

VIII. PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES NATURALES

La ubicación geográfica de México, sus condiciones climáticas y geológicas, así como problemas de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, colocan a nuestro país en posición de vulnerabilidad ante la presencia de fenómenos naturales catastróficos. Algunos de estos fenómenos, por la magnitud y alcance de la región afectada, pueden ser fácil y rápidamente atendidos. En otros casos, la extensión y la severidad de los daños ocasionados requieren de una movilización institucional que involucra a los tres niveles de gobierno y se extiende a la propia sociedad, así como de la canalización de importantes recursos para atender, en un primer momento, la situación de emergencia y, posteriormente, para resarcir los daños y restablecer las condiciones de normalidad social y económica en la zona afectada.

Fortalecer las acciones de prevención ante la posibilidad de un desastre natural, así como las de atención de los daños ocasionados cuando éstos ocurren, resulta indispensable. Para ello, el Gobierno Federal ha impulsado una estrategia que cuenta con dos vertientes. La primera, encaminada a fortalecer la prevención de desastres y el aseguramiento de la infraestructura pública; y la segunda, orientada hacia la atención de los daños causados por los fenómenos naturales.

VIII.1 Acciones de Prevención y Aseguramiento

Con base en los lineamientos establecidos en el Programa Nacional de Protección Civil 1995-2000, se han emprendido acciones para reforzar el Sistema Nacional de Protección Civil, Sinaproc, mediante el fortalecimiento de los programas de capacitación, la elaboración de manuales de organización y operación, y la generación de información técnica y operativa para fortalecer los aspectos de

prevención de desastres. Asimismo, se ha promovido una mayor coordinación entre las instancias a nivel federal, así como de éstas con las autoridades a nivel estatal y municipal.

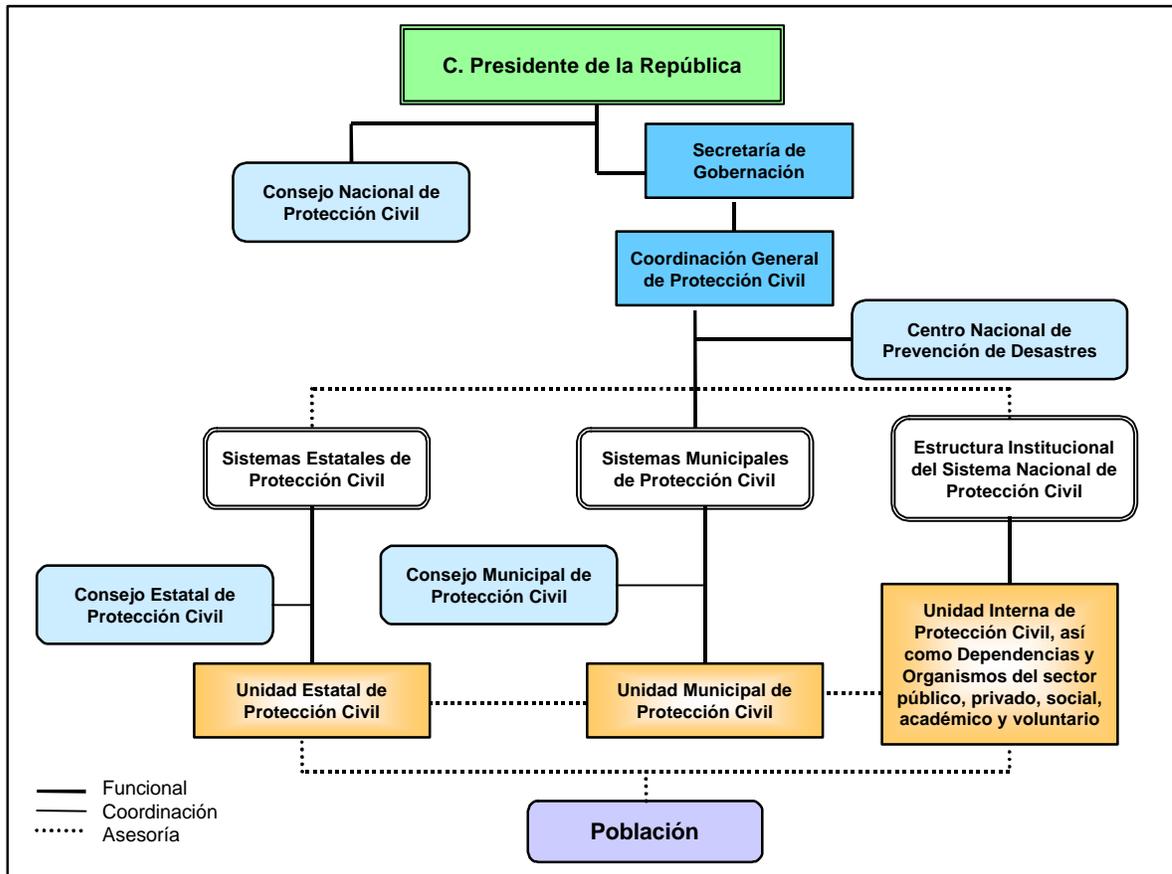
El Sinaproc es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que coordina a las instituciones de los tres órdenes de gobierno, y en su caso, a grupos sociales y privados, para que puedan efectuar, de común acuerdo, acciones destinadas a la protección de los ciudadanos contra los peligros y riesgos que se presentan en la eventualidad de un desastre.

La organización del Sinaproc, contempla la instalación, funcionamiento y coordinación de tres estructuras organizativas, en cada uno de los tres niveles de gobierno. En primer lugar, se encuentra la estructura consultiva, la cual a la fecha cuenta con el Consejo Nacional, los 32 Consejos Estatales y 1,219 Consejos Municipales. Cabe señalar que 27 entidades federativas cuentan con Leyes Estatales y 1,219 municipios operan con reglamento o normatividad local en esta materia. En segundo lugar, está la estructura participativa integrada por los grupos voluntarios y no gubernamentales así como la población en general. Por último, la estructura ejecutiva la conforman las unidades estatales y municipales de Protección Civil y los órganos de la Administración Pública Federal con injerencia en la materia.

El Sistema Nacional de Protección Civil a nivel federal, estatal y municipal cuenta con el apoyo de Consejos de Protección Civil, los cuales representan los órganos consultivos de coordinación de acciones y de participación social en la planeación de la protección civil. Dentro de la estructura institucional, así como a nivel estatal y municipal, el Sinaproc cuenta con Unidades de Protección Civil, como órganos ejecutivos y operativos, que tienen la responsabilidad de elaborar, implantar,

coordinar y operar los Programas y los Planes de Contingencias correspondientes, en sus respectivos ámbitos.

Gráfica VIII.1
Sistema Nacional de Protección Civil



Bajo el contexto de los objetivos del Sinaproc, se elaboró el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil, el cual prevé que cada dependencia miembro deberá formular sus propios programas y procedimientos para apoyo a la población. Tal es el caso del DN-III-E de la Secretaría de la Defensa Nacional; del SM-AM de la Secretaría de Marina; de los programas hospitalarios de atención a la salud en casos de desastres de la SSA;

de los programas de emergencia ambiental de Semarnap; y de los de emergencia hidráulica de la CNA, entre otros.

El Centro Nacional de Prevención de Desastres, Cenapred, es el órgano técnico de apoyo al Sinaproc, y tiene por objeto estudiar, desarrollar, aplicar y coordinar tecnologías para la prevención y mitigación de desastres, y promover la capacitación sobre la materia, así como apoyar la difusión en medidas de preparación y autoprotección a la población ante la contingencia de un desastre. El Cenapred elaboró el Atlas Nacional de Riesgos, así como un diagnóstico regional en apoyo a la preparación de atlas locales de riesgos en las entidades federativas.

En los estudios de riesgo y de las medidas de prevención participan, además del Cenapred, diversas instituciones académicas del país, particularmente los Institutos de Geofísica, Ingeniería, Geología y Geografía de la UNAM y el Departamento de Ciencias de la Tierra de la Universidad de Colima. El monitoreo de los fenómenos naturales particularmente destructivos es una tarea esencial para la prevención de desastres. Destaca en este campo la labor del Servicio Sismológico de la UNAM y del Servicio Meteorológico Nacional de la Comisión Nacional del Agua.

Todas las dependencias y entidades del sector público deben tener un Programa de Protección Civil. Dichos programas son prioritariamente preventivos, y están integrados por tres sub-programas: de prevención, de auxilio o respuesta, y de recuperación. Destacan por sus aspectos preventivos y de preparación: el Programa Nacional de Seguridad y Emergencia Escolar, el de Atención a la Salud; de Seguridad y Prevención en Instalaciones Hospitalarias; de Prevención Hidrometeorológica de la Comisión Nacional del Agua, el Plan de Emergencia Radiológica Externo para la Central Nucleoeléctrica de Laguna Verde; el Plan

Popocatépetl y sus similares para los volcanes de Colima, Tacama y Citlaltepétl, entre otros.

Entre otras acciones importantes en materia de prevención de desastres, se encuentra el establecimiento de los Comités Científicos Asesores, cuya función es la de emitir opiniones y recomendaciones sobre el origen, evolución y consecuencias de los fenómenos perturbadores, a efecto de inducir técnicamente la toma de decisiones. A la fecha funcionan los relativos a Fenómenos Geológicos; Químicos; Hidrometeorológicos y de Ciencias Sociales; de igual manera opera uno especializado para asesorar a las autoridades responsables sobre el nivel de riesgo del volcán Popocatépetl. Asimismo, deben señalarse los esfuerzos realizados para elaborar reglas más estrictas en la industria de la construcción, los avances logrados en el campo de la ingeniería, el reforzamiento de escuelas y hospitales y la difusión de información y procedimientos en materia de protección civil, entre otros.

El Proyecto de Presupuesto que se pone a consideración de esa H. Soberanía propone fortalecer las acciones de prevención en el año 2000 con 777.7 millones de pesos. Destacan las acciones de prevención de la CNA, de la Coordinación General de Protección Civil, del Cenapred, y de la participación de la Sagar y áreas centrales de la Semarnap. Adicionalmente, las secretarías de Defensa y Marina contemplan acciones en la materia. De otro lado, se informa a esa H. Soberanía que en los proyectos de presupuesto de las dependencias y entidades federativas se fortalecen los presupuestos para el aseguramiento de la infraestructura pública federal.

VIII.2 Acciones de Atención de Desastres Naturales

Las acciones de prevención no siempre pueden evitar los efectos negativos de un desastre provocado por la naturaleza. Ante esta eventualidad, la respuesta tradicional del Gobierno Federal, así como de los gobiernos estatales y municipales, consistía en la reorientación del gasto presupuestado para atender a la población damnificada y reparar, en la medida de lo posible, los daños sufridos en la infraestructura física. Lo anterior provocaba que, en ocasiones, los programas normales de las dependencias y entidades a quienes correspondía la atención inmediata del desastre sufrieran importantes alteraciones, o no se cumplieran cabalmente.

Con la finalidad de ayudar a la población afectada y resarcir los efectos de un desastre natural, para dar un orden al ejercicio presupuestario, y para contar con la previsión de recursos que permitiera atender estos daños sin alterar los resultados de las finanzas públicas ni los programas normales del sector público federal, a partir de 1996 esa H. Soberanía aprobó la propuesta del Ejecutivo Federal para constituir, dentro del Ramo 23 del Presupuesto de Egresos, el Fondo de Desastres Naturales, Fonden.

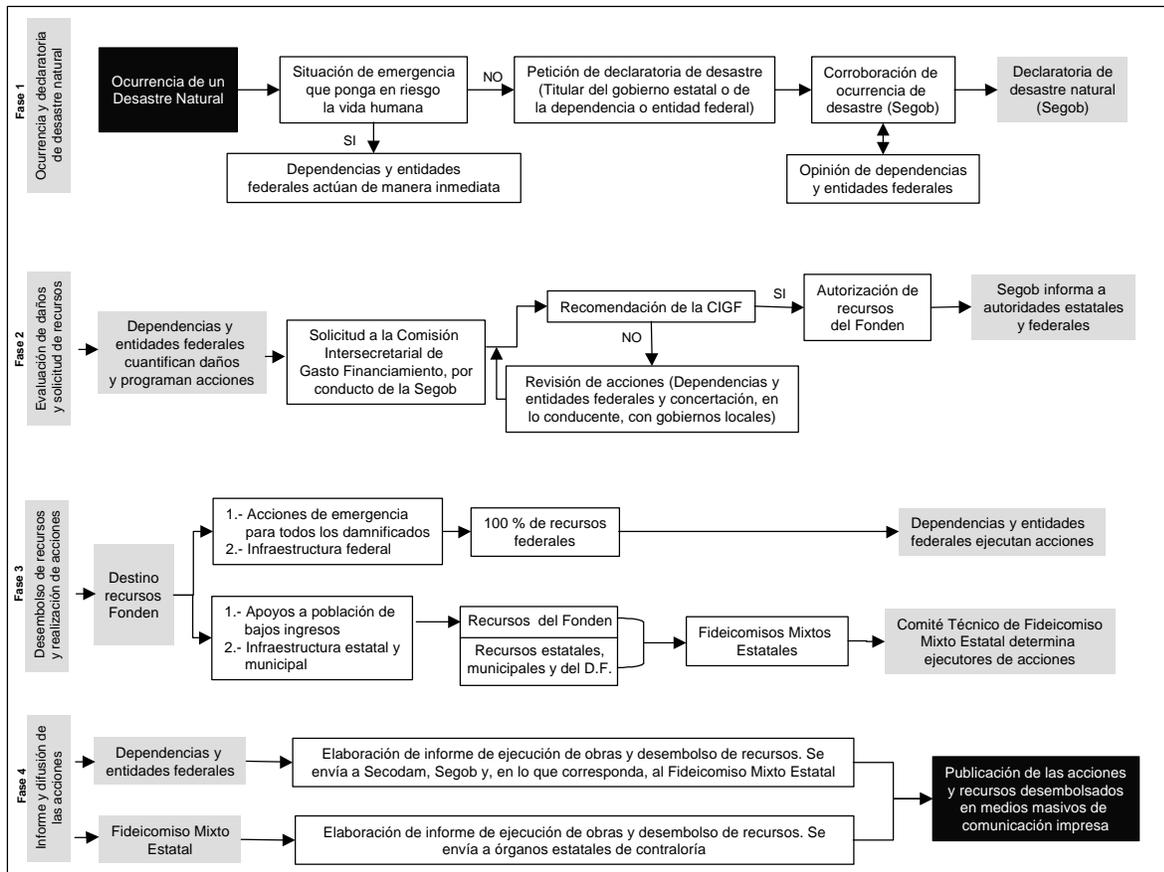
Derivado de la experiencia acumulada durante el período 1996-1998, de la eficacia mostrada por este instrumento, y de la necesidad de normar de forma más precisa el uso de los recursos aprobados por esa H. Soberanía para estos propósitos, en marzo de 1999 se publicaron las Reglas de Operación del Fonden en el Diario Oficial de la Federación. Dichas reglas:

- establecen con mayor claridad el objetivo del Fonden y su ámbito de aplicación;

- señalan la necesidad de avanzar en acciones de prevención y de aseguramiento para mitigar los efectos ocasionados por desastres naturales, evitando que la existencia del Fonden desincentive estos esfuerzos;
- definen el concepto de desastre natural y los fenómenos que lo ocasionan;
- clarifican el esquema de coordinación entre las dependencias y entidades federales, así como entre éstas y las autoridades estatales;
- señalan el procedimiento para que las dependencias y entidades federales, actúen sin vacilación ni demora ante situaciones de emergencia, apoyando en sus necesidades inmediatas a toda la población afectada;
- indican, con espíritu solidario, el apoyo adicional que se le otorga a la población de bajos ingresos para contribuir a restituir su patrimonio familiar y productivo;
- establecen la cobertura para atender los daños ocasionados a la infraestructura pública, a bosques, costas, lagunas y áreas naturales protegidas, así como al patrimonio cultural e histórico;
- precisan en qué casos y en qué proporción existirá concurrencia de recursos entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal, para la atención de los daños y de damnificados;
- relacionan el procedimiento que las autoridades estatales y las federales deberán seguir para acceder a los recursos del Fonden, así como los mecanismos para la aplicación de los mismos; y,
- señalan la responsabilidad a nivel estatal y federal respecto al control, la verificación y la rendición de cuentas en el uso de los recursos.

La Gráfica VIII.2 presenta el procedimiento para la utilización de los recursos del Fonden.

Gráfica VIII.2
Proceso de Acceso y Utilización de los Recursos del Fonden



Las Reglas de Operación del Fonden han permitido mejorar el uso de los recursos de la Administración Pública Federal en la atención de los daños ocasionados ante situaciones adversas. Destaca que la operación del Fonden le da una alta prioridad a resarcir, en la medida de lo posible, el patrimonio de las personas de escasos recursos y las pérdidas de los productores agropecuarios de bajos ingresos, representando un esfuerzo solidario con la población menos favorecida, y un uso redistributivo de los recursos públicos. De esta manera, el esfuerzo que

sociedad y gobierno realizan para mitigar el efecto ocasionado por fenómenos naturales ha sido importante para restablecer las condiciones de normalidad en beneficio de la población y de la actividad económica en las regiones siniestradas.

En el Cuadro VIII.1 se muestra el destino de los recursos del Fonden en el período 1996-98 por tipo de fenómeno y por entidad federativa. Cabe destacar que a la atención de los daños ocasionados por lluvias torrenciales y huracanes se ha destinado el 67.6 por ciento del gasto ejercido, 30.9 por ciento para atender problemas de sequías, y el 1.5 por ciento restante para afrontar los daños ocasionados por incendios forestales.

Cuadro VIII.1
Recursos Ejercidos del Fonden por Tipo de Desastre y Entidad Federativa
1996-1998
(millones de pesos del 2000)

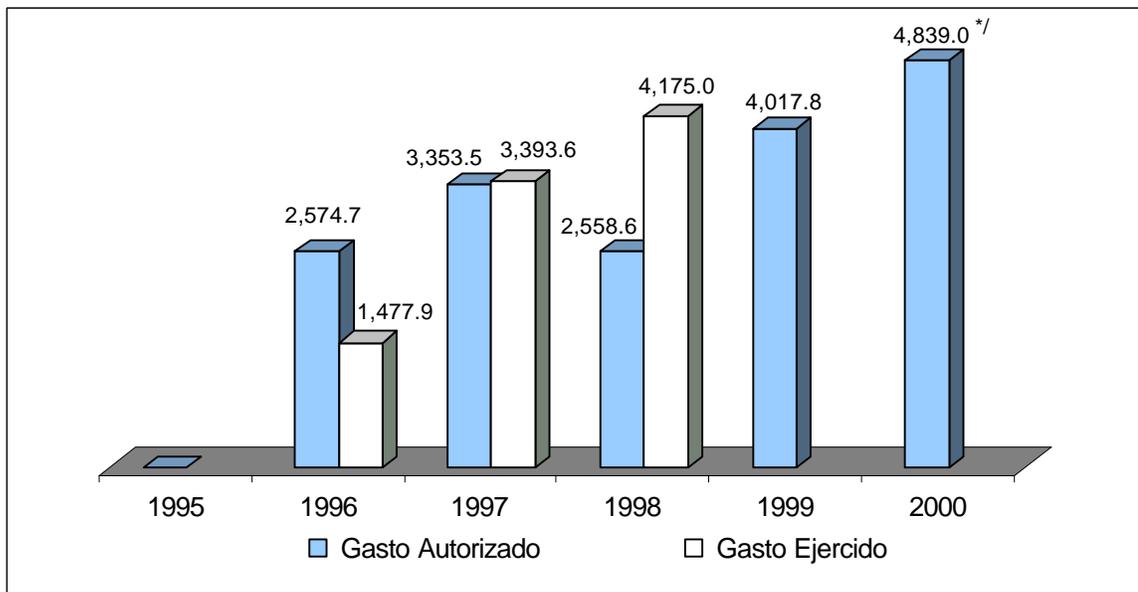
	Total	Sequías y Heladas	Lluvias Torrenciales y Huracanes	Sismos	Incendios
Total	9,210.9	2,844.3	6,230.1	19.4	117.2
Aguascalientes	11.1	11.1			
Baja California	159.2	13.6	145.7		
Baja California Sur	162.6	4.3	158.3		
Campeche	2.7	2.7			
Coahuila	370.6	348.0	22.5		
Colima	11.9	0.4	11.5		
Chiapas	2,787.2	77.5	2,684.1		25.6
Chihuahua	352.6	342.3			10.2
Durango	382.3	367.3	14.9		
Guanajuato	137.8	78.5	59.2		
Guerrero	1,942.7	84.4	1,858.3		
Hidalgo	53.8	53.8			
Jalisco	67.4	64.5	2.9		
México	89.7	31.0	47.7		11.0
Michoacán	92.4	47.5		19.4	25.6
Morelos	13.7	0.9			12.8
Nayarit	7.5	7.5			
Nuevo León	131.6	99.6			32.0
Oaxaca	1,210.1	103.3	1,106.8		
Puebla	77.5	77.5			
Querétaro	31.9	31.9			
Quintana Roo	7.5	7.5			
San Luis Potosí	125.4	125.4			
Sinaloa	270.7	159.4	111.3		
Sonora	201.4	201.4			
Tabasco	14.2	14.2			
Tamaulipas	296.1	289.2	6.9		
Tlaxcala	42.7	42.7			
Veracruz	53.9	53.9			
Yucatán	0.6	0.6			
Zacatecas	102.3	102.3			

En la Gráfica VIII.3 se señala la evolución de los recursos del Fonden en el período 1995-1999. Como se desprende de dicha gráfica, tanto en 1997 como en 1998 los recursos ejercidos han superado a los autorizados por esa H. Cámara de Diputados. En consecuencia, y con objeto de atender las necesidades de los eventos ocurridos, ha sido necesario reasignar recursos de otros programas hacia

el Fonden, informando de ello en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del año respectivo. Para el presente ejercicio fiscal se espera una situación similar, derivado sobretodo de las lluvias torrenciales que afectaron a los estados de Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Tabasco y Veracruz, en el mes de octubre pasado.

Por ello, para el año 2000 se propone a esa H. Soberanía Popular recursos para el Fondo de Desastres Naturales por 4,839 millones de pesos, monto que representa un incremento real de 20.4 por ciento respecto de lo autorizado para 1999. De ser aprobado este planteamiento, en el transcurso de la presente Administración el gasto total destinado para la atención de desastres naturales, a través del Fonden, ascenderá a 17,903 millones de pesos.

Gráfica VIII.3
Recursos del Fonden
 (millones de pesos del 2000)



^{*/} Monto propuesto a la H. Cámara de Diputados para ese año.