

**PROGRAMA Nacional de Protección Civil 2008-2012.**

---

**Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012**

## CONTENIDO:

- ❖ Presentación
- ❖ Introducción
- ❖ I. Organización, Funcionamiento y Visión del Sistema Nacional de Protección Civil
  1. Vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo
  2. Organización del Sistema Nacional de Protección Civil
  3. Funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Civil
  4. Visión Nacional de Desarrollo 2030
  5. Visión del Sistema Nacional de Protección Civil 2012
  6. Visión del Sistema Nacional de Protección Civil 2030
- ❖ II. Diagnóstico
  1. Transferencia del Conocimiento
  2. Investigación, Ciencia y Tecnología
  3. Desarrollo Legislativo y Fortalecimiento Financiero
  4. Fortalecimiento del Sistema
- ❖ III. Marco Conceptual
  1. El Desarrollo Humano Sustentable y la Protección Civil ante los Riesgos y Desastres
  2. Nuevo Enfoque de la Protección Civil: el Manejo Integral de Riesgos
  3. Continuidad de Operaciones, Continuidad de Gobierno y Continuidad del Desarrollo Nacional
- ❖ IV. Ejes de la Modernización de la Protección Civil
- ❖ V. Objetivos, Estrategias, Metas y Acciones
  - OBJETIVO GENERAL DEL PROGRAMA
  - OBJETIVO ESPECÍFICO 1: Transferencia del Conocimiento
  - OBJETIVO ESPECÍFICO 2: Ciencia, Investigación y Tecnología
  - OBJETIVO ESPECÍFICO 3: Desarrollo Legislativo y Fortalecimiento Financiero
  - OBJETIVO ESPECÍFICO 4: Sinergia y Fortalecimiento del Sistema
- ❖ VI. Declaración de Compromisos
- ❖ Consulta Pública para Elaborar el Programa
- ❖ Agradecimientos

**Presentación**

Avanzar en la consolidación de un Sistema Nacional de Protección Civil acorde con la transformación que necesita nuestro país, requiere de escenarios que sirvan de instrumento para la construcción de una visión de largo plazo y como herramienta de planeación para la mejor toma de decisiones.

La propuesta de protección civil de los próximos años, se describe 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.

En el proceso de construcción de este escenario, basado en la información estadística histórica disponible, la evaluación objetiva del presente y una concreta perspectiva del futuro, son visibles los cambios y retos a vencer. Reconocer las condiciones indispensables para conseguirlo permite identificar los factores de cambio, proyectarlos en la revisión y rediseño de nuestras prioridades y enfocar adecuadamente la planeación.

Indudablemente, uno de los ejes principales para el análisis de estos factores, es el cambio climático, sus posibles efectos futuros, las medidas tomadas y las previsiones consideradas para adaptarnos a nuevos riesgos, subrayando que en nuestro país la vulnerabilidad de la población a climas extremos es grande y por lo tanto debemos diseñar estrategias preventivas y analizar la atención de los desastres desde la perspectiva de las poblaciones vulnerables, entendiendo la vulnerabilidad como un proceso evolutivo, resultado del nivel de desarrollo de nuestra sociedad, quiénes somos, cómo vivimos y cómo interactuamos con nuestro medio, independientemente de la existencia del fenómeno natural por sí mismo, y que incide en los procesos de desarrollo.

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.

La tendencia hacia la transversalización del manejo integral de riesgos en la administración pública, promete ser la estrategia más favorable para consolidar esta perspectiva; potenciando los recursos de otras instancias y políticas públicas de manera concurrente, delimitando claramente los alcances y responsabilidades de los actores convocados y multiplicando el esquema hacia las entidades federativas y los municipios, logrando la reducción del riesgo y con ello, un gran ahorro en recursos financieros, humanos y materiales.

Esta estrategia requiere la actualización del marco jurídico, procurando la adecuada regulación y estructura dentro del nuevo esquema de trabajo, armonizando la actuación de todos los integrantes del Sistema dentro de un marco jurídico ágil, sencillo y adecuado para los tres órdenes de gobierno, que brinde una clara definición del alcance y las responsabilidades de las instituciones concurrentes.

El esquema transversal también supone como indispensable, el desarrollo de políticas que alienten la participación de la población y de las organizaciones civiles, y en el escenario en cuestión, se debe contar con áreas de vinculación que promuevan el trabajo voluntario y la participación organizada de la sociedad en busca de una mayor corresponsabilidad, cercanía, comunicación y colaboración con la población.

La activación de estas áreas de vinculación con la sociedad permitirá además, identificar las necesidades reales de la población, consolidar un posicionamiento estratégico y resolver uno de los mayores desafíos que enfrenta la protección civil, lograr la confianza del ciudadano en la actuación y resultados del Sistema Nacional de Protección Civil, así como su participación constante.

Es necesario continuar el esfuerzo de revisión crítica de los programas, planes, reglamentos y acciones vinculadas a la protección civil para no quedar rezagados, continuar con el reto de consolidar las tareas bien logradas y mantener una dinámica de mejora continua. Se pretende involucrar de manera integral al mayor número posible de actores gubernamentales en la realización de proyectos en la materia, haciendo que estas acciones de colaboración e intercambio de experiencias permitan establecer objetivos comunes.

Si bien el futuro es algo incierto, reflexionar al respecto permite clarificar las propuestas, dejar constancia de nuestra actuación y crear los mecanismos necesarios para articular esa visión con una metodología adecuada. Se pretende plantear un proyecto mucho más amplio y de gran visión. Contar con un Sistema Nacional de Protección Civil como el que necesita el país, es una tarea en la que se debe continuar invirtiendo recursos, y sobre todo, un renovado compromiso.

Así, el propósito del presente Programa Nacional de Protección Civil, es presentar los objetivos, estrategias, metas y líneas de acción, que modernizarán la protección civil actual sentando las bases de la protección civil del mañana.

## **Introducción**

El Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012, ha sido elaborado en cumplimiento del Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su publicación se efectúa de acuerdo con lo establecido en la Ley de Planeación y la Ley General de Protección Civil.

Este Programa tiene como propósito establecer los objetivos, estrategias, metas y acciones que durante el Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa regirán las actividades del Sistema Nacional de Protección Civil. Para su realización, estos parámetros serán llevados a cabo bajo un mismo eje de coordinación interinstitucional en el gobierno federal, con la más funcional complementación federalista entre los gobiernos estatales y municipales y conforme a la más legítima concertación con la sociedad. Igualmente, este Programa representa el compromiso del gobierno federal con la sociedad para la reducción de los riesgos y para trabajar juntos por un país menos expuesto y más seguro ante los riesgos, los desastres y sus crisis consecuentes.

El Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012 orientará la elaboración y la operación de los programas de protección civil de las entidades federativas, de los municipios, de las delegaciones políticas del Distrito Federal y de las unidades internas de protección civil de la Administración Pública Federal, así como también de los programas de los grupos voluntarios, los sectores productivos, las comunidades y la población en general.

De esta manera, el Programa es también la herramienta de planeación gubernamental cuyo objetivo es hacer eficiente y perfeccionar la política pública de protección civil, con la participación de las comunidades, los grupos sociales organizados y las autoridades, procurando diseñarla y operarla desde la sociedad hacia los niveles de gobierno y viceversa, en el marco de la responsabilidad rectora que el Estado define para el gobierno republicano, representativo y federalista de la nación.

### **I. Organización, Funcionamiento y Visión del Sistema Nacional de Protección Civil**

#### **1. Vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo**

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, en materia de seguridad, igualdad de oportunidades y sustentabilidad ambiental establece.

El Plan Nacional de Desarrollo define a la protección civil, a la previsión y 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.

<b>Vinculación del Programa con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012</b>		
Política Pública		Estrategia
Ejes	Objetivo	
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	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 correspondientes.  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, entre 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.
Igualdad de Oportunidades	3.-Lograr un patrón territorial nacional que enfrente la expansión desordenada de las ciudades, provea 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 público, 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 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.</p>
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, los sistemas de vigilancia epidemiológica y al Sistema Nacional de Protección Civil, desarrollar 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.</p> <p>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 desarrollar recursos educativos destinados a una amplia gama de usuarios, así como proporcionar capacitación a diversos actores sociales a</p>

		fin de que puedan enfrentar los efectos del calentamiento global.
Fuente: Secretaría de Gobernación. Síntesis a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 2007).		

## 2. Organización del Sistema Nacional de Protección Civil

El Sistema Nacional de Protección Civil es una figura de coordinación multiinstitucional, en la cual la concurrencia de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad civil y las comunidades, organiza las facultades y funciones gubernamentales en materia de protección civil con el fin de proteger la vida, el ambiente y el patrimonio de la sociedad.

La organización de este Sistema está basada en un Consejo Nacional de Protección Civil que integran el Presidente de la República, los representantes de las dependencias, organismos e instituciones de la Administración Pública Federal, el Centro Nacional de Prevención de Desastres, y los grupos voluntarios, así como los sistemas de protección civil de las entidades federativas, el Distrito Federal, los municipios y las delegaciones políticas.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Gobernación es la institución encargada de la coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil y, por tanto, es la dependencia responsable de dirigir los mecanismos y políticas de prevención y atención de los riesgos, los desastres y las crisis consecuentes.

El Sistema Nacional de Protección Civil está organizado con base en la normatividad que establece su Manual de Organización y Operación, el cual asigna en sus tres subprogramas (prevención, auxilio y recuperación) los compromisos por institución, tipo de fenómeno e instancia coordinadora de las acciones, así como los términos en que habrá de darse la participación social y la de los grupos voluntarios. Este Manual, igualmente especifica la naturaleza y funcionamiento del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales, el Fideicomiso Preventivo, el Fondo de Desastres Naturales, y el Fondo Revolvente.

## 3. Funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Civil

En una emergencia, el auxilio a la población es el objetivo inmediato y meta superior del Sistema. Por ello, todas las instancias, canales y estructuras de coordinación de los tres niveles de gobierno, deben converger para dar cumplimiento a la Ley General de Protección Civil y las demás disposiciones legales y administrativas aplicables.

Conforme a este ordenamiento de coordinación interinstitucional, la primera autoridad que tenga conocimiento de toda emergencia debe inmediatamente prestar ayuda e informar a las instancias especializadas de protección civil. Por ello, la primera instancia especializada es la autoridad municipal o delegacional, y, si su capacidad de respuesta es superada, entonces la instancia estatal debe encargarse de prestar ayuda. Sucesivamente, las instancias federales prestarán ayuda cuando la respuesta estatal resulte insuficiente y así sea solicitado por la autoridad estatal.

El alcance del Sistema Nacional de Protección Civil va más allá de la respuesta que se genera ante situaciones de emergencia o desastres. Por ejemplo, cotidianamente se realizan investigaciones y proyectos de carácter técnico-científico, se diseñan y mejoran los planes de prevención, se monitorean los fenómenos recurrentes como las lluvias, los ciclones tropicales y la actividad volcánica, se trabaja para hacer más efectiva la coordinación interinstitucional y se promueven adecuaciones al marco normativo, entre muchas otras tareas.

Para el funcionamiento y operación del Sistema, la Secretaría de Gobernación cuenta con la Coordinación General de Protección Civil, integrada por la Dirección General de Protección Civil, la Dirección General del Fondo de Desastres Naturales y el Centro Nacional de Prevención de Desastres.

Adicionalmente, la Secretaría de Gobernación suma y coordina sus esfuerzos con los de los 31 gobiernos estatales y el Distrito Federal, los cuales cuentan con sus respectivos Sistemas Estatales de Protección Civil. De la misma manera, esta Secretaría extiende su coordinación hasta los niveles municipales y delegacionales en el país, a través de los Sistemas Municipales de Protección Civil. Paralelamente, se apoya en las unidades internas de protección civil de la Administración Pública Federal y el sector financiero, los grupos voluntarios y los brigadistas comunitarios.

#### 4. Visión Nacional del Desarrollo 2030

Al inicio de la Administración del Presidente Felipe Calderón Hinojosa se proyectó un horizonte de 25 años que establece los escenarios que marcan el rumbo de la Administración Pública Federal y definen la visión de país para los próximos años. De acuerdo con esta proyección, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se plantea como uno de sus retos:

Hacia el 2030, los mexicanos vemos a México como un país de leyes, donde nuestras familias y nuestro patrimonio están seguros, y podemos ejercer sin restricciones nuestras libertades y derechos; un país con una economía altamente competitiva que crece de manera dinámica y sostenida, generando empleos suficientes y bien remunerados; un país con igualdad de oportunidades para todos, donde los mexicanos ejercen plenamente sus derechos sociales y la pobreza se ha erradicado; un país con un desarrollo sustentable en el que existe una cultura de respeto y conservación del medio ambiente; una nación plenamente democrática en donde los gobernantes rinden cuentas claras a los ciudadanos, en el que los actores políticos trabajan de forma corresponsable y construyen acuerdos para impulsar el desarrollo permanente del país; una nación que ha consolidado una relación madura y equitativa con América del Norte, y que ejerce un liderazgo en América Latina.

En el mismo Plan Nacional, el Titular del Poder Ejecutivo Federal convoca a las instituciones de gobierno para que los programas estratégicos de la Administración Pública Federal definan una visión propia que contribuya a alcanzar la Visión del horizonte 2030. Por ello, el ejercicio de planeación que dio origen al presente Programa Nacional de Protección Civil ofrece una visión intermedia (2012) y una visión de largo plazo (2030).

#### 5. Visión del Sistema Nacional de Protección Civil 2012

En el horizonte hacia el año 2012, el 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.

#### 6. Visión del Sistema Nacional de Protección Civil 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.

## II. Diagnóstico

Los modelos tradicionales de protección civil consideran a los desastres como el centro del problema, con un alto grado de dificultad para la prevención y control y un margen de acción limitado por su concepción de respuesta asistencial e inmediata. Estos modelos apenas incorporan la participación social, el enfoque de género y los derechos humanos a los procesos de prevención.

Los planes de protección civil inspirados en esta visión carecen de fuerza para mitigar los impactos de los desastres y por ello, los desastres destruyen no sólo el entorno material construido, sino que también privan de continuidad el desarrollo de sistemas institucionales de protección civil.

En México ha prevalecido la influencia de este modelo de protección civil, pero los desastres severos de las décadas previas como el sismo de 1985 en la Ciudad de México, las explosiones urbanas en la Ciudad de Guadalajara en 1992 o el Huracán Paulina en el Océano Pacífico en 1997, aportaron grandes lecciones que hicieron imperativa la renovación de la visión preventiva de protección civil. Sin embargo, es posible contribuir mejor a mitigar los efectos de los desastres, reconociendo la imposibilidad de alcanzar una sociedad libre de riesgos.

En este contexto, la visión con la que se concibió el Programa Nacional de Protección Civil 2001-2006 aportó una concepción más amplia de la protección civil. Sin embargo, los retos del Sistema Nacional de Protección Civil son más críticos, y reclaman del Estado una respuesta institucional más orgánica, eficaz y previsor, que busque neutralizar y enfrentar los fenómenos perturbadores y reducir la vulnerabilidad de la población.

Para su previsión, en este diagnóstico se ordenan dichos retos en cuatro áreas fundamentales: transferencia del conocimiento; investigación, ciencia y tecnología; desarrollo legislativo y fortalecimiento financiero; y sinergia y fortalecimiento del Sistema.

### **1. Transferencia del Conocimiento**

La falta de un círculo virtuoso de la autoprotección y la preparación hacen que prevalezca una muy baja generación y transmisión de conocimientos de protección civil. Aunado a ello, persiste la falta de reconocimiento de los procesos de construcción y percepción social del riesgo, y de los rasgos históricos y culturales de la misma comunidad como factores de la protección civil ante los propios riesgos.

Estas insuficiencias desincentivan y deslegitiman la participación de las comunidades en su autoprotección y preparación, refuerzan la alta vulnerabilidad natural existente, mantienen activo el riesgo social y obstruyen el desarrollo del conocimiento en materia de previsión, prevención y mitigación de riesgos. A ello se suma la falta de una cultura de autoprotección y preparación en las comunidades, entre los funcionarios públicos, en la sociedad civil y en las autoridades.

La falta de transferencia del conocimiento debilita el plano comunitario de la autoprotección y preparación, limita el desarrollo de su sensibilidad preventiva ante los riesgos, y obstruye la construcción de sus propias capacidades para anticiparse, prepararse, enfrentar y recuperarse de los desastres, en forma autogestionaria, coordinada, organizada y solidaria. Asimismo, la rotación de funcionarios municipales de protección civil limita la transferencia efectiva del conocimiento en la materia y la continuidad en su aplicación.

En consecuencia, toda transmisión de conocimientos deberá hacer de la previsión y la prevención un ejercicio para socializar, asimilar, intercambiar e innovar todo tipo de conocimiento en materia de protección civil. Así, la transferencia del conocimiento es una vertiente de la protección civil con mayores necesidades de desarrollo y por lo tanto un área prioritaria en el diseño de la política pública.

### **2. Investigación, Ciencia y Tecnología**

Aunque México cuenta con universidades y centros de investigación donde se producen importantes resultados y desarrollos tecnológicos, muchos de ellos con reconocimiento internacional, resulta imperativo acrecentar su número y campos de aplicación ante la cada vez mayor necesidad de espacios de desarrollo humano que garanticen niveles de riesgo aceptables.

Junto con lo anterior y dados los diversos escenarios de riesgo, es necesario fomentar la coordinación de las instancias dedicadas a la investigación y desarrollo tecnológico, que permitan la implementación de medidas de prevención y mitigación del riesgo, en los ámbitos federal, estatal y municipal y propiciar el desarrollo de proyectos comunes.

Asimismo, debe mantenerse un esfuerzo constante para la integración de los conocimientos científicos a fin de fortalecer el marco normativo vigente, orientado al correcto uso del suelo y al desarrollo sustentable.

En general, los riesgos ante todo tipo de fenómenos, naturales o antrópicos, se han potenciado por la falta de planeación y la escasa inversión en prevención, particularmente relacionada con la ciencia y la tecnología. Ello ha tenido como consecuencia un lento proceso de integración de información para la comprensión, la evaluación y el análisis del riesgo.

Paralelamente, se requiere una intensa acción de difusión de los conocimientos adquiridos, que muestren claramente los beneficios a corto y largo plazo en la vida de la sociedad y la preservación de su patrimonio y ambiente natural.

### **3. Desarrollo Legislativo y Fortalecimiento Financiero**

La coordinación de las políticas del gobierno en materia de protección civil presenta dificultades para su desarrollo institucional, debido al incipiente marco de regulación existente y a la falta de homologación de la normatividad entre los ámbitos federal y local, así como al frágil sistema de sanciones que previene

insuficientemente la negligencia y corrupción de autoridades federales, estatales y municipales, y de los particulares.

En particular, el financiamiento de la protección civil en los niveles estatal y municipal carece todavía de un soporte adecuado, al tiempo que prevalece la necesidad de una mayor difusión de las estrategias financieras sobre previsión y prevención, y sobre la operación de instrumentos financieros a favor de proyectos preventivos, tales como el Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN) y el Fideicomiso Preventivo (FIPREDEN), o los instrumentos para la atención de emergencias como el Fondo Revolvente del Fondo de Desastres Naturales y la reconstrucción de los daños a través del propio Fondo de Desastres Naturales (FONDEN). Cabe reflexionar sobre la ampliación del alcance de estos fondos al componente antrópico de los desastres.

Asimismo, 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.

#### **4. Fortalecimiento del Sistema**

Toda vez que el actual Sistema Nacional de Protección Civil responde más a criterios de asistencia inmediata que a ejes de previsión, prevención, mitigación y continuidad, hace falta un enfoque sistémico y multisectorial ante los riesgos, desastres y crisis inherentes, que incluya a múltiples factores y variables del manejo del riesgo contemporáneo.

En su estado actual de desarrollo, el sistema de protección civil mantiene desfasadas y desarticuladas las etapas de previsión, prevención y mitigación, además de contar con una política débil sobre continuidad en el manejo de los riesgos y los desastres.

A causa de este desfase y la falta de un enfoque integral, la planeación vigente de los asentamientos humanos presenta diversas inconsistencias: no considera el riesgo; débil participación comunitaria, equidad de género y garantía de los derechos humanos; y comunidades con muy baja resistencia a los desastres por carecer de una infraestructura ordenada de recursos y estrategias.

### **III. Marco Conceptual**

#### **1. El desarrollo humano sustentable y la protección civil ante los riesgos y desastres**

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece como premisa básica para todas las políticas públicas en el país la búsqueda del desarrollo humano sustentable, al cual define como un proceso permanente e integral, que busca no sólo satisfacer las necesidades básicas de la población, sino potenciar las capacidades y libertades de los individuos, para aumentar su calidad de vida y sus oportunidades en el presente y en el futuro.

Para alcanzar el desarrollo humano sustentable, el Plan Nacional establece a la protección civil como un proceso fundamental que deberá generar estrategias continuas, participativas e incluyentes, el cual, al tiempo que rija el manejo de los riesgos, los desastres y las crisis inherentes, contribuya también a reducir la pobreza extrema, la marginación y las brechas sociales, a mejorar la calidad de salud, educación y vivienda, así como a garantizar la sustentabilidad ambiental.

En esta perspectiva, los desastres deben ser abordados desde la óptica del desarrollo humano y ser incorporados a los temas del desarrollo nacional.

En consecuencia, el Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012 plantea 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.

Aquí reside la importancia de que el Programa Nacional establezca a los desastres como objeto de política de desarrollo: brinda al Estado la oportunidad de reconocer la liga estructural entre el desarrollo y las capacidades de la sociedad ante los riesgos y emergencias. Y reconoce el mandato de la población para que el Gobierno participe y se responsabilice del diseño de políticas públicas de riesgos y sobre su manejo institucional para combatir sus causas estructurales, siempre con la concurrencia de las comunidades, los sectores productivos, la sociedad civil, los particulares y las autoridades.



## 2. Nuevo enfoque de la Protección Civil: El Manejo Integral de Riesgos

Una vez establecido en el Plan Nacional de Desarrollo que los desastres deben ser abordados desde la óptica del desarrollo humano y ser incorporados a los temas del desarrollo nacional, resulta imprescindible plantear y emprender la modernización conceptual, institucional y estratégica que responda a la dimensión que lanza el Plan en materia de protección civil.

En atención a ello, este Programa Nacional plantea renovar la concepción vigente de la protección civil en el país, para atender las necesidades de desarrollo con un enfoque que minimice el riesgo y para actualizar los instrumentos de organización y funcionamiento acorde con la realidad de México.

En consecuencia, el presente Programa se propone crear un nuevo concepto de la protección civil en el país, mediante la introducción de un enfoque integral. 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.

Así, el enfoque del manejo integral de riesgos reconoce que 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 anterior explica 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.

Se debe tomar en cuenta la posible ocurrencia simultánea o concatenada de fenómenos naturales y antrópicos, lo cual pondría a prueba las medidas diseñadas para la prevención, la mitigación y la atención de la emergencia.

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.

Por su parte, 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.

Se trata de un enfoque cuya racionalidad parte de contar con dos propósitos: uno técnico-científico, que estriba en prever, prevenir y mitigar el impacto de los fenómenos; y uno socio-político, consistente en atender las condiciones y procesos múltiples que recurrentemente impiden la continuidad operativa y equitativa del desarrollo.

Destacadamente, este enfoque reconoce el riesgo como un proceso en permanente construcción. Ello permite márgenes de acción para neutralizar su potencial de daño y para diseñar las políticas que reduzcan la vulnerabilidad. Igualmente, este enfoque del riesgo da oportunidad a las comunidades para que mejoren sus condiciones de seguridad y así puedan plantear, con menor interferencia de los desastres, sus planes de desarrollo social y económico en forma equitativa y sostenible frente a los escenarios de riesgo de desastres.

De esta manera, el manejo integral de riesgos es un conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación y reducción de los riesgos, las cuales apoyan de manera sistemática la toma de decisiones para la creación e implementación de políticas, estrategias y procedimientos que combatan las causas estructurales de los desastres y fortalezcan las capacidades de resistencia de la sociedad.

Este enfoque se compone de cuatro elementos fundamentales: (1) definición del contexto, (2) identificación de riesgos, (3) análisis de riesgos y (4) tratamiento y reducción de riesgos.

La definición del contexto consiste en identificar la naturaleza de los riesgos (internos y externos), su dimensión, tipo y origen.

La identificación de riesgos se refiere a la definición de los riesgos, el establecimiento de escenarios sobre lo que puede ocurrir, en qué momento ocurriría, de qué forma se manifestaría y dónde.

Por su parte, el análisis de riesgos se refiere al proceso de evaluación sobre el nivel de riesgo al que se está expuesto, sus posibles consecuencias y la revisión de controles dispuestos para la mitigación del impacto.

El tratamiento y reducción de riesgos se refiere al conjunto de acciones y mecanismos que permiten la identificación de opciones de prevención y mitigación, la valoración de estas opciones y la preparación de acciones prioritarias como obras de protección, mecanismos de alertamiento, educación y generación e implementación de normas.

Con base en los elementos del manejo integral de riesgos antes expuestos, el Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012 incorpora principios, conceptos y criterios para establecer en forma sistemática la integralidad en la previsión, prevención y mitigación de los riesgos y desastres, así como la institucionalización de la continuidad de operaciones, de gobierno y del desarrollo nacional.

### **3. Continuidad de Operaciones, Continuidad de Gobierno y Continuidad del Desarrollo Nacional**

Al interior del Sistema Nacional de Protección Civil, es una necesidad y una exigencia el garantizar la continuidad y permanencia de las instituciones ante escenarios de riesgos, desastres y crisis correlativas.

En congruencia con este requerimiento, el presente Programa Nacional incorpora el concepto de Continuidad de Operaciones, de Gobierno y del Desarrollo Nacional como una responsabilidad fundamental del Estado, a través del Poder Ejecutivo y sus instituciones. Los esfuerzos en esta dirección habrán de estar orientados a trabajar en una estrategia de tres vertientes:

**(1) La Continuidad de Operaciones.-** De carácter integracional/funcional, consiste en garantizar que el trabajo de las instituciones públicas y de la sociedad, no sea interrumpido ante la ocurrencia de los desastres.

**(2) La Continuidad de Gobierno.-** De carácter estabilizador y garante del orden público, prevé asegurar la vigencia del gobierno legítimamente constituido, mantener el trabajo de las instituciones públicas, proteger el interés general de la sociedad, y garantizar la continuidad de la forma republicana, federalista y democrática del gobierno nacional.

**(3) La Continuidad del Desarrollo Nacional.-** De tipo promocional y de fomento económico, tiene como prioridad mitigar los impactos al aparato productivo y apoyar a las empresas, para evitar su quiebra financiera y preservar las actividades productivas y los empleos.

La sociedad, la economía y el gobierno no pueden paralizarse ante la ocurrencia de un desastre o de sus crisis consecuentes. La continuidad integral de operaciones debe ser garantizada para dar seguridad a la población y a los factores del desarrollo durante una situación de emergencia, mediante la preservación, mantenimiento y reconstitución de los sectores de la sociedad.

### **IV. Ejes de la Modernización del Sistema Nacional de Protección Civil**

De acuerdo con las definiciones que hace el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 para la protección civil, y conforme a los retos que plantea el diagnóstico de este Programa, la modernización de la protección civil dispondrá de cinco ejes:

- 1.** Fortalecer y redimensionar el actual Sistema Nacional de Protección Civil con la incorporación de cinco nuevos componentes:
  - A.** Un enfoque integral de manejo de riesgos, desastres y crisis correlativas
  - B.** Una estructuración del Sistema basada en la previsión, prevención y mitigación de riesgos
  - C.** Una organización del Sistema dirigida a garantizar la continuidad de operaciones, de gobierno y del desarrollo nacional ante los desastres
  - D.** Un enfoque que asocie los riesgos y la seguridad nacional

- E. Perfeccionamiento y actualización constante del marco normativo**
2. Garantizar el establecimiento de la protección civil y el manejo integral de riesgos como áreas fundamentales de la planeación y programación del desarrollo del país.
  3. Establecer como principio que la pobreza en las comunidades en riesgo es un factor que potencializa su vulnerabilidad y complica su recuperación ante los desastres.
  4. Diseñar esquemas territoriales de política pública para aquellas comunidades que presentan simultáneamente alto riesgo, alto índice de pobreza, y deterioro ambiental.
  5. Establecer los esquemas de coordinación interinstitucional para la operación del enfoque del manejo integral de riesgos; para los casos de convergencia de prioridades en las materias de pobreza, ambiente y protección civil; para la continuidad de operaciones, de gobierno y del desarrollo nacional; y para la asociación estratégica de los riesgos con la seguridad nacional.

#### **V. Objetivos, Estrategias, Metas y Acciones**

El presente Programa Nacional de Protección Civil precisa y proyecta sus objetivos, estrategias, metas y líneas de acción con base en las definiciones de política pública que establece el Plan Nacional de Desarrollo, y de acuerdo con sus propios objetivos de modernizar la protección civil y fortalecer la coordinación y operación de su Sistema Nacional. Este ejercicio ha medido los alcances cualitativos y cuantitativos del Programa, y como tal precisa los compromisos de concurrencia y responsabilidad compartida entre gobierno y sociedad, a fin de prever y prevenir los riesgos, mitigar los impactos de los desastres y garantizar las condiciones de seguridad, continuidad y desarrollo del país.

El Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012 plantea un objetivo general del cual se desprenden cuatro objetivos específicos, que serán cumplidos a través de nueve estrategias, el mismo número de metas y 52 acciones. Al diseñar este programa, se ha previsto que cada acción incida en más de una estrategia, para garantizar que cada proyecto que se lleve a cabo ayude a lograr un avance homogéneo en todas las áreas prioritarias del manejo integral de riesgos.

Cabe destacar que los objetivos, estrategias, metas y acciones contenidos en este capítulo se refieren a las tareas de protección civil llevadas a cabo no sólo a nivel federal, sino a nivel estatal y municipal, además de que incluyen la participación de los sectores social y privado.

#### **OBJETIVO GENERAL DEL PROGRAMA**

Aportar al desarrollo humano sustentable y contribuir al aumento perdurable de la seguridad de la sociedad, bajo una perspectiva de equidad y respeto pleno a los Derechos Humanos, mediante acciones y políticas de protección civil que fomenten la cultura de la autoprotección como una forma de vida, potenciando las capacidades de los individuos y sus comunidades para disminuir los riesgos y resistir el impacto de los desastres a través de la comprensión de los fenómenos naturales y antropogénicos y la reducción de la vulnerabilidad, de tal forma que cada acción represente un cambio sustantivo en la previsión, prevención, atención y reconstrucción.

#### **OBJETIVO ESPECÍFICO**

##### **1: Transferencia Del Conocimiento**

Promover la transferencia y adopción del conocimiento a efecto de socializar y fortalecer la cultura de la protección civil, la prevención de los desastres y la respuesta eficaz ante éstos.

##### **Estrategia 1: Formación y capacitación**

Renovar los esquemas de educación, formación y capacitación mediante la incorporación y promoción de estrategias que faciliten una mejor intervención de la sociedad y sus gobiernos frente a las diferentes amenazas.

##### **Meta 1**

Contar con un sistema nacional homologado y con certificación en materia de capacitación de protección civil.

##### **Líneas de acción**

1. Elaborar la Estrategia de Formación y Capacitación del Sistema Nacional de Protección Civil para promover una cobertura adecuada de las necesidades en la materia. Formular un calendario de capacitación nacional, regional, estatal y municipal.
2. Promover la adopción de un enfoque para el manejo integral de riesgos, en el modelo educativo nacional e intercambiar conocimientos con otros países en la materia.
3. Impulsar el establecimiento de la Escuela Nacional de Protección Civil con el propósito de homologar áreas y niveles de especialización.
4. Implementar nuevas herramientas para permitir una amplia capacitación del personal vinculado con la protección civil mediante espacios virtuales de enseñanza e instrucción remota.
5. Crear un sistema de certificación de competencias para los especialistas de nivel técnico-profesional para mejorar las capacidades de los sistemas de protección civil a nivel nacional.
6. Capacitar a las Fuerzas de Tarea del Plan de Emergencia Radiológica Externo de la Central Nucleoeléctrica Laguna Verde con el propósito de contribuir a la formación especializada del personal de respuesta de este Plan.
7. Capacitar a la población y autoridades en el manejo integral de riesgos.
8. Capacitar a los funcionarios públicos en materia de Instrumentos Financieros dispuestos para la protección civil a fin de fortalecer el acceso y manejo de recursos provenientes del Fondo de Desastres Naturales, del Fondo Revolvente, del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales, del Fideicomiso Preventivo y otros que se vinculen.
9. Impulsar la capacitación ante las autoridades sanitarias y del Sistema Nacional de Protección Civil en programas de prevención y mitigación de riesgos de desastres en las unidades médicas y hospitales del país.
10. Coordinar la capacitación del Sistema Nacional de Protección Civil y del Consejo de Seguridad Nacional en Salud sobre prevención y mitigación de desastres sanitarios tipo pandemia.

#### **Estrategia 2: Difusión y comunicación**

Mejorar los procesos de difusión y comunicación que permitan la transferencia del conocimiento y el alertamiento sobre las amenazas y riesgos a que se enfrenta la población, así como las recomendaciones para la previsión, la prevención, y la continuidad de operaciones, que promuevan y garanticen la preparación y la autoprotección.

#### **Meta 2**

Incrementar la capacidad del Sistema Nacional de Protección Civil para la consolidación de la cultura de la prevención y autoprotección.

#### **Líneas de acción**

11. Articular modelos de comunicación que mejoren la coordinación de acciones al interior del Sistema Nacional de Protección Civil.
12. Diseñar una nueva imagen institucional del Sistema Nacional de Protección Civil con el propósito de posicionar una imagen uniforme y fortalecida del propio Sistema.
13. Realizar jornadas y ferias regionales de protección civil con el propósito de difundir las acciones del Sistema Nacional de Protección Civil y promover la autoprotección y preparación.
14. Establecer la Biblioteca Virtual del Sistema Nacional de Protección Civil con el propósito de ofrecer el acceso a los acervos existentes en materia de protección civil, manejo de riesgos y prevención de desastres.
15. Difundir el acervo documental y los resultados de los estudios e investigaciones en protección civil y prevención de desastres, así como tecnologías para la reducción de riesgos con el propósito de mejorar el conocimiento y su aplicación entre diferentes sectores de la población.
16. Generar nuevos esquemas para la promoción de la cultura de la protección civil con el propósito de fomentar la cultura de la autoprotección en los sectores público, social y privado (foros, simposios, congresos, diplomados, espacios virtuales de enseñanza).

17. Establecer esquemas permanentes de comunicación social con el propósito de mantener oportunamente informada a la población en materia de protección civil.

18. Hacer eficiente el uso de los tiempos oficiales para la difusión e información sobre las acciones del Sistema Nacional de Protección Civil.

19. Realizar convenios con el sector privado para generar campañas permanentes de difusión de medidas preventivas

**OBJETIVO ESPECÍFICO 2:** Investigación, Ciencia y Tecnología

Estimular el desarrollo tecnológico y la investigación sobre fenómenos perturbadores para conocer sus causas y reducir sus efectos a través de acciones de prevención, mitigación y atención de desastres.

**Estrategia 3:** Ciencia e investigación

Desarrollar mejores esquemas de investigación y tecnologías que incrementen el conocimiento sobre los fenómenos perturbadores y contribuyan a mejorar los procesos de planeación de la prevención, reducción y atención de los desastres.

**Meta 3**

Alcanzar un avance significativo en el uso de la ciencia y tecnología aplicadas al estudio sobre el origen y efectos de los fenómenos perturbadores para prevenir y mitigar el riesgo de desastres.

**Líneas de acción**

20. Consolidar y ampliar las líneas de investigación del Centro Nacional de Prevención de Desastres para lograr medidas eficaces de prevención y mitigación de riesgos debidos a fenómenos naturales y antrópicos.

21. Promover el estudio del componente social de los desastres, así como los que aporten al desarrollo humano sustentable, los enfoques transversales de género, derechos humanos, el federalismo, y la protección al ambiente.

22. Propiciar el acercamiento entre investigadores, universidades, centros de educación superior, colegios de profesionistas y centros de investigación técnica y documental de todo el país para ampliar la base del conocimiento sobre el manejo integral de riesgos y para conocer y profundizar sobre las causas y consecuencias de los fenómenos perturbadores, la naturaleza de los riesgos y las acciones de mitigación.

23. Identificar nuevas líneas de investigación sobre fenómenos naturales y antrópicos, coordinadamente con centros de investigación, universidades, comités científicos, sociedades y colegios de profesionistas, entre otros, para fortalecer capacidades y atender las necesidades prioritarias de la sociedad ante la diversidad de escenarios de riesgo.

24. Promover la cooperación técnica y científica a nivel nacional e internacional, en sus tres vertientes (oferta, demanda y horizontal), con el propósito de fortalecer las capacidades en materia de prevención de desastres.

25. Crear un fondo con el propósito de promover y fortalecer los proyectos de investigación aplicada.

**Estrategia 4:** Modernización y sistematización

Ampliar la capacidad instalada de los tres órdenes de gobierno mediante el equipamiento y el uso de herramientas tecnológicas y sistemas de información para lograr una mejor coordinación de los integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil y un mayor acercamiento con la población.

**Meta 4**

Contar con una amplia infraestructura tecnológica y modernos sistemas digitales de información estandarizada que sirvan como instrumentos de apoyo para una eficaz gestión de procesos y de toma de decisiones.

**Líneas de acción**

26. Modernizar el Centro Nacional de Comunicaciones para convertirlo en una plataforma tecnológica y de telecomunicaciones que permita la obtención de información para la oportuna toma de decisiones y el alertamiento en todo el país.

27. Generar bases de datos y herramientas estadísticas para contar con información que permita calcular y prever escenarios de emergencia y desastre (pérdidas, costos, daños, necesidades).

28. Fortalecer y desarrollar tecnologías para el monitoreo y alertamiento de fenómenos perturbadores con el propósito de contar con más y mejores sistemas que permitan salvaguardar a la población y sus instituciones ante la presencia de un fenómeno perturbador.

29. Fortalecer la Red Sísmica Mexicana con el propósito de mejorar la infraestructura para medición de sismos en México que permita una cobertura completa del país, una pronta determinación de parámetros epicentrales y la distribución de intensidades sísmicas.

30. Promover la modernización y el equipamiento de los sistemas de protección civil para aumentar la capacidad y calidad de respuesta en situaciones de emergencia o desastre.

31. Impulsar la creación del Centro Nacional de Operaciones para contar con una sala para el manejo de crisis que facilite una toma de decisiones interinstitucional rápida y eficiente en situación de emergencia o desastre.

32. Promover y colaborar para la generación de información geoespacial sobre peligros, vulnerabilidad y riesgos para la integración del Atlas Nacional de Riesgos que conjunte, articuladamente en el contexto nacional, la información estatal y municipal sobre riesgos.

33. Dirigir y coordinar la integración del capítulo Sur-Sureste del Atlas Mesoamericano de Peligros Naturales para fortalecer la toma de decisiones en el contexto del Plan Puebla-Panamá, participando como miembro del grupo líder.

34. Desarrollar un sistema integral de información para mejorar la coordinación y operación del Sistema Nacional de Protección Civil.

35. Incorporar nuevas herramientas al Plan de Emergencia Radiológica Externo de la Central Nucleoeléctrica Laguna Verde que permita modernizar los procesos del Comité de Planeación de Emergencias Radiológicas Externas y sus subcomités para hacer más eficientes los tiempos y los mecanismos de respuesta y los equipos con que se cuenta para la atención a la población en caso de una contingencia radiológica.

36. Incrementar el Sistema de Monitoreo Vulcanológico Nacional a todos los volcanes activos del país y fomentar la investigación sobre esta actividad.

37. Crear un sistema de seguimiento y evaluación en la atención de emergencias y desastres con el fin de retroalimentar constantemente sus procesos de mejora e innovación.

### **OBJETIVO ESPECÍFICO 3: Desarrollo Legislativo y Fortalecimiento Financiero**

Impulsar la actualización de las políticas de gobierno, su normatividad, y el manejo de fondos públicos, así como esquemas de transferencia de riesgos que fortalezcan las acciones del Sistema Nacional de Protección Civil.

#### **Estrategia 5: Desarrollo legislativo**

Promover la actualización y la homologación del marco legislativo que da soporte a las tareas y trabajos de protección civil en el ámbito municipal, estatal y nacional.

#### **Meta 5**

Consolidar el cambio en la legislación para fortalecer el marco de regulación y soporte normativo de los sistemas de protección civil.

#### **Líneas de acción**

38. Definir y promover la homologación de los programas locales de protección civil, así como del marco de actuación de los sistemas de protección civil, para ofrecer un servicio homogéneo basado en estándares de alta calidad.

**39.** Actualizar y publicar las guías técnicas para la elaboración de programas internos de protección civil con el propósito de fortalecer la preparación ante los diversos riesgos en los inmuebles de la Administración Pública Federal y el sector financiero.

**40.** Establecer mesas de trabajo permanentes con los poderes legislativos federal y locales para la revisión integral del marco jurídico de la protección civil con miras a crear reformas que permitan ampliar y mejorar el campo de actuación de los sistemas de protección civil.

**41.** Promover y desarrollar Normas Oficiales Mexicanas de Protección Civil con el propósito de consolidar el marco regulatorio en la materia.

**Estrategia 6:** Fortalecimiento financiero

Fortalecer los instrumentos financieros de la protección civil y desarrollar nuevos esquemas de financiamiento y de transferencia de riesgos que garanticen la disponibilidad de recursos para la prevención, atención y recuperación de los desastres.

**Meta 6**

Incrementar la corresponsabilidad multisectorial en la creación y mejora de instrumentos financieros y esquemas de gestión para las etapas de prevención, respuesta, continuidad y recuperación.

**Líneas de acción**

**42.** Promover la creación de instrumentos financieros y programas específicos en materia de protección civil y el fortalecimiento de los existentes con el propósito de contar con mayores recursos para la realización de las acciones en materia de prevención, mitigación y atención de desastres naturales.

**43.** Desarrollar vínculos con instituciones gubernamentales y no gubernamentales, a fin de lograr la obtención de la información, documentación y conocimientos técnicos necesarios para elaborar esquemas de aseguramiento y transferencia de los riesgos cubiertos por el Fondo de Desastres Naturales en los tres órdenes de gobierno y colocarlos en los mercados internacionales.

**44.** Proponer modificaciones al marco normativo de los instrumentos financieros de prevención y atención de desastres naturales con el propósito de ampliar los conceptos y previsiones en materia de prevención, mitigación y reducción de riesgos, de apoyos tanto para la reconstrucción de infraestructura dañada como para la población damnificada.

**OBJETIVO ESPECÍFICO 4:** Sinergia y Fortalecimiento del Sistema

Impulsar la vinculación eficaz de los integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil, así como el fortalecimiento de las áreas de coordinación y operación del mismo, que garantice una intervención efectiva en todas las etapas del manejo integral de riesgos.

**Estrategia 7:** Fortalecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil

Establecer esquemas de vinculación social e institucional que consoliden al Sistema y le permitan establecer una plataforma sólida de respuesta frente a los crecientes retos derivados de los fenómenos perturbadores de origen natural y antrópico, en un marco de desarrollo sustentable.

**Meta 7**

Reestructurar y modernizar la protección civil en un esquema transversal del manejo integral de riesgos.

**Líneas de acción**

**45.** Elaborar y publicar en el Diario Oficial el manual para la implementación del proceso integral para el manejo de riesgos con el fin de que pueda ser adoptado por los sistemas de protección civil, las dependencias de la Administración Pública Federal y otras instancias que contribuyen a la reducción del riesgo de desastre.

**46.** Apoyar el desarrollo de instrumentos de planeación y operación de los sistemas de protección civil para que contengan medidas para la reducción del riesgo de desastres.

47. Incorporar el manejo integral de riesgos en la Ley General de Protección Civil y el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil para que cuente con un marco de actuación normativo y oficial.

48. Incorporar el eje de continuidad de operaciones, gobierno y desarrollo, en los programas de previsión, anticipación y respuesta de las instancias gubernamentales del Sistema Nacional de Protección Civil, con el fin de garantizar la respuesta óptima a las situaciones de emergencia.

49. Diseñar estrategias de complementariedad entre el Sistema Nacional de Protección Civil y el Consejo de Seguridad Nacional con el propósito de incorporar los temas de protección civil al conjunto de prioridades nacionales en materia de seguridad.

#### **Estrategia 8: Sinergia**

Establecer una vinculación armónica y eficaz con los distintos sectores para integrarlos en un esfuerzo común y compartido en la consecución de las metas de este Programa.

#### **Meta 8**

Mejorar los mecanismos de comunicación y vinculación intersectorial.

#### **Líneas de acción**

50. Llevar a cabo consultas, acuerdos, concertaciones y estudios para establecer la coordinación entre los cuatro objetivos de este programa para el fortalecimiento de la protección civil.

51. Desarrollar estrategias, vínculos y canales de participación y de trabajo conjunto con las organizaciones de la sociedad civil, consejos ciudadanos y población en general para incorporar la participación social en la reducción del riesgo de desastres.

#### **Estrategia 9: Cooperación internacional**

Contribuir a la definición de estrategias de colaboración para la prevención, preparación y respuesta ante emergencias y desastres en el entorno internacional.

#### **Meta 9**

Fortalecer la participación de México en el concierto internacional en materia de protección civil y prevención de desastres.

Líneas de acción: Establecer acuerdos con otros países y organismos internacionales para promover el intercambio de experiencias y conocimientos, así como el desarrollo de tecnologías relacionados con el manejo integral de riesgos.

52. Participar en la formulación de estrategias y programas multinacionales y continentales para fortalecer la protección civil en esquemas de atención de emergencias y ayuda humanitaria.

#### **VI. Declaración de Compromisos**

##### **Coordinación General de Protección Civil**

Anteriormente se creía que los desastres eran una inevitable y fatal consecuencia de la furia de la naturaleza o un castigo.

Hoy sabemos que no está en nuestras manos evitar el fenómeno en sí, lo que sí está en nuestra manos es reducir la exposición y la vulnerabilidad de la población que se enfrenta a ellos. Esta premisa cada vez es más clara para la sociedad, que sabe que un desastre no ocurre, un desastre resulta.

Así, la protección civil engloba el concepto de seguridad en su sentido más amplio y completo, en cuanto al compromiso de salvaguardar vidas humanas, bienes y servicios. Compromiso que la Administración Pública Federal, a través de sus diferentes dependencias, ha refrendado día a día en la atención de emergencias y desastres.

México es una de las naciones que cuenta con el mayor número de población absoluta expuesta al peligro de todos los fenómenos perturbadores previstos. Y la gestión integral del riesgo es una de las más importantes respuestas para ello, es el espacio de oportunidad que permite mejorar significativamente la comprensión de las causas de los fenómenos e identificar soluciones más adecuadas e integrales.

Por ello, la Coordinación General tiene claro que para reducir el riesgo de desastres y las crisis inherentes se debe fortalecer el desarrollo humano sustentable y proteger la integridad física y patrimonial de las personas reduciendo su vulnerabilidad ante los fenómenos a que se encuentran expuestas.



Tenemos muchos retos, pero el reto de la Protección Civil se fundamenta en la coordinación intersectorial y de carácter multidisciplinario en la que todos los integrantes de la sociedad deben participar corresponsablemente, a fin de que juntos logremos fortalecer nuestro Sistema Nacional de Protección Civil para lograr un México seguro y sustentable.

#### **Dirección General de Protección Civil**

El enfoque integral en el manejo de riesgos provee de visión, política y estrategia a la Dirección General de Protección Civil. La estrategia nacional de mitigación derivada de este enfoque, pretende plantear el marco normativo de acciones dirigidas, por un lado, a dotar a la población de las habilidades para su autoprotección y preparación ante los desastres, y, por otro lado, a transformar las actuales instituciones de protección civil en instituciones de Estado mitigadoras de los riesgos y los desastres. Este doble propósito se traduce en una Estrategia Nacional de Mitigación que permitirá a la Dirección General de Protección Civil propugnar por la construcción social de capacidades de resistencia a los desastres, en congruencia con las especificidades territoriales de las localidades, las ciudades y las regiones.

Así, el enfoque integral, su visión y estrategia mitigadoras se proponen garantizar un avance cualitativo en el desarrollo de la protección civil en México en cuanto a tecnología antidesastres. Este avance se dirige a transitar desde el actual sistema de protección civil que se concentra en la preparación y respuesta, hacia un sistema que asegure reducir al mínimo el impacto y los costos de los desastres, que garantice la continuidad de operaciones, y que ampare la continuidad institucional y social de la nación y sus regiones.

Con esta estrategia, la coordinación interinstitucional entre órdenes de gobierno, y el conocimiento puntual y técnico de los riesgos y emergencias a los que estamos expuestos, el compromiso de la Dirección General de Protección Civil es hacer de la protección civil una política pública que se anticipe integralmente a los riesgos y a los desastres, que retroalimente la autoprotección de la población, que establezca en la planeación y programación regionales la mitigación a priori de los riesgos, y que incorpore la participación organizada de la población territorial.

Normativamente, y como parte de este compromiso, la Dirección General de Protección Civil asume las directrices del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Nacional de Protección Civil, así como el objetivo de trabajar y hacer del manejo integral de riesgos y de la Estrategia Nacional de Mitigación una práctica transversal, un eje de las políticas del gobierno y de las actividades sociales, para actuar sobre la construcción de capacidades de protección y autoprotección y sobre la reducción de la vulnerabilidad.

De esta manera, el gobierno federal, en plena coordinación intergubernamental y con la sociedad civil, asume y cumple el liderazgo que su condición de Estado le obliga, en la coordinación de esfuerzos para reducir las pérdidas que ocasionan los desastres.

#### **Centro Nacional de Prevención de Desastres**

Ha quedado ampliamente demostrado que la protección civil debe orientar cada vez más sus esfuerzos hacia la prevención y mitigación de los desastres reforzando a la vez esquemas y preparativos para poder actuar de manera eficaz y oportuna en caso de presentarse alguna emergencia para cumplir con su principal misión que es la de salvar vidas humanas, evitar pérdidas materiales cuantiosas y con ello permitir el desarrollo sustentable y el bienestar de la sociedad. Para ello nos comprometemos a establecer nuevas alianzas y estrategias intersectoriales, en los tres ámbitos de gobierno, el sector privado y social, enfocadas a incrementar la investigación y el conocimiento de los fenómenos perturbadores; monitorear y alertar a la población sobre amenazas; georeferenciar los riesgos a los que está expuesto el país; proponer e implementar medidas de mitigación; establecer planes y programas de emergencia para una pronta y eficaz actuación; integrar centros de información, comunicación, coordinación y mando; promover nuevos esquemas financieros para impulsar la prevención, el aseguramiento y la reconstrucción; desarrollar y utilizar técnicas modernas para capacitar a las autoridades, a los técnicos, a los tomadores de decisiones y a la población y difundir la cultura de la protección civil y la autoprotección, principalmente de los núcleos más vulnerables; y por último, revisar y reformar el marco normativo y estructural de la protección civil con una visión cada vez más preventiva y participativa.

Para lograr lo anterior se establecerán nuevos mecanismos de colaboración con autoridades estatales y municipales de Protección Civil e instituciones afines al CENAPRED.

Tenemos el reto y la responsabilidad moral de redoblar esfuerzos y utilizar todos los recursos que la sociedad pone a nuestro alcance para proyectar una nueva protección civil que tenga entre su declaración de principios, la preservación de la vida, la promoción de una reducción del riesgo a valores mínimos, el respeto de los derechos humanos y la equidad de las personas, la preservación del medio ambiente y de los recursos naturales y finalmente, la búsqueda del bienestar colectivo.

Estos compromisos y visión de largo aliento, marcarán la diferencia de una sociedad mejor preparada y un país más próspero en armonía con su entorno social y natural.

#### **Dirección General del Fondo de Desastres Naturales**

Los acontecimientos y fenómenos naturales que se han suscitado en nuestro país, han dejado asentado que las autoridades y la población en general tienen un importante desafío en materia de políticas públicas para la protección civil nacional.

Así, hoy en día la protección civil en México retoma especial importancia para el desarrollo social y humano de la población. De manera particular, nuestra sociedad adquiere retos importantes en materia de prevención, atención y mitigación de los impactos ocasionados por los desastres naturales.

La tarea del gobierno en esta materia representa una labor que requiere de estructuras sólidas y bien organizadas que faciliten el otorgamiento y la canalización de apoyos con la mayor agilidad y oportunidad posibles.

En la actual administración, el personal que integra la Dirección General del Fondo de Desastres Naturales, se compromete a reforzar y consolidar sus sistemas y procesos, a fin de fortalecer sus capacidades técnicas y administrativas y contribuir a una reducción efectiva del riesgo de desastres en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil.

Específicamente, esta labor estará concentrada en la instrumentación de acciones de simplificación y modernización, así como la sistematización de las funciones y procesos que deriven en una canalización expedita y eficiente de los recursos que se administran en el ámbito de las atribuciones de la Dirección General del Fondo de Desastres Naturales.

#### **Consulta Pública para Elaborar el Programa**

En el artículo 12 de la Ley de Planeación, se establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que contempla la consulta a diversos grupos sociales como fundamento para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas que de él se deriven.

En apego a ello, se realizó un proceso de consulta en el que participó la población a través de distintas vías. Las propuestas, ideas, expectativas, opiniones, preocupaciones y sugerencias expresadas por los participantes, fueron elementos fundamentales en la elaboración de este Programa.

De abril a junio de 2007 se abrieron diversas modalidades de consulta para rescatar la opinión ciudadana acerca de los temas de protección civil, con miras a diseñar el Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012.

El primer mecanismo de consulta fue el levantamiento de cuestionarios durante las Jornadas Regionales de Protección Civil. El segundo mecanismo fue la puesta en marcha de un espacio virtual que recabara las opiniones de los usuarios de Internet. El tercer mecanismo fue mediante consulta directa dirigida a los titulares de las unidades estatales de protección civil. El cuarto mecanismo consistió en difundir el formato de la consulta entre los integrantes del Consejo Consultivo Permanente de Prevención de Desastres y Protección Civil. El quinto y último mecanismo fue el rescate de opiniones y comentarios derivados del proceso de transversalización del manejo integral del riesgo de desastres en los programas sectoriales.

De esta consulta se recibieron un total de 170 formatos de donde se recuperaron propuestas para el Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012.

Del total de opiniones recibidas, 64% se generaron durante las Jornadas Regionales, 8% a través de la consulta virtual. Las opiniones provenientes de las unidades estatales representaron 8.8% del total, al igual que las opiniones recibidas de las dependencias y organizaciones de la sociedad civil.

Se constató que la mayoría de las recomendaciones giran en torno a preocupaciones locales y la necesidad de fortalecer a las unidades municipales de protección civil mediante capacitación, equipamiento, sistemas modernos y un marco de actuación legal acorde a la realidad nacional.

Las unidades estatales de protección civil expresaron la necesidad de distribuir de mejor forma los recursos financieros y crear mecanismos e instrumentos novedosos de financiamiento, además de avanzar en la consolidación del marco legislativo.

La mayor inquietud de diversas organizaciones y de la población en general, se centró en la necesidad de difundir de manera masiva los resultados y acciones del Sistema Nacional de Protección Civil, así como proveer mayor información sobre conductas de autoprotección y sobre los riesgos a que está expuesta habitualmente la población.

Algunas preocupaciones tocaban temas relativos a estimular y fortalecer la investigación técnica y documental relacionada con las ciencias de la tierra y las ciencias sociales para distinguir nuevos esquemas de participación o avanzar en la modernización y el diseño de herramientas que permitan medir con mayor precisión los fenómenos asociados a los riesgos.

Una última consideración, pero no menos abundante que las anteriores, expresa la necesidad de reforzar al Sistema Nacional de Protección Civil, favoreciendo una mayor coordinación y una mejor distribución de las responsabilidades entre el orden federal, estatal y municipal.

Todas estas reflexiones contribuyeron a formalizar un nuevo compromiso del Sistema Nacional de Protección Civil, orientando sus retos hacia una nueva visión que contribuya al desarrollo humano sustentable y garantice la seguridad como un derecho humano.

#### **Agradecimientos**

El presente Programa es resultado del esfuerzo y participación de todas las personas y organizaciones de la sociedad civil, de la Administración Pública Federal y de las entidades federativas, de los Sistemas Estatales y Municipales de Protección Civil y de las instancias de participación de los sectores público, privado, social, científico y académico que aportaron sus ideas en la consulta pública promovida por la Coordinación General de Protección Civil, a todos ellos se agradece su interés por hacer de la protección civil una política de desarrollo sustentable a la altura de los retos del México del siglo XXI.

---