



**PROGRAMA CONJUNTO DEL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
Y EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN MÉXICO: FORTALECER LA GESTIÓN
EFECTIVA Y DEMOCRÁTICA DEL AGUA Y SANEAMIENTO EN MÉXICO
PARA APOYAR EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO**



Guía general para la prevención-mitigación de vulnerabilidades y control de desastres hidrometeorológicos

Versión para discusión en los Talleres para la presentación de la "Guía general para la prevención-mitigación de vulnerabilidades y control de desastres hidrometeorológicos".

Este documento fue preparado por el Consultor Enrique Rico, bajo la supervisión de Myriam Urzúa, Punto focal de Evaluación de Desastres; en el marco de las actividades del proyecto "Fortalecer la Gestión Efectiva y Democrática del Agua y Saneamiento en México para apoyar el Logro de los Objetivos del Milenio"; Programa Conjunto del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Sistema de las Naciones Unidas en México.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
I. MARCO NORMATIVO NACIONAL, ESTATAL Y MUNICIPAL EN LA MATERIA	7
A. LA INFLUENCIA DE NACIONES UNIDAS	7
1. Conferencia hemisférica de Dirdn	11
2. Después del decenio.....	13
B. SITUACIÓN EN MÉXICO.....	14
1. Antecedentes históricos.	14
2. La planificación gubernamental de protección civil	18
C. EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL	21
1. La responsabilidad de entes nacionales	24
2. El programa nacional de protección civil	25
D. AGUA, SANEAMIENTO Y PROTECCIÓN CIVIL	35
1. Agua.....	35
2. Saneamiento.....	36
3. El agua como derecho humano	40
4. Agua y saneamiento en los objetivos de desarrollo del milenio	41
E. INSTRUMENTOS DE APOYO EN LA PREVENCIÓN DEL RIESGO	45
1. Mecanismo para monitoreo y representación gráfica del riesgo.....	45
2. Evaluación de los desastres.....	46
3. Sistema de Alerta Temprana.....	46
F. LAS DECLARATORIAS DE EMERGENCIA Y DE DESASTRE	47
1. Diferencia entre una declaratoria de emergencia y una declaratoria de desastre	48
G. RECURSOS PARA ATENDER DESASTRES	48
1. En el ámbito urbano y bienes públicos en el campo	48
2. En el campo, sector agropecuario	48
3. El fondo de desastres naturales -fonden-	49
H. MARCO LEGAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.....	55
1. El sistema estatal de protección civil.....	56
2. La protección civil en el ámbito municipal.....	64
3. La declaratoria de emergencia en la entidad federativa y municipio.....	71
4. Declaratoria de zona de desastre.....	73
5. Fondo municipal para desastres	75
6. Coordinaciones frente a emergencias y desastres	76
7. La planificación para la prevención y cultura de la protección civil	77
II. LA ORGANIZACIÓN Y ACCIÓN DE LA POBLACIÓN	80
A. LA ORGANIZACIÓN DE LOS VOLUNTARIOS	81
B. LA PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EN LA GESTIÓN DEL RIESGO	83
C. DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL A LA CIUDADANÍA	83
D. LOS GESTORES LOCALES	87
III. LOS APORTES DE LA CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES –CONAGO-	89
A. AGUA	89
B. PROTECCIÓN CIVIL	92
C. CREACIÓN DEL FONDO NACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN – FONAREC	95

IV. MEDIDAS NECESARIAS DE PREVENCIÓN-MITIGACIÓN Y PARA EL CONTROL DE LOS DESASTRES HIDROMETEOROLÓGICOS.....	96
A. DESDE EL SECTOR PÚBLICO	96
B. LA INSTITUCIONALIDAD COMUNITARIA PARA LA PROTECCIÓN CIVIL.	100
C. LA CULTURA DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN A DESASTRES	101
D. LA PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL ECOLÓGICO-URBANO	101
E. LOS SISTEMAS DE ALERTA TEMPRANA.	102
F. MEDIO AMBIENTE	103
G. ECONÓMICO-PRODUCTIVO	104
BIBLIOGRAFÍA	107
ANEXOS	109
ANEXO 1 “DERECHO HUMANO AL AGUA Y SANEAMIENTO”, INTERVENCIÓN DEL REPRESENTANTE PERMANENTE DEL ESTADO . PLURINACIONAL DE BOLIVIA EN LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS NUEVA YORK, 28 DE JULIO 2010.	107
ANEXO 2 LA CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE LA REDUCCIÓN DE LOS DESASTRES NATURALES	114

INTRODUCCIÓN

El agua es un recurso imprescindible para la vida y su conservación, es uno de los principales desafíos del mundo de hoy.

Las complejas y difíciles condiciones sociales y ambientales que se manifiestan en México reclaman la concurrencia de muchos entes públicos, sociales y privados, nacionales y del exterior, para enfrentarlas, ya que se incrementan y conjugan haciendo más difícil alcanzar el bienestar de mucha población.

Muchas manifestaciones de la naturaleza nos muestran su fuerza incontrolable, retando viejas y equivocadas ideas y propósitos de algunos pensadores, políticos y empresarios que han tratado de dominarla para poner sus recursos a disposición de una innecesaria acumulación privada de los mismos. Adicionalmente, el sistema económico orientado por el mercado presiona para que se continúe con esa acumulación, por lo cual la sobreexplotación de recursos naturales, la explotación de la mano de obra y la utilización de tecnologías contaminantes se levantan como condiciones para mantener tasas de ganancia privada, que es la causa principal de los problemas sociales y ambientales.

Los efectos negativos del cambio climático son la mejor muestra de todo esto, pues son las comunidades pobres las que más sufren los problemas, dado que su capacidad de adaptación es muy limitada y los procesos de recuperación de los desastres son muy prolongados y, muchas veces, no recuperan su patrimonio ni sus fuentes de subsistencia.

Los desastres en el presente año en Japón, que dejó miles de muertos y pone en peligro a muchas personas de su país y otras latitudes por las fallas y escape de gases mortales de la nucleoelectrica, como los cientos de muertos en Estados Unidos por los ciclones son pérdidas importantes para la humanidad. De igual manera lo fueron los desastres por el terremoto y tsunami en Chile en el año 2009, las lluvias y deslizamientos de tierra en Brasil y Colombia, y las inundaciones en el sur de México en los años recientes. Todo esto nos muestra claramente la combinación de manifestaciones de la indómita naturaleza, como de los errores humanos en el establecimiento de sus asentamientos, de bases culturales depredadoras y de la utilización de tecnología contaminante.

Afortunadamente, en casi todos los países está creciendo la conciencia e institucionalidad, que ha venido orientando y con ello ayudado a prevenir y a enfrentar estos hechos complejos. Este avance de una nueva cultura también se manifiesta en nuestros países.

La presente Guía responde a la necesidad de avanzar en la sensibilización y capacitación de los diferentes grupos sociales y gobiernos mexicanos, en particular de los Estados de Chiapas, Tabasco y Veracruz y los tres municipios de cada uno de ellos que se definieron para aplicar el Programa “FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN EFECTIVA Y DEMOCRÁTICA DEL AGUA Y SANEAMIENTO EN MÉXICO PARA APOYAR EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO”, promovido por las Agencias del Sistema de Naciones Unidas con presencia en México (CEPAL, FAO, ONUDD, ONUDI, OPS, PNUD, UNESCO y UN-HABITAT) conjuntamente con el Gobierno de México.

Los ejes temáticos y contenidos del Programa mencionado responden a las siguientes necesidades:

- Sensibilizar, educar y capacitar a la población.
- Organizar a las diferentes expresiones sociales de los municipios y vincularlas con la institucionalidad estatal.
- Proporcionar herramientas para la organización local.
- Presentar mecanismos e instrumentos para la prevención y mitigación de vulnerabilidades locales.
- Presentar mecanismos para alerta temprana de posibles desastres provocados por fenómenos hidrometeorológicos.
- Proponer lineamientos para organizar los aspectos logísticos para enfrentar posibles desastres.

Los municipios considerados son:

- Estado de Veracruz: Zongolica, Tatahuicapan, Jalapa;
- Estado de Tabasco: Tacotalpa, Jonuta, Cunduacán;
- Estado de Chiapas: Sitalá, San Juan Cancuc, Tuxtla Gutiérrez

No se parte de cero en esta tarea, sino de los importantes avances que existen en México en esta materia. Se cuenta con una institucionalidad importante y un instrumental que permite impulsar una gestión sobre desastres. Por todos es reconocido que existen insuficiencias en todo el andamiaje teórico, práctico, institucional y en la propia conciencia de la población.

Para lograr los objetivos del Programa, se tuvo una primera etapa de trabajo, que consistió en hacer un diagnóstico participativo sobre la situación de los fenómenos hidrometeorológicos en cada uno de los nueve municipios. Esta experiencia fue muy rica en cuanto a participación de la comunidad, como a la vez para informarse de las grandes falencias institucionales en los municipios, la descoordinación entre municipio y gobierno estatal y de éstos con el ámbito nacional.

Esta primera fase del Programa permitió conocer las carencias existentes en comunidades rurales y urbanas periféricas en estas tres entidades federativas, sobre todo para la población indígena que habita allí. Estos diagnósticos permitieron corroborar la tesis de que a los sectores sociales que viven en condiciones de pobreza, los impactos por los fenómenos hidrometeorológicos les afecta mucho más que a otros sectores sociales. Esto fortalece el propio acuerdo entre Naciones Unidas y el Estado Mexicano para impulsar el presente Programa, y con ello contribuir a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Sin duda, la atención y mejoramiento de la capacidad de respuesta temprana y el sentido preventivo para enfrentar la vulnerabilidad y evitar desastres será importante; pero lo más importante será eliminar la vulnerabilidad social que provoca la pobreza y su hábitat con grandes carencias de servicios básicos o ubicados en lugares inapropiados.

Para que esta segunda fase del Programa “FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN EFECTIVA Y DEMOCRÁTICA DEL AGUA Y SANEAMIENTO EN MÉXICO PARA APOYAR EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO” logre los objetivos explicitados anteriormente, sobre todo su interés por contribuir al conocimiento de los mecanismos de protección civil y de gestión de desastres, especialmente para la prevención y mitigación con participación social, se hace un recuento histórico del legal, considerando la influencia que en el marco normativo ha tenido el quehacer de Naciones Unidas.

I. MARCO NORMATIVO NACIONAL, ESTATAL Y MUNICIPAL EN LA MATERIA

En México la regulación para la protección civil, que incluye lo relacionado con la gestión de desastres, se fue integrando paulatina y bruscamente, convulsionada por los desastres que se han presentado en el país. Un parte aguas fue el terremoto del 19 de septiembre de 1985 en Ciudad de México. Lo otro que contribuyó al crecimiento del marco regulatorio fue la influencia del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, promovido por Naciones Unidas.

A. LA INFLUENCIA DE NACIONES UNIDAS

Frente a la situación crítica, que se amplificaba en todo el Planeta, a propuesta surgida en el Octavo Congreso Internacional sobre la Ingeniería de Terremotos (Michel F. Lechat, <http://www.crid.or.cr/digitalizacion/pdf/spa/doc1494/doc1494-contenido.pdf>), la Asamblea General de las Naciones Unidas recoge tal planteamiento e impulsó el Decenio Internacional para la Reducción de los desastres naturales, que orientó las acciones multilaterales tendientes a enfrentar este problema:

En la Cuadragésima Segunda Sesión de la Asamblea de Naciones Unidas, el 11 de diciembre de 1987, adopta la resolución 42/169 por la que estableció el periodo de 1990-1999 como el decenio en que la comunidad internacional, con los auspicios de las Naciones Unidas, prestaría especial atención al fomento de la cooperación internacional para la reducción de los desastres naturales.

Lo anterior tuvo como base, entre otras, las siguientes premisas:

- Los desastres naturales han causado la muerte de numerosas personas, afectando a muchas otras y causado daños gravísimos a infraestructuras y bienes, especialmente en países en vías de desarrollo.
- La necesidad de que la comunidad internacional demuestre la firme voluntad política necesaria para movilizar y utilizar los conocimientos científicos y técnicos para mitigar los desastres naturales, teniendo en cuenta especialmente las necesidades de los países en desarrollo.
- La responsabilidad del Sistema de Naciones Unidas para promocionar la cooperación Internacional para mitigar los desastres naturales, suministrar asistencia y coordinar la ayuda en caso de desastres y la prevención.
- La importancia de vincular la prevención y mitigación de los desastres naturales con la protección del medio ambiente.
- El papel importante de las organizaciones no gubernamentales. En particular científicas y tecnológicas, grupos de ayuda humanitaria y otros cuya participación es altamente deseable
- Las responsabilidades y funciones específicas del sistema de Naciones Unidas en el campo de la prevención de desastres y la preparación frente a ellos encomendadas a la UNDRP en su Resolución de XXVI 2816 del 14 de diciembre de 1971
- La utilidad de una adecuada planificación de emergencias a nivel nacional cara a los desastres naturales en la prevención, como consecuentia de otros tipos de desastres tales como aquellos de naturaleza industrial o tecnológica.

Posterior a esa resolución, el 22 de diciembre de 1989 en su Cuadragésima Cuarta Sesión, según Resolución 44/236, especifica la “Adopción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales” a partir del 1 de enero de 1990 y aprobó el Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. Al mismo tiempo, estableció que en ese

marco que se celebra el 2do. miércoles de octubre el Día Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales.

Los aspectos más relevantes del Decenio ponían como metas que todos los países, para el año 2000, deberían incluir en sus planes de desarrollo tres aspectos principales:

- Exhaustivas evaluaciones nacionales de los riesgos ocasionados por amenazas naturales y la vulnerabilidad.
- Elaborar Planes de mitigación y prevención a mediano y largo plazo, a nivel nacional y/o local, incluyendo preparativos y campañas de concientización comunitaria.
- Acceso a sistemas de alarma mundiales, regionales, nacionales y locales, además de una amplia difusión a la población de los avisos de alerta (VIVIENDO EN RIESGO. Allan Lavell, Compilador, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina 1997).

Para lograr los Objetivos y Metas del Marco Internacional de Acción se:

- Proponen medidas políticas que deberían ser tomadas a nivel de cada Estado.
- Define las acciones que emprendería el Sistema de Naciones Unidas
- Define la Organización específica del Decenio

Las Principales medidas que debía adoptar cada Estado:

- Impulsar programas nacionales de mitigación de desastres, así como políticas económicas, de gestión del territorio y de seguros para la prevención, particularmente en los países denominados en Naciones Unidas como en “vías de desarrollo”.
- Participar durante el Decenio en acciones internacionales concertadas para la reducción de los desastres y, cuando se requiera, establecer Comités Nacionales en cooperación con las comunidades científicas y técnicas adecuadas.
- Apoyar a las administraciones locales para que den los pasos adecuados a fin de movilizarles y apoyar a los diversos sectores de la sociedad para alcanzar las metas del Decenio.
- Informar al Sistema de Naciones Unidas, a través del Secretario General, de los planes de sus países y la asistencia que puedan ofrecer a otros, de tal manera que las Naciones Unidas pudiera convertirse en un Centro internacional para el intercambio de información y de coordinación de esfuerzos.
- Tomar las medidas apropiadas para aumentar la conciencia de la población sobre las probabilidades de ocurrencia de desastres y de la importancia de la preparación, prevención

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_1463

