



# FORO NACIONAL

## Hacia la Construcción del Marco Jurídico de la Protección Civil Mexicana



México, 1999



00-1618

BIBLIOTECA DEL H.  
CONGRESO DE LA UNION

1  
7f  
9 EJ.1 (00-1618)  
NO. 2

BIBLIOTECA DEL H. CO  
MEXICO, D. F.  
Adq. 001618  
Clasf. UCL 1  
Cotter. 7.274  
Núm. 1994

creación del - México -  
1994

edición,

**BIBLIOTECA LEGISLATIVA  
INVENTARIO  
2008-2009**

76991

2  
SL

H. CAMARA DE DIPUTADOS  
LVII LEGISLATURA  
COMISION DE PROTECCION CIVIL

FORO NACIONAL  
HACIA LA CONSTRUCCION DEL  
MARCO JURIDICO DE LA  
PROTECCION CIVIL MEXICANA

DOCUMENTO BASE

BIBLIOTECA DEL H.  
CONGRESO DE LA UNION

México por sus características de ubicación geográfica, por lo diverso y complejo de su territorio y por su riqueza natural y humana está llamado a jugar un papel protagónico en materia de protección civil.

La protección civil, entendida en su sentido más amplio, como el conjunto de acciones diversas encaminadas a la salvaguarda de la vida, los bienes y el entorno de los individuos que conforman la sociedad, brinda una oportunidad insospechada para revisar y rediseñar las prioridades y las políticas públicas de naciones como México.

El 6 de mayo de 1986, como una consecuencia de diversas calamidades registradas en el país, especialmente en los primeros años de la década de los ochenta, pero particularmente de los sismos de septiembre de 1985, el Gobierno de la República, haciéndose eco de una sentida demanda ciudadana, estructurada por la Comisión Nacional de Reconstrucción, creó el Sistema Nacional de Protección Civil.

Los gobiernos, a fin de dar respuesta a la necesidad de brindar protección a las personas ante la presencia de diversos agentes perturbadores, han desarrollado, en mayor o menor grado, sistemas de protección civil, de un alto contenido social, que usualmente persiguen tres propósitos básicos:

- la organización del gobierno en sus distintos órdenes, comprendiendo todo lo largo y ancho del territorio nacional;
- la concertación con los sectores privado y social, así como con los grupos académico, voluntario, vecinal y no-gubernamental, que permita definir la forma y alcances de su participación en actividades de prevención, auxilio y recuperación de la protección civil; y
- la inducción en la sociedad civil, de una conciencia previsoras ante la posibilidad ú ocurrencia de los desastres, fomentando así la generación, adopción y consolidación de una cultura de protección civil.

Un desastre, nos dicen las Bases del Sistema Nacional de Protección Civil, es un evento concentrado en tiempo y espacio, en el cual la sociedad o una parte de ella sufre un daño severo y pérdidas para sus miembros, de tal manera que el entramado social se desajusta y se impide el cumplimiento de sus actividades esenciales, afectando el funcionamiento vital del mismo.

Un desastre, nos lo dicen los hechos, es un evento agresivo, inesperado, que arrasa nuestra propiedad, destruye nuestra familia, nuestros amigos, nuestro trabajo y nos deja indefensos, temerosos, con una total inseguridad ante el futuro

y supeditados únicamente a la ayuda que, merced a un compromiso social del gobierno, o a la solidaridad de la gente, nos pueda ser proporcionada.

La vulnerabilidad de la población ante las consecuencias de las calamidades, cualesquiera que sea su origen, hace prioritaria la búsqueda y definición de estrategias que mitiguen los daños humanos y materiales que las mismas originan, incidiendo en el proceso de desarrollo de las comunidades, considerando que la mayor parte de las veces causan un retraso, y hasta un retroceso muy desfavorable, y que el costo social y económico de las mismas siempre será mayor que el que hubiera significado la inversión oportuna de recursos en prevenirlos.

En las décadas recientes, diversas causas estructurales, preponderantemente de orden político, económico, étnico, religioso, bélico, y otras derivadas del modelo de desarrollo vigente, han determinado que en muchos países, y México no es la excepción, la dinámica de los grupos sociales haya tenido como una de sus manifestaciones principales, la migración de importantes núcleos de población hacia ámbitos urbanos, acarreado con ello la ocupación de zonas de alto riesgo con las consecuencias que ello implica.

Así, en un supuesto favorable, cuando las personas logran contar con un empleo estable e ingresos económicos regulares, el fenómeno referido ha originado nuevas y más audaces soluciones de urbanismo y vivienda, para dar respuesta a la necesidad de las personas de contar con espacios para desarrollar su vida y sus actividades dignamente; dichas formas, sin embargo, se caracterizan por revestir condiciones de menor seguridad, en relación a las disponibles hace algunas décadas.

Por otro lado, para aquellas personas que no han tenido acceso a esas oportunidades, que usualmente se integran al sector informal de la economía, la opción ha sido el sumarse a conglomerados humanos asentados irregularmente, por lo general en condiciones de vulnerabilidad que ponen en peligro su vida, su integridad física, e incluso, sus posesiones y la naturaleza, formando cinturones de miseria que circundan y alteran el desarrollo armónico de las comunidades, así como el suministro oportuno, adecuado y eficaz de los servicios.

En efecto, lugares como cañadas, laderas de cerros y lechos de ríos, son comúnmente ocupados, e incluso, espacios localizados en una estrecha vecindad con la industria, condicionando el aumento del riesgo al que se exponen las personas ante la ocurrencia de fenómenos, tanto de origen natural, como aquellos derivados de la acción humana.

Paralelamente, un interactuar desordenado y anárquico entre las personas y su entorno, ha generado la afectación del mismo, creando un continuo perjudicial

que incide en los procesos de desarrollo, el menoscabo de la seguridad individual y colectiva y el deterioro ambiental.

Es importante recordar que en las últimas décadas hemos sido testigos y estamos cada vez más conscientes de que nuestro planeta se ha visto afectado por un conjunto de cambios climáticos que se traducen en condiciones de mayor vulnerabilidad de las sociedades. Los signos de estos cambios se registran en intensas sequías y huracanes o en el fenómeno de El Niño. Muchos de estos fenómenos pueden ser pronosticados, lo que se hace en algunos países, incluyendo el nuestro.

Desde la óptica de la protección civil, la anterior es una de las lecturas que permiten comprender que los desastres se presentan cada vez con más frecuencia, cobren un creciente número de víctimas, y afecten en mayor medida a la naturaleza, explicando adicionalmente la interacción de dicha política pública con las problemáticas representadas por otras, como las de asentamientos humanos, vivienda, etc..

Desde su creación, el Sistema Nacional de Protección Civil ha carecido de un marco jurídico específico, que le otorgue sustento y solidez, habiendo operado desde 1986 a la fecha, tomando como base una serie de Decretos del Titular del Ejecutivo Federal -de Aprobación de las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil; de Creación del Centro Nacional de Prevención de Desastres; de Creación del Consejo Nacional de Protección Civil; de Aprobación del Programa de Protección Civil 1995-2000; y el Acuerdo que establece las reglas de operación del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)-, así como Legislación secundaria que asigna a la Secretaría de Gobernación responsabilidades específicas en materia de respuesta a emergencias -Ley de Planeación, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Población, Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares-.

Siendo la protección civil en nuestro país, un campo relativamente nuevo, y el crecimiento y expansión de sus actividades, por lo necesario y urgente de las mismas, un proceso de aceleradas características, es evidente la necesidad de que exista un marco legal que encuadre y ofrezca certeza jurídica y permanencia a dicha política pública.

Este proceso, además de coadyuvar a la generación de la conciencia individual y colectiva de auto-preparación y auto-protección, deberá dejar estipulados, de modo definitivo, los cursos de acción, responsabilidades y tareas a desempeñar por cada uno de los sectores y grupos organizados de la sociedad, ante la posibilidad, ocurrencia y consecuencias de las calamidades, y permitirá la adecuación de la normatividad específica ya existente aplicable a cada tipo de fenómeno.



En esas consideraciones, el marco jurídico con que actualmente se cuenta en protección civil, es incipiente, y los espacios en que esta política pública discurre hacen necesaria la estructuración y adopción de uno suficiente y adecuado, que estructure y regule adecuadamente las participaciones, actividades y responsabilidades de las instancias interactuantes en ese contexto.

Lo anterior hizo evidente la necesidad de que el Honorable Congreso de la Unión, en su LVII Legislatura, se involucrara en el asunto; así, el 30 de septiembre de 1997, el Pleno de la Cámara de Diputados acordó la creación de la Comisión de Protección Civil, misma que se instaló formalmente el 8 de octubre del propio año, con el objetivo central de coadyuvar al fomento de una cultura de protección civil, que permita a la población mitigar los efectos de los desastres a través de la creación o actualización de leyes y reglamentos que enmarquen y encaucen las acciones nacionales en la materia.

Al efecto, la Comisión, integrada por una representación plural de veinticuatro diputados de las fracciones parlamentarias del PRI, PRD y PAN, se agrupó en cuatro subcomisiones: de Prevención; de Auxilio y Recuperación; de Financiamiento, Convenios y Enlaces; y de Difusión y Capacitación.

En ese contexto, se presentó a la consideración de la Honorable Cámara de Diputados, el 9 de octubre de 1997, durante el primer periodo ordinario del primer año de ejercicio de la actual legislatura, una iniciativa, que en términos generales fue bien acogida, para adicionar una fracción XXIX-I al Artículo 73 de nuestra Carta Magna, que faculte al Congreso de la Unión a fin de que legisle en la materia.

Tras el análisis y discusión, realizado en el seno de las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, así como de Protección Civil, se han concretado forma, alcances y términos de la misma, habiéndose aprobado, en el Pleno de la Cámara de Diputados, el 30 de abril de 1998, y en el de la Cámara de Senadores, el 11 de diciembre último, estando ahora en el proceso de pasar a las legislaturas estatales, a efecto de reunir la aprobación de la mayoría de las mismas, lo que, una vez cumplimentados los requisitos formales y la publicación en el Diario Oficial de la federación, le dará plena vigencia y sustentará la realización de la consulta pública que derive en la referida ley.

Esta reforma permitirá, una vez completado el desarrollo del referido proceso de consulta pública, así como de recopilación y análisis de información relativa, nacional e internacionalmente:

- establecer las bases de coordinación, que encauzarán las acciones conjuntas de la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, tanto

en acciones de carácter preventivo, como durante el auxilio en desastres, y la recuperación posterior;

- fijar los alcances, términos de operación y responsabilidades de consulta, opinión y coordinación de las estructuras consultivas del Sistema Nacional de Protección Civil, como el Consejo Nacional, y sus órganos operativos, así como su conformación y estructuración ;

- convocar la integración de los grupos altruistas, voluntarios, vecinales y no gubernamentales, estableciendo con claridad las reglas de su accionar, y fomentando la participación activa y comprometida de la sociedad;

- dejar sentadas las bases de elaboración, alcances y contenidos del Programa Nacional de Protección Civil; y

- eliminar la discrecionalidad, en aspectos como la declaratoria de desastre, las acciones de respuesta, o las medidas de seguridad que necesariamente deberán instrumentarse en ocasión de esos fenómenos, acotando la responsabilidad del servidor público competente en la toma de decisiones.

Adicionalmente, se visualiza en el mediano plazo, cuando se hubiera promulgado la ley correspondiente, introducir las modificaciones necesarias, en otras leyes secundarias, como pudieran ser la del Ejército y la Fuerza Aérea; la de Marina; la de Salud; la del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; y la de Asentamientos Humanos, por mencionar solo algunas de las más relevantes, a fin de propiciar la generación de un cuerpo legislativo sólido y homogéneo, previendo todos aquellos aspectos que deriven en disposiciones de orden público e interés general.

La protección civil responde actualmente a la voluntad política de enfrentar los retos derivados del desarrollo del país: de enfrentarlos con decisión, orden y coordinación, considerando la participación amplia y activa de la población. La participación de todos, sociedad y gobierno en este proceso histórico, acredita el interés creciente que la protección civil y el estudio y prevención de los desastres viene generando.

Al volcar nuestros propios conocimientos y experiencias en el ejercicio de análisis, reflexión y dictaminación que esta iniciativa brinda, se alcanzará asimismo, la certeza y la tranquilidad de nuestra aportación a la seguridad individual, colectiva y del medio en que nos desenvolvemos.

Bajo la concepción de corresponsabilidad, en el marco de compromisos compartidos y con el ánimo solidario que identifica a la sociedad mexicana, privilegiando el trabajo preventivo, y especialmente aquél que derivará en la generación y consolidación de una cultura nacional de protección civil,



avanzaremos hacia la edificación del porvenir de vida segura y digna que deseamos todos para nuestra patria.

Al efecto, y en la materialización de los programas de trabajo que, conjuntamente, los legisladores integrantes de la Comisión y las autoridades del Sistema Nacional de Protección Civil han llevado a efecto, se perfilaron una serie de temas, no limitativos, que parecieran ser aquellos en los que se centra la problemática que actualmente enfrenta la protección civil en el país, y que modula o acota la acción de las personas y grupos involucrados en ella

Por esto, a continuación se formulan comentarios encaminados a presentar la forma y los alcances de dichos temas:

### **1. Planeación de la Protección Civil.**

Desde su creación, el Sistema Nacional de Protección Civil ha orientado sus acciones principalmente por medio de tres programas nacionales: el primero, contenido en las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de mayo de 1986; el segundo, denominado Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de mayo de 1991; y el tercero, actualmente en vigor, denominado Programa de Protección Civil 1995-2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de julio de 1996.

En los tres casos, esos documentos han contenido los objetivos, políticas, estrategias, líneas de acción y metas cuantificables correspondientes a dicho Sistema Nacional, por los períodos 1986-1988, 1989-1994 y 1995-2000, desprendidos, el segundo y el tercero, de sendos procesos de consulta pública, siendo sancionados los dos últimos por el Consejo Nacional de Protección Civil, cuya vigencia alcanza la de la administración federal en cuyo marco fueron estructurados e impulsados.

Con dichos programas, la política pública de protección civil se ha insertado en lo dispuesto por la Ley de Planeación, y el Sistema Nacional de Planeación Democrática, lo que originaría que las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, estructuraran y pusieran en marcha sus respectivos procesos de consulta-planeación.

De conformidad con dicho marco jurídico y programático, la protección civil debió haber ingresado a los mecanismos de planeación-presupuestación-asignación de recursos, tanto en el orden federal, como a través de los mecanismos que la legislación prevé como los idóneos para la coinversión entre la federación y los estados y municipios.

**BIBLIOTECA DEL H.  
CONGRESO DE LA UNIÓN**

En la práctica -sin menoscabo de reconocer los avances en organización y creación de una fuerza de reacción ante las emergencias-, solo en algunos casos, a nivel de las entidades federativas, se han elaborado programas estatales en la materia, y una porción reducida de municipios han hecho lo propio en ese orden de gobierno. Así, es posible inferir que esta es una de las lecturas para comprender que el desarrollo del Sistema Nacional, se haya dado de una manera fragmentada y desarticulada y su crecimiento marcadamente gradual.

Resulta de fundamental importancia considerar dentro de la planeación y el diseño de los programas, la prevención de los desastres, de manera que se actúe con suficiente anticipación en la reordenación de los asentamientos humanos y del territorio con miras a reducir la vulnerabilidad.

Es evidente que una política pública de las características de la protección civil, debe sujetarse -adicionalmente a la promulgación de leyes y emisión de reglamentos, o en su caso, instalación de Consejos, en los que hay notorios avances-, a planes y programas claros, con metas bien definidas y medios para su consecución, suficientes, pues de lo contrario su desarrollo podría tornarse incierto, y avanzar a la zaga de las calamidades que cada vez con mayor intensidad y frecuencia azotan al país.

## **2. Financiamiento de la Protección Civil.**

Dado que en México, los procesos de planeación-presupuestación se encuentran íntimamente ligados, la problemática referida en el apartado anterior, ha repercutido en el hecho de que, desde su creación y hasta la fecha, el Sistema Nacional de Protección Civil haya carecido de una asignación presupuestal de carácter regular, que permita el desarrollo armónico de la misma.

Así, como refiere uno de los integrantes de más antigüedad en el Sistema, "...la protección civil avanza por impulsos catastróficos...", lo que ha significado que, ante la ocurrencia de grandes calamidades ocurridas en años recientes, el recurso financiero haya fluido, diluyéndose en cuanto el tiempo pasa.

No obstante, la voluntad política de las autoridades del Sistema Nacional se ha manifestado en dicho sentido, puesto que de sus recursos de operación, adquirieron en el pasado equipo de cómputo, fax y radio-comunicación, mismo que se otorgó en calidad de comodato a las entidades federativas y a veinte de los municipios más recurrentemente afectados en el país.

No es sino hasta 1998, cuando las gestiones realizadas por la Dirección General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, durante 1995, 1996 y 1997, se materializaron en forma de una asignación extraordinaria, del orden de los 120 millones de pesos, distribuidos en los años 98, 99 y 2000, para equipar a las entidades federativas,

el Distrito Federal y los municipios que integran el Programa de Cien Ciudades, con elementos de transporte, comunicación e informática.

Pero independientemente de que en el futuro la protección civil se integre de manera definitiva a dichos procesos de asignación de recursos financieros, sobre todo los incorporados a los procesos de coinversión reflejados en los convenios únicos de desarrollo social, es importante considerar otras posibilidades que permitan el financiamiento de estas acciones.

De esa forma, deben estudiarse alternativas tales como la creación de fideicomisos; la recepción de donaciones (especialmente aquellas deducibles de impuestos); el cobro de derechos por servicios o productos -como es el caso de asesorías, supervisiones y ediciones que al momento tienen un carácter gratuito-; la creación de alguna tasa impositiva especialmente dedicada a estos propósitos; la imposición de sanciones cuyo producto pueda ser, bajo supervisión, utilizado de manera directa por las dependencias de protección civil, o cualesquiera otra que se estime pertinente.

En dichos esquemas será muy importante que coordinada y corresponsablemente se involucren sociedad y gobierno, especialmente mediante la aportación de fondos que financien especialmente actividades preventivas, y típicamente, todas aquellas enfocadas a la generación y consolidación de la cultura nacional en la materia.

La propia operación de dichas áreas, su equipamiento, la capacitación, la difusión, la disposición de recursos inmediatos para emergencias, el sostenimiento a organizaciones voluntarias, altruistas, vecinales y/o no-gubernamentales, son algunos de los capítulos pendientes en esta política pública, que podrían subsanarse si se exploran nuevas posibilidades de financiamiento y disponibilidad de recursos.

Por otro lado, desde 1996, el Gobierno Federal creó un Fondo Nacional para Desastres, cuya operación es responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y desde 1997, un fondo revolvente para atención inmediata en emergencias, cuya administración recae en la Secretaría de Gobernación.

Estos fondos han sido un apoyo importante para el financiamiento en situaciones de emergencia, pero han resultado insuficientes para solventar, por ejemplo, los costos finales que arrojaron las problemáticas suscitadas en 1997, en los estados de Guerrero y Oaxaca, por el paso del huracán Pauline, o en 1998, en Chiapas, por lluvias torrenciales.

No obstante, en el análisis y aprobación del presupuesto para 1999, la Cámara de Diputados, a instancia de la Comisión de Protección Civil decidió incrementar su monto, y considerar la posible aplicación de una parte del mismo, para el

financiamiento de acciones preventivas, según se consigna en los lineamientos de operación del mismo, recientemente publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Lo que es importante reiterar, es que la asignación de recursos financieros a la protección civil, con ser vital para la misma, debe tener un carácter permanente y suficiente, y en su caso, poder ser complementada por la vía o las vías que se estimen adecuadas.

### **3. Educación, Capacitación y Adiestramiento para la Protección Civil.**

Generar y consolidar una cultura de protección civil, entendida como la adopción individual y colectiva de una conciencia de la prevención, debe ser asumida, evidentemente, como una tarea ardua, compleja y de largo aliento, cuya consecución requiere de procesos integrales de educación, que faciliten el aprendizaje de nuevas aptitudes y la puesta en práctica de nuevas actitudes.

Aún cuando esta es tarea de todos, sociedad y gobierno, con demasiada frecuencia se increpa al servidor público de la protección civil porque no ha sido capaz de crear dicha cultura, sin hacer una mínima reflexión sobre el particular. Así, cuando los desastres se presentan, parece muy cercano el cuestionar porqué no se ha insertado dicha cultura en las personas.

Valdría la pena hacer un cuestionamiento a ese respecto: ¿cuántas veces en su vida, una persona promedio se ve afectada de manera directa por un desastre, que impacte su persona, su núcleo familiar, sus bienes o su entorno?. Para la generalidad de las personas, un desastre es un evento remoto, del que comúnmente se tiene noticia a través de los medios de comunicación, formándose la imagen en el espectador, de que aquello pasa en otra dimensión, en otro planeta, o en el mejor de los casos, en otro ámbito espacial distante y distinto al propio.

Luego, pareciera que la referida generación y consolidación de la cultura de protección civil, es un proceso mucho más complejo de como usualmente se le visualiza, que requiere para su resolución, de un trabajo integral y complejo, de los distintos ámbitos que inciden en la vida cotidiana de las personas, como es la salud, la educación, la alimentación, la seguridad pública, el uso de la electricidad, la conducción de un automóvil, etc., para los que comúnmente no se es previsor, a efecto de crear una conciencia integral de la prevención, enfocada a todos esos ámbitos.

Desde su creación, el Sistema Nacional de Protección Civil ha desarrollado numerosas acciones encaminadas a la generación de dicha cultura de protección civil, especialmente a través de la educación de las personas, especialmente en el ámbito institucional, por medio de los programas internos de protección civil, y

en el educativo, donde inclusive se han incorporado contenidos de protección civil, seguridad pública, ecología y salud pública, en los libros de texto gratuitos, a nivel de primaria, y en los programas de estudio a nivel de secundaria. Es, entonces importante, reafirmar dichas acciones dándoles un vigoroso impulso, especialmente en el marco de la ley nacional en la materia.

Sin embargo, es claro que estas acciones, por sí mismas no propiciarán ese cambio y adopción de mentalidad referido al principio de este apartado, así como la consolidación de la cultura de protección civil. Es menester establecer un continuo entre las diversas instituciones involucradas y la población en general, que con un carácter permanente incidan en ese proceso educativo.

Pero no tan solo es necesaria la inducción de la adopción de esas conductas de auto-cuidado y auto-preparación, de cara a los desastres; en un buen porcentaje, los cuadros directivos, técnicos y operativos que han formado y forman el ámbito institucional de la protección civil son muy bienintencionados, pero no menos empíricos, ya que generalmente no han sido objeto de alguna preparación, entrenamiento y/o formación específica.

Lo anterior se debe, fundamentalmente a la inexistencia de instituciones que impartan una currícula específica en la materia, que abarque los aspectos teórico-prácticos, desde sus etapas elementales hasta las altamente especializadas; a la alta rotación de los cuadros -operativos, técnicos y directivos-; y a la ausencia de un servicio civil de carrera en la misma, mismo que se antoja como muy necesario y su instrumentación impostergable.

Esfuerzos tales como los diplomados impartidos tanto por instituciones públicas - típicamente el Centro Nacional de Prevención de Desastres- como privadas, son enfocados a núcleos reducidos de profesionales, especialmente por una capacidad instalada moderada y una planta de docentes en proceso de conformación, lo que ha dado como resultado un alcance gradual de los objetivos para los que han sido diseñados e impartidos.

Es pues, impostergable, abordar el planteamiento e instrumentación encaminada a la educación para la protección civil, contemplando tanto sus aspectos teóricos como los prácticos, y desde lo más elemental hasta lo altamente sofisticado.

#### **4. Información, Difusión y Divulgación para la Protección Civil.**

Parte complementaria del proceso educativo es la representada por la emisión de información útil para la protección civil, desde la encaminada a orientar a la población, hasta la altamente científico-técnica, dirigida a los profesionales y estudiosos de los aspectos que componen esta política pública.

Un punto de partida enfocado a este apartado, lo representa la necesidad de contar, en todo el país, con una imagen que identifique a la protección civil, pues en la actualidad, cada entidad federativa, muchos municipios y desde luego la federación, cuentan y emplean imágenes muy diversas para ese fin. Una de las hipótesis de por qué los mensajes emitidos por las autoridades, no han permeado de la manera esperada, podría ubicarse, precisamente en la ausencia de ese elemento identificador a nivel nacional.

Hace algunos años se hicieron intentos por dotar a la protección civil mexicana de un elemento que funcionara en ese sentido: el símbolo internacional de la protección civil fue descartado a nivel federal, por estar asociado, desde su origen a conflictos armados, a los que México por tradición es ajeno; sin embargo, los intentos que se han realizado, no han impactado de modo definitivo, por lo que cabría la posibilidad de retomar y analizar nuevamente el tema para su resolución.

En el pasado, merced a la buena voluntad de los productores y emisores, tanto de radio como de televisión, pero también a la utilización de tiempos oficiales, expresados a través de un convenio de cooperación suscrito en 1993, reactivado en 1998, fue posible la emisión de campañas de comunicación social, los años 93, 94 y 96, que representaron un importante esfuerzo de planeación-logística, ya que contenían series de mensajes diferenciados, enfocados a los diversos tipos de calamidades que se registran en distintas zonas del país.

Las campañas no tuvieron igual suerte con los medios impresos, dado que tajantemente se exigió la correspondiente retribución económica, por cierto muy considerable, por la inserción de los mismos mensajes en sus espacios.

Sería imprescindible valorar la posibilidad de que la emisión de mensajes preventivos y de auxilio fuera asumida como una responsabilidad permanente de los medios de comunicación, otorgándoles horarios más accesibles para toda la población; esto incluye que la difusión se pueda hacer de manera independiente a la utilización de tiempos oficiales.

A nivel de las entidades federativas y municipios, la comunicación social para la protección civil ha implicado grandes esfuerzos, que sin embargo aún no han alcanzado a generar un nicho propio para la protección civil en la atención y la conciencia de las personas.

Aún más, sondeos de opinión realizados con posterioridad a las campañas, demostraron en su momento que, por su corta duración, escasos impactos y refuerzos, las campañas no lograron generar los procesos de recordación que de las mismas se esperaban, ni alcanzaron la amplitud y profundidad que se pretendía.



En otro renglón, las guías y manuales elaborados y editados en 1993 y 1994, y re-editados en 1999, para orientar la organización e instrumentación de planes y estructuras institucionales, estatales, regionales y municipales en la materia - entre los que destacan el Atlas Nacional de Riesgos, el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional, y las Guías de Programas Internos, Planes Municipales, Mapas de Riesgos, Comunicación Social, Refugios Temporales, Simulacros, y de Respuestas Iniciales en caso de Problemas derivados del Manejo de Materiales Peligrosos-, aún reconociendo el importante esfuerzo financiero materializado por las autoridades del Sistema Nacional, se han editado y distribuido como por oleadas, sin lograr que los mismos se tornaran en una estrategia consistente y permanente.

Lo anterior exige ponderar la posibilidad de que dichos documentos sean incorporados a los programas de las instituciones del sistema educativo nacional, como un ejercicio de carácter permanente, para arraigarlos en la mentalidad y la práctica cotidiana de los educandos, permeando a la sociedad en su conjunto.

Mejor suerte han corrido los documentos de divulgación científica, en razón de que el CENAPRED, que es el brazo científico y técnico del Sistema, es la instancia que ha sido responsabilizada legalmente con la función y los recursos para ese efecto, lo que ha propiciado una más fluida gestión de este particular, pero limitada, por razón natural, al medio académico y científico.

Es evidente que, para que efectivamente se genere y consolide una cultura de protección civil en las personas, los esfuerzos en materia de comunicación social, en sus distintos niveles, deben contar con los apoyos y recursos necesarios para que tengan una presencia permanente en todos los ámbitos nacionales, con el empuje y la profundidad necesarios para que la información, pero sobre todo el aprendizaje y la práctica de conductas seguras, se afirme en las conciencias y en las conductas de las personas.

Asimismo, que los referidos documentos de información y divulgación puedan tener el tratamiento de cualquier obra literaria, y por lo tanto, ser promocionados a través de casas editoriales, que por sus características no tengan una finalidad preponderantemente comercial y lucrativa, como es el caso de la Universidad nacional Autónoma de México y el Fondo de Cultura Económica.

## **5. Operación de la Protección Civil.**

A partir de su creación, el Sistema Nacional de Protección Civil ha atendido una muy importante cantidad de calamidades de diversa índole en el país, con oportunidad y razonable éxito, salvaguardando la vida, bienes y entorno de un importante número de personas, para lo cual se echó mano de la tecnología más elemental disponible, tanto en materia de informática, como de comunicaciones, transportes y equipamiento de identificación y protección personal.

Destacan en ese orden de ideas, los huracanes, Gilbert, Diana, Gert, Henriette, Roxanne, Opal, Pauline y otros; los volcanes de Colima, Tacaná y Popocatepetl; los sismos que han afectado especialmente los estados de Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Jalisco y Colima; los incendios forestales de los años 1989 y 1998; y los múltiples y recurrentes accidentes derivados del manejo de materiales y residuos peligrosos.

Al paso del tiempo, se fueron conformando y sumando a dichas actividades, grupos y personas que, en mayor o menor medida, aportaron sobre todo su voluntad de participación, por encima de conocimientos, capacitación, especialización y/o equipamiento adecuados.

Un renglón específico en este sentido, es el representado por los cuerpos de bomberos del país. Deficientemente capacitados y equipados, mal remunerados, sin las condiciones elementales de seguridad laboral para ellos y sus familias, se constituyen actualmente en uno de los soportes importantes para las acciones de respuesta inmediata de la protección civil, exigiendo una atención que no admite demora.

Sin embargo, importantes fenómenos sociales, como los aludidos al principio de este documento, continúan sucediendo, generando considerables núcleos de población en situación de vulnerabilidad. Esto último, interactuando con fenómenos naturales como la sismicidad, el vulcanismo, en general los hidrometeorológicos, especialmente asociados a problemáticas como el cambio global, el calentamiento de la corteza terrestre y El Niño Oscilatorio del Sur, y tecnológicos, como los problemas derivados del manejo de materiales peligrosos, incrementan la frecuencia de calamidades y sus impactos destructivos.

Paradójicamente, a medida que los sistemas de protección civil avanzan, los resultados de impactos destructivos aumentan en sus afectaciones y saldos de víctimas, daños y pérdidas.

Un factor adicional, representado por la velocidad con que evoluciona la tecnología, especialmente aquella referida a las comunicaciones y el procesamiento de información, hacen prácticamente imposible, a menos que se esté en un constante proceso de inversión-actualización, el estar permanentemente al día.

De la misma manera es deseable poner énfasis en la coordinación y complementación del conjunto de instituciones públicas y concesionadas que brindan servicio de información sobre monitoreo y alertamiento temprano acerca de fenómenos naturales que pueden y son pronosticados, con la misma intención de fortalecer las políticas públicas que prevengan la ocurrencia de desastres en el país.

Ante estas realidades, las estructuras operativas de la protección civil, especialmente representadas por organizaciones altruistas, y en menor medida por los órganos gubernamentales, se encuentran siempre en desventaja, dado que usualmente no cuentan con los recursos, el equipamiento y la infraestructura, que facilite una actuación que debiera ser crecientemente oportuna y eficaz.

En este aspecto, es vital reiterar en la necesidad de que la operatividad de la protección civil gire en torno al Sistema nacional, incluyendo las acciones emprendidas por las unidades estatales y municipales, toda vez que son éstas, precisamente, las responsables de atender, como organismos de primera respuesta, las situaciones de emergencia.

## **6. Participación Social en la Protección Civil: Grupos Voluntarios, Vecinales y No-Gubernamentales.**

Ya se hacía referencia en el apartado anterior, al surgimiento y proliferación, en todo el territorio nacional, de organizaciones asistenciales, de rescate o servicios médicos pre-hospitalarios, enfocadas a la atención de personas, al amparo de la protección civil en el país.

No habiendo una estrategia específica respecto al tema, se ha originado una corriente que ha crecido de manera anárquica y desarticulada, que ha sido resuelta de manera discrecional en el orden estatal y municipal, existiendo en la actualidad un sinnúmero de organizaciones que, como común denominador, carecen de capacitación adecuada, de especialización, de equipamiento específico, de un padrón regular de integrantes, así como, en muchos casos, de una existencia formalizada desde el punto de vista jurídico.

En muchas entidades y municipios, dichas agrupaciones actúan al margen de la autoridad, sin supervisión ni control, lo que ya ha generado más de algún problema en perjuicio de las personas, que incluso ha trascendido al ámbito judicial, lo que evidencia la necesidad de establecer reglas de participación de dichas agrupaciones en acciones de protección civil.

En otra vertiente, organizaciones vecinales y no-gubernamentales, enfocadas principalmente a aspectos de derechos humanos y ecología, han surgido y proliferado, incidiendo de manera lateral en acciones de protección civil, por lo que es importante convocarlos a involucrarse de manera decidida puesto que, es menester recordar, los objetivos de la protección civil solo se alcanzarán cuando exista una participación corresponsable y comprometida de sociedad y gobierno.

La educación y la comunicación para la protección civil requieren incuestionablemente de la participación de estas organizaciones, como elementos atomizadores de la información que propicie que las personas, de manera

individual y colectiva, adquieran y practiquen conductas de auto-cuidado y auto-preparación, de cara a los desastres, asumiendo de ese modo una conciencia de la prevención, pero invariablemente, tanto en situaciones de normalidad como de emergencia, actuando bajo la coordinación de la autoridad de protección civil correspondiente.

En esta línea, las autoridades del Sistema Nacional, especialmente en los años 1998 y 99, han propiciado un acercamiento con dichas organizaciones, mediante la organización e impartición de cursos, conferencias, seminarios y simposia, enfocados a las tareas y operaciones que dichos grupos están llamados a cumplir.

## **7. Investigación y Desarrollo Tecnológico.**

Un factor fundamental para sustentar tanto la planeación como la toma de decisiones en materia de protección civil para la prevención de desastres, es la importante aportación que representa la investigación científica y el desarrollo tecnológico.

Para todos es evidente que planes como los correspondientes a los volcanes o huracanes, serían virtualmente impensables sin el sustento que les brinda la comunidad científica, en el ámbito de las universidades e instituciones de educación superior.

Sin embargo, una importante barrera para fomentar dicho sustento, es la incorporación de la investigación enfocada a los desastres, con especial énfasis en los fenómenos naturales o tecnológicos de mayor impacto y recurrencia, en la agenda pública respectiva y la ministración de recursos económicos que financien la realización de la misma.

La opción institucional representada por el Centro Nacional de Prevención de Desastres, ha realizado importantes aportaciones, materializadas en las reformas al reglamento de construcciones del Distrito Federal, propuestas orientadas a la construcción segura de vivienda de interés social, o el seguimiento puntual de la actividad del Volcán Popocatepetl y del Volcán de Colima; en otro nivel, ha contribuido al rubro de divulgación científica, por medio de diversas publicaciones de ese corte.

En lo que toca al desarrollo tecnológico, de igual modo, variados ejemplos se cuentan en México, como el sistema de alerta sísmica del Distrito Federal, o el propio equipamiento relacionado con el monitoreo vulcanológico, como el que se da en los estados de México, Morelos y Puebla, en Colima y Jalisco, y en Chiapas, que dan cuenta de los esfuerzos realizados por los científicos mexicanos que, sin embargo, enfrentan múltiples y diversas trabas para culminar, sobre todo por la escasez de recursos financieros disponibles.

Lo que resulta claro es que debe imprimirse un fuerte y decidido impulso a la investigación científica y el desarrollo tecnológico, enfocado específicamente a la prevención y actuación ante los desastres, y esta última enfocada como un elemento impulsor del desarrollo nacional, puesto que no es permisible que las calamidades continúen azotando, como ha sucedido en años y acontecimientos recientes, amplias zonas del país y numerosos núcleos de población, por carecer de los elementos que permitan actuar y alertar con la oportunidad suficiente.

## **8. Intercambio Internacional.**

El Sistema Nacional de Protección Civil, desde su creación, ha suscrito compromisos bilaterales de cooperación en esa materia, con varios países: Japón, Estados Unidos de América, Guatemala, Francia, España y la Unión Soviética, y se ha adherido a la estrategia de la Organización de las Naciones Unidas denominada Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales.

Es reconocido a nivel internacional, y esto se hizo patente en la Conferencia Internacional del Decenio para la Reducción de los Desastres Naturales, celebrada en Yokohama, Japón, en 1994, que México es de los pocos países que han abordado con amplitud el tema.

Sin embargo, el avance de dicho intercambio internacional es más bien discreto; en efecto, se ha avanzado de modo distinto pero importante en los compromisos que se tiene con Japón -la existencia y algunos de los productos del Centro Nacional de Prevención de Desastres lo acreditan-; con los países vecinos - Estados Unidos y Guatemala-, de los cuales los resultados han sido cíclicos; y se cuentan ya algunos avances de los compromisos con Francia y más recientemente con España.

México ha ofrecido eventual cooperación sobre todo a los países del istmo centroamericano y el cono sur, especialmente en situaciones de desastre, en las que solidariamente ha acudido en apoyo de varios de ellos; y en situación de normalidad, mediante la capacitación y formación de cuadros administradores de emergencias, entre los cuales figura también España, a la que se asistió en 1994 para impartir un curso de preparación ante calamidades.

Sin embargo no se ha desarrollado una acción sistemática que permita obtener y capitalizar los conocimientos, experiencias y tecnología desarrollados por países cuyos sistemas de prevención y atención de emergencias datan de mucho tiempo antes del Sistema Nacional de Protección Civil.

Lo anterior evidencia la necesidad de dejar establecidos los lineamientos que permitan materializar acciones y obtener apoyos, que impulsen el avance de la

protección civil mexicana, especialmente en lo que se refiere a los desarrollos tecnológicos enfocados específicamente a estas materias.

Adicionalmente sería importante insertar la protección civil en las políticas y estrategias de intercambio internacional, instrumentadas por el gobierno mexicano, de modo que se conviertan en una acción permanente y consistente, que permita la formación de cuadros directivos, técnicos y operativos, estableciendo compromisos con los receptores de dichos beneficios, de manera que sus resultados sean capitalizables por el referido Sistema Nacional.

Esto ha sido puesto en la mesa, recientemente por el denominado Grupo de Río, que reunido en México, ha evidenciado la necesidad de instrumentar mecanismos comunes que faciliten la respuesta coordinada y solidaria a situaciones de emergencia que, como el huracán Mitch en 1998, azotaron de manera muy violenta a diversos países, sobre todo del istmo centroamericano.

Esto se visualiza, por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno, como la necesidad de contar en la región latinoamericana con sistemas nacionales de protección civil, que establezcan programas de prevención, auxilio y recuperación adecuados a las necesidades e idiosincrasia de cada nación, institución de redes nacionales y regionales de protección civil, así como una red regional de telecomunicaciones e intercambio de información para el monitoreo de fenómenos perturbadores y atención de emergencias.

## **9. La Responsabilidad del Servidor Público en la Planeación y Operación de la Protección Civil.**

Este es un aspecto del desarrollo de la protección civil mexicana que se encuentra poco explorado y menos aterrizado. Ante calamidades ocurridas en el pasado en algunos puntos del país, se ha actuado de inmediato contra los reales o supuestos responsables de la prevención, auxilio y recuperación, sin bases reales, obedeciendo solamente una inercia del momento.

De manera dispar y falta de homogeneidad- a veces soportada con decretos, acuerdos, leyes locales, reglamentos, o nada-, las instancias de protección civil en los órdenes federal, estatal y municipal, han establecido la forma y los alcances de la responsabilidad de sus integrantes. Lo anterior se ve reflejado especialmente en aspectos tan importantes como la coordinación de actividades y la atención de situaciones de emergencia.

De manera discrecional, ante una emergencia dada, se exige al responsable de la administración de la protección civil tener la solución ante situaciones que, en muchos casos, rebasan ampliamente su ámbito natural de actuación, así como los magros recursos de que ha sido dotado.



Sin embargo, al paso de los años, y al ir teniendo la protección civil cada vez una mayor presencia en la vida nacional, se hace indispensable dejar específicamente establecidas dichas responsabilidades en dos vertientes:

- hasta donde deben llegar las funciones del responsable de la planeación y operación de la protección civil, a modo de impedir que muchas de sus acciones tengan un carácter eminentemente discrecional, evitando o eliminando los actos y decisiones que, en muchas ocasiones han derivado en excesos y abusos que se justifican por el propio entorno generado por la emergencia; y
- hasta donde debe ser exigible al propio responsable de la planeación y operación de la protección civil, el tener respuestas para situaciones de emergencia, muchas veces por encima o muy alejadas a su ámbito natural de responsabilidad, o incluso aquellas que recaen en el ámbito de otras políticas públicas.

Se trata de encontrar un justo medio que permita al servidor público de la protección civil cumplir suficientemente con sus responsabilidades, de manera oportuna y eficaz, pero también ubicar en su contexto los alcances que la misma debe tener, es decir, ni un ápice más de lo permisible, pero ni uno menos de lo necesario.

## **10. Interacción y Delimitación de la Protección Civil y otras Políticas Públicas.**

La protección civil nació y se ha desarrollado en nuestro país, como una política pública eminentemente concertadora y coordinadora.

Concurren al logro de sus objetivos, los recursos humanos, materiales y financieros adscritos a las dependencias responsables de otras políticas públicas tales como la seguridad nacional, la planeación del desarrollo urbano, la regulación del uso del suelo, la vivienda, la educación, la ecología, la salud, la alimentación, las comunicaciones y transportes y otras tantas, que están llamadas a participar en tareas de prevención, auxilio y recuperación.

Es menester, entonces, dilucidar la forma y el foro en que dichas dependencias determinarán las modalidades y los alcances de su interacción, para alcanzar los objetivos de la protección civil.

Esto, que en sus orígenes fue más o menos soslayado, se ha hecho cada vez más evidente, y su resolución se hace cada vez más urgente, de tal modo que, tanto en situaciones de normalidad como en emergencias, y la recuperación posterior, se establezcan los lineamientos de coordinación, los alcances y responsabilidades, a fin de que la preparación y las respuestas sean cada vez

más oportunas y eficaces, y el ejercicio de los recursos lo más racional y eficiente posible.

Una vía de solución puede ser la revitalización de un espacio que parece adecuado, que es el ofrecido por el Consejo Nacional de Protección Civil, al que concurren las referidas dependencias y organismos involucrados en la protección civil y la atención de emergencias.

Creado en 1990, es un órgano colegiado que encabeza el Presidente de la República, estando su administración encomendada a la Secretaría de Gobernación. En 1990, estableció una serie de procedimientos de operación, tanto para estados de normalidad, como de emergencia, en los que previó la forma y alcances de sus participaciones.

Dichos procedimientos, para cuya puesta en marcha, el propio Consejo determinó la estructuración de un Comité de Auxilio y Recuperación, un Comité de Solidaridad Externa, un Comité de Presupuesto y una Comisión Consultiva y de Participación Social para la Protección Civil, fueron revisados y ratificados en 1992.

Su responsabilidad comprende funciones tales como el traslado de personas y bienes; el establecimiento y administración de refugios temporales; la atención médica y sanitaria de emergencia; el acordonamiento y resguardo de zonas afectadas; el otorgamiento de apoyo a países hermanos en situaciones de emergencia; y la obtención y administración de apoyos procedentes de otros países, cuando México es afectado por calamidades.

Una vía complementaria podría ser la adopción prioritaria y obligatoria del Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil, como parte del cuerpo normativo de la protección civil, así como los mecanismos que permitan su actualización permanente y perfeccionamiento, así como su instrumentación en el ámbito federal, estatal y municipal.

Elaborado, editado y distribuido en 1994, por primera vez, y revisado, actualizado y reeditado, en el año en curso, en el que se incorporó un ejercicio de consulta y concertación con las dependencias y organismos involucrados en acciones de prevención, auxilio y recuperación, definiéndose sus funciones e interacciones, así como los parámetros de planeación necesarios, atendiendo a distintos tipos de fenómeno y posibles calamidades.

Cualesquiera que sea la determinación que se adopte al respecto, es importante que dicho esquema se reproduzca en las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, a efecto de que el desarrollo de la protección civil sea debidamente regulado, para facilitar la coordinación, consolidación y arraigo en la vida cotidiana de los mexicanos.

El presente documento no es ni pretende ser, un análisis exhaustivo del avance del Sistema Nacional de Protección Civil, como conjunto de organismos, funciones y relaciones, ni de la protección civil mexicana, en tanto que política pública.

Mucho más se podría decir, especialmente en su abono, si se sumara el cúmulo de acciones y aportaciones individuales y colectivas que han realizado todas las personas que, durante la existencia del Sistema Nacional han entregado su esfuerzo, su experiencia y sus puntos de vista al avance de la misma.

Busca, preponderantemente, establecer cuál es el estado del arte en la materia, reconociendo sus fortalezas, pero también, sus debilidades, sus potencialidades, pero también sus limitaciones.

Pretende, eso sí, atisbar en la viabilidad que la adopción de un marco jurídico específico, amplio y suficiente, nacional, integral, incluyente y federalista, especialmente conformado por una ley que establezca las bases de coordinación entre la federación, los estados, el Distrito Federal, y los municipios, puede ofrecer ahora, y de cara al ingreso de México al siglo XXI, a esta importante política pública.

Vale concluir el presente documento de trabajo recordando lo manifestado por alguna de las personas que han pasado por las responsabilidades de la protección civil mexicana, en el sentido de que "...la protección civil no es propiedad de nadie, pero es patrimonio de todos. Nadie puede arrogarse su paternidad, pero nadie debe permanecer ajeno a ella. La protección civil es un espacio privilegiado al que concurren todas las ópticas, todas las conciencias, todas las experiencias y todas las voluntades, porque su finalidad es la preservación de la vida humana...".

Palacio Legislativo de San Lázaro  
10 de junio de 1999



# Directorio

## Comisión de Protección Civil

### Presidenta

Diputada Noemi Zoila Guzmán Lagunes (PRI)

### Secretarios

Diputado Martín Matamoros Castillo (PAN)

Diputada María Estrella Vázquez Osorno (PRD)

Diputado Oscar Aguilar González (PRI)

### Integrantes

|   |                                       |
|---|---------------------------------------|
| Dip. Rubén Alfonso Fernández Aceves (PAN) | Dip. Héctor Larios Cordova (PAN)      |
| Dip. Juan Marcos Gutiérrez González (PAN) | Dip. Sandra Lucía Segura Rangel (PAN) |
| Dip. Alberto López Rosas (PRD)            | Dip. Luis Meneses Munillo (PRD)       |
| Dip. David Miguel Noyola Martínez (PRD)   | Dip. Anastasio Solís Lezo (PRD)       |
| Dip. Carlos Fernando Rosas Cortes (PRI)   | Dip. Wibert Hebert Chi Gongora (PRI)  |
| Dip. Juan Jaramillo Frikas (PRI)          | Dip. Miguel Ángel Godines Bravo (PRI) |
| Dip. Enrique González Isunza (PRI)        | Dip. Salvio Herrera Lozano (PRI)      |
| Dip. María del Socorro May López (PRI)    | Dip. Noé Paredes Salazar (PRI)        |
| Dip. Ulises Ernesto Ruiz Ortiz (PRI)      | Dip. Humberto Serrano Pérez (PRI)     |
| Dip. Roberto Castilla Hernández (PRI)     | Dip. Jorge Galo Medina Torres (PRI)   |
| Dip. Ma. Verónica Muñoz Parra (PRI)       |                                       |

Secretaria Técnica

Lic. Alicia Téllez Sánchez

BIBLIOTECA DEL  
CONGRESO DE LA UNIÓN

**SERVICIOS DE BIBLIOTECAS**  
**S.I.I.D.**  
**Unidad de Servicios Bibliográficos y Documentales**

---

FECHA DE VENCIMIENTO

---

29 NOV 2000

13 2000

**01 FEB. 2006**

