

**REUNION HEMISFERICA DEL DECENIO  
INTERNACIONAL PARA LA REDUCCION  
DE LOS DESASTRES NATURALES  
(DIRDN)**

**FONDO DE DESASTRES NATURALES  
(FONDEN)  
EL CASO DE MEXICO**

***MANUEL DIAZ INFANTE  
DIRECTOR GENERAL DE  
PROTECCION CIVIL/SEGOB  
MEXICO***

**San José, Costa Rica, junio de 1999**

Señoras y Señores:

Agradezco a la señora Helena Molín Valdés, Jefa de la Unidad Regional para América Latina y el Caribe, de la Secretaría General del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, esta invitación para participar en un tema de tan importantes consecuencias en el ámbito de la protección civil: el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN).

Es precisamente en esta Reunión Hemisférica del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, donde deben analizarse estas cuestiones de suma trascendencia en los esfuerzos de todas nuestras naciones por encontrar las soluciones adecuadas para enfrentar con decisión y eficacia los efectos de los fenómenos destructivos que nos afectan ciclicamente.

Este año tiene un especial significado y resulta del todo oportuno, pues está por concluir el periodo de diez años convocado por la organización de las Naciones Unidas, a través precisamente del Decenio, para que todos los Gobiernos de los Países Miembros trabajemos, tanto en el ámbito nacional como internacional, en el desarrollo de mecanismos que permitan reducir o disminuir, por medio de una acción internacional concertada, especialmente en los países en vías de desarrollo o de economías emergentes, la pérdida de vidas humanas, así como respecto a los daños materiales y los trastornos sociales y económicos causados por los desastres naturales.

En este marco, las Naciones Unidas instaron a los Gobiernos a: "Formular programas nacionales para mitigar los efectos de los desastres naturales, así como políticas económicas de aprovechamiento de suelo y disposiciones relativas a los seguros para prevenir los efectos de los desastres naturales y, particularmente para que en los países en desarrollo, integren plenamente estos programas en sus programas nacionales de desarrollo".

En cumplimiento a esta sugerencia, y como resultado del conocimiento de las necesidades específicas de México, se dio nacimiento al FONDEN.

Por su especial situación geográfica, nuestro País se encuentra expuesto a variados riesgos de desastres. La experiencia histórica y los sucesos más recientes así nos lo confirman. La considerable extensión de nuestras costas nos hacen susceptibles de sufrir las consecuencias de los fenómenos hidrometeorológicos, ejemplo de ello son los huracanes Gilberto en 1988, Gert en 1993, Henriette, Ismael, Opal y Roxane en 1995, y más recientemente el Pauline en 1997.

Por otro lado, la República Mexicana se encuentra prácticamente atravesada de costa a costa por la Faja Volcánica del paralelo 19, lo que nos hace un territorio idóneo para sufrir catástrofes volcánicas; así, en los años recientes hemos sufrido graves eventos volcánicos, como el del Chichón en 1982, los del Popocatepetl en 1994 y 1995, así como su incremento en actividad a partir de 1998, y los del volcán de fuego de Colima en 1991, 1994 y las recientes de 1998 y 1999.

En este mismo orden de ideas, nuestro país está localizado en una de las zonas de más alta sismicidad en el mundo; en él interactúan cinco importantes placas

tectónicas: Cocos, Pacífico, Norteamérica, Caribe y Rivera, que han tenido como resultado terremotos de graves consecuencias, bástenos recordar los sismos de septiembre de 1985.

Derivado de estas especiales circunstancias, se puso de manifiesto la necesidad de contar con un instrumento administrativo de cobertura nacional, que permitiera integrar y coordinar la respuesta de todos los sectores sociales en caso de presentarse nuevos desastres. Para tal efecto, el Gobierno Federal creó una comisión interinsitucional y multidisciplinaria de expertos que, después de realizar un profundo diagnóstico, propuso la creación del Sistema Nacional de Protección Civil.

Este Sistema se ha definido, conceptualmente, como un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y privados y con las autoridades de los Estados y los Municipios, a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la protección de los ciudadanos contra los peligro y riesgos que se presentan ante la eventualidad de un desastre.

Una de las acciones que mayor trascendencia ha revestido en el cumplimiento de estos objetivos, fue sin lugar a dudas la creación de un Fondo de Desastres Naturales. En efecto, ante la preocupación del Gobierno Federal por instituir un mecanismo de ayuda ante la eventualidad de un desastre provocado por e interactuar humano con la naturaleza, que hiciera posible reorientar el gasot público que los tres diferentes órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, destinaban en la respuesta a los daños sufridos en la infraestructura física, así como en la atención a la población damnificada, en el año de 1996 se constituyó dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación el Fondo que ahora nos ocupa.

A partir de esta fecha, los recursos financieros destinados a este fin, han venido utilizándose en los diferentes eventos destructivos por los que nuestro país ha atravesado. Es importante resaltar que las enseñanzas que se han derivado de estos hechos, nos han permitido que en cada oportunidad se mejore la operación de los mecanismos de instrumentación del Fondo. Así, durante las graves inundaciones que sufrió el estado de Chiapas en el mes de septiembre del año pasado, la eficiencia en la utilización de estos recursos se hizo evidente, y permitió agilizar los programas de atención inmediata a las necesidades que de tal evento surgieron.

La experiencia derivada de esta situación resultó verdaderamente provechosa. Durante el pasado año de 1998, y como resultado de los graves desastres ocurridos en países centroamericanos y del Caribe por los huracanes Mitch y Georges, nuestro país fue la primera nación hermana que se hizo presente con la ayuda gubernamental consistente en la disposición de recursos humanos, materiales y financieros para iniciar las labores de rescate y recuperación derivadas de la situación de emergencia que estas graves catástrofes produjeron.

Ahora bien, no obstante que el Fondo fue constituido, como ya lo indiqué, a partir del año de 1996, no fue sino hasta el mes de marzo del presente año cuando se publicaron las reglas de operación del FONDEN, en que se definieron con toda claridad y precisión los mecanismos y lineamientos para la disposición inmediata de recursos financieros para la atención de emergencias, otorgando con ello una plena certidumbre jurídica en su debida utilización.

El objetivo del FONDEN es atender los efectos de desastres naturales imprevisibles, cuya magnitud supere la capacidad de respuesta de las dependencias de la Administración Pública Federal, así como de las autoridades de las entidades federativas. Es, por tanto, un complemento de las acciones ordinarias que deben llevarse a cabo para la prevención de desastres naturales.

En él se establece la obligación imprescindible para que tanto las autoridades federales, como las estatales y municipales, fortalezcan las medidas de seguridad y de prevención necesarias para afrontar de la mejor manera los efectos que origina un desastre natural, incluyendo las acciones que permitan dar aviso oportuno y masivo a la población, con lo que se logrará disminuir y mitigar las consecuencias de tales eventos.

Por otra parte, y de manera corresponsable, se estatuye como deber ineludible de las entidades federativas, instituir en sus previsiones presupuestales, los recursos que les permitan prevenir de manera adecuada los efectos ocasionados por los desastres naturales recurrentes, o por fenómenos de la naturaleza que previsiblemente tendrán un impacto negativo sobre la población, sus bienes y el entorno natural.

Es decir, se considera que la labor preparatoria ante los riesgos, es una obligación mutua. La Federación debe auxiliar a las entidades federativas en casos de emergencia, pero ellas a su vez deben realizar acciones ordinarias para organizar sus presupuestos para enfrentar con oportunidad no sólo los riesgos previsibles, sino aun aquellos que se presenten de manera inesperada.

Con tal motivo, se propone la celebración de convenios de coordinación entre el Gobierno Federal y los de los estados, para que éstos, entre otras muchas cuestiones prevean que la infraestructura pública local sea construida y mantenida de manera adecuada; inviertan, en la medida de lo posible, para contar con un abasto suficiente de agua potable para responder a sequías previsibles o recurrentes; y realicen los planes, acciones y obras necesarios para atender los problemas de las zonas agropecuarias que sistemáticamente se ven afectadas por heladas o sequías.

Ahora bien, el FONDEN se ha diseñado como un mecanismo financiero, ágil y transparente que permite, ante la eventualidad de un desastre natural: atender dentro de una determinada zona geográfica la reparación de los daños a la infraestructura y bienes públicos que no sean susceptibles de aseguramiento; combatir y restituir, cuando ello sea posible, los siniestros en bosques y áreas naturales protegidas; apoyar a toda la población afectada dentro de las zonas siniestradas, en sus necesidades inmediatas de protección a la vida, salud, alimentación, abrigo y albergue; apoyar a las familias de mas bajos ingresos, en la

mitigación de los daños a su patrimonio familiar y productivo; asistir de manera transitoria a las dependencias federales para la reparación de infraestructura asegurada, en tanto estas reciben los pagos correspondientes de los seguros; y para la adquisición de equipo y bienes muebles especializados, que permitan responder una mayor eficacia y prontitud ante la eventualidad de un desastre.

Para el logro de estos objetivos, se han diseñado instrumentos concretos para cada acción. Así, se establecen que han de seguirse para la declaración de que en una zona geográfica se ha producido un desastre natural, que haga necesaria la situación de recursos financieros para atender esa precisa situación de emergencia. Entre dichas reglas, cabe resaltar las siguientes: para que se emita la Declaratoria de Desastre Natural respectiva, es necesario que el Gobernador del Estado afectado, lo solicite expresamente, indicando que los daños causados por un desastre natural en la entidad federativa de que se trate, rebasan su capacidad operativa y financiera.

Asimismo, se establece con toda claridad cual es la infraestructura pública que puede ser apoyada por los recursos del FONDEN, señalándose con precisión los porcentajes de recursos federales y estatales y municipales que deben destinarse a este fin, ya sea que se trate de carreteras y transportes, hidráulica, educativa y salud, urbana, eléctrica, pesquera, ó para la infraestructura que sean necesaria para la reubicación de centros de población.

Por otra parte, se designa cual es la cobertura posible tratándose de bosques, costas, lagunas y áreas naturales protegidas, indicándose también, los porcentajes de los recursos que corresponden comprometer a cada uno de los tres distintos órdenes de gobierno.

Respecto al apoyo a damnificados, se estipula que habrá de procurarse abarcar a la mayor cantidad posible de ellos, diferenciándose si se trata de apoyo en activos privados productivos o no productivos de la población de bajos ingresos, así como del porcentaje de recursos que ha de destinarse a este fin. Es de señalar que, cuando se trate de acciones de emergencia que ejecute el Gobierno Federal para apoyar a la población damnificada, los recursos que se destinen provendrán cien por ciento de los de la federación.

Para las acciones ulteriores, fundamentalmente destinadas a predios agrícolas, hatos ganaderos, embarcaciones menores o de pesca, infraestructura acuícola y activos para artesanías y manufacturas, la responsabilidad deberá ser compartida por los tres niveles de gobierno.

Adicionalmente a estos recursos ordinarios para la atención de los casos de desastre, también se constituyó un Fondo Revolvente para Adquisición de Suministros de Auxilio en Situaciones de Emergencia, que es manejado directamente por el órgano ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Civil. Este fondo tiene como propósito fundamental que el referido órgano ejecutivo cuente con los recursos que le permitan responder de forma inminente a las necesidades urgentes generadas por un desastre natural, o para realizar acciones previas ante la inminencia, o la alta probabilidad, de que ocurra un desastre natural.

Una de las modalidades que deben resaltarse, es la que permite que el FONDEN sea un instrumento viable. Para ello, se creó el llamado Fideicomiso FONDEN, que tiene por objeto la administración de los recursos remanentes que se generen al término de cada ejercicio físico. Así, se permite utilizar los fondos excedentes en la realización de las obras o acciones en materia de protección civil correspondan tanto a la federación, como a los estados y los municipios.

En el ámbito de la corresponsabilidad a que hemos hecho mención en esta plática, de manera complementaria se prevé la institución de fideicomisos mixtos con subsidio, de carácter público y estatal. Estos tienen como propósito, establecer un mecanismo ágil y transparente para ejercer los recursos que conjuntamente aporten la Federación, vía subsidio, y las entidades federativas, para enfrentar los desastres naturales.

Finalmente, y para garantizar que la utilización de los recursos financieros a que el FONDEN se refiere, sean aplicados al destino para el que fueron instituidos, se estableció un estricto mecanismo de control y vigilancia, que permite la rendición de las cuentas que sean menester. La manera que se consideró más adecuada para ello, fue la elaboración de los llamados "Libros Blancos", en los que se contiene, con toda precisión, la evidencia documental de los trámites y operaciones que se realizaron con motivo de la autorización, transferencia y aplicación de los recursos señalados.

Como puede observarse de lo expuesto en esta plática, la experiencia de México en la materia de los recursos financieros que se destinan a solventar los daños provocados por los desastres naturales, es muy amplia. Sin lugar a dudas, los mecanismos implementados, en forma especial el del Fondo para Desastres, nos ha resultado de gran utilidad.

No obstante, como todo instrumento diseñado por humanos, es perfectible. Es por ello que ahora lo presentamos a la consideración de los participantes en esta Reunión Hemisférica del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, no sólo con la intención de que pueda servirles de modelo en lo conducente a sus propias necesidades y características gubernamentales, sino sobre todo, con la finalidad de que nos ayuden a enriquecer sus contenidos, con su muy valiosa opinión.

Por su atención, muchas gracias.