

3.8 PROTECCIÓN CIVIL

El desafío asumido por el Gobierno de la República en materia de protección civil ha sido transitar de una posición reactiva a una estrategia preventiva; de una precaria divulgación sobre el origen y efectos de los desastres a su conocimiento amplio y público; de la participación social espontánea a la colaboración organizada y del esfuerzo fragmentado al trabajo conjunto. Lo cual ha permitido el avance en la conformación de una sociedad más segura y mejor protegida, y en la consolidación de una cultura de prevención y de autoprotección.

3.8.1 APOYOS FINANCIEROS PARA LA ATENCIÓN DE DESASTRES NATURALES

El Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) es el instrumento financiero que permite al Gobierno Federal asignar y transferir recursos presupuestarios a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a efecto de apoyar a los gobiernos de las entidades federativas y municipios que vieron superada su capacidad operativa y financiera para auxiliar a la población afectada y reparar los daños provocados por desastres naturales. De esta manera, se complementan los esfuerzos realizados por el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), por otras instituciones de prevención y de apoyo a damnificados, así como por los programas normales de las dependencias y entidades federales relacionados directamente con la atención de desastres.

- Actualmente operan 31 fideicomisos estatales, con lo que se garantiza el manejo ágil y transparente de los recursos destinados a la realización de obras y acciones conjuntas entre los tres órdenes de gobierno.
- Con el propósito de asegurar la disponibilidad de recursos para la atención de los efectos de un desastre natural, el Fondo cuenta con los mecanismos de financiamiento siguientes:
 - Programa FONDEN, autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) dentro del Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, cuyos recursos se ejercen por las dependencias y entidades federales a través de los fideicomisos públicos estatales, conforme a las Reglas de Operación del FONDEN. Con cargo a este programa opera el Fondo Revolvente que administra la Coordinación General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación.
 - Fideicomiso FONDEN, que se integra con los recursos remanentes generados al término de cada ejercicio fiscal en el Programa FONDEN; las economías de las dependencias y entidades federales autorizadas para la atención de desastres naturales; y los saldos que resulten de las transferencias de recursos federales a los fideicomisos estatales, así como las recuperaciones que se obtengan de las compañías aseguradoras de infraestructura pública atendida con recursos del Fondo.
- El 23 de mayo de 2003, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo que establece las Reglas de Operación del FONDEN, tendientes a reducir los tiempos de respuesta, mejorar los mecanismos de coordinación y cooperación, y precisar la cobertura de atención respecto a la infraestructura pública federal asegurable y la que está a cargo de los gobiernos de las entidades federativas y los municipios. Este ordenamiento también considera indispensable la protección del patrimonio del Fondo, la adquisición de seguros u otros instrumentos similares, la entrega de apoyos productivos y la rehabilitación o reconstrucción de infraestructura, así como el otorgamiento de anticipos, con objeto de mitigar en el menor tiempo posible los daños en las viviendas de la población afectada.
- En 2002, los recursos autorizados para la atención de desastres naturales ascendieron a 4 044.5 millones de pesos, los cuales se utilizaron principalmente para atender los daños causados en Yucatán, Campeche y Nayarit, por los huracanes Isidore y Kenna, durante septiembre y octubre de 2002.
- En el periodo enero-junio de 2003, los recursos autorizados ascendieron a 701.7 millones de pesos, de los cuales 681.7 millones de pesos se autorizaron con cargo al Fideicomiso FONDEN y 20 millones de pesos con cargo al Programa FONDEN del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas.

- De los recursos provenientes del Fideicomiso FONDEN, 78.3 por ciento se destinó a la reconstrucción de viviendas y a la reparación de la infraestructura federal, estatal y municipal dañada por el sismo ocurrido el 21 de enero del presente año en los estados de Colima, Jalisco y Michoacán; el resto, 21.7 por ciento, se asignó a la mitigación de daños originados por lluvias y sequías atípicas que afectaron activos productivos; a la reparación y reconstrucción de viviendas dañadas de población de bajos ingresos; y a la rehabilitación y reparación de infraestructura federal, estatal y municipal en diversas entidades federativas.

- La disponibilidad acumulada en el FONDEN durante los primeros seis meses de 2003 asciende a 7 058 millones de pesos, lo que permitirá atender eventuales contingencias por desastres naturales que puedan presentarse en el segundo semestre del año.

FONDO DE DESASTRES NATURALES: GASTO FEDERAL AUTORIZADO CON CARGO AL RAMO 23 Y AL FIDEICOMISO FONDEN POR RUBRO DE ATENCIÓN, 2002-2003

(Millones de pesos)

Concepto	Enero-junio			
	2002	2003	Estructura porcentual	
			2003	2003
Total ^{1/}	973.6	701.7	100.0	100.0
Infraestructura pública	648.4	483.6	66.6	68.9
Carretera y de transporte	298.9	136.6	30.7	19.5
Educativa	17.7	257.4	1.8	36.7
Hidráulica y urbana	331.8	47.8	34.1	6.8
Salud	0.0	41.8		6.0
Atención a damnificados ^{2/}	188.3	172.2	19.3	24.5
Atención a recursos naturales	3.0	45.9	0.3	6.5
Equipo especializado ^{3/}	133.9	0.0	13.8	

1/ Las sumas de los parciales pueden no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

2/ Incluye la revolvencia de recursos para la adquisición de suministros de auxilio en situaciones de emergencia y desastre, así como los apoyos a la población de escasos recursos para atender damnificados (SSA), para productores agropecuarios (SAGARPA) y para la reconstrucción de viviendas (SEDESOL).

3/ Equipo especializado para la prevención y atención de desastres naturales a favor de la SEMARNAT, CNA y SEGOB.

p/ Cifras preliminares.

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

FONDO DE DESASTRES NATURALES: GASTO FEDERAL AUTORIZADO CON CARGO AL RAMO 23 Y AL FIDEICOMISO FONDEN POR RUBRO ENTIDAD FEDERATIVA, 2002-2003

(Millones de pesos)

Concepto	Enero-junio						Estructura porcentual	
	2002			2003 ^{p/}			2002	2003
	Total	Ramo 23 ^{1/}	Fideicomiso FONDEN ^{2/}	Total	Ramo 23 ^{1/}	Fideicomiso FONDEN ^{2/}		
Total ^{3/}	973.6	154.8	818.8	701.7	20.0	681.7	100.0	100.0
Baja California Sur	196.0		196.0				20.1	
Colima				411.6		411.6		58.7
Chiapas	44.7	44.7					4.6	
Guerrero	20.0	20.0		11.4		11.4	2.1	
Jalisco				116.6		116.6		16.6
Michoacán	3.1	3.1		6.2		6.2	0.3	0.9
Nayarit				65.8		65.8		9.4
Nuevo León	56.9		56.9	2.7		2.7	5.8	0.4
Quintana Roo	58.3	58.3					6.0	
Sinaloa				20.3		20.3		2.9
Sonora	198.2		198.2				20.4	
Tamaulipas				47.1		47.1		6.7
Veracruz	233.8		233.8				24.0	
Fondo Revolvente ^{4/}	28.7	28.7		20.0	20.0		2.9	2.8
Equipamiento ^{5/}	133.9		133.9				13.8	

1/ La asignación original en 2002 para el Ramo 23 fue de 578.3 millones de pesos y para 2003 de 350.0 millones de pesos.

2/ Fideicomiso constituido ante Banobras, S.N.C. en junio de 1999.

3/ Las sumas de los parciales pueden no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

4/ Recursos destinados a la renovación del Fondo Revolvente para la adquisición de suministros de auxilio en situaciones de emergencia y desastre.

5/ Se refiere a la adquisición de equipo especializado para la prevención y atención de desastres naturales a favor de la SEMARNAT, CNA y SEGOB.

p/ Cifras preliminares.

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- En el periodo enero-junio de 2003, los principales estados apoyados con recursos del FONDEN fueron Colima, Jalisco, Nayarit y Tamaulipas, que en conjunto ejercieron el 94 por ciento del monto total. Los dos primeros aplicaron los recursos para la reparación de la infraestructura federal, estatal y municipal dañada por el sismo del 21 de enero pasado. En los dos restantes, los recursos se destinaron a la atención de los daños ocasionados por las lluvias presentadas a finales de 2002.

3.8.2 SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

La estrategia impulsada por el Gobierno de la República, en materia de protección civil, advierte la necesidad de privilegiar la acción preventiva como elemento central para reducir al mínimo el grado de vulnerabilidad del país ante la presencia de fenómenos naturales. En este contexto, se ha reforzado la capacidad del Sistema Nacional de Protección Civil para anticiparse a la ocurrencia de agentes perturbadores que representen una amenaza a la integridad y seguridad de la población. Entre las acciones realizadas destacan:

- A través del Programa Nacional de Protección Civil 2001-2006, se ha buscado fortalecer la participación social; reforzar los mecanismos de cooperación y coordinación de dependencias, entidades, organismos y sectores integrantes del SINAPROC; mejorar el conocimiento y la difusión a la población sobre el comportamiento, desarrollo y consecuencias de los fenómenos naturales y promover una conciencia de autoprotección.
- De enero a junio de 2003, se realizaron 123 visitas de asesoría para la elaboración y operación de programas internos de protección civil, 53 por ciento más que lo realizado en el primer semestre de 2002; además, se llevaron a cabo 52 simulacros con la participación de un 5 553 personas.
- Se logró la instalación de 343 nuevas unidades municipales de protección civil (245 durante 2002 y 98 entre enero y julio de 2003). Se alcanzó una cobertura de 80.2 por ciento del total de municipios del país.
- Se emitió la Norma Oficial Mexicana relativa a señales y avisos en materia de protección civil, además se cuenta con dos proyectos de Norma Oficial en proceso de aprobación por parte de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.
- A partir de 2002 se conformó un Grupo Interinstitucional de Análisis y Coordinación para Ciclones Tropicales, a fin de formular recomendaciones a las autoridades y población en general sobre las medidas a seguir ante la presencia de ciclones tropicales.
- Para enfrentar las emergencias ocasionadas por los huracanes Isidore y Kenna, en 2002, con cargo al Fondo Revolvente se destinaron recursos por 226.1 millones de pesos. Para el periodo enero-julio de 2003, se han canalizado 92.4 millones de pesos.
- A través de FONDEN se desarrollan esquemas financieros en colaboración con los gobiernos estatales y municipales para el establecimiento de reservas estratégicas de bienes y artículos destinados a la atención de los grupos más vulnerables. En este sentido, durante 2002 se integró con cargo al Fondo Revolvente una reserva estratégica para la atención oportuna de la población más necesitada, misma que se ha distribuido por conducto de las Unidades Estatales de Protección Civil y dependencias federales integrantes del SINAPROC, entregándose: 140 100 cobertores, 114 325 colchonetas y 57 400 pacas de láminas de cartón.
- Del 1 de septiembre de 2002 al 30 de julio de 2003, se celebraron nueve reuniones regionales y temáticas sobre fenómenos químicos e hidrometeorológicos, en las que participaron 1 440 personas. Asimismo, se llevaron a cabo 27 cursos taller con la asistencia de 1 034 miembros de 381 unidades municipales de protección civil.

3.8.3 DESARROLLO DE TECNOLOGÍAS PARA MITIGAR LOS RIESGOS

El desarrollo y aplicación de métodos y conocimientos, que permitan entender la naturaleza de los fenómenos perturbadores, constituye un elemento fundamental para reducir los riesgos a los que nuestro país se encuentra expuesto. En este sentido, a través del Programa Especial de Prevención y Mitigación del Riesgo de Desastres 2001-2006 se ha impulsado la realización de proyectos de

investigación, desarrollo tecnológico, difusión y capacitación, enfocados al análisis del origen, evolución y efectos de los fenómenos; a la identificación de los factores de riesgo a nivel regional y local; y al diseño de acciones y programas para reducir el grado de vulnerabilidad del país ante la ocurrencia de desastres.

- Se continuó trabajando en la conformación del Atlas Nacional de Riesgos, el cual representa una herramienta esencial para el desarrollo de un Sistema Integral de Información sobre Riesgo de Desastres, que permita establecer de manera anticipada las estrategias y mecanismos en caso de emergencia. Durante los primeros seis meses de 2003 se avanzó en la adquisición de equipo de cómputo, cartografía y sistemas de información geográfica.
- Se avanzó en el desarrollo de diversos proyectos orientados a la elaboración de metodologías para evaluar el peligro, la vulnerabilidad y las zonas de riesgo en nuestro país.
- Respecto de la integración de la Red Sísmica Mexicana, se completó la primera etapa de adquisición de equipos y se realizaron visitas de campo a los estados de Chiapas, Guanajuato y Oaxaca para la identificación de sitios para las nuevas estaciones de registro sísmico.
- Se presentaron las bases de planeación y organización del Programa Especial de Protección Civil para Sismos (PRESISMO), que tiene por objeto establecer estrategias de alcance nacional para la atención de este fenómeno natural bajo una visión integral y de largo aliento, que involucre a los tres órdenes de gobierno, así como a los sectores privado y social.
- Debido a la deforestación de más de 600 mil hectáreas provocada por el huracán Isidore, se integró el Programa Especial Preventivo de Protección Civil ante Incendios Forestales para el estado de Yucatán.
- Se realizaron acciones de rehabilitación, preparación y comunicación para el monitoreo de los volcanes Tacaná, Chichón y Pico de Orizaba, así como la instalación de un distanciómetro láser en el volcán de Colima. Con relación al volcán Popocatepetl se mantuvo una vigilancia permanente, se elaboraron y difundieron boletines diarios sobre la actividad del volcán, y se notificó a las autoridades del Aeropuerto Internacional Benito Juárez, de la Ciudad de México, sobre las exhalaciones del mismo. Destaca la actividad (sin afectaciones) que presentó el 18 de diciembre de 2002, así como la de febrero y julio de 2003. Cabe señalar que el Popocatepetl no ha alcanzado en estos años el mismo nivel de actividad que tuvo en el año 2000, por lo que no se ha puesto en marcha ningún operativo de evacuación e instalación de albergues, como se hizo en aquel año.

3.8.4 CAPACITACIÓN Y DIFUSIÓN PARA LA PROTECCIÓN CIVIL

Con el propósito de fomentar entre la población la adquisición de hábitos de respuesta ante posibles emergencias y crear una conciencia individual, familiar y social de la autoprotección, a lo largo de los últimos doce meses, se establecieron diversas estrategias integrales de capacitación a efecto de proporcionar a los ciudadanos los conocimientos necesarios para actuar con eficiencia y oportunidad en caso de contingencias.

- Se impulsó la formación de instructores en protección civil en los ámbitos estatal y municipal. De este modo, se impartieron 26 cursos regionales, lográndose capacitar a 655 instructores; asimismo, se impartieron 10 cursos sobre temas específicos para la integración de unidades internas de protección civil.
- Se realizó el Seminario Nacional para la Prevención y Combate de Incendios Forestales, con la participación de 26 directores estatales de protección civil y 230 directores municipales.
- En coordinación con la Oficina de Asistencia para Desastres del Gobierno de los Estados Unidos de América, se impartieron tres cursos de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades: Nivel Toma de Decisiones, dirigidos al personal de las unidades de protección civil de los estados de Chiapas, Veracruz y el Distrito Federal.
- A fin de reforzar el Plan de Emergencia Radiológica Externo de la Central Nucleoeléctrica de Laguna Verde, se llevó a cabo la formación de 35 instructores y la actualización de 30, se impartieron 12 cursos especializados a 320 elementos de las diferentes Fuerzas de Tarea y se efectuaron nueve ejercicios de simulación en gabinete.

- Se impartió el V Curso Internacional de Diseño y Construcción de Estructuras Sismorresistentes con la asistencia de representantes de 22 países.
- En escuelas públicas de nivel primaria de Puebla, Tlaxcala, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León y Quintana Roo, se distribuyeron 60 mil ejemplares del “Plan Familiar de Protección Civil”, a través del cual se dan a conocer las medidas y acciones de preparación sobre cómo actuar antes, durante y después de un posible desastre, bajo el principio de “La seguridad empieza por nuestra propia casa”.

3.8.5 MEJORA Y FORTALECIMIENTO GUBERNAMENTAL

COORDINACIÓN ENTRE LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO

- En abril de 2003, se celebró la sesión ordinaria del Consejo Nacional de Protección Civil. Entre los principales acuerdos asumidos se encuentra la solicitud formal a la Secretaría de Educación Pública de incorporar la materia de protección civil en los planes de estudio de nivel básico y la aprobación del Reglamento Interno de Funcionamiento del Consejo Nacional de Protección Civil.
- En ese mismo mes, se llevó a cabo la reunión nacional de directores estatales de protección civil, en la que se presentaron las prioridades institucionales de cada una de las áreas que integran la Coordinación General de Protección Civil.
- Del 1 de septiembre de 2002 al 30 de junio de 2003, se atendieron a través del Fondo de Desastres Naturales, 46 declaratorias de desastre natural en beneficio de 10.9 millones de personas, así como 22 declaratorias de emergencia. Los recursos entregados para su atención ascendieron 3 452.7 millones de pesos.
- En coordinación con las autoridades de protección civil mexiquense, se llevó a cabo el Primer Seminario Internacional de Capacitación Pirotécnica, en Tultepec, Estado de México, el cual contó con la asistencia de 43 organizaciones dedicadas a la pirotecnia registradas en esta entidad, así como de 22 responsables de protección civil de igual número de estados.

PARTICIPACIÓN SOCIAL

- Para fomentar la cultura de protección civil, en el Día Nacional de Protección Civil se realizaron 9 428 simulacros, con la participación de 1 278 244 personas, así como 542 eventos en 10 entidades federativas.
- Durante la VII Semana Nacional para la Cultura de Protección Civil, se realizaron 381 simulacros con la activa participación de 72 400 personas, la Tercera Reunión Regional de Grupos Voluntarios y la Cuarta Reunión Nacional de Responsables de Programas Internos de Protección Civil.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL

- Se ratificó al Gobierno de México en la presidencia del Comité Especial de Desastres Naturales de la Asociación de Estados del Caribe.
- Se brindó apoyo técnico a los gobiernos de Ecuador y Bolivia, a fin de colaborar en la atención de las emergencias generadas por la erupción del volcán El Reventador y el deslizamiento del Cerro Puca Loma, respectivamente.
- México fue sede de la VI Reunión del Comité Especial de Desastres Naturales de la Asociación de Estados del Caribe y de la VI Conferencia de la Asociación Iberoamericana de Organismos Gubernamentales de Defensa y Protección Civil.

3.8.6 RETOS Y OPORTUNIDADES PARA 2004

- Fomentar la instalación y fortalecimiento de 170 nuevas unidades municipales de protección civil, en especial en los municipios más vulnerables.
- Impulsar la inclusión de acciones preventivas en los programas operativos anuales de las dependencias y entidades federales, gobiernos estatales y municipales.

- Promover la incorporación de criterios de protección civil en los planes y programas de desarrollo urbano de los estados y municipios.
- Actualizar el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil.
- Fomentar la cultura de protección civil mediante la difusión de conductas de autocuidado y autopreparación ante la ocurrencia de desastres.
- Modernizar y equipar el Centro Nacional de Comunicaciones (CENACOM).
- Impulsar la creación y modificación de normatividad en materia de protección civil con objeto de reforzar las acciones preventivas que permitan atender oportunamente posibles emergencias y desastres.
- Continuar el esfuerzo desregulatorio del FONDEN sin vulnerar la transparencia.
- Avanzar en el equipamiento y el desarrollo de metodologías y bases de datos para la conformación del Atlas Nacional de Riesgos.