también la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y el Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, de 12 de agosto de 1949,

Recordando además todas las resoluciones anteriores del Consejo de Derechos Humanos sobre “los derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento”, inclusive las resoluciones del Consejo 7/22, de 28 de marzo de 2008, y 12/8, de 1 de octubre de 2009, relativas al derecho humano al agua potable y el saneamiento, el Comentario General núm. 15 (2002) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) y el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como el informe de la experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento,

Profundamente preocupada porque aproximadamente 884 millones de personas carecen de acceso al agua potable y más de 2.600 millones de personas no tienen acceso al saneamiento básico, y alarmada porque cada año fallecen aproximadamente 1,5 millones de niños menores de 5 años y se pierden 443 millones de días lectivos a consecuencia de enfermedades relacionadas con el agua y el saneamiento,

Reconociendo la importancia de disponer de agua potable y saneamiento en condiciones equitativas como componente integral de la realización de todos los derechos humanos,

Reafirmando la responsabilidad de los Estados de promover y proteger todos los derechos humanos, que son universales, indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí, y que deben tratarse de forma global y de manera justa y equitativa y en pie de igualdad y recibir la misma atención,

Teniendo presente el compromiso contraído por la comunidad internacional de cumplir plenamente los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y destacando a ese respecto la determinación de los Jefes de Estado y de Gobierno, expresada en la Declaración del Milenio, de reducir a la mitad para 2015 la proporción de la población que carezca de acceso al agua potable o no pueda costearlo y que no tenga acceso a los servicios básicos de saneamiento, según lo convenido en el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social (“Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo”),

1. Declara el derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos;

2. Exhorta a los Estados y las organizaciones internacionales a que proporcionen recursos financieros y propicien el aumento de la capacidad y la transferencia de tecnología por medio de la asistencia y la cooperación internacionales, en particular a los países en desarrollo, a fin de intensificar los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento;

3. Acoge con beneplácito la decisión del Consejo de Derechos Humanos de pedir a la experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento que presente un informe anual a la Asamblea General, y alienta a la experta independiente a que siga trabajando en todos los aspectos de su mandato y, en consulta con todos los organismos, fondos y programas pertinentes de las Naciones Unidas, incluya en el informe que presente a la Asamblea en su sexagésimo sexto período de sesiones las principales dificultades relacionadas con la realización del derecho humano al agua salubre y potable y el saneamiento, y el efecto de estas en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Discurso en la ONU: “Derecho humano al agua y saneamiento”.

Julio 28, 2010 en Bolivia, Noticias.

ANEXO 2**LA CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE LA REDUCCIÓN DE LOS DESASTRES NATURALES**

La Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales,
Reunida en Yokohama del 23 al 27 de mayo de 1994,

Reconociendo las pérdidas económicas y de vidas humanas, en rápido aumento y en todo el mundo, debidas a desastres naturales,

Recordando la decisión tomada por la Asamblea General en su resolución 44/236, de 22 de diciembre de 1989, de lanzar una campaña mundial de vasto alcance durante el decenio de 1990 para salvar vidas humanas y reducir los efectos de los desastres naturales,

Recordando asimismo que la Asamblea General decidió con gran previsión en su resolución 46/182, de 19 de diciembre de 1991 adoptar un criterio integrado para el manejo de los desastres en todos sus aspectos e iniciar un proceso de creación de una cultura mundial de prevención,

Reconociendo que el crecimiento económico y el desarrollo sostenibles no son posibles en muchos países sin que se adopten medidas adecuadas para reducir las pérdidas causadas por los desastres y que, como se destaca en el Programa 21, existe una estrecha relación entre esas pérdidas y la degradación del medio ambiente(1),

Reafirmando la Declaración de Río(2), en particular el Principio 18, en que se destaca la necesidad de que la comunidad internacional ayude a los Estados asolados por desastres naturales u otras situaciones de emergencia que hayan probablemente de surtir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de esos Estados,

Reafirmando también la función que el Secretario General de las Naciones Unidas ha asignado al Coordinador del Socorro de Emergencia, Secretario General Adjunto del Departamento de Asuntos Humanitarios, por conducto de la secretaria encargada del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, en la promoción y dirección de las actividades del Decenio de conformidad con la resolución 46/182 de la Asamblea General,

Recalcando la necesidad de que el sistema de las Naciones Unidas preste especial atención a los países en desarrollo menos adelantados, a los países en desarrollo sin litoral y a los pequeños Estados insulares en desarrollo y recordando en este contexto que en el Documento Final de la Primera Conferencia Mundial para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo y en el Programa de Acción en favor de los Países menos Adelantados para el Decenio de 1990 se instó a que en las actividades del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales se prestara atención prioritaria a los pequeños Estados insulares en desarrollo y a los países menos adelantados, respectivamente,

Notas:

1 Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, Vol. I, resoluciones aprobadas por la Conferencia (publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.93.I.8), resolución 1, anexo II.

2 *Ibíd.*, anexo I

Atendiendo a la solicitud formulada por la Asamblea General en su resolución 48/188 de 23 de diciembre de 1993, de que:

- A. Se examinen los logros del Decenio en los planos nacional, regional e internacional;
- B. Se elabore un programa de acción para el futuro;
- C. Se intercambie información sobre la ejecución de los programas y la política del Decenio;
- D. Se cree mayor conciencia sobre la importancia de una política de reducción de los desastres;

1. Hace un llamamiento al mundo para que, al llegar a la mitad del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales y en vista de las pérdidas de vidas humanas y los daños cada vez mayores que causan las catástrofes y animado de un nuevo espíritu de colaboración para construir un mundo más seguro, basado en el interés común, la igualdad soberana y la responsabilidad común de salvar vidas humanas y proteger los recursos humanos y naturales, el ecosistema y el patrimonio cultural, reafirme su compromiso de transformar, mediante actividades en los planos nacional, regional e internacional el marco internacional de acción para el Decenio en un resuelto plan de acción intersectorial;

2. Invita a todos los países a proteger al ser humano del daño físico y los traumas, proteger los bienes y contribuir a velar por el progreso y la estabilidad, reconociendo en general que incumbe a cada país la responsabilidad primordial de proteger a su propio pueblo, así como de proteger su infraestructura y otros bienes nacionales de los efectos de los desastres naturales y aceptando al mismo tiempo que, en el contexto de una interdependencia mundial cada vez mayor, para que la acción nacional culmine con éxito son indispensables la cooperación internacional concertada y un entorno internacional propicio;

3. Adopta los Principios, la Estrategia y el Plan de Acción que se enuncian a continuación.

I. Principios

1. La evaluación del riesgo es un paso indispensable para la adopción de una política y de medidas apropiadas y positivas para la reducción de desastres.
2. La prevención de desastres y la preparación para casos de desastre revisten importancia fundamental para reducir la necesidad de socorro en casos de desastre.
3. La prevención de desastres y la preparación para casos de desastre deben considerarse aspectos integrales de la política y la planificación del desarrollo en los planos nacional, regional, bilateral, multilateral e internacional.
4. El establecimiento y la consolidación de la capacidad para prevenir y reducir desastres y mitigar sus efectos constituyen una cuestión de suma prioridad que hay que tener en cuenta en el Decenio a fin de sentar una base sólida para las actividades posteriores a éste.
5. La alerta temprana de desastres inminentes y la difusión efectiva de la información correspondiente mediante las telecomunicaciones, inclusive los servicios de radiodifusión, son factores clave para prevenir con éxito los desastres y prepararse bien para ellos.
6. Las medidas preventivas son más eficaces cuando entrañan la participación en todos los planos, desde la comunidad local hasta los planos regional e internacional, pasando por los gobiernos de los países.
7. La vulnerabilidad puede reducirse mediante la aplicación de métodos apropiados de diseño y unos modelos de desarrollo orientados a los grupos beneficiarios, mediante el suministro de educación y capacitación adecuadas a toda la comunidad.

8. La comunidad internacional reconoce la necesidad de compartir la tecnología requerida para prevenir y reducir los desastres y para mitigar sus efectos; esta tecnología debería suministrarse libremente y en forma oportuna como parte integrante de la cooperación técnica.
9. La protección del medio ambiente como componente de un desarrollo sostenible que sea acorde con la acción paliativa de la pobreza es esencial para prevenir los desastres naturales y mitigar sus efectos.
10. Recae sobre cada país la responsabilidad primordial de proteger a su población, sus infraestructuras y otros bienes nacionales de los efectos de los desastres naturales. La comunidad internacional debería demostrar la firme determinación política necesaria para movilizar recursos adecuados y hacer uso eficaz de los existentes, incluidos los medios financieros, científicos y tecnológicos, en el ámbito de la reducción de los desastres naturales, teniendo presentes las necesidades de los países en desarrollo, en particular las de los países menos adelantados.

A. Bases de la Estrategia

1. Los desastres naturales se siguen produciendo y su magnitud, complejidad, frecuencia y consecuencias económicas van en aumento. Mientras que los fenómenos naturales que causan los desastres en la mayor parte de los casos están fuera de todo control humano, la vulnerabilidad resulta generalmente de la actividad humana. Por lo tanto, la sociedad debe reconocer y fortalecer los métodos tradicionales y estudiar nuevas formas de vivir con semejante riesgo así como tomar medidas urgentes para impedir y reducir los efectos de tales desastres. Hoy en día se puede hacer.
2. En este contexto los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral son los más vulnerables, ya que son los que cuentan con menos medios para mitigar los desastres. Los países en desarrollo afectados por la desertificación, la sequía y otros tipos de desastres naturales son igualmente vulnerables y no cuentan con medios suficientes para mitigar los efectos de los desastres naturales.
3. En todos los países, los grupos pobres y en situación social desventajosa son los que más sufren a causa de los desastres naturales y son los que cuentan con menos medios para hacerles frente. De hecho, los desastres contribuyen a las perturbaciones sociales, económicas, culturales y políticas en las zonas urbanas y rurales, en cada caso de su propia manera. Las concentraciones urbanas en gran escala son particularmente frágiles debido a su complejidad y a la acumulación de población e infraestructura en zonas reducidas.
4. Algunas modalidades de consumo, producción y desarrollo tienen el potencial de aumentar la vulnerabilidad a los desastres naturales, especialmente de los grupos pobres y en situación social desventajosa. En cambio, el desarrollo sostenible puede contribuir a reducir esa vulnerabilidad, si se planifica y administra de manera que mejore las condiciones sociales y económicas de los grupos y las comunidades afectados.
5. Los países en desarrollo vulnerables deberían tener la posibilidad de recuperar, aplicar y compartir métodos tradicionales para reducir los efectos de los desastres naturales, complementados y reforzados con el acceso a los conocimientos científicos y técnicos modernos. No obstante, es necesario estudiar los conocimientos y técnicas existentes, y tratar de mejorarlos, desarrollarlos y aplicarlos mejor.
6. La estabilidad social en el mundo se ha vuelto más frágil y la reducción de los desastres naturales contribuiría a reducirla. En el intento de lograr un manejo eficaz de los desastres, el concepto básico para reducir las pérdidas humanas y materiales, que sigue siendo el objetivo último, debe ser toda la gama de actividades, desde el socorro, la rehabilitación, la reconstrucción y el desarrollo hasta la prevención.
7. No obstante lo que antecede, es mejor prevenir los desastres que tener que reaccionar ante ellos, y el logro de los fines, los objetivos y las metas del Decenio aprobados en las resoluciones

pertinentes de la Asamblea General causaría una gran reducción de las pérdidas derivadas de los desastres. Para ello se requiere la máxima participación de la comunidad, que puede movilizar un potencial considerable y conocimientos tradicionales para la aplicación de medidas preventivas.

8. Al aproximarse la mitad del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, la Conferencia Mundial, sobre la base de informes nacionales y debates técnicos, ha encontrado los principales elementos positivos y negativos que se enuncian a continuación:

B. Evaluación de la situación en materia de reducción de desastres a mediados del Decenio

A. La conciencia de los beneficios que podría aportar la reducción de los desastres sigue estando limitada a los círculos especializados y todavía no se ha difundido como corresponde a todos los sectores de la sociedad, en particular los encargados de formular la política y el público en general. No se presta atención suficiente al asunto, no se manifiesta un compromiso suficiente, ni se asignan los recursos que se necesitarían para actividades de promoción en todos los planos;

B. Sin embargo, al mismo tiempo, las actividades en los planos local, nacional e internacional llevadas a cabo en los primeros años del Decenio en materia de capacitación, aplicaciones técnicas, investigación y cooperación regional han dado resultados positivos en algunas regiones, reduciendo las pérdidas debidas a los desastres;

C. Del mismo modo, el establecimiento del marco orgánico que pidió la Asamblea General, que incluye comités y centros de coordinación nacionales del Decenio, así como el Consejo Especial de Alto Nivel, el Comité Científico y Técnico y la secretaría del Decenio en el plano internacional, ha sentado las bases necesarias para intensificar la labor de prevención y preparación durante la segunda mitad del Decenio;

D. Las nuevas medidas en el campo de la reducción de desastres no han quedado sistemáticamente incorporadas en la política multilateral y bilateral de desarrollo;

E. Los programas y servicios de enseñanza y capacitación de los profesionales y del público en general no se han desarrollado suficientemente ni se han centrado en los medios de reducir los desastres. Tampoco se ha movilizado suficientemente, el potencial de los medios de información, la industria, la comunidad científica y el sector privado en general;

F. Cabe señalar que no todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas han contribuido a la puesta en práctica de las actividades del Decenio en la medida de lo posible y con arreglo al deseo manifestado por la Asamblea General al aprobar su resolución 44/236. En los últimos años se ha vuelto a insistir primordialmente, tanto en las Naciones Unidas como fuera de ellas, en la reacción en casos de desastre. Ello ha frenado el impulso de la etapa inicial del Decenio que se basaba en el consenso sobre la importancia de adoptar medidas antes de que se produjera el desastre;

G. En los cinco primeros años del Decenio se han obtenido algunos resultados positivos, pero éstos han sido desiguales y no se ha procedido de manera concertada y sistemática como esperaba la Asamblea General. Sólo si se reconocen, consolidan e intensifican esos logros será posible que el Decenio alcance sus metas y objetivos y contribuya a crear una cultura mundial de prevención. En particular, los instrumentos existentes que permitirían mejorar la reacción en casos de desastres como parte de un planteamiento general del manejo de desastres, no siempre se utilizan en toda la medida de sus posibilidades;

H. Es muy necesario afianzar la capacidad de recuperación y la autosuficiencia de las comunidades locales para hacer frente a los desastres naturales mediante el reconocimiento y la difusión de sus conocimientos, prácticas y valores tradicionales como parte de las actividades de desarrollo;

I. Aunque esta cuestión no forma parte del mandato del Decenio, la experiencia muestra que habría que extender el concepto de reducción de los desastres para que abarque los desastres naturales y otras situaciones de desastre, incluidos los de carácter ambiental y tecnológico y su interrelación, que pueden tener importantes consecuencias en los sistemas sociales, económicos, culturales y ambientales, particularmente en los países en desarrollo.

C. Estrategias para el año 2000 y más adelante

9. La Conferencia Mundial, sobre la base de la adopción de los Principios y en la evaluación de los progresos realizados durante la primera mitad del Decenio, ha formulado una Estrategia para la Reducción de los Desastres centrada en el objetivo de salvar vidas humanas y proteger la propiedad. La Estrategia apunta a que se acelere la puesta en práctica de un Plan de Acción que se ha de desarrollar a partir de los siguientes puntos:

A. Desarrollo de una cultura mundial de prevención como componente esencial de un planteamiento integrado de la reducción de los desastres;

B. Adopción de una política de autosuficiencia en cada país y comunidad vulnerables, comprendido el fomento de la capacidad, así como asignación y utilización eficiente de los recursos;

C. Enseñanza y formación en materia de prevención de desastres, preparación para casos de desastres y mitigación de sus efectos;

D. Desarrollo y fortalecimiento de los recursos humanos y la capacidad material y de la capacidad de las instituciones de investigación y desarrollo en materia de reducción de los desastres y mitigación de sus efectos;

E. Identificación de los centros más prominentes en la materia a los efectos de mejorar las actividades de prevención y reducción de desastres y mitigación de sus efectos, y establecimiento de redes entre ellos;

F. Mayor toma de conciencia en las comunidades vulnerables mediante un papel más activo y constructivo de los medios de información en lo que respecta a la reducción de los desastres;

G. Participación activa de la población en la reducción de los desastres, la prevención y la preparación para casos de desastre, lo que a su vez permitirá un mejor manejo del riesgo;

H. En la segunda mitad del Decenio, hay que asignar importancia a los programas que promuevan planteamientos de base comunitaria para reducir la vulnerabilidad;

I. Mejor evaluación de los riesgos, vigilancia más amplia y difusión más amplia de pronósticos y alertas;

J. Adopción de una política integrada para la prevención, la preparación y la reacción en el contexto de los desastres naturales y otras situaciones de desastre, con inclusión de los riesgos de carácter ambiental y tecnológico;

K. Mayor coordinación y cooperación entre organismos nacionales, regionales, e internacionales que realicen actividades de investigación sobre desastre, universidades, organizaciones regionales y subregionales y otras instituciones técnicas y científicas, teniendo en cuenta que la relación causa - efecto, inherente a los desastres de toda índole, debería ser materia de investigación interdisciplinaria;

L. Adopción de medidas nacionales efectivas en los planos legislativo y administrativo y mayor prioridad en la adopción de decisiones a nivel político;

M. Asignación de mayor prioridad a la reunión y el intercambio de información sobre la reducción de los desastres naturales, especialmente en los planos regional y subregional, mediante el fortalecimiento de los mecanismos existentes y una mejor utilización de las técnicas de comunicación;

N. Fomento de la cooperación regional y subregional entre países expuestos a los mismos riesgos naturales, mediante el intercambio de información, las actividades conjuntas en materia de reducción de desastres y otros medios oficiales u oficiosos con inclusión de la creación o el fortalecimiento de centros regional y subregionales;

O. Suministro de la tecnología existente para una aplicación más amplia en el campo de la reducción de los desastres;

P. Integración del sector privado en las actividades de reducción de desastres mediante la promoción de oportunidades de negocios;

Q. Fomento de la participación de organizaciones no gubernamentales en el manejo de los riesgos naturales, en particular los relacionados con el medio ambiente y sectores conexos, incluidas las organizaciones no gubernamentales autóctonas;

R. Fortalecimiento de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para ayudar a reducir las pérdidas de vidas en desastres naturales y desastres tecnológicos conexos, con inclusión de la coordinación y evaluación de actividades por conducto del Decenio Internacional y de otros mecanismos.

II. Plan de Acción

10. Basándose en los Principios y la Estrategia, y teniendo en cuenta la información facilitada a la Conferencia en los informes nacionales presentados por un gran número de países y en las presentaciones científicas y técnicas, la Conferencia adopta un Plan de Acción para el futuro, consistente en las medidas concretas que a continuación se especifican, que se han de poner en práctica en los niveles comunitario y nacional, en los niveles subregional y regional y en el nivel internacional, mediante acuerdos bilaterales y cooperación internacional.

A. Recomendaciones para la acción

Actividades a nivel comunitario y nacional

11. Se exhorta a los países a que durante el resto del Decenio:

- A. Expresen el compromiso político de reducir su vulnerabilidad mediante declaraciones, medidas legislativas, decisiones de política y medidas al más alto nivel, para la aplicación progresiva de planes de evaluación y reducción de desastres a nivel nacional y comunitario;
- B. Fomenten la movilización constante de recursos internos para actividades de reducción de desastres;
- C. Elaboren un programa de evaluación de riesgos y planes de emergencia centrando sus esfuerzos en la preparación para casos de desastre, la reacción y la mitigación, y diseñen proyectos para la cooperación subregional, regional e internacional, según corresponda;
- D. Elaboren planes nacionales de manejo de desastres completos y bien documentados, en los que se haga hincapié en la reducción de los desastres;
- E. Establezcan y/o fortalezcan, según corresponda, comités nacionales para el Decenio u organismos claramente identificados que se encarguen de la promoción y coordinación de las actividades de reducción de desastres;
- F. Adopten medidas para aumentar la resistencia de las obras de infraestructura importantes y los sistemas de comunicación;
- G. Presten debida atención al papel de las autoridades locales en la aplicación de las normas y reglamentos de seguridad y el fortalecimiento a todos los niveles de capacidades institucionales de manejo de desastres naturales;
- H. Examinen la posibilidad de recurrir al apoyo de las ONG para aumentar la capacidad de reducción de los desastres a nivel local;
- I. Incorporen en la planificación del desarrollo socioeconómico elementos de prevención o mitigación para la reducción de los desastres, sobre la base de la evaluación de los riesgos;
- J. Consideren la posibilidad de incorporar en sus planes de desarrollo el principio de que deben realizarse evaluaciones de los efectos sobre el medio ambiente con miras a reducir los desastres;
- K. Identifiquen claramente las necesidades concretas en materia de prevención de desastres en que puedan utilizarse los conocimientos o las capacidades técnicas de que disponen otros países o el sistema de las Naciones Unidas, por ejemplo, programas de capacitación para el perfeccionamiento de recursos humanos;
- L. Procuren reunir información documentada sobre todos los desastres;
- M. Incorporen tecnologías eficaces en relación con su costo en los programas de reducción de desastres, incluidos los sistemas de pronóstico y alerta;
- N. Elaboren y apliquen programas de enseñanza e información destinados a despertar conciencia en el público en general, y especialmente en los encargados de formular políticas y en los grupos más importantes, a fin de lograr apoyo para los programas de reducción de desastres y garantizar su eficacia;

O. Promuevan la participación del sector de los medios de información para que contribuya a aumentar la conciencia del público, a educar y a formar una opinión pública que reconozca mejor las posibilidades de salvar vidas y bienes que ofrece la reducción de los desastres;

P. Establecer metas que determinen cuántas hipótesis de desastre distintas podrían razonablemente ser objeto de una atención sistemática hacia fines del Decenio;

Q. Fomenten una genuina participación comunitaria y reconozcan el papel que cabe a la mujer y a otros grupos desfavorecidos en todas las etapas de los programas de manejo de desastres, con miras a facilitar el fortalecimiento de la capacidad como condición fundamental para reducir la vulnerabilidad de las comunidades a los desastres naturales;

R. Procuren aplicar los conocimientos, las prácticas y los valores tradicionales de las comunidades locales en materia de reducción de desastres, reconociendo así que esos mecanismos tradicionales de reacción son una aportación valiosa promover la participación de las comunidades locales y facilitar su cooperación espontánea en todos los programas de reducción de desastres.

Actividades en los planos regional y subregional

12. Considerando los muchos aspectos comunes de la vulnerabilidad a los desastres entre los países de una misma región o subregión, debe reforzarse la cooperación entre ellos aplicando las siguientes medidas:

A. Establecer o fortalecer los centros subregionales o regionales para la reducción y prevención de los desastres que, en cooperación con organizaciones internacionales y con miras a aumentar las capacidades nacionales, desempeñarían una o más de las siguientes funciones:

- Reunir y difundir documentación e información para despertar conciencia de los desastres naturales y las posibilidades de reducir sus efectos;

- Formular programas de educación y capacitación e intercambio de información técnica encaminados al desarrollo de los recursos humanos;

- Apoyar y fortalecer los mecanismos de reducción de los desastres naturales;

B. Dada la considerable vulnerabilidad de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, deben facilitarse recursos técnicos, materiales y financieros en apoyo de los centros subregionales o regionales correspondientes para reforzar las capacidades regionales y nacionales de reducir los desastres naturales;

C. Mejorar la comunicación sobre los desastres naturales entre los países de la región en el contexto de los sistemas de preparación y alerta temprana en casos de desastre;

D. Establecer y/o fortalecer los mecanismos de alerta temprana para la reducción de los desastres;

E. Conmemorar el Día Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales;

F. Establecer acuerdos de asistencia mutua y proyectos conjuntos para la reducción de los desastres dentro de las regiones y entre ellas;

G. Examinar periódicamente en foros políticos regionales los progresos hechos en materia de reducción de los desastres;

H. Pedir a las organizaciones regionales que desempeñen un papel eficaz en la aplicación de los planes y programas regionales correspondientes sobre la reducción de los desastres naturales y ponerlas en condiciones de hacerlo;

I. La comunidad internacional debe dar la máxima prioridad y apoyo especial a las actividades y programas relativos a la reducción de los desastres naturales a nivel subregional o regional con el fin de promover la cooperación entre los países expuestos a los mismos riesgos;

J. Como ha decidido la Asamblea General, debe prestarse especial atención a los países menos adelantados apoyando sus actividades en materia de reducción de los desastres naturales;

K. Los mecanismos regionales deben utilizarse en estrecha cooperación con los programas nacionales para la reducción de los desastres, de los que han de constituir un complemento;

L. La comunidad internacional debe ayudar a los países en desarrollo a establecer medidas para integrar la prevención y reducción de los desastres en los mecanismos y estrategias existentes en los planos nacional, regional y subregional para la erradicación de la pobreza, con el fin de lograr un desarrollo sostenible.

Actividades en el plano internacional, en particular mediante acuerdos bilaterales y cooperación multilateral

13. En el contexto de la interdependencia mundial y en un espíritu de cooperación internacional, todas las actividades encaminadas a reducir los desastres, en particular las establecidas en el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, deberán fomentarse y apoyarse de las siguientes maneras:

A. Se recomienda que se aporten recursos extrapresupuestarios para la ejecución de las actividades del Decenio y, por tanto, se aliente especialmente a los gobiernos, las organizaciones internacionales y otras fuentes, incluido el sector privado, a efectuar contribuciones voluntarias. Con este fin, se insta al Secretario General a que vele por que el Fondo Fiduciario para el Decenio, establecido de conformidad con la resolución 44/236 de la Asamblea General, se administre de manera eficaz y eficiente;

B. Se recomienda que los países donantes den mayor prioridad a la prevención y mitigación de desastres y a la preparación para esos casos en sus programas y presupuestos de asistencia, ya sean de carácter unilateral o multilateral, lo que incluye aumentar sus contribuciones al Fondo Fiduciario para el Decenio, o las realizadas por intermedio de éste, a fin de apoyar plenamente la aplicación de la Estrategia y el Plan de Acción de Yokohama, en particular en los países en desarrollo;

C. La prevención y mitigación de los desastres deben convertirse en parte integrante de los proyectos de desarrollo sufragados por las instituciones financieras multilaterales, incluidos los bancos regionales de desarrollo;

D. Integrar la reducción de los desastres naturales en los programas de asistencia al desarrollo por medios eficaces entre ellos los que se sugieren en el párrafo 13 b);

E. Asegurar la cooperación en materia de investigación y desarrollo en ciencia y tecnología en relación con la reducción de los desastres naturales a fin de fortalecer la capacidad de los países en desarrollo para reducir su vulnerabilidad a este respecto;

F. El Fondo Fiduciario para el Decenio debería dar prioridad a financiar el establecimiento y fortalecimiento de los sistemas de alerta temprana de los países en desarrollo expuestos a desastres, especialmente los países menos adelantados; los países sin litoral y los países insulares;

G. Asegurarse de que desde la fase de formulación los proyectos de desarrollo se diseñen de forma que contribuyan a reducir y no a aumentar la vulnerabilidad a los desastres;

H. Mejorar el intercambio de información sobre políticas y tecnologías de reducción de los desastres;

I. Alentar y apoyar las actividades en curso encaminadas a elaborar indicadores apropiados de la vulnerabilidad (índices);

J. Reafirmar las funciones del Consejo Especial de Alto Nivel y del Comité Científico y Técnico en la promoción de las actividades del Decenio, en particular la conciencia de las ventajas de la reducción de los desastres;

K. Intensificar las actividades de organizaciones y programas del sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales, no gubernamentales y del sector privado relacionadas con la reducción de los desastres y la cooperación entre ellas, incluido el uso más eficaz de los recursos existentes;

L. Apoyar las actividades que realizan los gobiernos en los planos nacional y regional en las esferas prioritarias del Programa de Acción en favor de los países menos adelantados para el decenio de 1990 y el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo en relación con el manejo de los desastres naturales y ambientales mediante las medidas mencionadas en el párrafo 13 b);

M. Dar un apoyo más amplio a los mecanismos de manejo y reducción de desastres del sistema de las Naciones Unidas para ampliar su capacidad de dar asesoramiento y asistencia práctica, según sea necesario, a los países que afrontan desastres naturales y otras situaciones de desastre, incluidos los riesgos ambientales y tecnológicos;

N. Proporcionar apoyo adecuado a las actividades del Decenio, incluidas las de la Secretaría del Decenio en particular con miras a asegurar que se apliquen oportunamente la Estrategia y el Plan de Acción de Yokohama. A este respecto es el momento de considerar propuestas sobre los medios de garantizar la seguridad funcional y la continuidad de la Secretaría del Decenio en la medida de lo posible mediante el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas;

O. Reconocer la necesidad de una coordinación adecuada de las actividades internacionales de reducción de los desastres y reforzar los mecanismos establecidos a tal efecto. Esa coordinación internacional debe referirse en particular a la formulación de proyectos de desarrollo que proporcione asistencia para la reducción de los desastres y su evaluación;

P. De forma prioritaria, establecer o mejorar los sistemas de alerta en los planos nacional, regional e internacional y conseguir una difusión más efectiva de las alertas;

Q. La coordinación eficaz del manejo internacional de desastres, en particular por parte del sistema de las Naciones Unidas, es de la máxima importancia para lograr un enfoque integrado de la reducción de los desastres y, por tanto, debería fortalecerse;

R. Celebrar una Conferencia de Examen sobre la reducción de los desastres naturales al final del Decenio con miras a trazar una estrategia para proseguir las actividades de reducción de desastres en el siglo XXI.

B. Propuestas a la Conferencia

Incluido en el Anexo del Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres Naturales para la Asamblea General

III. Medidas Complementarias

14. La Conferencia, a fin de llevar a la práctica la Estrategia y el Plan de Acción de Yokohama a la brevedad y con buenos resultados, decide:

A. Transmitir a la Asamblea General en su cuadragésimo noveno período de sesiones, por conducto del Consejo Económico y Social, el informe de la Conferencia Mundial con la Estrategia y el Plan de Acción de Yokohama para un mundo más seguro: Directrices para la prevención de desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos;

B. Pedir a la Asamblea General que considere la posibilidad de aprobar una resolución en que haga suya la Estrategia de Yokohama y lance un llamamiento a todos los países para que continúen colaborando en pro del objetivo de un mundo más seguro para el siglo XXI;

C. Transmitir los resultados de la Conferencia Mundial a la conferencia mundial de examen de mitad de período sobre la aplicación del Programa de Acción para los países menos adelantados, que se celebrará en 1995 con arreglo a lo decidido por la Asamblea General en su resolución 48/171 y a la Comisión sobre Desarrollo Sostenible para el examen inicial de la aplicación del Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo a que procediera en 1996 de conformidad con su programa multianual de trabajo;

D. Reafirmar la importancia fundamental de reducir sustancialmente para el año 2000 la pérdida de vidas y los daños materiales causados por los desastres y continuar el proceso de reducción de los desastres más allá del presente siglo, según corresponda;

E. Pedir al Secretario General que dé la difusión más amplia posible a los resultados de la Conferencia, incluida la transmisión de la Estrategia de Yokohama a las organizaciones internacionales y regionales correspondientes, las instituciones financieras multilaterales y los bancos regionales de desarrollo;

F. Pedir también a la secretaría del Decenio que comunique los resultados de la Conferencia a los comités nacionales y centros de coordinación del Decenio, a organizaciones no gubernamentales competentes, a las asociaciones científicas y técnicas pertinentes y al sector privado y que facilite el examen de la aplicación de la Estrategia y el Plan de Acción de Yokohama y la planificación ulterior por parte de esas instituciones en el plano regional antes del año 2000;

G. Pedir al Secretario General que presente a la Asamblea General, sobre la base de información proporcionada por gobiernos, organizaciones regionales e internacionales, inclusive las instituciones financieras multilaterales y los bancos regionales de desarrollo, el sistema de las Naciones Unidas y la comunidad de organizaciones no gubernamentales, un informe anual sobre los progresos realizados en la aplicación de la Estrategia de Yokohama;

H. Recomendar que se incluya en el programa provisional de la Asamblea, en relación con el tema “Medio ambiente y desarrollo sostenible” un subtema titulado “Puesta en práctica de los resultados de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales”;

I. Pedir a las Naciones Unidas, por conducto de la secretaría del Decenio, que proporcionen a los gobiernos que lo soliciten asistencia técnica en la preparación y formulación de planes y programas en el contexto del manejo de desastres.