

3. FUNCIONAMIENTO

El Sistema Nacional de Protección Civil se integra a partir de los Subsistemas federal, estatales y municipales, que en su conjunto hacen posible dar al país total cobertura, tanto en lo que se refiere al área territorial, como a los diferentes campos de especialización que inciden en la Protección Civil.

Asimismo, como ya se ha mencionado, el Sistema Nacional de Protección Civil se conforma, en sus diversas instancias de los niveles de gobierno, por la estructura institucional, los programas de Protección Civil y los recursos, lo que los define como elementos del Sistema.

A fin de darle dinamismo, orden y dirección a los elementos del Sistema, se han determinado las responsabilidades, compromisos e interrelaciones de los diversos participantes, a efecto de que el Sistema cumpla con los objetivos para los que ha sido creado; su esquema de funcionamiento (lámina 3-1) establece las modalidades de operación tanto en condiciones normales como en situación de anormalidad y emergencia.

3.1 OPERACION EN CONDICIONES NORMALES

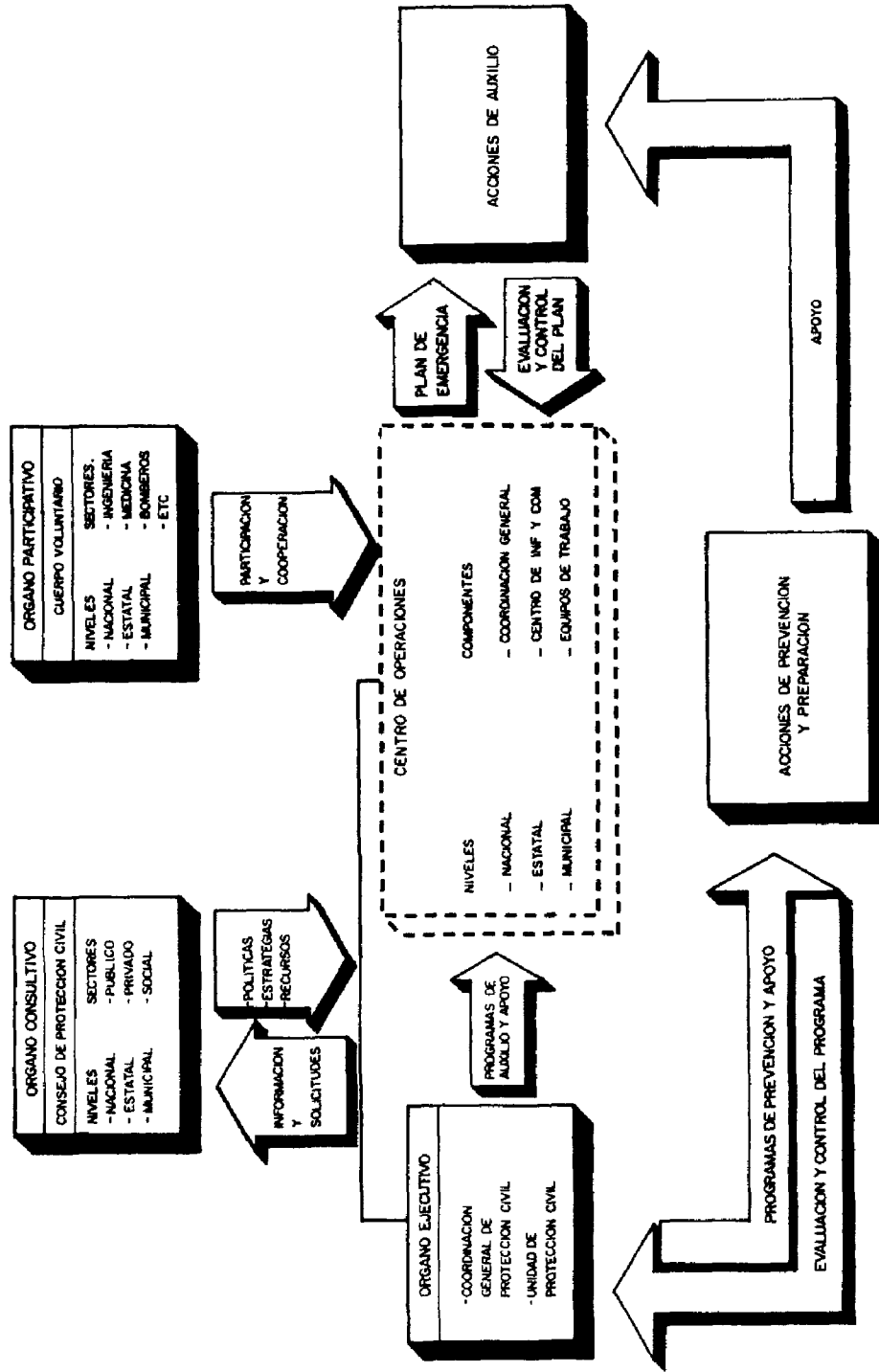
En situación normal, las acciones del Sistema están orientadas a prevenir la ocurrencia de los fenómenos destructivos, a preparar acciones de respuesta que mitiguen los daños que un desastre pudiera ocasionar y a fomentar una cultura de Protección Civil entre la población.

La prevención comprende la realización de estudios de los fenómenos destructivos, para conocer sus mecanismos de generación y en su caso de control, las dimensiones que éstos puedan alcanzar, sus frecuencias de aparición, las zonas más propensas a ser afectadas y los daños que podrían causar a la población, sus bienes y su entorno.

Los estudios para prevención de desastres son realizados principalmente dentro del Programa Universitario de Estudios sobre Desastre por los centros de docencia e investigación de todo el país. Asimismo, participan dependencias y organismos, que de acuerdo a sus atribuciones les son propias estas funciones.

Como resultado de los estudios antes mencionados, el Sistema promueve el establecimiento de normas, la realización de obras y la instrumentación de acciones que minimicen la presencia de los fenómenos destructivos o contribuyan a mitigar los daños que se pudieran generar..

Esquema de Funcionamiento



Dentro de las acciones permanentes de prevención, destaca también por su importancia el monitoreo constante para detectar la presencia de agentes perturbadores, a partir del cual se produce el alertamiento y con ello el aviso a la población y el inicio de las acciones de respuesta ante una emergencia, por parte de las dependencias y organismos responsables de las funciones de auxilio.

Otro importante aspecto operativo que presenta esta etapa, está referido a la preparación de medidas que permiten enfrentar las situaciones de desastre eficazmente. Dichas medidas están referidas, principalmente, a la elaboración de programas de auxilio y al levantamiento de inventarios de los recursos disponibles. Adicionalmente, se llevan a cabo las actividades de educación y concientización a la población, el entrenamiento de personal, así como la ejecución, por parte de los organismos participantes, de ejercicios y simulacros.

Estas acciones hacen posible una mejor preparación para enfrentar una emergencia y, al mismo tiempo, posibilitan el que la población conozca y reconozca los riesgos a los que está expuesta, así como los medios y recursos que se han dispuesto para su protección, buscando lograr su colaboración y participación y más aún su capacitación en técnicas de auxilio y de auto-protección.

La adecuada y eficiente ejecución de los programas de prevención y apoyo, así como el diseño de programas de auxilio durante la etapa de la situación normal, permiten, por un lado, reducir la ocurrencia de algunos fenómenos destructivos y sus consecuencias desastrosas y por otro, contar con mejores elementos para enfrentar la situación de emergencia.

3.2 OPERACION EN SITUACIONES DE ANORMALIDAD Y EMERGENCIA

Cuando se presentan eventos precursores de fenómenos destructivos y se pronostica una alta probabilidad de ocurrencia de un desastre o cuando se entra bruscamente en una situación de emergencia, se activan los mecanismos de auxilio correspondientes.

Al respecto, cabe mencionar que al presentarse una situación de anormalidad, los estados de gestión de los organismos responsables de enfrentar la emergencia se modifican, a fin de lograr una ejecución adecuada de las acciones correspondientes. Con el propósito de indicar la respuesta que debe darse ante el

acercamiento o durante la evolución de una calamidad, se han señalado tres estados diferentes: el de prealerta, el de alerta y el de alarma (lámina 3-2).

Según se va presentando cada uno de estos estados, se generan acciones preestablecidas, como son la comunicación a los organismos llamados a intervenir y, en algunos casos, a la población, así como la preparación y ejecución de actividades específicas de prevención, auxilio o apoyo.

3.2.1 ESTADO DE PREALERTA

El estado de prealerta se refiere a una situación fuera de la normalidad, que se presenta por la posible ocurrencia de un fenómeno destructivo e implica la necesidad de que los organismos responsables tomen medidas precautorias.

El estado de prealerta se genera cuando las Unidades de Protección Civil perciben indicadores acerca de la posible ocurrencia de un desastre, fundamentándose en informes procedentes de la red de monitoreo o a través de fuentes complementarias, que van desde la percepción visual hasta los informes recibidos del exterior.

Con el establecimiento del estado de prealerta, los organismos responsables de las fuentes de información realizan el monitoreo en forma permanente e intensiva, mientras que las Unidades de Protección Civil llevan a cabo el seguimiento y evaluación referente al desarrollo de la situación y entablan comunicación con aquellas dependencias y organismos que de acuerdo a las características del fenómeno amenazante, son participantes directos e inmediatos a efecto de que se lleven a cabo las acciones previstas en sus programas, en lo relativo a medidas preventivas como lo pueden ser, entre otras, la difusión y comunicación social orientadas a preparar a la población.

Al presentarse la posibilidad de peligro en un solo municipio o delegación, será la Unidad de Protección Civil correspondiente la que entre en estado de prealerta.

En caso de suceder la amenaza en dos o más municipios o delegaciones, o cuando un municipio entra en alerta, la Unidad de Protección Civil Estatal entra también en estado de prealerta.

En el nivel federal el estado de prealerta se presenta en la Coordinación General y en las Unidades Federales de Protección Civil, cuando una entidad federativa entra en alerta, o dos o más entidades federativas están en estado de prealerta amena-

Estados de Conducción en Relación a la Situación de Emergencia

SITUACION NIVEL	NORMAL	AMENAZA DE CALAMIDAD	INMINENTE OCURRENCIA DE CALAMIDAD	EMERGENCIA MUNICIPAL	EMERGENCIA ENTIDAD FEDERATIVA	EMERGENCIA NACIONAL
MUNICIPIO	NORMAL	PREALERTA	ALERTA	ALARMA	ALARMA	ALARMA
ENTIDAD FEDERATIVA	NORMAL	NORMAL	PREALERTA	ALERTA	ALARMA	ALARMA
FEDERACION	NORMAL	NORMAL	NORMAL	PREALERTA	ALERTA	ALARMA

zadas por la misma calamidad, o cuando se ha establecido ya un Centro Municipal de Operaciones.

3.2.2. ESTADO DE ALERTA

El estado de alerta se establece cuando se recibe información sobre la inminente ocurrencia de un desastre, debido a la forma en que el peligro se ha extendido o en virtud de la evolución que presenta, de tal manera que es muy factible que la aplicación del programa de auxilio sea requerida.

En este estado se puede presentar ya la movilización y preparación de los organismos responsables de la atención a la población para la posible ejecución de tareas específicas de autoprotección y, aún, algunas de auxilio.

En el estado de alerta, los organismos responsables de las fuentes de información continúan realizando un monitoreo intensivo, mientras que las Unidades de Protección Civil realizan el seguimiento y evalúan el desarrollo de la situación, manteniendo oportunamente informadas a las dependencias y organismos responsables y coordinando su preparación y movilización para una adecuada ejecución de las acciones previstas, según el programa aplicable al caso, dando una prioridad especial a las actividades orientadas al oportuno inicio de las tareas de auxilio, sin descuidar las medidas preventivas específicas, así como las de apoyo, entre las que se destacan el aviso y la comunicación social que permitan a la población estar vigilante.

De esta manera, cuando se confirma la alta probabilidad de que un municipio se vea afectado, éste entra en estado de alerta.

A su vez, la Unidad de Protección Civil Estatal se pone en alerta, cuando alguno de sus municipios ha establecido ya su Centro de Operaciones para atender la situación de emergencia o cuando dos o más municipios han entrado ya en estado de alerta.

Por lo que se refiere al nivel Federal, se establece el estado de alerta, cuando la Entidad Federativa afectada ha instalado su Centro de Operaciones o cuando dos o más entidades están en estado de alerta.

3.2.3 ESTADO DE ALARMA

El estado de alarma se establece cuando se han producido daños en la población, sus bienes y su entorno, lo cual implica la necesaria ejecución del programa de auxilio.

Al entrar en estado de alarma se hace necesaria la inmediata intervención de las dependencias y organismos que tengan responsabilidades de auxilio.

De esta manera, al confirmarse la ocurrencia del desastre, el municipio o delegación afectada instala el Centro de Operaciones, convocando a las dependencias y organismos responsables del programa de auxilio, a la brevedad que le sea posible.

La Entidad Federativa establece a su vez, el estado de alarma a solicitud del municipio, cuando el desastre rebasa su capacidad de respuesta o cuando aquél se extiende a dos o más municipios.

En el nivel federal, el estado de alarma y la consecuente instalación del Centro de Operaciones se da cuando la gravedad del desastre rebasa la capacidad de la Entidad Federativa, la cual solicita auxilio inmediato por parte de la Federación. Asimismo, la alarma federal se establece cuando el desastre afecta a dos o más entidades del país.

Cabe señalar que de la misma manera en que se puede establecer un estado mas avanzado, se puede retroceder de acuerdo a la evolución que presente cada situación, siendo factible llegar al estado de alarma sin haber recorrido los precedentes, como en el caso de la ocurrencia de un terremoto. Por otra parte, es de precisarse que la determinación de cualquiera de los tres estados mencionados es dada por la autoridad política correspondiente, apoyándose en la evaluación aportada por su respectiva Unidad de Protección Civil.

Así, el mecanismo de activación descrito para la atención de una emergencia, puede iniciarse a partir de la detección de un fenómeno destructivo, con alta probabilidad de materializarse, generando un estado de prealerta, pasando al de alerta a partir de la confirmación de su posible ocurrencia y llegando a constituirse en alarma cuando de hecho se presenta.

El establecimiento de los estados de prealerta, alerta y alarma está dado bajo el principio de que la responsabilidad primordial recae en el municipio o, en su caso, en la delegación, debiendo ser éstos los primeros en prepararse para dar atención a la situación de emergencia. De la misma manera, el establecimiento de los estados mencionados permite a la Entidad Federativa y, consecuentemente, a la Federación tomar medidas precautorias para dar el apoyo suficiente al Municipio o al Estado, según corresponda y de acuerdo a su solicitud.

3.3 COORDINACION DEL SISTEMA

La estructura institucional, los programas de Protección Civil y los recursos, entre los que se encuentra la información, son elementos del Sistema que por sí solos no están en posibilidades de alcanzar los objetivos planteados. Para lograrlo, éstos requieren interactuar entre sí, de manera ordenada y oportuna; ningún sistema se concibe sin esta cualidad.

El Sistema Nacional de Protección Civil, como tal, requiere de la coordinación operativa de sus elementos, en los sectores público, privado y social y, a su vez, en los tres niveles de gobierno.

Como ya se ha señalado, los organismos responsables de la coordinación son los órganos ejecutivos del Sistema: la Coordinación General, las Unidades de Protección Civil establecidas en los diferentes sectores y niveles, y de manera temporal, los Centros de Operación, que se constituyen durante situaciones de emergencia.

Por su parte, los programas de protección civil establecen mecanismos de coordinación que definen y hacen posible la participación de los organismos involucrados en las acciones de prevención, auxilio y apoyo, de una manera ordenada y coherente.

De la misma manera, la existencia de un cúmulo de información confiable, actualizada, suficiente y accesible, con procedimientos sólidos para su manejo, de los organismos participantes en las diferentes tareas permite acciones inmediatas y el logro de los objetivos deseados.

Los mecanismos de coordinación, deben definirse de manera integral, abarcando dos tiempos primordiales: la situación en condiciones normales y la de emergencia.

Por otra parte, la coordinación debe ser permanente y global, para lo cual se han determinado dos planos de funcionamiento (lámina 3-3); mismos que a continuación se describen.

3.3.1 COORDINACION VERTICAL

La coordinación a nivel vertical se constituye por las interrelaciones entre los organismos ejecutivos del Sistema en los niveles federal, estatal y municipal; comprende a la Coordinación General y a las Unidades Estatales y Municipales de Protección Civil y se realiza a través de convenios, programas, acciones conjuntas, comunicación permanente y se fundamenta en el princi-

pio de corresponsabilidad inherente al Sistema.

Esta coordinación abarca la interacción existente dentro de las dependencias y entidades, así como la que se presenta entre los organismos centrales y sus oficinas regionales o delegaciones en el país.

La responsabilidad primaria en materia de Protección Civil recae en el nivel municipal, el cual en el caso de verse rebasado acude al estatal, y éste, a su vez, al federal.

3.3.2 COORDINACION HORIZONTAL

En este sentido, la coordinación se constituye por los vínculos existentes entre los órganos ejecutivos y las dependencias y organismos de los sectores público, privado y social dentro de un mismo nivel de gobierno.

A nivel federal, se han establecido interrelaciones entre la Coordinación General y las Unidades de Protección Civil de las dependencias y organismos federales y de ambas con las organizaciones y grupos voluntarios participantes de los sectores privado y social que funcionan a nivel nacional.

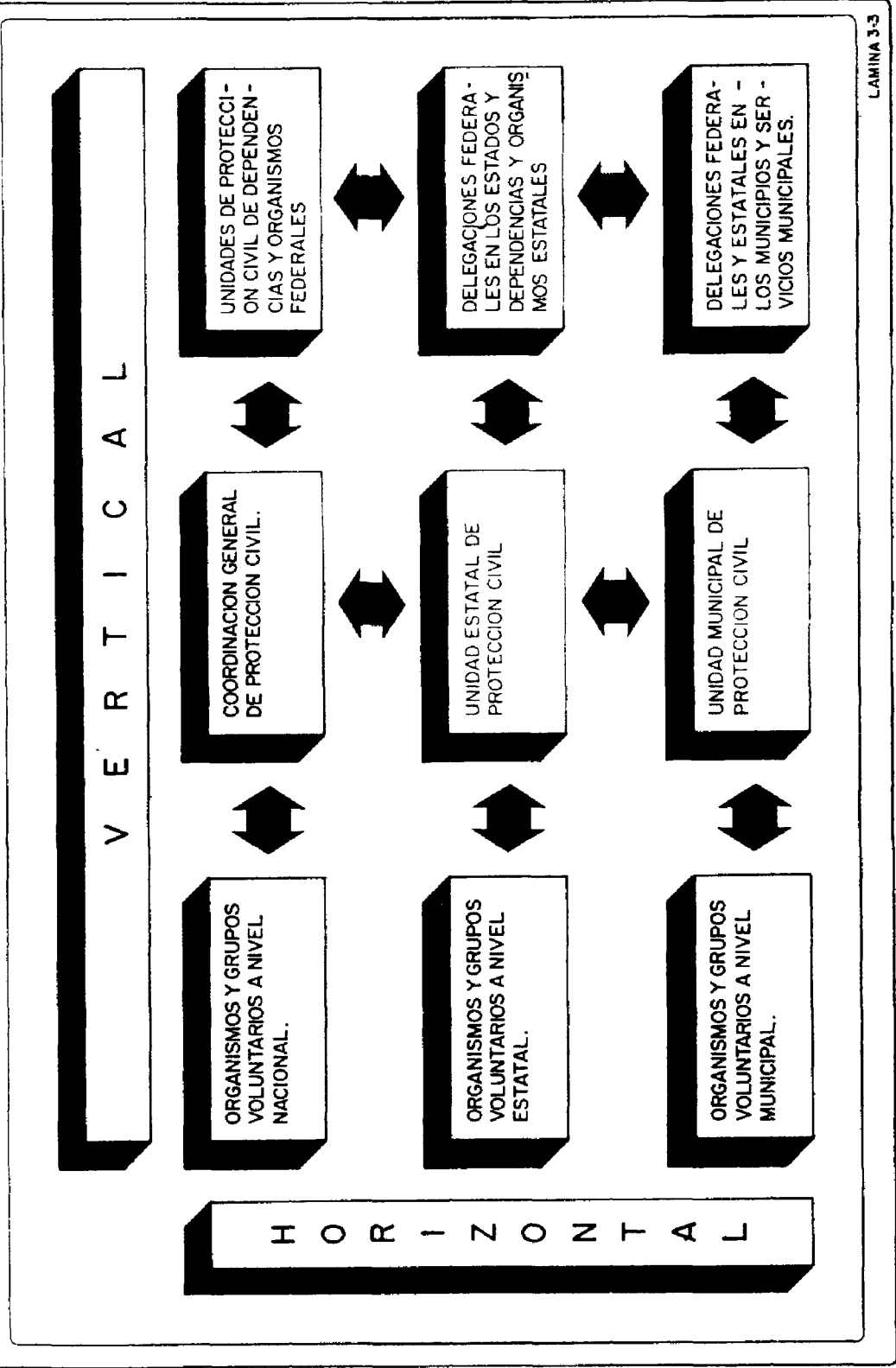
En el nivel estatal, se tiene establecida la coordinación necesaria entre la Unidad Estatal y las Unidades de Protección Civil de las diversas dependencias y organismos que integran el Gobierno Estatal, las delegaciones o representaciones federales en los Estados y las organizaciones y grupos voluntarios participantes de los sectores privado y social en cada Entidad Federativa.

A nivel municipal, la coordinación está constituida básicamente entre la Unidad Municipal, las delegaciones federales o estatales establecidas en el municipio, los servicios municipales y las organizaciones y grupos voluntarios participantes en la localidad.

Adicionalmente, la coordinación horizontal comprende, las relaciones entre Entidades Federativas y Municipios colindantes o con problemas afines, así como las que se dan entre dependencias y organismos de un mismo nivel.

Es a través de estos mecanismos y de los procedimientos específicos que establecen los programas de Protección Civil que se da sentido y orientación a las tareas de protección civil y se logra que los elementos se relacionen ordenadamente, dando operatividad al Sistema Nacional de Protección Civil.

Mecanismos de Coordinación



BIBLIOGRAFIA

Se han identificado 710 fuentes de información, mismas que han servido de apoyo para los trabajos de organización del Sistema.

Estas publicaciones se encuentran concentradas en las instalaciones de la Coordinación General de Protección Civil constituyendo parte del Centro de Información y Comunicación. Este acervo documental se ha conformado a base de donaciones y envíos personales e institucionales. Este esfuerzo de recopilación se ha subdividido para su utilización en secciones:

- . Coordinación General
- . Nacional
- . Internacional
- . Entidades Federativas
- . Dependencias Federales
- . Organismos Descentralizados y Empresas Paraestatales

Se hace una atenta invitación al lector para conocer lo arriba mencionado y enriquecer con otra documentación el acervo en cuestión.

Organización: Órgano ejecutivo y compromisos de participación, Sistema Nacional de Protección Civil, es una obra con un tiraje de 1000 ejemplares y realizada en el mes de diciembre de 1987. La coordinación del proceso editorial se realizó por personal del Centro de Información y Comunicación de la Coordinación General de Protección Civil, Distrito Federal, México.



COORDINACION GENERAL DE PROTECCION CIVIL
CONJUNTO ADMINISTRATIVO LECUMBERRI EDUARDO MOLINA Y ALBAÑILES
COL. PENITENCIARIA, 15280, MEXICO, D F
TELEFONOS 7 89 41 16 Y 7 89 41 42