

El presente documento es una síntesis de los esfuerzos y recursos que en materia de protección civil han desarrollado dependencias y entidades de la administración pública.

Es importante agradecer el patrocinio de la Organización Panamericana de la Salud para efectuar este trabajo editorial.

INDICE

INTRODUCCION	1
1. ORGANO EJECUTIVO	1
1.1 COORDINACION GENERAL DE PROTECCION CIVIL	3
1.2 UNIDADES DE PROTECCION CIVIL	5
1.3 CENTRO NACIONAL DE OPERACIONES	6
2. COMPROMISOS DE PARTICIPACION	9
2.1 RESPONSABILIDADES GENERALES	10
– SUBPROGRAMA DE PREVENCION	
– SUBPROGRAMA DE AUXILIO	
– SUBPROGRAMA DE APOYO	
2.2 DISTRIBUCION DE FUNCIONES	45
2.2.1 SUBPROGRAMA DE PREVENCION	46
2.2.1.1 SUBPROGRAMA DE PREVENCION PARA FENOMENOS GEOLOGICOS	46
2.2.1.2 SUBPROGRAMA DE PREVENCION PARA FENOMENOS HIDROMETEOROLOGICOS	52
2.2.1.3 SUBPROGRAMA DE PREVENCION PARA FENOMENOS QUIMICOS	55
2.2.1.4 SUBPROGRAMA DE PREVENCION PARA FENOMENOS SANITARIOS	60
2.2.1.5 SUBPROGRAMA DE PREVENCION PARA FENOMENOS SOCIO-ORGANIZATIVOS	65
2.2.2 SUBPROGRAMA DE AUXILIO	67
2.2.2.1 FUNCION DE ALERTAMIENTO	68
2.2.2.2 FUNCION DE EVALUACION DE DAÑOS	70
2.2.2.3 FUNCION DE PLAN DE EMERGENCIA	73
2.2.2.4 FUNCION DE COORDINACION DE EMERGENCIA	75

2.2.2.5	FUNCION DE SEGURIDAD	76
2.2.2.6	FUNCION DE BUSQUEDA, SALVAMENTO Y ASISTENCIA	77
2.2.2.7	FUNCIONES DE SERVICIOS ESTRATEGICOS, EQUIPAMIENTO Y BIENES	81
2.2.2.8	FUNCION DE SALUD	84
2.2.2.9	FUNCION DE APROVISIONAMIENTO	85
2.2.2.10	FUNCION DE COMUNICACION SOCIAL DE EMERGENCIA	86
2.2.2.11	FUNCION DE RECONSTRUCCION INICIAL Y VUELTA A LA NORMALIDAD	87
2.2.3	SUBPROGRAMA DE APOYO	89
2.2.3.1	PROGRAMA DE SEGURIDAD Y EMERGENCIA ESCOLAR	91
2.2.3.2	PROGRAMA DE CAPACITACION PARA LA POBLACION OBREROPATRONAL	92
2.2.3.2	PROGRAMA DE ORIENTACION Y CAPACITACION CAMPESINA	93
2.2.3.4	PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS SOBRE DESASTRES	94
2.2.3.5	PROGRAMA DE TELECOMUNICACION	95
3.	FUNCIONAMIENTO	97
3.1	OPERACION EN CONDICIONES NORMALES	98
3.2	OPERACION EN SITUACIONES DE ANORMALIDAD Y EMERGENCIA	100
3.2.1	ESTADO DE PREALERTA	101
3.2.2	ESTADO DE ALERTA	103
3.2.3	ESTADO DE ALARMA	103
3.3	COORDINACION DEL SISTEMA	105
3.3.1	COORDINACION VERTICAL	105
3.3.2	COORDINACION HORIZONTAL	106

INTRODUCCION

La salvaguarda de la persona y de la sociedad, así como de sus bienes y entorno ante la eventualidad de un desastre nacional es el objetivo básico y premisa fundamental de un sistema integral de protección civil. En un país como el nuestro, de participación democrática y federalista, ello es tarea y deber del Estado que se perfecciona con la concurrencia ordenada de todos los sectores de la sociedad y, principalmente, de los tres niveles de gobierno.

Así, siguiendo el propósito marcado por el Gobierno de la República, Federación, Estados y Municipios, se han abocado a la consolidación del Sistema Nacional de Protección Civil bajo tres principios básicos: la coordinación, la solidaridad y la corresponsabilidad.

Cada una de las dependencias u organismos participantes en este esfuerzo, realiza tareas de planeación, organización, programación y ejecución bajo el marco rector del Sistema Nacional de Protección Civil, dentro de la instancia de gobierno que le corresponde, asegurando que la protección civil se constituya en una tarea de todas las autoridades, en beneficio de los mexicanos, previniendo y, en su caso, enfrentando las posibles consecuencias que se derivan de una calamidad, de manera más oportuna y eficaz, aprovechando al máximo los recursos disponibles o adaptables para estos casos.

Una labor así requiere de coordinación permanente y precisa, de voluntad común y de espíritu de cooperación entre los diversos participantes, tanto en el cumplimiento interno de las funciones propias en materia de protección civil, como en sus interrelaciones con los sectores privado y social de la comunidad nacional.

En efecto, la solidaridad y ayuda mutua es indispensable no solamente al ocurrir una situación crítica, se hace necesaria, también, para establecer los mecanismos de prevención y preparación más adecuados que permitan reducir o mitigar, en lo posible, los efectos de un huracán, de una explosión, de un sismo, de una inundación o de cualquier fenómeno destructivo.

Para lograrlo, el Sistema Nacional de Protección Civil ha experimentado dos etapas en su instrumentación: la de Conceptualización y Planeación y la de Organización y Programación, formando parte de esta última, los preceptos aquí presentados.

Retrospectivamente, la primera etapa concluyó con la conceptualización misma del Sistema plasmada en el documento denominado "Bases para el establecimiento del Sistema Nacio-

nal de Protección Civil". En éste se recogen su filosofía, objetivos, políticas, configuración y orientación.

Su diseño parte de una consulta realizada a nivel nacional, llevada a cabo por el Comité de Prevención de Seguridad Civil de la Comisión Nacional de Reconstrucción, creada para dar respuesta, fundamentalmente, a las graves consecuencias derivadas de los acontecimientos sísmicos que afectaron a nuestro país en septiembre de 1985.

En el seno del Comité de Prevención de Seguridad Civil, cuya coordinación recayó en la Secretaría de Gobernación, se analizaron, sistematizaron y retomaron las múltiples experiencias que a nivel nacional e internacional se tienen en esta materia a fin de lograr la identificación de un sistema dinámico, completo y compatible con las circunstancias históricas, políticas, geográficas, sociales y económicas del país.

Como resultado de estos trabajos se definió al Sistema como un conjunto integral que propone la articulación de órganos y programas, estableciendo estructuras y relaciones funcionales de las dependencias y entidades del sector público con las organizaciones de los diversos grupos sociales y privados, con el concurso de los gobiernos de los estados y municipios, a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la protección de los ciudadanos contra los peligros y riesgos que se presentan ante la eventualidad de un desastre.

Los lineamientos contenidos en las Bases, señalan el rumbo del Sistema, las etapas para su instrumentación y el contenido de las mismas, proponiendo las acciones que deben realizarse, y planteando, como estrategia para la consecución de la segunda etapa: el establecimiento de una estructura institucional y el desarrollo de programas sustantivos de prevención y auxilio y programas de apoyo, que sirvan de fundamento a las acciones de gobierno y a la coordinación y concertación que se llevan a cabo con todos los sectores de la sociedad.

Ha sido precisamente durante esta segunda etapa, que para lograrlo se ha hecho necesario determinar los compromisos de participación, definiendo de manera clara y homogénea la asignación de responsabilidades, así como criterios de participación y división de funciones.

Esta noción de organización en materia de protección civil implica un alto grado de complejidad y diversidad y su cumplimiento ha requerido que se precisen y robustezcan las responsabilidades del Estado en la materia y se promueva la solidaridad y la reciprocidad entre los integrantes del marco institucional

del Sistema, provenientes de todos los sectores de la población.

Para ello, las Bases del Sistema prevén la existencia de tres estructuras básicas: la consultiva, la ejecutiva y la participativa, las cuales se reflejan en los distintos niveles de gobierno, interactuando permanentemente, constituyendo un todo coordinado, coherente y cooperativo.

Específicamente, la organización de la estructura ejecutiva del Sistema, conformada por las dependencias y entidades del Sector Público, en sí implica la interrelación de todas las dependencias del Sector Público Federal, a nivel central y de los organismos descentralizados de cada sector.

Asimismo, la operatividad de esta estructura parte de la base de corresponsabilidad de las 32 entidades federativas y de los más de 2,800 municipios de todo el país y delegaciones políticas del Distrito Federal, los cuales son responsables de brindar la respuesta primaria a cualquier contingencia.

Los resultados de este esfuerzo se traducen en el hecho de que por vez primera, se ha logrado el establecimiento de una organización a nivel nacional, que recoge la participación de todos los ámbitos del gobierno de la República a la que se incorporan todos los sectores de la población.

Para ello, así como para el desarrollo de la acción programática, se ha requerido la tarea de coordinación y el establecimiento de normatividad, métodos y procedimientos por parte de la Secretaría de Gobernación, a través de la Coordinación General del Sistema Nacional de Protección Civil, labor que ha dado convergencia, homogeneidad y un rumbo común a los diversos esfuerzos nacionales en materia de Protección Civil.

El documento que aquí se presenta está enfocado primordialmente a la organización ejecutiva de protección civil a nivel federal. Su contenido es de carácter normativo, sin embargo se introducen elementos de carácter operativo que dan orientación en la interrelación y conjugación de los diversos elementos del Sistema.

La primera parte señala las principales funciones de los órganos ejecutivos del nivel federal: la Coordinación General de Protección Civil; las Unidades Sectoriales de Protección Civil de aquellas dependencias con atribuciones específicas de prevención, auxilio y apoyo; las unidades internas de Protección Civil de todos los organismos y dependencias del Sector Público cuyo objetivo primordial es la protección del personal, bienes, información e instalaciones bajo su cargo y la configuración del Centro Nacional de Operaciones.

En segundo término, se presentan los compromisos de participación y la distribución de funciones de las dependencias del Sector Público Federal, de acuerdo a sus atribuciones de prevención, auxilio o apoyo.

Por último, se da orientación y sentido a la organización a partir de la descripción de los mecanismos básicos de funcionamiento, tanto en condiciones normales, como en situación de emergencia.

Este documento representa el esfuerzo coordinado de trabajo y organización de todas las dependencias y organismos federales para lograr un objetivo común, brindando a la población una mayor protección ante la eventualidad de un desastre.

1. ORGANO EJECUTIVO

El órgano ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Civil es el elemento central y eje en su organización. De manera general su función consiste en la coordinación, ejecución y evaluación de las labores de Protección Civil, así como la inducción y conducción de la participación de los diferentes sectores y grupos de la sociedad mexicana, en estas tareas.

El Presidente de la República, como titular del poder ejecutivo, encabeza esta organización a nivel federal y se apoya, para el logro de los objetivos, en todas las dependencias y organismos del sector público, los cuales comparten la responsabilidad de participación en los ámbitos de su competencia. Asimismo, en un marco de respeto irrestricto a la soberanía de los Estados, el Gobierno de la República concerta acciones de protección civil con los poderes estatales y municipales de todo el país.

El Secretario Ejecutivo del Sistema quien, a su vez instrumenta y da contenido a las acciones que determina el Presidente de la República, es el titular de la Secretaría de Gobernación. La función de coordinación operativa y la vigilancia en el cumplimiento de los acuerdos y disposiciones que emanan de la Secretaría Ejecutiva, recae en la Coordinación General de Protección Civil, órgano de carácter ejecutivo dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Asimismo, por la gran complejidad y la magnitud que reviste el brindar una respuesta integral y oportuna a las necesidades previas y las eventualidades posteriores a un desastre, así como por la multiplicidad y variedad de campos en los que se incurre, se han establecido Unidades de Protección Civil con funciones operativas y rectoras en las dependencias y organismos del Sector Público, dando respuesta a los compromisos de participación de cada una de las instituciones y organismos para el cumplimiento de las responsabilidades específicas en la materia.

De esta manera, el órgano ejecutivo del Sistema se conforma por dos órganos rectores, la Presidencia y la Secretaría Ejecutiva y por los órganos operativos, la Coordinación General de Protección Civil y las diversas unidades de Protección Civil.

Por otra parte, se integra en la organización del Sistema, el Centro Nacional de Operaciones, elemento de vida temporal que se constituye cuando existe la posibilidad o de hecho se presenta un desastre.

A continuación se describen las principales funciones de los diferentes órganos operativos del Sistema.

1.1 COORDINACION GENERAL DE PROTECCION CIVIL

La Coordinación General de Protección Civil es el órgano ejecutivo de carácter permanente, dependiente de la Secretaría de Gobernación, encargado de organizar, integrar y operar el Sistema Nacional de Protección Civil.

Sus responsabilidades se agrupan como a continuación se detalla:

- Establecer y mantener la coordinación y comunicación con y entre Municipios, Entidades Federativas, Dependencias, Organismos e Instituciones en cuestiones relacionadas con la Protección Civil.
- Integrar, implantar, operar y actualizar el Programa Nacional de Protección Civil.
- Fomentar el establecimiento y brindar apoyo a las unidades federales, estatales y municipales de Protección Civil.
- Asesorar a las Unidades de Protección Civil, orientándolas en su organización, en la formalización de sus relaciones interinstitucionales y en el desarrollo de sus programas y tareas de Protección Civil.
- Establecer normas y procedimientos para la realización de los programas de protección civil, así como para su evaluación, homologación y actualización.
- Promover la elaboración de estudios para la prevención de calamidades y mitigación de sus impactos.
- Promover la realización de programas de educación, capacitación, adiestramiento, orientación y concientización a la población relacionados con protección civil.
- Evaluar las necesidades y coordinar el auxilio federal en las situaciones de desastre, cuando las Entidades Federativas lo soliciten.
- Coordinar la participación de las dependencias del Sector Público, en los casos en que México proporcione ayuda a otros países, en situaciones de emergencia.
- Establecer, mantener y operar el Centro de Información y Comunicación (CIC) del Sistema.
- Apoyar al Centro Nacional de Operaciones, a partir de su establecimiento, poniendo a su disposición la información y los recursos humanos y materiales de que dispone.

La capacidad para prepararse y responder, de una manera adecuada y oportuna a cualquier eventualidad, depende en gran medida de que se cuente con información precisa, confiable y completa, por lo que se ha establecido dentro de la Coordina-

ción General de Protección Civil, un Centro de Información y Comunicación, proporcionando al Sistema en su conjunto, un apoyo fundamental para su operación.

A partir de este elemento es posible conocer las zonas de alto riesgo existentes en el país y evaluar sus necesidades en cuanto a prevención y mitigación, así como en lo relativo a la respuesta que debe brindarse en caso de desastres; detectar y pronosticar la posibilidad de la ocurrencia de una emergencia, mediante el monitoreo y seguimiento de situaciones críticas o fenómenos destructivos que pudiesen constituirse en desastres; convocar y alertar oportunamente a las autoridades en quienes recae la responsabilidad de la coordinación y realización de acciones de prevención y auxilio que permitan responder de manera adecuada e identificar la ubicación y disponibilidad de recursos humanos, equipos y materiales susceptibles de ser utilizados; proponer cursos alternos de acción para la óptima toma de decisiones; establecer el seguimiento en la evolución del desastre y la atención a éste analizando los datos correspondientes a la evaluación de los daños ocurridos.

La base informativa del Centro está conformada por los directorios de los organismos y autoridades que deben intervenir; los inventarios de recursos humanos y materiales disponibles en las dependencias públicas, organismos privados o de los particulares que pudieran ser movilizados en una situación de emergencia; por la información histórica de desastres ocurridos; así como por el atlas de riesgos conteniendo la evaluación de los peligros que pudieran presentarse en el país y los posibles daños que éstos pudieran ocasionar sobre los distintos sistemas afectables.

Asimismo, se dispone de un acervo cartográfico, que identifica gráficamente las zonas de alto riesgo, calamidades históricas, zonas de influencia, vías de acceso y rutas para evacuación, áreas de seguridad para el establecimiento de albergues, hospitales, almacenes y puntos de concentración de los grupos participantes, entre otros elementos.

Para mantener al día dicha información, se han previsto mecanismos y procedimientos de actualización que permiten conocer y registrar cualquier modificación o novedad, siempre bajo criterios y principios de compatibilidad.

1.2 UNIDADES DE PROTECCION CIVIL

Las Unidades de Protección Civil son también órganos ejecutivos del Sistema, con la responsabilidad explícita de desarrollar, instrumentar y operar el Subsistema de Protección Civil correspondiente a cada caso.

A nivel federal doce dependencias del ejecutivo han establecido unidades de protección civil para cumplir con su responsabilidad dentro de su ámbito sectorial, de atender las situaciones y de proteger a la población en todo el territorio nacional.

Asimismo, la totalidad de las Dependencias y sus órganos sectoriales han establecido unidades de protección civil para la protección de personal, usuarios, instalaciones, equipo y documentación de dichas entidades.

Cada una de las unidades es responsable de elaborar, implantar y actualizar permanentemente los programas de Protección Civil, ya sea internos o específicos en materia de prevención, auxilio o apoyo y, a la vez, coordinar sus actividades con otras Dependencias, Entidades y Organismos del propio sector público o del privado y social, en los niveles y áreas de su competencia.

Para asegurar una acción integral, concertada y eficiente, es indispensable coordinar, orientar, vigilar y conjuntar las acciones y elaboración e implantación de los programas de Protección Civil de los diversos participantes del Sistema, lo cual se logra a través de las Unidades correspondientes.

Las Unidades Federales dirigen las acciones de protección civil que realizan sus sectores, canalizando e integrando el apoyo que la Dependencia y organismo proporciona a los gobiernos de los estados y a las autoridades del Departamento del Distrito Federal, en la materia y sector de su competencia.

El responsable del órgano ejecutivo de protección civil en cada dependencia y organismo federal es el titular del mismo.

Para la realización de las acciones que le competen en la materia, se apoya en la o las unidades de protección civil, establecidas en cada sector específico.

Las funciones básicas de toda Unidad de Protección Civil son:

- identificar y evaluar las áreas de alto riesgo;
- elaborar directorios de personas y organismos que participen en actividades de protección civil;
- elaborar los programas internos de protección civil, cuando les corresponda;

- elaborar los programas de prevención, auxilio y apoyo de protección civil que les corresponda;
- identificar, clasificar, ubicar y registrar los recursos humanos y materiales, de que se dispone para hacer frente a una situación de desastre;
- evaluar y solicitar los recursos adicionales que se requieren para hacer frente a posibles contingencias;
- establecer y mantener el sistema de información y comunicación que incluya directorios de participantes, inventarios de recursos, datos históricos sobre desastres; atlas de riesgos, comunicación con los órganos de detección y monitoreo de calamidades así como con personas y organismos participantes, entre otros;
- analizar y evaluar información sobre posibles situaciones de emergencia. Cuando el caso lo amerite ésta será comunicada al responsable del órgano ejecutivo para la realización de acciones subsecuentes;
- mantener coordinación con otras autoridades y organismos participantes en tareas de protección civil;
- promover el establecimiento de medios de colaboración y cooperación con los diferentes organismos y sectores de la población;
- promover la formación, organización y capacitación del voluntariado;
- coordinar y ejecutar los programas de Protección Civil dentro del ámbito de su competencia;
- apoyar al Centro de Operaciones, en caso de emergencia.

Estas funciones son ejemplificativas de las actividades típicas de las Unidades, pero de ningún modo son limitativas, cada organismo determinará, de acuerdo a sus características propias, la estructura y funciones de su Unidad de Protección Civil.

1.3 CENTRO NACIONAL DE OPERACIONES

El Centro de Operaciones, elemento básico de coordinación del Sistema en situaciones de desastres, ha sido concebido como el organismo temporal que se constituye cuando existe la posibilidad o de hecho se presenta un desastre y que está encargado de planear, coordinar y supervisar las actividades encaminadas al auxilio de la población y a la protección de sus bienes y de su entorno.

La activación del Centro Nacional de Operaciones se acordará por el Presidente de la República, a través del Secretario de

Gobernación, cuando:

- el Ejecutivo de la Nación declare una situación de desastre;
- una Entidad Federativa se vea afectada por un siniestro y el Gobernador o el Regente del Distrito Federal, soliciten ayuda federal;
- dos o más Entidades Federativas se vean afectadas por un mismo siniestro, cuyos efectos requieren de una respuesta integral de auxilio por parte de los organismos federales en apoyo a los cuerpos estatales y municipales de protección civil.

El Centro Nacional de Operaciones se integra por una Coordinación General y equipos de trabajo.

La Coordinación General del Centro estará a cargo del Secretario de Gobernación, apoyado por el Secretario de la Defensa Nacional y, cuando corresponda, por el Secretario de Marina.

Asimismo, se integran a esta Coordinación General los Secretarios y Directores Generales de Dependencias y Entidades del Ejecutivo responsables de las funciones de auxilio a la población, los representantes de los Estados que solicitan ayuda federal o en su caso; del Distrito Federal, así como los representantes de los medios de comunicación y de los sectores privado y social.

Funge como Secretario Técnico, el Subsecretario de Gobernación, quien se apoya para estos trabajos en la Coordinación General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación.

Las funciones de la Coordinación General del Centro son:

- tomar las medidas necesarias para la atención del desastre;
- convocar a los integrantes o representantes que de acuerdo a la naturaleza, dimensión y características del desastre se consideren necesarios;
- estimar en forma permanente el grado y extensión de los daños;
- coordinar y dirigir todas las actividades y tareas de los equipos de trabajo que llegaran a constituirse;
- evaluar la eficacia y eficiencia de las medidas realizadas y tomar las decisiones prioritarias;
- mantener informado al C. Presidente de la República de la evolución de la situación.

Los equipos de trabajo a los que se hace referencia, se organizan atendiendo al tipo de emergencia, recursos disponibles, situación que se viva, área afectada, magnitud del desastre, etc., dentro de las funciones de auxilio previstas.