

Sistema Nacional de Protección Civil

El Sistema Nacional de Protección Civil (Sinaproc) fue creado en 1986 como objetivo principal del Comité de Prevención de Seguridad Civil, instaurado en 1985 después del desastre que acarreó el terremoto del 19 de septiembre, que fungía como Órgano de consulta y participación. El Sinaproc debería integrar:

“Preceptos legales, programas, estrategias, manuales e instrumentos de organización, operación y procedimientos. Todo aquello que logre la protección de la población civil tanto en la fase preventiva como durante y después de los desastres. Para ello coordinará la participación de los sectores público, social y privado.”

En sus inicios, el Sinaproc diagnosticó los riesgos históricos en tres grandes agentes: los perturbadores, en los que se abordan los fenómenos geológicos, hidrometeorológicos, químicos, sanitarios y socio-organizativos, los afectables y los reguladores. Asimismo, planteó objetivos básicos y generales para lograr el articulado de una red de instituciones federales, estatales y locales que garantizaran la promoción de la Protección Civil con la finalidad de salvar vidas y aminorar los costos económicos ante la ocurrencia de algún desastre.

El marco de actuación fue descrito en el Programa Nacional de Protección Civil que estaba compuesto por tres grandes subprogramas, el de Prevención, de Auxilio y de Apoyo. Un aspecto importante por resaltar sobre las bases para creación del Sistema es que se contemplaba la creación de un fondo financiero que contara con recursos suficientes para la actuación en casos de emergencia, que además contemplara las necesidades diferenciadas por etapas, regiones y segmentos de la población, además, preveía un sistema de seguros que protegiera “en lo económico” a la población.

Actualmente, la reglamentación del Sinaproc se encuentra plasmada en la Ley General de Protección Civil (LGPC) en la que define al Sistema Nacional, en su artículo 14 como:

“Un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, principios, instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones, que establecen corresponsablemente

las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los organismos constitucionales autónomos, de las entidades federativas, de los municipios y las delegaciones, a fin de efectuar acciones coordinadas, en materia de protección civil.”

En esta misma ley se define, en el artículo 15, el objetivo del Sinaproc como:

“El de proteger a la persona y a la sociedad y su entorno ante la eventualidad de los riesgos y peligros que representan los agentes perturbadores y la vulnerabilidad en el corto, mediano o largo plazo, provocada por fenómenos naturales o antropogénicos, a través de la gestión integral de riesgos y el fomento de la capacidad de adaptación, auxilio y restablecimiento en la población.”

El planteamiento primordial del Sistema Nacional de Protección Civil continúa siendo el de velar por el bienestar de la población, sin embargo, es clara la evolución en el entendimiento de los riesgos y el desarrollo de los desastres. También es importante mencionar que incorpora nuevos intereses como parte de su objetivo, tal es el caso del fomento a la capacidad de adaptación que, ante el ambiente actual de cambio climático y la aparición de fenómenos naturales mucho más agresivos, resulta primordial.

Otro aspecto relevante es la incorporación de una reserva especial dirigida a subsanar las pérdidas en el sector rural derivadas de la ocurrencia de un fenómeno natural de corte climatológico. Así como la gestión del riesgo a través de la generación y concentración de información de corte climatológico, geológico y meteorológico a nivel nacional, información que compone el Atlas Nacional de Riesgo.

En la LGPC también se establecen las reglas básicas para creación de los Fondos Estatales de Protección Civil que para cada una de las entidades federativas, este fondo se integra por recursos que entrega directamente el Gobierno Federal y los que destina cada gobierno estatal a este propósito. Sobre el diseño presupuestal, la Auditoría Superior de la Federación establece que:

“Se identificó que 9 de los 18 entes responsables de la política pública contaron con programas presupuestarios que erogaron recursos directamente para operarla, mientras que los 9 restantes carecieron de una estructura presupuestaria que permita identificar su gasto en materia de protección civil”

A pesar del avance y la incorporación de temas mucho más avanzados dentro de las previsiones de la LGPC existen elementos que a más de 30 años no se han podido incorporar como políticas activas. El artículo 19 numeral XXIX se menciona que es responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proponer modelos para la contratación de seguros, asimismo el artículo 88 plasma la responsabilidad del Gobierno Federal, de las entidades federativas de proponer mecanismos de transferencia de riesgos a través de seguros u otros instrumentos financieros que cuenten con el mismo propósito.

El Sinaproc incluye un par de mecanismos que abren la puerta a los municipios a los diversos recursos ante un desastre natural, estos son la declaratoria de emergencia y de desastre que en su artículo 59 y 60 definen como:

“La declaratoria de emergencia es el acto mediante el cual la secretaría reconoce que uno o varios municipios o delegaciones de una o más entidades federativas se encuentran ante la inminencia, alta probabilidad o presencia de una situación anormal generada por un agente natural perturbador y por ello se requiere prestar auxilio inmediato a la población cuya seguridad e integridad está en riesgo.”

“La declaratoria de desastre natural es el acto mediante el cual la Secretaría reconoce la presencia de un agente natural perturbador severo en determinados municipios o delegaciones de una o más entidades federativas, cuyos daños rebasan la capacidad financiera y operativa local para su atención, para efectos de poder acceder a recursos del instrumento financiero de atención de desastres naturales.”

Estas declaratorias son emitidas por la Secretaría de Gobernación en un periodo de tiempo establecido inmediatamente después de la ocurrencia del fenómeno para que puedan ser reconocidas y se facilite la ayuda adecuada.

La normatividad que rige a la política pública de Protección Civil reconoce otros instrumentos importantes de reglamentación que soportan y complementan al Sistema Nacional de Protección Civil, estos son:

Figura 1. Marco normativo de la política pública de Protección Civil, 2014



Fuente: Auditoría Superior de la Federación, “Evaluación de la política pública de Protección Civil”

A este respecto la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en su “Evaluación de la política pública de Protección Civil” esboza que:

“El marco normativo estructura la operación de la política pública en torno al SINAPROC con base en un enfoque de previsión y prevención de riesgos, basado en su identificación y control, así como en el establecimiento de medidas preventivas para revertir el proceso de generación de riesgos, como medio para mitigar las consecuencias de los fenómenos perturbadores sobre la población; apoyado en la aplicación de medidas de auxilio para reducir la pérdida de bienes y los daños materiales, y en la implementación de medidas de recuperación, a fin de evitar el retraso social y económico que generan los desastres. Las acciones en el marco del SINAPROC están relacionadas con las atribuciones conferidas a las entidades federativas, al Distrito Federal, municipios y delegaciones, y a los Poderes de la Unión, por lo que se entiende que la política pública es de carácter nacional al involucrar a todos los órdenes de gobierno, al sector privado y a la sociedad civil.”

Respecto a las grandes directrices que componen a la política pública de Protección Civil y bajo la cual se rige el Sinaproc se encontró que, de acuerdo con los

programas nacionales de Protección Civil y las leyes generales de Protección Civil, se definen como:

1. Previsión:

“Conjunto de acciones y mecanismos para recabar y sistematizar información sobre los peligros, patrones y efectos de los fenómenos perturbadores, así como de las condiciones de vulnerabilidad y riesgo de la población y de sus bienes ante dichos fenómenos, a efecto de generar información estratégica para la toma de decisiones en materia de protección civil.”

2. Prevención

“Conjunto de acciones, mecanismos y estrategias para reducir riesgos y evitar o disminuir los efectos destructivos de los fenómenos perturbadores sobre la vida y bienes de la población, la planta productiva, los servicios públicos y el medio ambiente, así como para asegurar una respuesta eficaz ante la ocurrencia de un fenómeno perturbador.”

3. Auxilio

“Acciones inmediatas destinadas a salvaguardar la vida de las personas, sus bienes y la planta productiva, y a resguardar los servicios públicos y el medio ambiente ante la presencia de un fenómeno perturbador.”

4. Recuperación

“Proceso orientado a alcanzar el entorno de normalidad social y económica que prevalecía entre la población antes de sufrir los efectos de un fenómeno perturbador, así como a reducir los riesgos preexistentes”

A partir de esta información el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil establece cuatro órganos que realizan diversas funciones, estos se conforman por el Consejo Nacional de Protección Civil, el de Emergencias, de Operaciones y de Comunicaciones quienes fungen como órganos de consulta y coordinación de acciones del Gobierno Federal, de coordinación de acciones y toma de decisiones ante una emergencia, de integración operativa y de sistematización y validez de información, respectivamente.

También designa una serie de responsabilidades que los participantes del Sistema Nacional de Protección Civil deben atender, estas se resumen en la siguiente figura:

Figura 2. Responsabilidades de los participantes del Sistema Nacional de Protección Civil

Tipo de responsabilidades	Actividades	Instancias
Coordinación ejecutiva	Establecer y mantener los canales de coordinación y comunicación entre los municipios, entidades federativas, dependencias, organismos e instituciones que participan en las actividades de protección civil.	1. SEGOB
Coordinación técnica	Proporcionar asesoría, los recursos con los que cuentan y sus conocimientos técnicos, conforme a su área de especialidad, a todos los que intervengan en las actividades de protección civil, a fin de promover e integrar la planeación, la operación y la evaluación de las tareas realizadas, además de llevar a cabo las operaciones y actividades propias de su competencia.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Secretaría de Salud (SS) 2. SEMARNAT 3. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) 4. Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) 5. CONAGUA 6. SEDENA 7. Secretaría de Marina (SEMAR) 8. Secretaría de Seguridad Pública, ahora Comisión Nacional de Seguridad (CNS) 9. Secretaría de Energía (SENER) 10. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) 11. Secretaría de la Función Pública (SFP) 12. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) 13. Distribuidora Conasupo, S.A. (Dicons) 14. Gobiernos municipales, delegacionales y de las entidades federativas
Apoyo técnico	Corresponde a los entes que tengan tanto la estructura como la capacidad de proporcionar asesoría específica o apoyo para la toma de decisiones, esencialmente en las actividades de prevención, pero también durante la etapa de recuperación, para asegurar que ésta comprenda las necesidades de prevención para reducir la posibilidad de sufrir el mismo daño por el mismo fenómeno en el futuro.	1. CENAPRED
Corresponsabilidad	Corresponde a las dependencias y entidades encargadas de proporcionar su apoyo y sus recursos humanos y materiales, además de realizar sus propias actividades.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comisión Federal de Electricidad (CFE) 2. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 3. Instituto Mexicano del Seguro Social 4. Petróleos Mexicanos (PEMEX) 5. Secretaría de Economía 6. Secretaría de Educación Pública 7. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) 8. Secretaría de Relaciones Exteriores 9. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia 10. Aeropuertos y Servicios Auxiliares 11. Asociación Nacional de la Industria Química 12. Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión 13. Cruz Roja Mexicana 14. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente 15. Procuraduría General de la República 16. Secretaría de Turismo 17. Universidad Nacional Autónoma de México 18. Cámara Nacional de la Industria de la Transformación 19. Comisión Nacional Forestal 20. Federación Mexicana de Radio Experimentadores 21. Instituto Mexicano del Petróleo 22. Instituto Nacional de Ecología 23. Secretaría de la Reforma Agraria (extinta) 24. Teléfonos de México

Fuente: Auditoría Superior de la Federación, "Evaluación de la política pública de Protección Civil".

A partir de estas cuatro fases el Sistema Nacional de Protección Civil articula una serie de herramientas. En lo a que previsión se refiere, el elemento principal es la composición de un Atlas Nacional de Riesgos (ANR) que, a partir del 2002, debe

estar integrado por información federal, estatal y municipal, esta información debe ser utilizada para la conformación del ANR por lo que es competencia de la autoridad estatal y municipal contar con un atlas de riesgo que aporte a la integración del nacional.

En esa misma fecha se modificó el propósito del ANR que, hasta el momento, era la de ofrecer mapas que mostraran la probabilidad de ocurrencia de los fenómenos, por el de brindar un sistema de análisis robusto que contara con datos que permitieran modelar comportamientos a largo plazo de los agentes que presentaran un riesgo para la población, simular escenarios y estimar pérdidas derivadas de un desastre.

A pesar de ello, esto no funciona conforme a la norma debido a que, por diversas razones, como la falta de presupuesto o de conocimiento, a nivel municipal no existe tal generación de información, la vasta mayoría no cuenta con un atlas y los que sí, lo conforman con datos que emanan del Atlas Nacional de Riesgos y no al revés. Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación, en su Evaluación a la política pública de Protección Civil realizada en 2014, apuntó que:

“En la República Mexicana existen 2,461 municipios, de los cuales el 14.1% (347 municipios) contó con un atlas de riesgos en 2014, lo que significa que 9 de cada 10 municipios del país carecen del instrumento básico para construir estrategias de protección civil locales que permitan ordenar su territorio con base en el análisis de riesgos y mitigar la vulnerabilidad de la población, sus bienes y la infraestructura ante el peligro de los fenómenos perturbadores [...]”

En el caso estatal, las entidades federativas efectivamente cuentan con un atlas de riesgo. De acuerdo con Auditoría Superior de la Federación “[...] el 87.5% (28) de las entidades federativas entregó al CENAPRED un atlas elaborado con la calidad requerida para ser integrado al ANR”. Los estados que no contaban con un atlas para evaluar o estaba inconcluso fueron: Colima, Quintana Roo, Baja California Sur y Sinaloa.

Es relevante resaltar que Quintana Roo y Baja California Sur deberían ser estados prioritarios debido al alto nivel de vulnerabilidad ante fenómenos

hidrometeorológicos que son potencialmente generadores de desastres, especialmente a mediano y largo plazo cuando se espera azoten ciclones tropicales de alta intensidad ante los efectos del cambio climático.

En la etapa de prevención, el objetivo principal es el establecimiento de “[...] mecanismos, acciones, programas y estrategias orientados a mitigar los riesgos a los que está expuesta la población y la infraestructura a fin de incrementar su resiliencia ante los fenómenos perturbadores.” (ASF, 2014) Para ello, todos los niveles de gobierno deberían de elaborar planes y programas de protección civil con base en los lineamientos y las necesidades planteadas en la Guía para la Elaboración de Programas de Protección Civil y Planes de Contingencia para Estados, Municipios y Delegaciones.

En el caso del establecimiento de programas a nivel federal al ASF (2014) estableció que:

“Se identificaron 21 planes y programas para la previsión y atención de los fenómenos perturbadores que afectan a la población y sus bienes, de los cuales 12 se orientaron a la atención de las emergencias y desastres provocados por cualquier tipo de fenómeno perturbador, con excepción de los astronómicos; 3 se especializaron en la atención de los fenómenos geológicos; 2 se ocuparon exclusivamente de fenómenos hidrometeorológicos, y 4 se abocaron cada uno a atender los siguientes grupos de fenómenos perturbadores: geológico, hidrometeorológico, químico-tecnológico y socio-organizativo; geológicos e hidrometeorológicos; químico-tecnológicos; y sanitario-ecológicos. No se identificaron planes relacionados con los fenómenos astronómicos.”

De los cuales 18 de estos planes y programas no incluyen la gestión integral del riesgo los que afecta negativamente la capacidad de combatir las causas estructurales del riesgo y promover la resiliencia de la sociedad.

A nivel estatal, en el mismo documento se indica que:

“Durante el periodo 2006-2014, las entidades federativas contaron con 629 programas y planes de protección civil, de los cuales el 47.5% (299) se correspondió con la atención de los agentes perturbadores de origen hidrometeorológico, el 23.8% (150) con la atención de los agentes de origen socio-organizativo, el 21.3% (134) se orientó a los de origen químico-

tecnológico y el 7.4% (46) restante se integró por programas elaborados para la atención de los fenómenos geológicos, sanitario-ecológicos y los planes globales que integran varios de dichos fenómenos. [...] En 2014, el 87.5% de las entidades federativas contó con programas y planes protección civil [...]"

La descripción de los riesgos que abordan estos 21 planes y programas hace evidente la falta de prevención en los riesgos epidemiológicos que, ante la aparición reciente del virus del Sika, el Chinkungunya y la crisis del virus de Influenza AH1N1 en 2009, resulta imperativo promover la elaboración de un programa específico que atienda las necesidades locales, específicamente, ante un fenómeno de esta naturaleza, son olvidar el rol fundamental que tiene el Gobierno Federal ante la aparición de un vector contagioso, ya que este cuenta con la infraestructura y los medios necesarios para solventar y mitigar este tipo de fenómenos.

En la fase de **auxilio** se espera implementar acciones que coordinen la actuación de los actores gubernamentales en una situación de emergencia con el objetivo principal de salvar vidas y aminorar la pérdida económica. En términos de la LGPC, las autoridades locales deben ser las primeras en responder, si la capacidad de respuesta de esta primera instancia se ve sobrepasada entonces entran en acción los recursos humanos y materiales del orden de gobierno estatal y federal, en ese orden.

Las instancias con las que cuenta el Sinaproc para la actuación en caso de emergencia son: el Consejo Nacional de Protección Civil, el Comité Nacional de Emergencias, el Centro Nacional de Comunicaciones, el Centro Nacional de Operaciones y la operación del FONDEN, este último ha sido el único que se ha usado en casos de emergencia en tanto que éste y el Consejo Nacional de Protección Civil han sido las únicas instancias activas durante todo el periodo marcado por la normativa (2000-2014).

Los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017 fueron claros ejemplos de las deficiencias del sistema de auxilio y atención de emergencias del Sinaproc debido a que los gobiernos locales, estatales e incluso el federal, se vieron rebasados rápidamente por las necesidades inmediatas que la situación demandaba. Fue la

población en general la que hizo frente a la emergencia y colaboró para subsanar los espacios que no pudo cubrir el gobierno en su conjunto y en todos los ámbitos: organizativos, de recursos humanos y materiales, de atención a la población damnificada, entre otros. A pesar de que la Protección Civil es un tema que compete a todos, la reacción ante una emergencia debería estar cubierta por las autoridades competentes sin que los ciudadanos se vieran obligados a tomar las riendas de la situación y solventar los requerimientos inmediatos que al final salvaron vidas.

La fase de **recuperación** se refiere al acceso a instrumentos financieros con el objetivo de evitar el retroceso social mediante la intervención en el ambiente afectado. Esta fase entra en acción una vez que se haya controlado la emergencia cuando se conjuntan esfuerzos y acciones con las demás instituciones participantes para regresarle a la población la normalidad de su vida lo más pronto posible. Para ello, se acciona una parte del Fonden (Fondo de Desastres Naturales) que destina recursos al resarcimiento de los daños y la reconstrucción.

Ambos instrumentos fueron evaluados como débiles por la ASF, sin embargo, reconocieron algunos avances en términos de coordinación y reducción sustancial de tiempos de respuesta. Esto fue logrado a través de la simplificación de las reglas del Fonden para poder acceder a estos recursos, estableciendo un periodo no mayor a 39 días hábiles para completar el proceso.

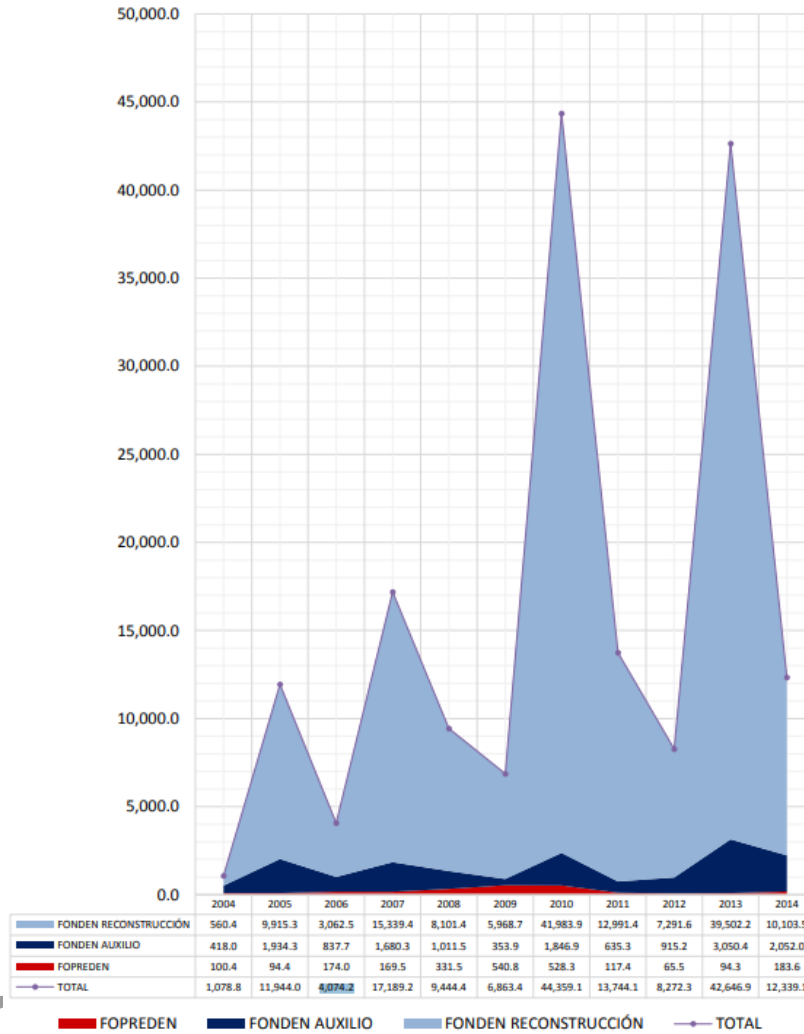
A pesar de ello, el tiempo efectivo transcurrido entre la confirmación de daños y la emisión de la declaratoria de emergencia, y la liberación de recursos para la obtención de insumos creció a partir de 2010.

“[...] a partir de 2010, año en el que se publicaron las reglas de operación vigentes en 2014, se incrementó el plazo utilizado para autorizar el acceso a los recursos, toda vez que, mientras en 2009 el 75.0% de los casos se resolvió en 62 días o menos, en 2014 el 75.0% de las solicitudes se autorizó en un plazo de entre 56 y 341 días [...]”

Sobre el uso de los recursos del Fonden y el Fopreden (Fondo para la Prevención de Desastres Naturales), la proporción más alta se dedica al ámbito de reconstrucción, entre 2000 y 2014 se destinó entre el 50 y el 95 por ciento del total

de recursos erogados anualmente. Mientras que en el caso de la prevención se erogaron entre el 1 y el 10 por ciento del total. (Ver Gráfica1)

Gráfica 1. Erogaciones del Fonden y el Fopreden, 2004-2014



Fuente: Auditoría Superior de la Federación, "Evaluación de la política pública de Protección Civil".

Buenas prácticas internacionales

En 2015 se creó una iniciativa internacional a cargo de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres llamado el Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 que, con el respaldo de 187 Estados miembro, tiene por objetivo:

"La reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y

salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países.” (UNISDIR, 2015)

Este enfoque requiere un alto grado de compromiso por parte de varios actores como los gobiernos de todos los niveles, sociedad civil, medios de comunicación, instituciones financieras, el sector académico y las empresas, entre otros. Para ello, se establecieron siete metas concretas medibles a nivel mundial:

- 1. Reducir considerablemente la mortalidad mundial causada por desastres para 2030, y lograr reducir la tasa de mortalidad mundial causada por desastres por cada 100.000 personas en el decenio 2020-2030 respecto del período 2005-2015;*
- 2. Reducir considerablemente el número de personas afectadas a nivel mundial para 2030, y lograr reducir el promedio mundial por cada 100.000 personas en el decenio 2020-2030 respecto del período 2005-2015;*
- 3. Reducir las pérdidas económicas causadas directamente por los desastres en relación con el producto interno bruto (PIB) mundial para 2030;*
- 4. Reducir considerablemente los daños causados por los desastres en las infraestructuras vitales y la interrupción de los servicios básicos, como las instalaciones de salud y educativas, incluso desarrollando su resiliencia para 2030;*
- 5. Incrementar considerablemente el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local para 2020;*
- 6. Mejorar considerablemente la cooperación internacional para los países en desarrollo mediante un apoyo adecuado y sostenible que complemente las medidas adoptadas a nivel nacional para la aplicación del presente Marco para 2030;*
- 7. Incrementar considerablemente la disponibilidad de los sistemas de alerta temprana sobre amenazas múltiples y de la información y las evaluaciones sobre el riesgo de desastres transmitidas a las personas, y el acceso a ellos, para 2030.*

Otra parte fundamental para el del Marco es la cooperación mundial que, de acuerdo con lo establecido en el documento que formaliza el Marco Sendai, ésta va más allá del tema de gestión de riesgos y la transferencia de conocimiento y know how sobre

como migrar de una visión basada en el resarcimiento de los daños a una donde la prevención y la mitigación del riesgo sea el objetivo primordial.

Este compromiso de cooperación internacional incluye afrontar disparidades económicas, de tecnología, capacidad de investigación e innovación y financiamiento, entre otros, especialmente a los pequeños países insulares que por razones geográficas son más vulnerables ante la ocurrencia de un fenómeno natural, mientras que su capacidad de respuesta se ve afectada por la limitada disponibilidad de recursos humanos y materiales. (UNISDIR, 2015)

Lo anterior resulta de un compromiso internacional que dicta algunas líneas guías que, de ser seguidas, aportarían al logro de la meta al 2030, estas son: organizar para la resiliencia de desastres; identificar, entender y utilizar escenarios actuales y futuros de riesgo; fortalecimiento de la capacidad financiera para la resiliencia; perseguir el desarrollo y el diseño resiliente de los asentamientos urbanos; salvaguardar buffers naturales para mejorar el funcionamiento de la protección ofrecida por el capital natural; fortalecimiento de la capacidad institucional para la resiliencia; entender y fortalecer la capacidad de la sociedad para la resiliencia; aumentar la resistencia de la infraestructura; garantizar la respuesta eficaz ante los desastres y acelerar la recuperación mejorar el proceso de reconstrucción. (UNISDR, 2017)

Existen también otros ejemplos de buenas prácticas internacionales, en cuanto a Sistemas de Protección Civil y Planes de respuesta ante emergencias, que serían de utilidad para mejorar los procesos en México. En Japón existe un Sistema de Administración de desastres que expone una estrategia que coordina las diferentes áreas ante la ocurrencia de una emergencia.

De acuerdo a un documento difundido por la Embajada de Japón en Venezuela, este plan incluye varias acciones de prevención que aseguran una respuesta eficaz y certera, entre las actividades que realiza se encuentran la mejora de las instalaciones de prevención de desastres que, entre otras cosas, promueve el mejoramiento del equipo y las instalaciones relevantes ante la prevención de un desastre, estas van desde tanques de agua y generadores eléctricos hasta

instalaciones de telecomunicación, instrumentos de observación del clima y vehículos de evacuación como helicópteros y barcos.

“Adicionalmente, se han realizado proyectos como hacer los edificios a prueba de incendios, suministrar rutas de evacuación, áreas e instalaciones para bases de preparación para los desastres. Especialmente en áreas urbanas, se han tomado medidas de prevención como crear áreas verdes para prevención de desastres, diseminar las inspecciones antisísmicas y refuerzo de edificaciones existentes, mejorar en inspeccionar instalaciones públicas y rehabilitación antisísmica de instalaciones de líneas vitales.”

La conservación nacional de tierras es otra actividad importante que reduce el peligro y riesgo de ocurrencia de algún desastre derivado, particularmente, de los fenómenos geológicos. Para ello se han creado los siguientes planes a mediano y largo plazo: proyecto de conservación de suelos para prevenir que las regiones montañosas colapsen y la descarga de suelo y sedimentos de las montañas; construcción de presas de control de sedimentos; proyecto de control de erosión para prevenir descarga de sedimentos y flujos de escombros; proyecto de prevención de deslizamientos para prevenir y disminuir desastres por deslizamientos; proyecto de medidas para pendientes empinadas para prevenir derrumbes, etc.; proyecto de conservación de la línea costera; proyecto de sistema de aguas servidas; proyecto de administración de desastres en instalaciones y tierras agrícolas, y proyecto de medidas contra subsidencia del terreno.

En cuanto a la fase de auxilio se refiere, realizan simulacros a nivel nacional sobre la administración de desastres en los cuales participan todos los actores involucrados, como el gobierno y las organizaciones relacionadas con esta tarea, de manera que se simula la ocurrencia de un desastre sin otorgar información previa a los participantes, esta se va suministrando conforme se haría en una situación real. A nivel regional, se organizan simulacros con basados en desastres que hayan ocurrido en el pasado.

Por otro lado, existen planes, proyectos y fondos dirigidos al resarcimiento de los daños para casos específicos, por ejemplo, la reducción o exención de impuestos para las personas afectadas, la entrega de adjudicaciones especiales de impuestos

a gobiernos locales afectados, además de la extensión de un permiso para emitir deuda local a través de bonos. Asimismo se prevén fondos para la recuperación de la forma de vida de las víctimas mediante la entrega de recursos por impedimento y fondos de asistencia social.

Consideraciones finales

La Protección Civil en México ha avanzado y evolucionado de tal manera que se ha logrado uno de los objetivos primordiales planteados en la creación del Sistema Nacional de Protección Civil: la reducción de víctimas ante la ocurrencia de un evento desastroso. Sin embargo, aún estamos lejos de contar con un Sistema integral y amplio que se avoque a la reducción del riesgo y el mejoramiento de la resiliencia ante los diversos riesgos que enfrenta el país.

Si bien el Sinaproc cuenta con los mecanismos y protocolos para la atención de emergencias y el resarcimiento de los daños que funcionan medianamente bien, especialmente en el caso de la ocurrencia de fenómenos geológicos e hidrometeorológicos, no existe un planteamiento concreto sobre las acciones de mitigación del riesgo en lo que a administración del riesgo se refiere. Es relevante reconocer que para que esto funcione es necesario la colaboración y el compromiso de los diversos órdenes de gobierno, además de incrementar los recursos destinados de manera exclusiva a realizar esta tarea a través del Fopreden.

Por un lado, es clara la falta de previsión ante otro tipo de riesgos como los tecnológicos y los epidemiológicos, además de la necesidad de tomar acción ante las alteraciones al clima que en el mediano plazo afectarán de manera más profunda a la población que vive en las costas y a los productores del sector primario, primordialmente.

Por otro lado, el Sinaproc debería considerar la diferenciación en la profundidad de la vulnerabilidad entre los diferentes grupos de la población. Esto se traduciría en una mejor distribución de los recursos que atienda no sólo las necesidades de los afectados, sino que se priorice la ayuda tomando en cuenta las condiciones de pobreza y rezago de las comunidades damnificadas mediante los mecanismos del Fonden.

Fuentes:

Auditoría Superior de la Federación (2014), "Evaluación de la política pública de Protección Civil". Evaluación número 1647. Disponible en: <https://goo.gl/XTQHqg>

Comisión Nacional de Protección Civil (1986), "Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil". Comité de Prevención de Seguridad Civil, México. Disponible en: <https://goo.gl/pkHNtQ>

Dirección General para la Gestión de Riesgos (s.f.), Instrumentos financieros FONDEN y FOPREDEN. Disponible: <https://goo.gl/sZ5YuU>

Embajada de Japón en México (s.f.), "Administración de desastres en Japón". Director General de Administración de Desastres, Oficina de Gabinete. Disponible en: <https://goo.gl/MC8TfC>

Ley General de Protección Civil, DOF-01-06-2016. Disponible en: <https://goo.gl/AekzLh>

OCDE (2013), "Estudio de la OCDE sobre el Sistema Nacional de Protección Civil en México", OECD Publishing. Disponible en: <https://goo.gl/PtZDmu>

UNIDRS (2017), "Disaster Resilience Scorecard for Cities". Disponible en: <https://goo.gl/iFx6za>

UNIDRS (2015), "Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030". Disponible en: <https://goo.gl/cjGwYM>