

GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y PROTECCIÓN CIVIL EN ESPAÑA: APORTES PARA EL DESARROLLO DE UNA CULTURA PREVENTIVA

José Pastrana Huguet^{1,2*}, Ángela Potenciano de la Heras^{3,4} y Elisa Gavari Starkie⁵

RESUMEN

El desarrollo normativo-legislativo de la protección civil, el desarrollo del personal y el fomento de la cultura preventiva, son algunos de los elementos clave para conseguir comunidades más resilientes y mejorar la prevención ante desastres. Este artículo ofrece una aproximación a las iniciativas más recientes para la promoción de estos elementos en el ámbito de la Protección Civil en España. La revisión realizada en este artículo se ha centrado en las referencias sobre estos tópicos en la Estrategia de Seguridad Nacional, la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil y la labor realizada desde el ámbito formativo por la Escuela Nacional de Protección Civil. En la primera parte se revisan tres conceptos clave: cultura preventiva; capacidad de resiliencia; y gestión del riesgo de desastre. La segunda parte analiza el sistema legislativo y estrategias de seguridad nacional desarrolladas para la protección civil, incluyendo la labor realizada por la Escuela Nacional de Protección Civil, durante el 2018. Finalmente, se exponen acciones por la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, y la Escuela Nacional de Protección Civil, que reflejan lo observado con foco en Iberoamérica. El artículo concluye con unas breves reflexiones que ilustran posibles estrategias para reforzar la cultura preventiva.

PALABRAS CLAVE

Cultura preventiva, Protección civil, Gestión del Riesgo de Desastre, Estrategia de Seguridad Nacional, Resiliencia

DISASTER RISK MANAGEMENT AND CIVIL PROTECTION IN SPAIN: CONTRIBUTIONS FOR A CULTURE OF PREVENTION

ABSTRACT

The normative-legal development of civil protection, training and the promotion of a culture of prevention are some of the key elements to achieve more resilient communities and improve disaster prevention. This article offers a reflexive introduction to most recent initiatives for the promotion of these key civil protection's elements in Spain. The review carried out has focused on the references on these topics in the National Security Strategy, the Law of the National System of Civil Protection and the work carried out on training by the National School of Civil Protection. In the first part, three key concepts are reviewed: culture of prevention; resilience capacity; and disaster risk management. The second part analyzes the legal system and national security strategies developed for civil protection, including the work done by the National School of Civil Protection, during 2018. Finally, some actions by the General Directorate of Civil Protection and Emergencies, and the National School of Civil Protection, are introduced to reflect what has been discussed –with focus on Ibero-America. The article concludes with some brief reflections that illustrate possible strategies to reinforce the culture of prevention.

KEYWORDS

Culture of prevention, Civil protection, Disaster Risk Management, National Security Strategy, Resilience

1. Centro de Gestión de Emergencias Municipal, Policía Local de Ciutadella de Menorca, España.
2. Escuela Internacional de Doctorado, Universidad Nacional de Educación a Distancia UNED, Madrid, España.
3. Escuela Nacional de Protección Civil, Dirección General de Protección Civil y Emergencias, Ministerio del Interior, Madrid, España.
4. Departamento de Geodinámica, Estratigrafía y Paleontología, Facultad de Ciencias Geológicas, Universidad Complutense, Madrid, España.
5. Departamento de Historia de la Educación y Educación Comparada, Facultad de Educación, Universidad Nacional de Educación a Distancia UNED, Madrid, España.

*Autor de correspondencia: joseppastrana@msn.com

RECIBIDO

12 de marzo de 2019

ACEPTADO

30 de abril de 2019

PUBLICADO

1 de julio de 2019

Formato cita

Recomendada (APA):

Pastrana Huguet, J., Potenciano de la Heras, A. & Gavari Starkie, E. (2019). Gestión del riesgo de desastres y protección civil en España: Aportes para el desarrollo de una cultura preventiva. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 3(2), 44-57.



Todos los artículos publicados en REDER siguen una política de Acceso Abierto y se respaldan en una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres (REDER)

Diseño: Lupe Bezzina
Tipografía: Hospital

INTRODUCCIÓN

La cultura, la formación y la educación constituyen la base fundamental para el progreso de una comunidad. La cultura preventiva se manifiesta como un comportamiento común de la sociedad aprendido para responder asertivamente a las situaciones de peligro que se le pudieran presentar. El desarrollo de una cultura preventiva debe implementarse mediante la gestión del riesgo a través de la prevención y la atención en protección civil y emergencias cuya responsabilidad compete especialmente a los poderes públicos por ser un derecho de todas las personas que conforman la sociedad. Para ello los Estados se deben dotar de instrumentos legislativos que regulen cómo proteger a sus ciudadanos en el ámbito de la protección civil y gestión de emergencias. Fortalecer una cultura preventiva debe ser un proceso permanente, integrador e integrado que requiere todo el esfuerzo de todos los sectores, incluidas las instituciones públicas y la sociedad civil, representadas por asociaciones como las organizaciones empresariales, de trabajadores y otros colectivos.

Este artículo pretende ser una aproximación a las iniciativas para la promoción de la cultura preventiva en el ámbito de la protección civil en España. La investigación se ha centrado en las referencias sobre este tópico mediante el análisis de contenido, de tipo cualitativo, centrado fundamentalmente en los siguientes documentos: las Estrategias de Seguridad Nacional (Presidencia del Gobierno de España, 2011; 2013; 2017), la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil (2015) y la labor realizada desde la Escuela Nacional de Protección Civil, plasmada a través de sus publicaciones. En el artículo se han omitido las iniciativas en la promoción de la cultura preventiva que se están desarrollando en las Comunidades Autónomas y a nivel local, obviando también las desarrolladas en el ámbito educativo reglado, no por carecer de importancia, si no muy al contrario, porque por su profusión y enfoques diversos sería difícil compendiar estos niveles en un solo documento. Nos centraremos, por tanto, en el nivel más alto de gestión, constituido por los estamentos y legislación a nivel nacional.

El presente artículo se inicia con algunas reflexiones sobre los tres conceptos que consideramos clave para entender la implicación del Sistema Nacional de Protección Civil como agente promotor de la cultura preventiva. Es por ello que se analiza el concepto de 'cultura preventiva', focalizándolo desde la perspectiva de la protección civil y gestión de emergencias, el cual está intrínsecamente relacionado con la autoprotección ciudadana. Seguidamente se reflexiona sobre el concepto de resiliencia a partir de las aportaciones realizadas desde las Naciones Unidas. Por último, se ha realizado una revisión bibliográfica de la evolución de la Gestión del Riesgo de Desastre (GRD) desde los años sesenta hasta nuestros días, y analizando su ciclo desde el momento de la ocurrencia de un desastre hasta el momento actual en el que se da prioridad a la prevención. Un modelo de gestión que ha ido evolucionando a partir de las recomendaciones de las tres Conferencias Mundiales en Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) celebradas hasta el momento en Japón (Yokohama en 1994, Kobe en 2005 y Sendai en 2015) y cuyo resultado último ha sido el nuevo Marco de Acción de Sendai¹.

La segunda parte se centra en el análisis de la Estrategia de Seguridad Nacional desarrollada en España y cómo desde ésta se expone como aspecto relevante la concienciación ciudadana en el ámbito de la protección ante emergencias y catástrofes para una gestión del riesgo eficaz. Se analiza el enfoque de la cultura preventiva en la actual Ley del Sistema Nacional de Protección Civil y en la Estrategia. Se realiza una breve descripción de las estructuras en capacitación de los profesionales de protección civil y la incorporación en el sistema educativo formal de formación profesional. Mediante la revisión bibliográfica de los documentos publicados por la Escuela Nacional de Protección Civil se ha estudiado además la labor realizada en la promoción de la cultura preventiva, centrándonos en las actividades formativas y de promoción desarrolladas durante el año 2018. Y finalmente, entre las acciones realizadas desde España en el ámbito internacional para el fortalecimiento de la prevención ante desastres se exponen dos acciones cuyo foco ha sido Iberoamérica. Llevadas a cabo en los últimos años por la Dirección General de Protección Civil y Emergencias y la Escuela Nacional de Protección Civil.

El artículo concluye con unas breves reflexiones acerca de los elementos estudiados en el Sistema de Protección Civil español con el fin de ilustrar sobre posibles estrategias para reforzar la cultura preventiva en nuestro país. Se espera que este artículo sirva para una revisión del caso español para una mayor promoción desde nuestras instituciones de iniciativas de concienciación ciudadana y el fomento de la responsabilidad ante el riesgo desde el actual Sistema Nacional de Protección Civil para lograr comunidades más resilientes ante los retos futuros.

1. Los resultados de las tres Conferencias Mundiales en Reducción de Riesgos de Desastres han sido estos tres marcos de acción: la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro de 1994, el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015 y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

EL CONCEPTO DE CULTURA PREVENTIVA

En el año de 1982 en la Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales realizada por la UNESCO en referencia a la cultura se declaró:

“La cultura puede considerarse actualmente como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias”

Declaración de México sobre las Políticas Culturales (UNESCO, 1982, p.1)

Podríamos considerar el concepto de cultura como la asimilación de una forma de vida que tienen en común un grupo de personas que configuran una sociedad. La cultura constituye la base fundamental para el progreso de los pueblos; es por ello que las naciones avanzan al ritmo de sus adelantos científicos y tecnológicos. Esta forma de vida implica necesariamente la adopción de mecanismos de protección por parte de las sociedades ante las posibles amenazas que pudieran producirse y afectar a su modo de vida, ya fueran de origen natural o antrópico, constituyendo uno de los pilares sobre el que se sustenta cualquier comunidad para poder subsistir, adaptarse a las amenazas y evolucionar ante ellas.

La cultura preventiva es un concepto que de forma genérica podríamos definir como el conjunto de actitudes y creencias positivas sobre salud, riesgos, accidentes, enfermedades y medidas preventivas (Martínez, 2017). La cultura preventiva se construye a partir de los compromisos individuales de cada uno de los integrantes de una comunidad, combinándose el liderazgo y el apoyo de las instituciones con el compromiso y la participación de la ciudadanía. Al aplicar el concepto en el ámbito de la Protección Civil la expresión se amplía a todos los momentos de la vida cotidiana y a todos los miembros de la comunidad. De este modo, cultura preventiva se entiende como la interiorización, por parte de cualquier persona, de un patrón de conducta que le permita prevenir los riesgos mediante sus acciones y decisiones, o ante una situación potencial de peligro. En la cultura preventiva la seguridad no se trata de una imposición ni una concesión a la sociedad, se trata de un valor que implica la adquisición de hábitos y actitudes ante situaciones que se pudieran considerar peligrosas, que aporten confianza a las personas y forme parte de nuestro día a día para fortalecer la resiliencia (Martínez, 2017).

Como menciona Sánchez (2006), la cultura preventiva debe ser una acción permanente y continua, que debe tener un efecto en la sociedad, proponiendo la responsabilidad de la ciudadanía, bien con respecto a la disposición particular de cooperación y serenidad ante la existencia de cualquier tipo de riesgos, como de los riesgos en particular, incidiendo especialmente el campo de la actitud. Concienciar a la población es un factor imprescindible para una reducción eficaz del riesgo frente a emergencias y desastres. Su desarrollo se logra, entre otras medidas, mediante campañas educativas de sensibilización, informando a través de los medios de comunicación, o desarrollando acciones comunitarias o participativas.

Entre los objetivos esenciales a alcanzar en materia de protección civil se encuentra el conseguir que la población tome conciencia de la necesidad de prevenir las diferentes situaciones de riesgo, así como lograr transmitir qué tipo de actuaciones deben realizarse, si dichas situaciones llegaran a producirse, con el objeto de atenuar las consecuencias en los primeros momentos, hasta que los poderes públicos se hagan cargo de estas. Es primordial que la población en situación de riesgo reciba instrucciones, cifras, datos e información relevante que permitan calmar los ánimos y afrontar el riesgo para garantizar su supervivencia. Estos son objetivos específicos de lo que se conoce como autoprotección ciudadana (Ardilla, 2007).

Como se refiere desde la Dirección de Atención de Emergencias y Meteorología del Departamento de Interior del Gobierno Vasco (2011), “cuando hablamos de Autoprotección estamos hablando de prevención y control de riesgos inherentes a las actividades humanas o del entorno natural, tecnológico, social, etc.” (p. 19). Sensibilizar hacia la Autoprotección es una tarea lenta que requiere un proceso y un método planificado, hasta conseguir que las conductas preventivas estén totalmente interiorizadas por la población. Para alcanzar este objetivo es fundamental educar a la población y favorecer la implantación de una cultura preventiva, porque, a través de ella se puede favorecer un cambio en la ciudadanía en la percepción del riesgo.

LA CAPACIDAD DE RESILIENCIA

La capacidad de las sociedades humanas para hacer frente a los desastres se encuentra condicionada por las fortalezas y debilidades que se presentan dentro de una sociedad. Estas fortalezas y debilidades se encuentran condicionadas por la resiliencia, que es la capacidad de adaptación de un ser vivo frente un agente perturbador o un estado o situación adversos (Twigg, 2009). Como concepto, la resiliencia tiene una amplia variedad de significados y definiciones, las referencias a la resiliencia se pueden encontrar en una variedad de disciplinas como arte, literatura, derecho, psiquiatría, psicología, educación o ingeniería. La resiliencia está fuertemente determinada por factores socioculturales y psicológicos, como la percepción del riesgo, las barreras cognitivas y los valores personales o culturales. A través de su experiencia de primera mano en un campo de exterminio nazi, el psiquiatra Viktor Emil Frankl (1985) nos habla sobre la fuerza del espíritu y la responsabilidad con la búsqueda del significado como la motivación principal. La resiliencia se convierte en una de las consecuencias de encontrar un significado para la vida y sobreponerse ante las adversidades. En el campo de la educación, Muñoz y De Pedro (2005) lo definen como un proceso, un conjunto de fenómenos armonizados, en el que el sujeto se introduce en un contexto emocional, social y cultural. Se caracteriza por un conjunto de procesos sociales e intrapsíquicos que permiten llevar a una vida saludable, viviendo en un entorno insano.

En el ámbito de la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD), la resiliencia es un concepto que ha jugado un papel importante, especialmente desde el siglo XXI. Djalante y Thomalla (2010) identificaron hasta 38 documentos marco propuestos por organizaciones e instituciones internacionales que incorporaron el concepto de resiliencia. Ulloa (2011) define la resiliencia como:

“La capacidad que tiene una sociedad o un ecosistema de absorber el impacto negativo de un evento adverso y recuperarse del mismo. El concepto va ligado al de seguridad humana en el sentido que aquellas comunidades que se consideran más seguras son también las más resilientes”.

(Ulloa, 2011, p.12)

Como podemos observar la resiliencia ha adquirido una gran relevancia y se ha convertido en parte de la práctica, las políticas de los Estados y los negocios, desde el alivio de la pobreza hasta los marcos de políticas y estrategias comerciales para anticipar y responder al cambio y la crisis, no solo para sobrevivir, sino también para evolucionar (Folke, 2016) incorporándose plenamente y siendo uno de los factores fundamentales en el ámbito de la RRD.

La Dirección General de Protección Civil y Emergencias (2013) señala que actualmente viene utilizándose el concepto de resiliencia, para designar la capacidad de una sociedad, resistiendo o cambiando, con el fin de mantener un nivel aceptable en su funcionamiento, una vez ocurrido un fenómeno o suceso peligroso. Siendo una comunidad organizada, formada e informada, la resiliencia es el recurso más idóneo para hacer frente a los momentos más difíciles de cualquier emergencia o desastre (Ulloa, 2011). Es por ello que, y especialmente en el ámbito de la RRD, la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política (España, 2013a, p. 97924).

Actualmente, según la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) y aprobado por las Naciones Unidas en 2017, se define la resiliencia como:

La “capacidad que tiene un sistema, una comunidad o una sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse, transformarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficiente, en particular mediante la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas por conducto de la gestión de riesgos”.

(Naciones Unidas, 2017, p.23).

Para favorecer esa capacidad de resiliencia en esos momentos difíciles y favorecer el empoderamiento de la población ante estos escenarios, es necesario considerar una serie de factores que permitan continuar avanzando y, establecer de manera sostenible estrategias y acciones sociales que permitan mitigar las consecuencias de los desastres, ya fueran originados por causas naturales y/o tecnológicas. Es por ello que es necesario entenderlos en el contexto de los procesos en virtud de los cuales la comunidad afectada entra en interacción con el entorno que ocupa y sobre el cual interviene, procurando un cambio de actitud respecto al ecosistema que ocupa la comunidad, con lo que aumentará esta capacidad de resistencia en la población y les

permitirá anticiparse y recuperarse ante los efectos de un desastre. Ese cambio de actitud debe concretarse mediante acciones educativas que permitan influir en la forma de percibir la realidad, comprenderla, interpretarla y de reaccionar ante ella.

En el marco de acción para la implementación de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (UNISDR, 2001) se señalaba que, la reducción de estos riesgos se puede lograr mediante: La concienciación pública, el compromiso de las autoridades públicas, el establecimiento de sociedades y redes intersectoriales y el conocimiento científico. En cuanto la concienciación proponía como objetivo para el siglo XXI:

“Incrementar la conciencia pública sobre los riesgos que los peligros naturales y los desastres tecnológicos y ambientales relacionados con los mismos representan para las sociedades y las economías. Se incluye, asimismo, la concientización sobre las soluciones existentes para reducir la vulnerabilidad frente a estos peligros, con el propósito de edificar una comunidad global dedicada a transformar la prevención de los peligros y los desastres en un valor público”

(UNISDR, 2001, p.7).

LA GESTIÓN DEL RIESGO

La Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) como concepto ha ido evolucionando desde los años sesenta en la que se utilizaba el concepto de Administración o Manejo de Desastres en el que la prioridad era paliar los daños en el momento de producirse el evento desastroso, hasta el momento actual en el que se da prioridad a la prevención. Como menciona Talavera (2013) “la gestión integral del riesgo ha sido el paradigma doctrinal del último cuarto de siglo pasado y guía para la organización de la respuesta gubernamental desde el Estado-nación” (p.30). En 1987, las Naciones Unidas proclamó el *Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN)* para el periodo de 1990 a 1999, propiciando la creación del marco global para el riesgo y la gestión de desastres. Si bien es a partir de la última mitad de los años noventa del siglo XX e inicios del siglo XXI cuando el concepto adquiere mayor relevancia, especialmente a partir de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres celebrada en Kobe en 2005 y la aprobación del Marco de Acción de Hyogo. Con este Marco de Acción el foco de atención se situaba en la gestión del riesgo de desastre. Hasta ese momento se había avanzado en la gestión del riesgo de desastres en el momento en que se producían estos peligros naturales, pero no habían sido enfocados en la prevención de estos eventos. Narvaéz et al. (2009) definen la GRD como:

“Un proceso social cuyo fin último es la previsión, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con, e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles”.

(Narvaéz et al., 2009, p.33).

Según estos autores la gestión del riesgo abarca diversas formas de intervención; desde la formulación e implementación de políticas y estrategias, hasta acciones e instrumentos concretos de reducción y control que protejan los derechos de los ciudadanos ante situaciones de riesgo. Admite distintos niveles de intervención, por lo que precisa la existencia de sistemas o estructuras organizacionales e institucionales que representen estos niveles. Entre estas acciones a implementar debe incluirse como prioridad la promoción de la cultura preventiva en las comunidades.

Con el nuevo Marco de Acción de Sendai 2015–2030 se reivindica un modelo de GRD con especial incidencia en la prevención:

“Implementando medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional que prevengan y reduzcan el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y la recuperación y refuercen de ese modo la resiliencia”.

(UNISDR, 2015, p.12)

Según la terminología del grupo de trabajo intergubernamental de Naciones Unidas (2016) La GRD es:

“La aplicación de políticas y estrategias de reducción del riesgo de desastres con el propósito de prevenir nuevos riesgos de desastres, reducir los riesgos de desastres existentes y gestionar el riesgo residual, contribuyendo con ello al fortalecimiento de la resiliencia y a la reducción de las pérdidas por desastres”.

(Naciones Unidas, 2016, p.16).

Como mencionan Ávila y González (2015), en numerosos países, la gestión está a cargo de instituciones gubernamentales cuya prioridad es la protección civil, donde la reducción de la vulnerabilidad mediante la intervención en las condiciones que hacen a la población susceptible de ser dañada por un evento se convierte en un elemento crucial de trabajo. Siguiendo estas líneas de actuación podemos citar el actual sistema de protección civil en España con la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (España, 2015a) o las Estrategias de Seguridad Nacional.

LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL EN EL ÁMBITO DE LAS EMERGENCIAS Y CATÁSTROFES

La Seguridad Nacional es definida en la Ley de Seguridad Nacional del 2015 como:

“La acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos”.

(España, 2015b, p.87108)

En España, la primera estrategia en la Seguridad Nacional se inició en el año 2011 con la publicación de la *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos* (Presidencia del Gobierno de España, 2011). Desde un concepto de seguridad integral su objetivo era garantizar la seguridad del Estado y de los ciudadanos, basándose en el análisis de los intereses españoles, en un estudio de las amenazas y riesgos que pudieran comprometer al país y desarrollando unas líneas de acción para responder a estos, que ha ido evolucionando con las siguientes Estrategias en función de las amenazas y riesgos enmarcadas en una triple dimensión: La española, europea y global.

La *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido* del año 2013 planteaba como objetivo en el ámbito de la protección ante emergencias y catástrofes, el “establecer un Sistema Nacional de Protección de los ciudadanos que garantizase una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, fuera ésta accidental o intencionada” (Presidencia del Gobierno de España, 2013a, p. 49). Entre las líneas de acción estratégica propuestas para alcanzar este objetivo estaba la “promoción de una cultura de prevención entre los ciudadanos, que incluirá conocimientos y actitudes de autoprotección, reforzando las capacidades de resiliencia ante emergencias súbitas e inesperadas. También se promoverán programas de educación para la prevención en centros escolares” (Presidencia del Gobierno de España, 2013a, p. 49).

En el año 2017 se publicó la *Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Un proyecto compartido de todos y para todos*, en sustitución de la del año 2013 (Presidencia del Gobierno de España, 2017). Uno de los motivos para esta nueva Estrategia de Seguridad Nacional era la necesidad del Estado español de adaptarse a la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea presentada en 2016 (Morales, 2017). La Estrategia incluye cinco objetivos generales a todos los ámbitos y se materializa el principio de unidad de acción. Incluye dentro de los objetivos generales la promoción de la *Cultura de Seguridad Nacional* propia de una sociedad como la española (Presidencia del Gobierno de España, 2017, p. 83). Los principales desafíos para la seguridad nacional que establece son los siguientes: la inestabilidad económica y financiera, la vulnerabilidad energética, los flujos migratorios irregulares, las emergencias y catástrofes, las epidemias y pandemias y finalmente los efectos derivados del cambio climático (Presidencia del Gobierno de España, 2017, p. 72-78).

En el ámbito de las emergencias y catástrofes manifiesta que siguen siendo uno de los principales desafíos del mundo moderno. La nueva Estrategia de Seguridad Nacional (Presidencia del Gobierno de España, 2017) cifra en cuatro los factores que están potenciando este desafío: El incremento de población urbana en zonas de peligro ambiental o antrópico; La vulnerabilidad de la infraestructura económica y tecnológica; La degradación de los ecosistemas; Y el incremento de magnitud y frecuencia de algunos fenómenos adversos a consecuencia del cambio climático (Presidencia del Gobierno de España, 2017, p. 75). Ante este desafío, una vez establecido un Sistema Nacional de Protección Civil plantea como nuevo objetivo la consolidación de este Sistema “como instrumento integrador de todas las capacidades de España para gestionar la respuesta ante emergencias y catástrofes y asegurar su integración bajo el Sistema de Seguridad Nacional” (Presidencia del Gobierno de España, 2017, p. 113). Entre sus nuevas líneas de acción podemos destacar la de “fomentar la colaboración público-privada, especialmente en materia de prevención” y la de “promover la coordinación y cooperación internacional en materia de protección civil, con especial atención al mecanismo de protección civil de la UE y la Estrategia Internacional de Reducción del Riesgo de Desastres de la ONU, así como, de forma bilateral, con terceros países” (Presidencia del Gobierno de España, 2017, p. 114).

Con la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional y la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil en el año 2015 se cumplía el objetivo fijado en La Estrategia de Seguridad Nacional. Con estas leyes, España se ha adaptado a las recomendaciones de la Unión Europea y cuenta con un sistema equiparable al de los países más avanzados y desarrollados en la materia como pudiera ser Japón, estableciendo e implementando las políticas necesarias para enfrentarse las amenazas que nos afectan, de conformidad con el anterior Marco de Acción de Hyogo y el actual Marco de Sendai. Además, el pasado 30 de abril de 2019 se publicó la Estrategia Nacional de Protección Civil en la que se especifica que se debe “fortalecer las políticas de educación, formación y autoprotección de los ciudadanos, promoviendo una cultura preventiva” (Ministerio de la Presidencia, 2019). Con estas leyes y estrategias, España dispone de un sistema que ordena las acciones y políticas públicas en torno a los diferentes procesos del ciclo de las emergencias a través de la anticipación, la prevención, la planificación, la respuesta inmediata y la recuperación.

LA LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL DE 17/2015

Los poderes públicos y las instituciones vinculadas a la gestión de riesgos y emergencias tienen entre sus obligaciones la difusión entre la población de los riesgos existentes y cómo prevenirlos o minimizar sus consecuencias. En los últimos años ante los nuevos retos de futuro se han creado diversas iniciativas relacionadas con la gestión de emergencias y protección civil en el territorio español como la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil del año 2015 o, en el ámbito autonómico, el reciente Decreto Legislativo 1/2017 aprobado por el Parlamento Vasco. El texto de Ley de Gestión de Emergencias pretende ordenar y coordinar las actuaciones de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la prevención y gestión de emergencias ante situaciones de riesgos colectivos graves, catástrofe y calamidad pública, así como en otros casos de urgencia o emergencias. En este sentido, las Comunidades Autónomas asumen un gran peso en materia de protección civil, correspondiéndoles la mayor parte de los instrumentos de planificación e intervención. Hay que indicar que todas las leyes autonómicas vigentes en materia de protección civil o de gestión de emergencias tienen una estructura similar.

Las leyes de protección civil en España, así como sus distintas normas básicas, o los respectivos Planes Especiales, han puesto de manifiesto su función como promotores de la cultura preventiva desde que la ley 2/1985 de Protección Civil (España, 1985) indicara hace tres décadas el camino a seguir. En las leyes españolas, el sistema de protección civil y los distintos organismos que lo conforman, tienen un papel central a la hora de promocionar una conciencia social entre la ciudadanía en torno a los diferentes riesgos a los que pudiéramos enfrentarnos y al fomento de una cultura general de prevención. Y lo han de hacer, según estos textos legales, mediante la sensibilización, la información, y la promoción de la concienciación respecto a determinadas actitudes fomentando una cultura preventiva entre sus ciudadanos.

A través de las décadas y de las sucesivas regulaciones, se ha visto como esa referencia a la información se hacía más amplia y detallada, se especificaban sus formas y sus contenidos, y finalmente, con la llegada de la Ley 17/2015 del Sistema de Nacional de Protección Civil (España, 2015a), se vincula de forma directa la difusión de la información con la contribución a una cultura preventiva en nuestra sociedad. Como aportaciones más destacables de esta ley se encuentran: El

fortalecimiento de la actividad preventiva, mediante la creación de un fondo de prevención; El reconocimiento de los derechos de protección en caso de catástrofe, de información sobre riesgos y medidas de prevención y de participación ciudadana en la elaboración de normas y planes de protección civil; Previsiones para el más rápido restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada, mediante la declaración de zona afectada gravemente por una emergencia.

La Ley 17/2015 (España, 2015a) regula un conjunto mínimo de derechos y deberes de los ciudadanos en la protección civil, y unos principios de actuación de los poderes públicos respecto a los mismos, que se precisan en sus normas de desarrollo. El texto pone de relieve que “el ciudadano no sólo es el destinatario de la acción pública dirigida a prevenir y afrontar las situaciones de emergencia, sino que se convierte en el centro del sistema de protección civil y que le corresponden derechos y deberes específicos que tienen directo encaje en la Constitución española” (España, 2015a, p. 57411).

Con la Estrategia de Seguridad Nacional del año 2013 y llegada de la Ley 17/2015, del 9 de Julio del Sistema Nacional de Protección Civil, en España la cultura preventiva en el ámbito de la protección civil y emergencias adquiere un papel relevante. La Ley 17/2015 incorpora, dentro de sus políticas de prevención, la promoción de la cultura preventiva mediante programas de sensibilización e información a los ciudadanos, teniendo en cuenta especialmente, la educación desde edades tempranas, incidiendo en la promoción y formación de la cultura preventiva en los centros escolares. La cultura preventiva pasa a adquirir un papel predominante como mecanismo de prevención y defensa frente a los riesgos. Siendo los poderes públicos los máximos responsables de la promoción de esta conducta entre todos los estamentos de la sociedad, procurando la interiorización de esas buenas prácticas preventivas en nuestra vida cotidiana.

En este contexto, en el artículo 1 de la Ley 17/2015 del Sistema Nacional de Protección Civil establece:

“La protección civil, como instrumento de la política de seguridad pública, es el servicio público que protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada”.

(España, 2015a, p.57415)

El derecho a la información incluye el derecho a tener en cuenta las percepciones, interpretaciones y puntos de vista de los distintos agentes sociales como elementos para construir una visión compartida del desastre y de la situación de la comunidad dentro de él. En esta gestión es fundamental que se transfiera información fiable a la población sobre la magnitud del evento suscitado, y la posibilidad de manifestación de otros eventos relacionados. Contemplando este derecho la Ley 17/2015 del Sistema Nacional de Protección Civil establece que “Todos tienen derecho a ser informados adecuadamente por los poderes públicos acerca de los riesgos colectivos importantes que les afecten, las medidas previstas y adoptadas para hacerles frente y las conductas que deban seguir para prevenirlos” (España, 2015a, p. 57417). En su punto dos del artículo seis expone: “Dichas informaciones habrán de proporcionarse tanto en caso de emergencia como preventivamente, antes de que las situaciones de peligro lleguen a estar presentes” (España, 2015a, p.57417).

La ley 17/2015 entiende la formación como un mecanismo de coordinación y un instrumento vertebrador del Sistema Nacional de Protección Civil. Establece que todos los agentes implicados en las tareas de protección civil deben recibir una formación adecuada, armonizando los correspondientes sistemas, métodos y títulos para garantizar la interoperabilidad de los agentes de la protección civil. Con la Ley 17/2015 del Sistema Nacional de Protección Civil se apuesta decididamente por la formación y desarrollo de la competencia técnica de los recursos humanos del Sistema dedicando el Título III a esta materia, cuestión que había sido omitida hasta este momento (Vallejo, 2017).

LA FORMACIÓN EN PROTECCIÓN CIVIL

Como menciona Vallejo (2017) se considera que uno de los pilares estratégicos para la protección civil es la formación. En España instituciones como la Dirección General de Protección Civil y Emergencias u otras análogas en el ámbito autonómico han creado estructuras específicas destinadas a capacitar a profesionales en protección civil y emergencias e informar y educar a

sus ciudadanos ante las situaciones de riesgo u emergencia que pudieran producirse. Para ello se han creado instituciones encargadas de impartir esta formación como la Escuela Nacional de Protección Civil u otras de ámbito autonómico y local en la que se imparten formaciones destinadas a la capacitación de personas en el ámbito de la protección civil y emergencias y para concienciar en autoprotección y cultura preventiva al resto de los ciudadanos.

La formación en protección civil y emergencias en España es una competencia compartida entre los organismos de Educación, Empleo y Protección Civil dependientes de los tres niveles de la Administración Pública: Administración General del Estado, Administración Autonómica y Administración Local. Estas administraciones son las responsables de impartir los títulos aprobados de Protección Civil, los certificados y la capacitación continua. En el ámbito educativo formal debemos destacar la implantación desde el año 2013 en el sistema de Formación Profesional del Técnico en Emergencias en Protección Civil y el Técnico Superior en Coordinación de Emergencias y Protección Civil, regulados en los Reales Decretos 906/2013 (España, 2013b) y 907/2013 (España, 2013c). Estos grados de formación profesional se encuentran englobados en la Familia Profesional de Seguridad y Medioambiente, en el Nivel de Formación Profesional de Grado Medio y Superior, desarrollados en dos cursos académicos. Actualmente, las familias profesionales se encuentran reguladas en el Real Decreto 1128/2003, por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (España, 2003, p.34296).

LA ESCUELA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

La Escuela Nacional de Protección Civil (ENPC) fue creada por el Real Decreto 901/1990 (España, 1990), y depende orgánica y funcionalmente de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias y Emergencias del Ministerio del Interior. Su objetivo es responder a las necesidades formativas de los recursos humanos del Sistema Nacional de Protección Civil para contribuir al mantenimiento y mejora de sus capacidades para gestionar el riesgo e intervenir ante una emergencia.

La ley 17/2015 de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, le asigna la formación del personal de Protección Civil de la Administración General del Estado y de otras entidades con las que mantiene colaboración (España, 2015a). Su plan de formación se ocupa de las áreas de conocimiento de análisis y prevención de riesgos, planificación, intervención operativa y rehabilitación en catástrofes, así como las áreas de formación general e internacional (España, 2015a, p. 57428). La ley, concibe a la Escuela Nacional de Protección Civil (ENPC) como elemento vertebrador de la formación especializada y de mandos de alto nivel, y se le encomienda colaborar con los centros de formación de Protección Civil de las otras Administraciones Públicas, así como impartir y fomentar el reconocimiento de títulos oficiales de formación profesional y certificados de profesionalidad relacionados con Protección Civil (España, 2015a, p. 57428).

Desde la ENPC se imparte formación a profesionales pertenecientes a los tres niveles de Administración Pública: Administración General del Estado, Administración Autónoma y Administración Local. Sus instalaciones sirven de foro de encuentro entre técnicos y especialistas en las disciplinas relacionadas con la gestión de riesgos y emergencias y el desarrollo de la cultura social de la prevención y autoprotección ciudadana. La Escuela contribuye a la formación del personal de los servicios y entidades que conforman el sistema. Además, desde esta institución se completa la formación que proporcionan otras instituciones formativas y promueve la adopción de criterios y metodologías que faciliten la coordinación y mejoren la eficacia del trabajo conjunto entre grupos de intervención o diferentes servicios públicos. Entre las funciones de la Escuela se encuentra la promoción de la cultura preventiva a la ciudadanía.

Para llevar adelante esta actividad docente, la Escuela cuenta con coordinadores de la Dirección General de Protección Civil, incluida la propia Escuela Nacional, Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno, cuerpos de bomberos de Comunidades y Ayuntamientos, de la Escuela de Salvamento y Detección de Perros, Cruz Roja, Asociación Nacional de Agrupaciones de Voluntarios, Consejo de Seguridad Nuclear, RENFE, ADIF, entre otros. Los coordinadores son los responsables de organizar y supervisar los cursos impartidos, y que los programas se adapten a los objetivos previstos y a los procedimientos de gestión y seguridad.

En el año 2018 la Escuela ofertó un total de 160 actividades formativas, de carácter teórico-práctico, destinadas a distintos grupos profesionales del Sistema Nacional de Protección Civil y voluntarios de protección civil. Entre estas actividades formativas, con el fin de concienciar a la población infantil, entre el 16 y 20 de abril se realizó la "Semana de la Autoprotección en escolares", destinada a estudiantes de 3º a 5º de primaria. Las actividades programadas desde la Escuela se

clasifican en módulos y sub-módulos que comprenden las actuaciones del ciclo integral del riesgo y emergencias, consistentes en actividades formativas relacionadas con: El análisis y prevención de riesgos, la planificación, operaciones en emergencias y rehabilitación. Igualmente, se incluye un módulo sobre formación general sobre fundamentos de la Protección Civil, y un módulo internacional de actividades en colaboración con otros países.

Entre las actividades realizadas desde la Escuela Nacional de Protección Civil se han realizado formaciones específicas con el fin de promocionar la 'cultura preventiva'. Se realizó una formación denominada "Fomento de la Cultura Preventiva en Escolares" destinada a capacitar a voluntarios de protección civil de una duración de 15 horas de forma presencial. Su objetivo era capacitar en los métodos y técnicas didácticas más adecuadas a utilizar en los centros escolares para captar la atención de los estudiantes según sus edades al mismo tiempo que sus objetivos pedagógicos fueran cubiertos. Se introdujeron conocimientos básicos necesarios a transmitir a los centros escolares en materia de autoprotección y reacción ante una situación de emergencia, así como se transmitió al voluntario de protección civil la importancia de concienciar a la comunidad escolar en conductas de autoprotección.

Otra de las formaciones realizadas ha sido el curso denominado "Información a la población en situaciones de riesgo y emergencia. Cultura Preventiva y Resiliencia", dirigido a profesionales que desarrollan tareas preventivas dentro del sistema de protección civil e instituciones implicadas: Gestores de emergencias de las instituciones del sistema de protección civil; directivos, jefes de programas, técnicos y expertos; Responsables del diseño e implantación de programas de información a la población sobre riesgos y planes de emergencia en los distintos ámbitos territoriales; Miembros de Gabinetes de Comunicación de los planes de emergencia del ámbito de la protección civil; y profesionales de la Psicología, Sociología y Trabajo Social de los ámbitos educativo y sanitario que realicen tareas de información y comunicación preventiva con la población.

Este curso de 30 horas presenciales resalta la importancia de la información preventiva a la población como elemento esencial del sistema de protección civil, fomentando la resiliencia social ante desastres, y planteando la información a la población como estrategia integrada en todo ciclo de emergencias y desastres como factor de eficacia en la gestión de emergencias. También plantea la reflexión sobre la formación y capacitación a profesionales de la emergencia en distintos ámbitos, como instrumento eficaz para el desarrollo de la resiliencia del propio sistema de protección civil y las diferencias que puede haber entre programas de formación y programas de información a la población.

ACCIONES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

En el ámbito internacional la Dirección General de Protección Civil y Emergencias y la Escuela Nacional de Protección Civil han organizado diferentes actividades, cursos, ejercicios y simulacros, englobadas dentro del Programa Formativo del Mecanismo Europeo de Protección Civil. En el ámbito iberoamericano se coordinan diversas actividades en el marco del Plan INTERCOONECTA en colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID). Entre las acciones realizadas por estas instituciones para el fortalecimiento de la prevención ante desastres, destacaremos las acciones realizadas dentro del "Programa de Formación para la Mejora de los Sistemas de Prevención, Planificación y Respuesta en la Gestión del Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe". Los objetivos de esta programación se enmarcan dentro de dos ámbitos generales interrelacionados, por una parte trata de dar respuesta a algunos de los objetivos del ámbito de la cooperación española para el desarrollo en países de América Latina y Caribe, y por otra parte trata de dar respuesta a algunos de los objetivos institucionales de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias en el ámbito internacional de cooperación y formación en materia de protección civil y, en este sentido, la línea de actuación de las actividades formativas propuestas tiene vinculación con dos de las áreas temáticas prioritarias de AECID en la región América Latina y Caribe: la gestión de riesgos para prevenir los desastres vinculados a los efectos adversos del cambio climático (adaptación), y la acción humanitaria con foco en respuesta ante desastres.

Estas temáticas, además de estar inspiradas en los marcos de acción en RRD de Naciones Unidas (Hyogo y Sendai), están vinculadas principalmente con dos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) especificados en la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2015):

- Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

- Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

Dentro de las actividades formativas en este ámbito iberoamericano, referidas de forma más concreta al fomento de la cultura preventiva y la participación ciudadana, podemos destacar dos acciones realizadas en 2015 y 2018.

Con la organización de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias (2015) del Ministerio del Interior español, se celebró del 6 de abril al 28 de mayo de 2015 la III Conferencia Virtual Iberoamericana. El tema de la Conferencia fue “La participación ciudadana y el fortalecimiento de la cultura preventiva en la reducción del riesgo de desastres”. La conferencia se estructuró en torno a cinco sesiones técnicas con la participación de 165 expertos, en las que se expusieron a través de la plataforma virtual varias ponencias de profesionales de diversos países iberoamericanos que fueron sometidas a discusión y debate entre los participantes. Los temas de las sesiones técnicas fueron los siguientes: La participación como derecho ciudadano; Legislaciones nacionales al respecto; Programas de información preventiva y participación ciudadana; Experiencia de participación ciudadana en simulacros de emergencia; Las tecnologías de la información y comunicación como instrumento para el fortalecimiento de la cultura preventiva y la participación ciudadana; Aportaciones del sistema educativo a la participación ciudadana para la gestión del riesgo de desastres.

Como resultado de la conferencia se acordó un documento con recomendaciones y conclusiones estructurado en 14 puntos. Toda la documentación de la Conferencia está editada en formato CD y se encuentra disponible en la página web de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias².

En el año 2018, a través del Plan INTERCOONECTA, en colaboración con la AECID, y dentro del Programa Formativo anteriormente mencionado, se realizó la primera edición del seminario virtual “La acción social en la gestión del riesgo de desastre: Cultura preventiva y Resiliencia”. El perfil de los participantes era el de personal diversos países iberoamericanos de los sistemas de protección civil y defensa civil locales, regionales y nacionales, con responsabilidad en el análisis, prevención, planificación, coordinación e intervención y recuperación en emergencias, con nivel de directivos, mandos intermedios, técnicos cualificados, expertos, entre otros.

La finalidad del seminario consistió en el análisis de estrategias para fomentar la cultura preventiva de los ciudadanos frente a riesgos y desastres, tomando como punto de partida la integración de los principios del Marco de Acción de Sendai, aprobados en la III Conferencia Mundial para la Reducción del Riesgo de desastres, con un enfoque de desarrollo de resiliencia como mecanismo esencial de prevención y afrontamiento eficaz y eficiente. En el mismo se alternaron exposiciones teóricas sobre diferentes contenidos, con debates entre los participantes para analizar y reflexionar sobre los temas tratados, aportar experiencias de cada uno de los países participantes, y proponer técnicas, acciones e instrumentos para hacer efectivo el desarrollo de programas para la mejora de la cultura preventiva y el aumento de la resiliencia, cuyo resultado final ha sido la elaboración de un documento de conclusiones de 19 puntos para servir como guía de trabajos futuros en el ámbito de la Reducción de Riesgos de Desastres³.

REFLEXIONES FINALES

En los últimos años, debido a los retos de futuro que se presentan, la mejora de las medidas preventivas ante riesgo de desastres, la promoción de una cultura preventiva y el fortalecimiento de sociedades resilientes se ha convertido en una necesidad para España. No se debe olvidar que ante las previsiones de aumento de los desastres –con una clara implicación climática– es necesario concienciar y preparar a la ciudadanía ante los retos a los que nos enfrentamos. En consonancia con estas nuevas prioridades y las recomendaciones internacionales se han ido creando estructuras para la promoción de una cultura preventiva entre nuestros ciudadanos. Esto se ve reflejado en la Estrategia de Seguridad Nacional, en la nueva legislación en el ámbito de la protección civil y en la capacitación de profesionales y ciudadanos que se está realizando desde distintas instituciones, incluida la Escuela Nacional de Protección Civil, siguiendo las directrices de los marcos de acción de Hyogo y Sendai.

Si bien se observan avances en la buena dirección con respecto al *Informe Nacional del Progreso en la Implementación del Marco de Acción de Hyogo* en España, publicado en marzo de 2015 con la aprobación de la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil y la nueva estrategia de seguridad nacional, las cuales han sido adaptadas a la revisión de las iniciativas de Naciones Unidas, la Unión

2. <http://www.proteccioncivil.es/publicaciones>

3. Pendiente de publicación

Europa y los compromisos asumidos en cuanto a cooperación internacional para la reducción del riesgo de desastres, el camino por recorrer sigue siendo largo. Desde nuestra visión, se necesitan muchas más acciones de promoción y capacitación ciudadana para una verdadera toma de conciencia ciudadana hacia la creación de sociedades resilientes. Esto implica seguir impulsando un cambio de actitud, por parte de las instituciones, más activa y continuada, en el que se promocionen hábitos y costumbres que favorezcan la implantación de esta cultura preventiva. Las distintas administraciones mediante la aplicación de políticas adecuadas tienen la obligación de informar, concienciar y proteger a sus ciudadanos de la nueva realidad ambiental y la dinámica natural de su hábitat, así como los riesgos surgidos por la interacción humana.

Asimismo, subyace la necesidad de introducir una base formativa sobre los peligros probables desde las bases educativas y los distintos medios de comunicación, conociendo los procesos naturales y su posible evolución, y desarrollar mejores estrategias que nos protejan frente a sus ocurrencias. Integrar desde la infancia estos conceptos formativos, así como las medidas de autoprotección para hacer frente a los mismos, e involucrando a los profesionales de la comunicación en las tareas de divulgación de estos conceptos, es sin duda un instrumento preventivo muy valioso. Se hace necesario, por tanto, un refuerzo de estos contenidos en los currículos educativos, complementado con la formación y concienciación a toda la ciudadanía, tal como se manifestaba en el Marco de Acción de Hyogo y se ratifica en el Marco de Sendai.

Una cultura preventiva eficaz debe ser capaz de adecuarse y adaptarse a los nuevos tiempos y a los nuevos peligros. Fortalecer una cultura preventiva debe ser un proceso permanente, integrador e integrado que requiere todo el esfuerzo de los 'poderes públicos' y todos los miembros que conforman una comunidad, teniendo en cuenta especialmente a los más vulnerables. La meta debe ser lograr comunidades resilientes ante los desastres a través de la implantación de una cultura preventiva que permita a los ciudadanos prevenir, protegerse y responder ante los riesgos que pudieran afectarles. Esto debe lograrse aplicando medidas adecuadas en concienciación, mediante la formación para el desarrollo de capacidades y cambios de hábitos y costumbres, donde la prevención y mitigación de riesgos sea una prioridad.

La formación y el fomento de la cultura preventiva se convierten así en instrumentos primordiales. A partir del conocimiento de nuestro entorno y de las herramientas de que disponemos para protegernos de los peligros, podremos acercarnos a un verdadero estatus resiliente como sociedad. La educación, la formación y la información a la población frente a los riesgos con los que conviven puede llegar a compensar, en cierta medida, la exposición al peligro y las barreras económicas y de recursos disponibles en cuanto al afrontamiento de estos. Mejorando los sistemas de comunicación interna a la población, reforzando la formación, mejorando la coordinación ante una emergencia, se puede conseguir el fortalecimiento de una estructura social frente al riesgo y llegar a reducir el impacto causado por los desastres.

REFERENCIAS

- Ardilla Bonilla, J., (2007). Contribución a la cultura preventiva. Suplemento temático *Biometría: Seguridad Corporativa y Protección del Patrimonio. Seguridad Pública y Protección Civil*. BELT [web]. Recuperado de <https://bit.ly/2QMOQH3> [17 Jun. 2019].
- Ávila Flores, B., & González Gaudiano, E. (2015). Sociedades resilientes: criterios para estrategias educativas encaminadas a la reducción de riesgo de desastres. *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, 37(2), 26-46.
- Dirección General de Protección Civil y Emergencias de España. (2018). Plan de Formación 2018 Escuela Nacional de Protección Civil. Sala de Prensa, Dirección General de Protección Civil y Emergencias de España [web]. Recuperado de <https://bit.ly/2Ooi9cM> [17 Jun. 2019].
- Dirección General de Protección Civil y Emergencias de España, (2017). *Escuela Nacional de Protección Civil. Secretaría General Técnica. Ministerio del Interior*. Madrid: Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Recuperado de <https://bit.ly/2PvhqTJ> [17 Jun. 2019].
- Dirección General de Protección Civil y Emergencias de España, (2015). III Conferencia Virtual Iberoamericana "La participación ciudadana y el fortalecimiento de la cultura preventiva en la reducción del riesgo de desastres". Recuperado de <https://bit.ly/2GCqfjH> [17 Jun. 2019].
- Dirección General de Protección Civil y Emergencias de España, (2013). Riesgo. Protección Civil y Emergencias [web]. Recuperado de <http://www.proteccioncivil.es/riesgos> [17 Jun. 2019].

- Djalante, R., & Thomalla, F. (2010). Community resilience to natural hazards & climate change: A review of definitions and operational frameworks. Accepted for *5th Annual International Workshop & Expo on Sumatra Tsunami Disaster & Recovery 2010*. Banda Aceh, Indonesia, 23-25 Nov. 2010.
- España. (2015a). *Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil*. Madrid: BOE núm. 164, de 10 de julio de 2015, 57409-57435.
- España. (2015b). *Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional*. Madrid: BOE núm. 233, de 29 de septiembre de 2015, 87106-87117.
- España. (2013a). *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Madrid: BOE núm. 295, de 10 diciembre de 2013, 97922-97952.
- España. (2013b). *Real Decreto 906/2013, de 22 de noviembre, por el que se establece el título de Técnico Superior en Coordinación de Emergencias y Protección Civil y se fijan sus enseñanzas mínimas*. Madrid: BOE núm. 301, de 17 de diciembre de 2013, 99337-99431.
- España. (2013c). *Real Decreto 907/2013, de 22 de noviembre, por el que se establece el título de Técnico en Emergencias y Protección Civil y se fijan sus enseñanzas mínimas*. Madrid: BOE, núm. 301, 99432-99508.
- España. (2003). *Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales*. Madrid, España: BOE, núm. 223, 34293-34296.
- España. (1990). *Real Decreto 901/1990, de 13 de julio, por el que se reestructuran la Subsecretaría del Ministerio del Interior y los Centros Directivos dependientes de ella*. Madrid: BOE núm. 169, de 16 de julio de 1990, 20425-20427
- España. (1985) *Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil*. Madrid: BOE, núm. 22, de 25 de enero de 1985.
- Eusko Jaurlaritzza Gobierno Vasco. (2011). *Autoprotección en la vida cotidiana Educación Primaria*. Donostia-San Sebastián, Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, ORTZADAR. Recuperado de <https://bit.ly/2UXoszw> [17 Jun. 2019].
- Eusko Jaurlaritzza Gobierno Vasco. (2017). *Decreto Legislativo 1/2017, de 27 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Gestión de Emergencias*. Vitoria: BOPV núm. 84 de 05 de mayo de 2017 & BOE núm. 113 de 12 de mayo de 2017.
- Folke, C. (2016). Resilience (republished). *Ecology and Society*, 21(4). DOI: <https://doi.org/10.5751/ES-09088-210444>
- Frankl, V. E. (1985). *Man's search for meaning*. New York: Washington Square Press.
- Martínez Bugallo, M. M. (2017). La Cultura Preventiva. Artículos, Prevenir.com [web]. Recuperado de <https://bit.ly/2WqaE5i> [17 Jun. 2019].
- Ministerio de la Presidencia, Gobierno de España. (2019). *Orden PCI/488/2019, de 26 de abril, por la que se publica la Estrategia Nacional de Protección Civil, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional*. Madrid: BOE núm. 103, de 30 de abril de 2019, 43456-43481.
- Morales, S. (2017). *Conceptos básicos para entender una Estrategia de Seguridad Nacional (I)*. Granada: Grupo de Estudios de Seguridad Internacional (GESI), Universidad de Granada.
- Muñoz, V., & De Pedro, F. (2005). Educar para la resiliencia. Un cambio de mirada en la prevención de situaciones de riesgo social. *Revista Complutense de Educación*, 16(1).
- Naciones Unidas, Asamblea General. (2017). Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres. A/RES/71/276, 13 febrero 2017. Recuperado de <https://bit.ly/2UwoLly> [17 Jun. 2019].
- Naciones Unidas, Asamblea General. (2016). Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres. A/71/644, 1 diciembre 2016. Recuperado de <https://bit.ly/2NXjdQf> [17 Jun. 2019].
- Naciones Unidas, Asamblea General, (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A/69/L.85, 12 de agosto de 2015. Recuperado de <https://bit.ly/2FY8dSE> [17 Jul. 2019].
- Naciones Unidas, Asamblea General. (1987). Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. A/RES/42/169, 11 diciembre 1987. Recuperado de https://www.unisdr.org/files/resolutions/42_169.pdf [17 Jun. 2019].

- Naciones Unidas. (1994). *Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro. Directrices para la Prevención de los Desastres Naturales, la Preparación para Casos de Desastre y la Mitigación de sus Efectos. Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales Yokohama, Japón, del 23 al 27 de mayo de 1994*. Yokohama, Japón: UN. Recuperado de <https://bit.ly/2WuVk7e> [17 Jun. 2019].
- Narvaéz, L., Lavell, A., & Pérez Ortega, G. (2009). *La gestión del riesgo de desastres: Un enfoque basado en procesos*. Lima, Perú: PREDECAN. Recuperado de <https://bit.ly/2OipACq> [17 Jul. 2019].
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres UNISDR. (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, Sendai, Japón*. Sendai: UN. Recuperado de <https://goo.gl/2Q4WVw> [17 Jun. 2019].
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres UNISDR. (2005). *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones. Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales, 2005, Kobe, Hyogo, Japón*. Kobe: UN. Recuperado de <https://bit.ly/Rqnqys> [17 Jun. 2019].
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres UNISDR. (2001). *Equipo de Tareas Interinstitucional Sobre Reducción de Desastres. Marco de acción Para la aplicación de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD)*. Ginebra: UNISDR. Recuperado de <https://bit.ly/2A7sQYJ> [17 Jun. 2019].
- Presidencia del Gobierno de España. (2017). *Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Un proyecto compartido de todos y para todos*. Madrid, España. Recuperado de <https://bit.ly/2jnwDqI> [17 Jun. 2019].
- Presidencia del Gobierno de España. (2013). *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*. Madrid, España.
- Presidencia del Gobierno de España. (2011). *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*. Madrid, España. Recuperado de <https://bit.ly/2OWiT2i> [17 Jun. 2019].
- Sánchez Sacristán, A. M. (2006). Breves reflexiones en cuestiones de Cultura Preventiva. Suplemento temático Protección Civil, BELT [web]. Recuperado de <https://bit.ly/2QNuowv> [17 Jun. 2019].
- Talavera Esteso, F. (2013). El Sistema Nacional de Protección Civil. *Cuadernos de estrategia*, 165, 19-68.
- Twigg, J. (2009). *Characteristics of a Disaster-Resilient Community. A Guidance Note*. (2nd ed.). London: UK Department for International Development DFID & Disaster Risk Reduction Interagency Coordination Group. Recuperado de <https://bit.ly/2yM1FRy> [17 Jun. 2019].
- UNESCO. (1982). *Declaración de México sobre las Políticas Culturales. Conferencia mundial sobre las políticas culturales México D.F., 26 de julio - 6 de agosto de 1982*. Ciudad de México: UNESCO.
- Ulloa, F. (2011). *Manual de gestión del riesgo de desastres para comunicadores sociales. Una guía práctica para el comunicador social comprometido en informar y formar para salvar vidas*. Lima Perú: UNESCO, Representación en Perú. Recuperado de <https://bit.ly/iioZsjg> [17 Jun. 2019].
- Vallejo, M. (2017). La formación en riesgos naturales en la Escuela Nacional de Protección Civil. *Revista Digital Reducción del Riesgo de Desastres*, 8. Recuperado de <https://bit.ly/2CeOJXo> [17 Jun. 2019].