663

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"ASISTENCIA EN CASOS DE DESASTRE Y SUS IMPLICACIONES JURIDICAS"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

RICARDO DEL OLMO HIDALGO

792429

ASESOR: LIC. JAIME ARAIZA HERNANDEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA 2001

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

No. L/25/01

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E .

El pasante de la licenciatura en Derecho **DEL OLMO HIDALGO RICARDO,** solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado.

"ASISTENCIA EN CASOS DE DESASTRES Y SUS IMPLICACIONES JURIDICAS", asignándose como asesor de la tesis al LIC. JAIME ARAIZA HERNANDEZ.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después, de revisarlo su asesor; lo envió con la respectiva carta de terminación considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Apoyado en este y otro dictamen, firmado por el Profesor Revisor LIC. ENRIQUE LARA TREVIÑO, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su **IMPRESIÓN,** para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

A T E N T A M E N T E .
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria D.F., a 07 de mayo del 2001.

MTRO. JORGE ISLAS LOPEZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

México D.F., a 26 de Marzo de 2001

Mtro. Jorge Islas López
Director del Seminario de Sociología
De la Facultad de Derecho
P R E S E N T E

Por medio de la presente me permito informar a usted que el alumno **DEL OLMO HIDALGO, RICARDO** con número de cuenta 9351238-9, ha concluido el trabajo de investigación inscrito en el seminario a su digno cargo, y realizado bajo mi asesoría, el cual se intitula **"Asistencia en Casos de Desastres y sus Implicaciones Jurídicas".**

Por lo anterior, mucho le agradeceré que, si para ello no encontrara inconveniente, se continúe su trámite para aprobación e impresión del mismo a fin de que el interesado pueda llevar a cabo su recepción profesional.

Sin otro particular, le reitero la seguridad de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E

A mis padres, quienes me han enseñado
el valor del trabajo diario, honesto y fecundo.

A mi hermano Héctor, por su entusiasmo
en alcanzar siempre nuevas metas.

A mi tía Margarita (q.e.p.d.) su valor para enfrentar
la muerte, es el que ocupo para enfrentar la vida.

A mi querida Alma Mater, la
Universidad Nacional Autónoma de México,
en especial a la siempre erguida
Facultad de Derecho.

Reconocimientos de Gratitud

Sería muy egoísta de mi parte no manifestar el inmenso agradecimiento que tengo con todas las personas que han dejado una marca importante en mi, y que de alguna manera han participado, de forma directa o indirecta, en la realización de esta trabajo, que representa el final de un ciclo, pero el principio de otro más importante, en el que tendré que demostrar la deuda enorme que tengo con todos y que me obligan a ser cada día un mejor hombre, un mejor abogado y sobre todo un mejor mexicano.

En primerísimo lugar quiero agradecer a mi familia, a mi padre por ser siempre mi amigo y mi motor impulsor en las decisiones más importantes. A mi madre, por su cariño sin límites y quien siempre se ha mostrado atenta a lo que me sucede. Y mi hermano, quien siempre ha demostrado un instinto de superación y me ha enseñado el valor del sacrificio.

Los principios y bases morales los aprende uno de la familia, valuarte que siempre ha sido sostén de mi formación como persona, agradezco a todas y cada una de ellas: López Del Olmo, Hidalgo Guzmán y Zamacona Hidalgo, Hidalgo Guerrero y Reta, Hidalgo Padilla y Fanjón Hidalgo, Hidalgo González, Hidalgo y López (en especial a mi tío Goyo con quien compartí mucho de mi carrera) e Hidalgo Elizalde, González Hidalgo y Franco González, Hidalgo Durán, Lizcano Morales y Lizcano de la Garza, González Gurza, Hidalgo Cano, Valdés Mendoza, Franzonni Vallejo y Hernando Padilla.

A través de los primeros años de estudio, uno se va forjando como persona, los amigos que conoces y los maestros que tiene uno en el aula, son las fuerzas moldeadoras del carácter de la persona. En la primaria y en la secundaria tuve la fortuna de conocer a personas, de cuya amistad me precio y aún conservo: Salvador Ledón, Alejandro Ayluardo, Sergio Moreno, Roberto Pastrana, Dirk y Marcela Feldhaus, René y Sonia Cravioto, Sven List, Martin Dumke y Marek Kaltofen. De mis maestros del Colegio Alemán recuerdo de manera especial al Maestro Bretón, quien tuvo el atrevimiento de enseñarnos a pensar.

En la preparatoria conocí un modo distinto de relacionarse, en donde tus compañeros no lo son para todo el ciclo, aún así tengo y agradezco la amistad de Jorge Hernández y de Oscar Valencia.

Durante mis estudios profesionales conocí a muchas personas, de todas las condiciones sociales y de todos los estratos, de todas las edades y de todas las tendencias políticas. Esta plus valía me hizo valorar aún más a mis compañeros y a mis amigos. Agradezco la amistad desinteresada y el compromiso adquirido durante el primer semestre de Guillermo Martínez, Luis Pablo Acosta, Carlos Ramírez, Arturo Fragoso, Silvia Terrones e Iván Jaimes.

Con quienes encontré una empatía muy especial fue con la banda, amigos incondicionales y sobre todo leales: Roberto Arvizu e Isareli, Daniel Maldonado, Bruno Aranda y Claudia, Dylan Oliver y Karla, Andrés Guzmán, Liliana Huerta, Laura Castro, Mónica Gómez, José Luis Loyola y Ari, Mario Torres, Diana Zepeda, Ericka Barrera, Claudia Kaim, Enrique Guzmán y Gonzalo Aguilar.

Las actividades político-estudiantiles también me permitieron conocer y participar de cerca con la comunidad universitaria, agradezco y reconozco a Jaime Araiza, Pablo Pruneda, Fernando Ortiz, Sonia Salazar, Roberto Duque, Alejandro Cosío, Adrián Molina, Adrián Turner, Roberto Carlos Jiménez, Lourdes Parra, Sandra Varas, Gabriela Ruiz y Rogelio, Manuel Cabrera, Fanny Sleman, Gustavo De Alba, Miguel Ángel Toscano, Pascual Morales y Aldo Reyes.

En la vida uno va por distintos caminos y aprende a conocer gente, con la que después se comparten ideas, aventuras, vivencias. Agradezco a la vida la amistad que he encontrado en todos lados. Gracias a las familias Aldaz Estrada, Espíritu Ruiz, Corzo Soto, Septién Morales, Rodríguez Hernández, Cruz Pérez y Vencis Vargas.

En lo personal agradezco a Pablo Cruz y Pilar, Arturo y Paola Cruz, Alejandra Cruz y José Antonio, Yesika Vencis, José Luis Vencis, Rodolfo Cortés y Gabriela, Ricardo Cortés, Rodrigo Cortés, Luis Peñasco, Mariela Alonso, Julio y Carmina Suárez, Federico Martino y Mara, Rodrigo Gutiérrez y Elvira, Gad Figueroa y Elianne, Oscar Rodríguez y Karla, Filiberto Barroso y Marisol, Karla Gutiérrez y Verónica Torres.

La parte laboral me ha enseñado y me ha reafirmado mi gusto por servir y mi vocación por la Administración Pública, agradezco en especial al Lic. Pablo A. Cruz, por esa primera oportunidad, a los licenciados Manuel Díaz Infante, Luz María Esquivel, Guillermo Ayala, José Luis Flores, Fernando Camacho y Giovanni Galindo, con quienes compartí gratas experiencias en Álvaro Obregón.

En el área de protección civil conocí a personas que confiaron en mis capacidades y me mostraron su amistad. Agradezco a los licenciados Salvador Munguía, Marcial Mosqueda, Wilfrido Machado, Erick Ortega, Armando Barbosa, Andrés Aguilera, Juan Carlos Espíndola, Horacio Schroeder y Dr. Germán Cruz.

Este ejercicio de memoria reflexiva, de lo bueno que me ha ocurrido en mi vida, no ha hecho más que mostrar que el compromiso mayor es conmigo, pero que ha habido y hay mucha gente que está cerca de mi, que se preocupa y a ellos les digo, mi moral, mis valores, mi compromiso con la democracia y la justicia social, no acaban aquí, por el contrario se fortalecen.

¡GRACIAS!

Capitulado

Indice

Introducción **3**

I. Nociones Históricas **9**

- Antecedentes históricos internacionales 10
- Organización en México previo a Septiembre de 1985 14

II. Conceptos Generales **23**

- Definición de Protección Civil 24
- Sistema Nacional de Protección Civil 29
- Agentes Perturbadores 41
- Programas Internos de Protección Civil 56
- Programas Especiales 67

III. Marco Jurídico **84**

- Ley General de Protección Civil 89
- Decreto del 6 de Mayo de 1986 96
- Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales 99
- Leyes Estatales de Protección Civil 110
- Derecho Internacional Comparado 114

IV. Trascendencia Social **126**

- Incorporación de los Sectores de la Sociedad en los Programas de Protección Civil. 127
- Incorporación de elementos de seguridad jurídica en actividades de Protección Civil. 132
- Desastres como factor de desarrollo urbano. 138
- Reglamentación de la Ley General de Protección Civil. 143

Conclusiones **147**

Bibliografía **154**

" La reconstrucción implica renovación.
Reitero que no se trata de volver al punto
de donde partimos, reponiendo simplemente
lo destruido, sino de transformar la realidad
en beneficio del hombre y recimentar
el desarrollo nacional."

Miguel de la Madrid Hurtado

INTRODUCCION

INTRODUCCIÓN

El Estado tiene la obligación de proteger la vida, la libertad, las posesiones y derechos de todos los ciudadanos. El autor Hermann Heller señala que la función del Estado consiste en la organización y activación autónoma de la cooperación social territorial, fundada en la necesidad histórica de un status vivendis común, que armonice las oposiciones de intereses.[1] Así, conservar y proteger a la sociedad, constituye la primera tarea del Estado, es una de las funciones más antiguas y tradicionales, aquella que corresponde a su naturaleza y esencia. De la permanente necesidad de protección y asociación humana resulta la antigüedad de las organizaciones y servicios que las satisfacen. De ahí se deriva la protección a los ciudadanos frente a los peligros y riesgos de desórdenes o trastornos provenientes de elementos, agentes o fenómenos, naturales o humanos, que puedan dar lugar a desastres, con la trágica e irreparable pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes materiales, el daño a la naturaleza y la interrupción de la vida cotidiana.

La complejidad de los problemas de la protección civil se deriva de la importancia, amplitud y relevancia que tiene esta función en todos los órdenes de la sociedad. A pesar de su antigüedad e importancia, aun los países desarrollados que han enfrentado diversas situaciones de catástrofe, solo en épocas recientes han ido estructurando sus correspondientes sistemas de protección civil.

Los límites políticos de nuestro país, como es común en casi todos los países, no coinciden con sus límites naturales, ya que éstos están determinados por accidentes geográficos como sierras, ríos y ecosistemas y aquéllos están dados en función de negociaciones entre distintos Estados. La República Mexicana en su parte más amplia, correspondiente a su frontera norte, cuenta con una frontera de 3,152 km. de longitud, compartida en su totalidad con los Estados Unidos de América y su parte más angosta al istmo de Tehuantepec, donde tiene apenas

[1] HELLER. Herman. Teoría Política. Fondo de Cultura Económica. 1ª Ed. 1992. Pp 221

200 km. Al sur, comparte 1,149 km de frontera con Guatemala y Belice. Por su posición geográfica, México está lleno de riquezas naturales, goza de climas benévolos y es un punto estratégico en el continente americano. Pero a la vez, esta posición sitúa a nuestro país en el centro de actividades geológicas que han irrumpido con fuerza a lo largo de nuestra historia. La solidaridad mostrada por los habitantes de este territorio desde antes de la llegada de los españoles, ha distinguido a nuestro pueblo de otros, y a la vez, se ha ido fortaleciendo a lo largo del tiempo.

Como se decía, nuestra situación geográfica nos ha otorgado petróleo, pero también tenemos volcanes activos; tenemos una industria pesquera con un potencial enorme de crecimiento, pero estamos expuestos a huracanes, tan solo este año el pronóstico fue de 29 fenómenos hidrometeorológicos que afectarían nuestras costas en sus 11,122 km de litorales, 17 por la costa del Océano Pacífico y 12 por las costas del Mar Caribe y del Golfo de México; tenemos bosques y selvas, pero los incendios forestales han arrasado gran parte de esa riqueza; tenemos grandes planicies y valles, pero la intersección de tres placas geológicas hacen que estas tierras estén expuestas a movimientos telúricos de gran intensidad durante todo el año; y si bien el clima es el adecuado para el desarrollo de la vida, tenemos desiertos y zonas en donde las temperaturas durante los meses de más frío llegan a alcanzar los 15 grados centígrados bajo cero; es decir, nos encontramos en un lugar ideal para el desarrollo social y económico de este país, no podemos pasar por alto los riesgos a los que estamos expuestos y mucho menos dejar de observar las actividades del hombre, mismas que pueden por un lado, provocar situaciones de peligro, que por el otro, coadyuvar en las labores de prevención, mitigación y reestablecimiento de la normalidad.

Basta revisar al año cívico de 1999, el cual resultó ser un año con un alto índice de eventos, en total se registraron más de 8,400 contingencias, a saber: 48 eventos hidrometeorológicos de alto impacto, 3 sismos de considerable magnitud, casi 8,000 incendios forestales, 8 meses de sequía que afectaron 13 Estados, 67

heladas, 113 accidentes con productos químicos, 221 explosiones con gas y 27 accidentes con artificios pirotécnicos. [2]

El impacto social fue también muy grande; 826 personas perdieron la vida, 440 municipios fueron afectados por la sequía, 820 municipios fueron afectados por los sismos, 806 municipios fueron afectados por las lluvias e inundaciones y más de 485 mil personas fueron afectadas por estos fenómenos. Por efecto de los sismos se dañaron más de 90 mil viviendas, casi 4,500 planteles educativos, cerca de 2 mil inmuebles del Patrimonio Histórico de la Nación, más de 1,400 km de carreteras, 868 localidades tuvieron cortes en el suministro de energía eléctrica, se afectaron 74 instalaciones hidráulicas, 51 obras de conducción y distribución de agua potable y 44 inmuebles con uso médico. Por el impacto de las lluvias se dañaron más de 78 mil viviendas, más de 200 mil hectáreas de cultivo, 166 mil cabezas de ganado, 13,777 km de carreteras, 5,101 planteles educativos, 290 inmuebles con uso médico y 73 ríos, arroyos y canales de riesgo presentaron desbordamientos. [3]

Los incendios forestales afectaron 231,061 hectáreas de bosques y pastizales, y las sequías provocaron pérdidas por casi 400 millones de pesos. Las acciones de atención se desarrollaron de la siguiente manera: se instalaron 1,214 refugios temporales en donde se albergaron más de 130 mil personas. Por la atención a los sismos se repartieron 2 mil toneladas de víveres y para atender las contingencias provocadas por las lluvias e inundaciones se suministraron más de 13,500 toneladas de víveres y se distribuyeron cerca de 13 millones de litros de agua.[4]

En materia de recursos, para atender los desastres antes señalados, se autorizó la erogación de 7,512.7 millones de pesos provenientes del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), del Programa de Empleo Temporal, y de la recuperación de

[2] SECRETARIA DE GOBERNACION. Análisis estadístico de la Dirección General de Protección Civil.
[3] Ibidem
[4] Ibidem

seguros y economías presupuestales. Los Estados y municipios aportaron 2,629.7 millones de pesos, lo que arroja una inversión de 10,154.4 millones de pesos.[5]

De la revisión que se hace del marco histórico, geográfico y demográfico como antecedentes y condición de base para entender los fenómenos y sus consecuencias en la sociedad mexicana, resultan algunas reflexiones que pueden ampliar tanto el conocimiento de estos fenómenos como la transformación necesaria de las circunstancias que los acompañan, como requisito obligatorio para disminuir o reducir sus efectos.

Las comunidades humanas que han habitado este país, así como las de todo el mundo, han sufrido de sismos, inundaciones y huracanes, lo único nuevo o reciente ha sido la reflexión científica sobre estos fenómenos.

Históricamente las respuestas a los azares naturales no han dependido sólo de las condiciones geofísicas, sino que se han visto descansar también en la organización y valores de la sociedad y en sus instituciones. Sería erróneo sugerir que los eventos asociados con un fenómeno no reflejan la naturaleza de estos procesos geofísicos, pero también, y a *contrariu sensu*, erróneo sería olvidar que la mayoría de los desastres naturales y los daños debidos a ellos son característicos, mas no accidentales, en los lugares y sociedades donde éstos aparecen. Desde este punto de vista los extremos naturales comprendidos en esta problemática son, en un sentido ecológico-humano, más esperados y conocidos que muchos de los desarrollos sociales contemporáneos que tanto influyen en la vida diaria. A pesar de esta relativa novedad, en la investigación que se hace, todavía prevalece un sentido de causalidad o dirección de la explicación que va del ambiente físico a sus impactos sociales. De ahí que todavía sea común que las acciones más importantes que se emprenden sean: el monitoreo geofísico, la ingeniería o la planeación del uso del suelo frente a los agentes naturales; en tanto que los factores económico-sociales, organizativos y las condiciones del hábitat no

[5] Ibidem

han sido atendidos sistemáticamente. En este caso, se procurará entender que aunque muchos de los fenómenos son atribuibles a la naturaleza, la sociedad mucho puede hacer para evitarlas o disminuirlas.

En la actual coyuntura de fin de siglo y principios de milenio, la participación social en situaciones de desastre, es una materia en torno a la cual se han construido diversos mitos y fantasías, además de existir omisiones teóricas y prácticas. Por ejemplo, aún persiste la idea de que la población afectada es incapaz de dar respuestas organizadas al desastre. Un problema central para la participación se encuentra entre la movilización contestataria y las prácticas corporativas y clientelares; lo que se traduce en el lento avance para la constitución de opciones de largo plazo, al predominar las respuestas inmediatas.

CAPITULO I

NOCIONES HISTORICAS

uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes. Tal es el problema fundamental cuya solución da el *Contrato social*."[7]

Es en esta idea de asociación de grupos en donde comienza la evolución, tanto del hombre, como de las sociedades. Federico Engels, hace referencia en el Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado, dice que el hombre se identifica como tal cuando unido en grupos comienza no solo a trabajar, sino también a especializarse en el trabajo. De esta especialización surge la división social y el proceso civilizatorio, en el cual el hombre se da cuenta de que debe defenderse de los demás grupos y protegerse de todo aquello que desconoce y a lo cual le atribuye explicaciones mítico-religiosas, que son precisamente los desastres naturales.

Muchos han sido los fenómenos naturales que han ocurrido en este planeta a lo largo de la historia, diluvios universales o inundaciones han aparecido en todas las culturas antiguas como parte de un castigo divino. Pruebas arqueológicas determinan que hace aproximadamente 12,000 años el derretimiento de la capa glaciar en América del Norte originó un descomunal incremento en los niveles de los mares, lo que provocó un gran movimiento de comunidades hacia territorios tierra adentro.[8]

No se encuentran muchos antecedentes de la protección civil o de la cultura del autocuidado en las civilizaciones antiguas, en la Grecia clásica, la existencia de ciudades aisladas, ambiciosas de poder y de influencia, dio origen a frecuentes rivalidades entre ellas, lo cual mantuvo durante mucho tiempo un estado de hostilidad latente, cuando no de guerra abierta. En el siglo V A.C. se inició un movimiento hacia las ligas y federaciones que tendía a asegurar la paz y la defensa comunes.

[7] ROUSSEAU, Juan Jacobo. El Contrato Social. UNAM 1984. pp 20
[8] NATURAL DISASTERS. Richard O'Neill. Ed. Parragon. U.K. 1998

En la cultura de la Roma clásica, como en todo pueblo primitivo, se practicaba el animismo. Así dotaba de alma y espíritu a las cosas. Estas deidades, llamadas *numida*, no eran mas que la fuerza de la naturaleza, a las cuales rendían culto para tenerlas en actitud favorable, lo que imposibilitaba la organización o creación de estructuras para la autoprotección. La familia constituía el núcleo fundamental de la sociedad romana. No era únicamente la unión del hombre y de la mujer, sino la potestad del jefe sobre todos aquellos que la componían.

Durante la época prehistórica, la familia romana presentaba en forma muy acentuada varias características, entre ellas: la de ser una institución política, basada en su estructura y en su función. Nació y se desarrolló para fines de orden y defensa social; así como institución autónoma, se constituía como un organismo compacto e independiente frente a los otros grupos familiares y frente a la organización estatal.

Se cuenta con antecedentes que en el año de 365 D.C. un maremoto provocó la muerte de más de 100,000 personas en las costas del Mar Mediterráneo, principalmente en las ciudades de Epidaurus en la costa griega y de Alejandría en Egipto.[9]

La filosofía china sostiene que los desastres naturales son enviados por los dioses. En este país han ocurrido varios de los peores destres naturales de los que se tenga memoria. El terremoto en Shensi del 2 de febrero de 1556 es reconocido como el fenómeno perturbador que más muertes ha provocado, con un estimado de 820,000. El 28 de julio de 1976, China sufrió otro gran sismo que afectó la ciudad de Tang-shan. La cifra oficial de muertes fue dada a conocer tres años después, con un total de 242,000 muertes, aunque los datos no oficiales calculan en 750,000 el número de muertos.[10]

[9] Ibidem
[10] Ibidem

Finalmente, y para terminar de ejemplificar lo que la falta de organización ha provocado, en el puerto de Yokohama, Japón el 1° de Septiembre de 1923 un sismo con un incendio encadenado, provocó la muerte de más de 150,000 personas, más de 300,000 inmuebles dañados y 1,500,000 personas quedaron sin hogar. Errores de estrategia como hacinar a los sobrevivientes del sismo en un parque, en donde el incendio posterior provocó que 30,000 personas murieran instantáneamente. 80% del puerto fue destruido y cientos de coreanos fueron linchados y asesinados por ser considerados como los responsables de la violencia que prosiguió al desastre.[11]

[11] Ibidem

1.2. Organización en México previo a Septiembre de 1985.-

Las fechas del 19, 20 y 22 de Septiembre de 1985 serán de permanente recuerdo en la memoria de todos los mexicanos. Por una parte el desastre que causaron los sismos en varias regiones del país, en especial en la Ciudad de México, en donde miles de personas perdieron sus vidas, otras tantas perdieron sus bienes y la ciudad vio como se desplomaron, en unos breves momentos, edificios que contenían servicios vitales para el funcionamiento de una metrópoli como la nuestra. De igual manera, y como un acto espontáneo, la sociedad se coordinó para ayudar en las labores de rescate, como un acto solidario y fraternal, los que tenían salud y techo, ayudaban a los que no y juntos, sociedad y gobierno, hicieron lo mejor para levantar de nuevo a esta ciudad, para traerla de vuelta a la normalidad, normalidad que nunca fue la misma, la conciencia colectiva estaba despierta y el gobierno supo que debería de organizar un sistema incluyente, un sistema que abarcara los aspectos de prevención, auxilio y recuperación para todo tipo de fenómenos que pusieran en riesgo a la sociedad. Es por esta razón, que el mes de septiembre de 1985, marca un parteaguas en la historia de la protección civil en el país, es la fecha que da origen al actual Sistema Nacional de Protección Civil.

Cada país, como consecuencia de sus propias condiciones físicas, históricas, económicas, sociales y culturales, presenta caracteres específicos que le imprimen una identidad individual, y es este conjunto estructurado de elementos el que se enfrenta a calamidades imprimiéndole a sus acciones un sello propio que corresponde a su nivel de desarrollo. México, como todos los países, se enfrenta a dificultades crecientes para atender las necesidades básicas de sus habitantes, cada año los responsables de los diferentes niveles de gobierno encaran problemas más numerosos y más complejos. Históricamente la protección como función social, las calamidades y los desastres no son eventos nuevos.

1.2.1. Época prehispánica

Los primeros indicios de habitantes en el territorio que hoy comprende la República Mexicana datan de más de veinte mil años, pero los primeros asentamientos de población se empezaron a dar a partir de la evolución de la agricultura hace aproximadamente seis mil años. Para el año 2000 A.C. se organizan aldeas en torno a centro ceremoniales, mismas que se convirtieron con el paso del tiempo en centros urbanos. Dichos centros urbanos, con cientos o miles de habitantes, empezaron a sufrir de los impactos de los fenómenos destructivos como los sismos y las inundaciones propias de las épocas de lluvia, aunque hayan sido éstos explicados como fenómenos mítico-religiosos.

El centro ceremonial de Cuicuilco es el primero en el altiplano del Valle de México afectado por la erupción del Xitle. Algunos siglos después, aproximadamente en el siglo V D.C., florece la cultura teotihuacana, misma que llegó a tener en su ciudad a cerca de 100,000 habitantes. Las actividades propias del hombre aunadas a las condiciones naturales existentes llevaron a Teotihuacán, después de casi mil años, a un serio problema de deterioro tanto en los terrenos agrícolas, como en los espacios forestales, reduciendo sustancialmente la capacidad de la tierra para soportar a la población. A este fenómeno de origen socio-organizativo se le atribuye la crisis social que hacia mediados del siglo VII D.C. provocó el descenso de la población provocando con ello el abandono de la ciudad.[12]

En el área maya se dio un fenómeno semejante a pesar de las características geomorfológicas distintas. En esta región, a pesar de sus tupidos bosques tropicales, los suelos aptos para la agricultura sufren de un rápido empobrecimiento, lo cual obliga a los campesinos a rotar la tierra y a moverse continuamente para desmontar y sembrar de nuevo. Esta movilidad del agricultor descansó en su organización social y en su religión, la cual tenía en los centros ceremoniales a la edité gobernante. Los límites para el movimiento de los

[12] BASES PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL. Comisión Nacional de Reconstrucción. México

agricultores eran la distancia a estos centros ceremoniales y la productividad de la tierra, que después de muchas generaciones de explotación continua, difícilmente pudo arrojar los resultados iniciales. Es de nuevo que un fenómeno socio-organizativo como producto de agentes de carácter económico, social y ecológico, produce que los grandes centros ceremoniales mayas como Palenque, Piedras Negras, Yaxchilán, Bonampak, Tikal, Uaxaktún y otros, sean abandonados.[13]

El final de Tula, la gran capital tolteca, ofrece como causa aparente las sequías, mismas que provocaron una gran crisis con el posterior semi abandono, para acabar siendo víctima de la destrucción a manos de grupos bárbaros.[14]

La última época de ocupación del altiplano central previa a la presencia de los españoles, muestra la extensión en torno de la gran unidad lacustre de otomíes, culhuaques, cuitlahuacas, xochimilcas, chalcas, mixquicas, tepanecas, acolhuacas y mexicas, quienes se integraron paulatinamente a las tradiciones de los pueblos agrícolas del área. Para el año de 1519 la población de la cuenca de México alcanzó un total de aproximadamente 1,500,000 habitantes, la cuarta parte del total que se estima conservadoramente para Mesoamérica en el contacto con los españoles. Como la economía era fundamentalmente agrícola, ésta dio lugar al desarrollo de las chinampas que constituyeron un impresionante sistema de cultivo con riego y drenaje, obras de protección y defensa, administradas por la élite gobernante, cuya función principal era la de administrar el uso y producto de la tierra y el agua. En el caso de Xochimilco, la formación de chinampas fue facilitada por una amplia red de diques de drenajes, mismas que gradualmente redujeron el contenido del agua del suelo hasta un punto en que fue posible el cultivo. El proceso de expansión partía de islotes naturales y penínsulas de tierra firme. Los diques mayores, que eran usados para drenar el área, también eran utilizados como arterias de transporte. Al final se construyeron grandes diques para regular la distribución del agua y para reducir las inundaciones durante la época de lluvias.

[13] BASES PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL. Comisión Nacional de Reconstrucción. México
[14] Ibidem

Más al norte, los mexicas tuvieron que luchar contra las inundaciones provenientes del lago de Texcoco, críticas en las épocas de lluvia y para ello construyeron grandes diques, entre los que destaca el albarradón de Netzahualcóyotl que cortaba un extremo del lago, al oriente con agua salada y al poniente con agua dulce. Los diques normalmente tenían una doble función: servir como calzadas y contener el agua, como es el caso de los que unían a Cuitláhuac con la tierra firme. A la llegada de los españoles podían considerarse como grandes obras hidráulicas de protección, transporte y comunicaciones el albarradón de Netzahualcóyotl, las calzadas de Zumpango, de Ecatepec, Tepeyac-San Antón, Tepeyac-Tlaltelolco, México-Tenayuca, México-Chapultepec, México-La Piedad, México-Tlalpan, Coyohuacan-Culhuacan, México-Ixtapalapa, México-Xochimilco y Tlahuac.[15]

Tan significativos eran estos eventos en la historia mítica de los pueblos prehispánicos, que según la leyenda azteca estamos viviendo el quinto sol, mismo que acabará con los habitantes de esta región con un gran sismo. Cuando se marchó Quetzalcóatl rumbo a la tierra de Tlillan-Tlapallan, la ciudad de Cholula fue destruida a causa de un huracán, y los naturales pensaron que el viento había sido enviado por el mismo Quetzalcóatl, por lo que lo hicieron Dios del viento.[16]

Aquí he procurado dar cuenta de los principales eventos que afectaban a las culturas precolombinas en el territorio nacional, con sus causas y con sus efectos y la manera en como eran afrontadas. Las diferentes culturas, influenciadas por su religión, dotaban de animismo a los fenómenos naturales, pero su organización les permitió afrontar, de manera muy parcial, los efectos negativos. Su cultura de autoprotección y de autocuidado fue un resultado secundario de las mejoras de sus actividades primarias, como la agricultura, la religión y la función social.

[15] Ibidem
[16] Ibidem

1.2.2. Época Colonial

Con la conquista se produjo el fin de un imperio y el deterioro de una civilización. Su consecuencia fue la dominación española y la subyugación indígena. Los españoles destruyeron todo lo que pudieron del antiguo imperio y los aztecas no pudieron sobrevivir como nación. En un lapso relativamente corto, la población indígena decreció enormemente. En la cuenca de México la población pasó de 1,500,000 habitantes en 1519, a sólo 70,000 a principios del siglo XVII. En el territorio de la Nueva España la población pasó de seis millones a menos de uno para el año de 1620. Como consecuencia encontramos las epidemias que se extendieron entre la población y la explotación a la que se vio sujeto el indígena, con secuelas de maltrato, lesiones y muerte.

Datos registrados de epidemias confirman el daño producido por la conquista y con consecuencias sanitarias importantes:[17]

- En los años 1520-1521 el Hueyzáhuatl (presumiblemente viruela). Comienza en la costa cercana a Veracruz en mayo o junio de 1520 y para septiembre del mismo año alcanza a la Gran Tenochtitlan, causando gran mortalidad.
- Entre 1576 y 1581 el Gran Cocoliztli o Matlazáhuatl (probablemente tifo). Comienza en abril de 1576, se extiende desde Yucatán hasta la región de los chichimecas. Para fines de ese año se registran de 300,000 a 400,000 muertos y se extiende la peste acompañada de una hambruna. Para octubre de 1577 la epidemia desciende en intensidad; en diciembre de 1578 se informa de su conclusión. La misma peste resurge en agoste de 1579.
- En 1590 el Tlatlacistli (influenza) ocasiona muchas muertes.
- Entre 1595 y 1597 se presenta una plaga que registra muertes desde el valle de Toluca, que alcanza sus efectos en Oaxaca y Guatemala.
- En 1615 y en 1616 varias pestes en el Valle de México son acentuadas con hambruna y sequías.

[17] BASES PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL. Comisión Nacional de Reconstrucción. México

- Entre 1632 y 1652 el sarampión causa muchas muertes en el Valle de México.
- En 1714 se da una extensa fiebre que causa más de 14,000 muertes en la Nueva España.
- Entre 1761 y 1764 el tifo y la viruela causan 25,000 muertes en la Ciudad de México y otras tantas en san Luis Potosí.
- En 1779 y 1780 el sarampión y la viruela en la Ciudad de México causan 18,000 muertos.

En los territorios del norte, la mortandad fue también significativa. Se calcula que para el año de 1519 existían en esos territorios cerca de 2,500,000 habitantes. Para el año de 1700 la población había decrecido en poco menos de 80%, es decir, la población era de 519,000 habitantes. En el sureste la situación fue muy similar, para el año de 1511 la población en esa zona era de aproximadamente 1,728,000 habitantes, para el año de 1650 alcanza el nivel más crítico con 251,000 personas. Para el año de la consumación de la Independencia, la población era de apenas un tercio de cuando los españoles llegaron, aproximadamente de 657,000 habitantes.[18]

La protección civil evoluciona de manera dialéctica, ya que los españoles utilizaron frecuentemente las técnicas e instrumentos prehispánicos ya establecidos y conocidos; así mismo introdujeron modificaciones construyendo presas, rellenando canales y edificando nuevos conductos de agua. Lo que se puede considerar como la empresa más importante de esta época es el drene de la cuenca de México, convirtiéndola artificialmente en valle por medio de un túnel y de un canal a cielo abierto. Dichas obras permitieron que a un año de su inicio en 1608 el agua corriera hacia el mar, disminuyendo la amenaza de inundaciones, pero también introdujeron cambios de importancia en el equilibrio ecológico del Valle de México. Con la salida de las aguas negras, salieron también las aguas de

[18] BASES PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL. Comisión Nacional de Reconstrucción. México

los manantiales y de la lluvia que alimentaban a la unidad lacustre, prefigurando el desecamiento de los lagos, y una de sus consecuencias fueron las tolvaneras.

Aunque la información sobre los sismos durante esta época no ha sido situada con detalle como otros agentes perturbadores, hay información relativa a estos movimientos telúricos. Antonio Robles, cronista del siglo XVII, señala que en 1667 tres sismos muy violentos sacudieron la tierra por espacio de más de tres credos.[19] En otros documentos de historia colonial se consignan: el fuerte temblor que se registró en 1568 en el territorio que hoy ocupa el estado de Jalisco; el terremoto que sacudió la ciudad de México-Tenochtitlan en 1582: los temblores de 1603 en Oaxaca, mismos que destruyeron varios edificios; en 1611 un sismo volvió a sacudir a la ciudad de México y la región central de la Nueva España, del cual se dice que ha sido uno de los más fuertes de la historia; en 1619 otro sismo vuelve a destruir Oaxaca; el de 1787 provocó grandes marejadas en Acapulco; el de 1820 hizo sentir sus efectos en México, Acapulco y Chilpancingo y especialmente el de 1858, aunque ya es en época del México Independiente, reporta varios muertos en la Ciudad de México, en donde se tuvo que suspender el transito de carruajes por dos días y convirtió a la Alameda Central en albergue para las personas que se vieron afectadas al quedarse sin hogar.[20]

1.2.3. México Independiente

Durante el primer siglo de existencia del México Independiente, el fenómeno socio-organizativo con mayor presencia, fue el de las guerras, entre las más importantes encontramos la lucha de la Independencia, la de la Reforma y la Revolución, así como las guerras contra las intervenciones extranjeras. Basta recordar en este sentido el millón de muertos durante la Revolución como un indicador de la fuerza de la calamidad y la magnitud del desastre. Las pérdidas, aun cifradas en vidas humanas, no dejan de implicar con ellas a las sufridas por

[19] HISTORIA ANTIGUA Y DE LA CONQUISTA DE MEXICO. Tomo III. Orozco y Berra Manuel.
[20] BASES PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL. Comisión Nacional de Reconstrucción. México

los servicios y por los bienes materiales y aun la naturaleza fuertemente devastada durante las conflagraciones.

Durante el siglo XIX los fenómenos naturales más sobresalientes fueron:[21] los huracanes de 1857, que golpearon fuertemente las costas de Baja California; los huracanes de 1873 y 1874 que embistieron con fuerza a Matamoros; las inundaciones que se produjeron en Lerma en 1870; el desbordamiento del Río Bravo de 1881; y las de 1882 en Veracruz y León, mismas que dejaron un saldo de más de 200 muertes, 2,200 casas destruidas y más de 200,000 personas sin hogar.

En el siglo XX la explosión demográfica, la concentración de la población en las ciudades y el desarrollo industrial, por sólo mencionar tres factores, han multiplicado las posibilidades de desastres de origen humano y ha hecho que las de origen natural incrementen sus posibilidades de provocar, no solo peligros, sino también cuantiosos daños tanto al hombre, como a sus bienes y servicios. Los incendios ya no solo forestales sino urbanos, especialmente en las áreas industriales, han aumentado considerablemente, provocados por el uso no siempre eficaz de nuevas materias y combustibles. Los conductos de petróleo y gas se extienden dejando en torno una secuela de accidentes. Los depósitos de gas también tienen su historia, recordándose sólo a San Juan Ixhuatepec. La contaminación del aire en las grandes ciudades y del agua en las cuencas de los ríos más importantes, son sólo muestras de un proceso de degradación. A un lado y como consecuencia del desarrollo urbano, se da la desertificación del espacio rural en torno a las grandes urbes. Los sismos continuaron azotando regularmente al país y finalmente, en este trágico recuento, se llega a los sismos de septiembre de 1985, los cuales sacudieron violentamente a varias entidades de la República, pero especialmente a la Ciudad de México y a Ciudad Guzmán en el estado de Jalisco, con una impresionante secuela de víctimas y daños materiales.

[21] Ibidem

A pesar de que en estos últimos setenta y cinco años la atención a las consecuencias de las calamidades se ha ampliado explosivamente, así también ha sido el crecimiento de la población y los problemas que su presencia y concentración, han generado. Los gobiernos municipales, estatales y federales han mejorado sus servicios y equipos de protección y rescate, las Secretarías de Estado, en el marco de sus atribuciones han intensificado sus trabajos y aunque los esfuerzos desarrollados por el sector público y los sectores social y privado en este campo han reducido sustancialmente el impacto de los fenómenos, es claro que queda todavía mucho por hacer en el ámbito de la protección civil.

CAPITULO II

CONCEPTOS GENERALES

CAPITULO II
CONCEPTOS GENERALES

2.1. Definición de Protección Civil.-

No existe una definición legal de lo que es esta materia, por lo que habrá que buscarla en las definiciones de sus componentes y en la naturaleza de sus actividades.

La sociedad moderna se ha preocupado por definir todo aquello que de una u otra manera le afecta, modificando sus patrones de conducta en forma temporal o permanente; un caso especial es el de los fenómenos que provocan efectos suficientemente importantes, considerados "desastres". Estos desastres han estado presentes a lo largo de la historia y nunca nadie se ha preocupado por definir el concepto. A su vez, los desastres han ido modificándose a la par de la evolución humana, los fenómenos naturales siempre han estado presentes, pero sus efectos se han acentuado más, de igual manera, surgen los fenómenos socio-organizativos, los cuales han causado más daños después de la segunda guerra mundial.

Es importante encontrar la definición para poder entender las políticas modernas y los retos que conllevan en el campo de la protección civil. Aquí surge la primera gran controversia, ya que diversos autores señalan diferentes significados. Es necesario definir la terminología empleada y su significado para establecer un lenguaje único, que permita además de la definición, establecer las bases administrativas para la atención integral antes, durante y después de un desastre, considerando las particularidades de los sistemas de gobierno nacional, estatal y municipal, así como la normatividad y reglamentación existente.

Es la distinción entre vulnerabilidad, peligro y riesgo, lo que hace comprender más fácilmente los componentes de la protección civil. Vulnerabilidad representa las fortalezas y debilidades del sistema en su totalidad, en caso de ser afectado por agentes perturbadores. Peligro se define como una amenaza potencial a personas

y/o bienes, incluyendo pérdidas financieras. Riesgo es el producto de la medición de la probabilidad de ocurrencia de un daño y la magnitud de sus consecuencias.[22]

La ONU y los diversos grupos internacionales que se dedican a la investigación, desarrollo, y práctica de la protección civil, en lugar de buscar una definición han tratado de explicar sus funciones a través de gráficas y de planeaciones. El Centro para la Administración de Desastres de Cranfield, Inglaterra (CDMC por sus siglas en inglés) afirma que "en términos básicos la protección civil es una relación de las opciones de mitigación, preparación, respuesta y recuperación."[23]

Como quedó expresado en párrafos anteriores, la palabra desastre es parte vertebral de la materia El propósito básico del diagrama con el que se demuestra la existencia de un desastre, es demostrar que las personas afectadas tuvieron en ese momento que haber sido vulnerables al riesgo. Cierta vulnerabilidad es factible de erradicar o de reducir, como ejemplo las personas pueden ser movidas de las áreas propensas a inundarse.

Diagrama de Vulnerabilidad[24]

Este diagrama debe de leerse como el resultado de D (desastre) = R (riesgo) + V (vulnerabilidad).

[22] 13th CDMC Course. Apuntes de clase. Agosto de 2000
[23] Idem.
[24] Idem.

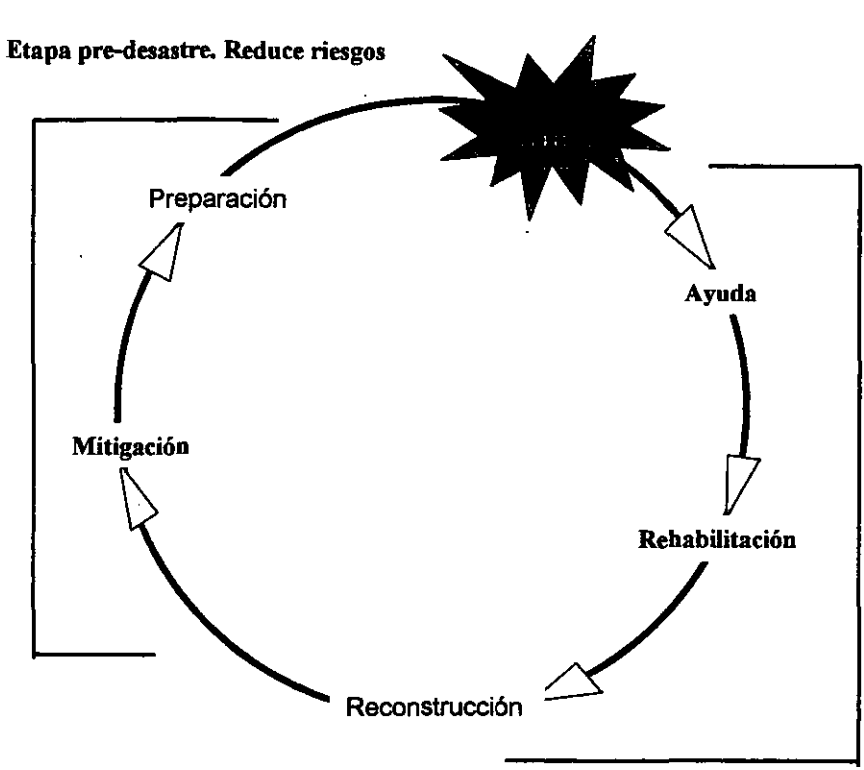
Este diagrama pretende mostrar los factores esenciales que se presentan antes de la ocurrencia de un desastre. Las causas fundamentales son las más difíciles de mitigar, se ocupan verdaderos programas sociales integrales para poder erradicar la pobreza y combatir las ideologías existentes desde hace generaciones, para incluir a la ciencia en sus usos y costumbres. Con programas de educación en todos los niveles se pueden reducir las presiones dinámicas, estos programas son fundamentales para crear conciencia en la población y reducir así la tasa de accidentes y de degradación ambiental. Los detonantes son prácticamente imposibles evitarlos, pero mitigando las condiciones vulnerables, el desastre tendrá menores efectos negativos.

El reducir la vulnerabilidad mediante medidas de mitigación y de preparación, implica una reducción automática en el grado del riesgo. Los efectos de un desastre generalmente involucran la pérdida directa de recursos nacionales, en cualquiera de estas formas:

- ✓ Muerte o lesiones
- ✓ Daños y/o destrucción de la propiedad
- ✓ Alteraciones en la producción y en los servicios esenciales
- ✓ Alteraciones al *modus vivendi*
- ✓ Pérdida de vivienda y de empleos
- ✓ Daños a la infraestructura
- ✓ Alteraciones a la gobernabilidad
- ✓ Pérdidas económicas
- ✓ Efectos sociológicos y psicológicos post evento

Es así que la protección civil puede ser vista como un ciclo, en el cual variarán las condiciones para su periodicidad y para su gravedad.[25]

[25] Idem.



La Organización de las Naciones Unidas, conciente de la imposibilidad de crear una definición que aglutine todos los conceptos de los actores involucrados en esta materia, ha descrito lo que debería de ser: "La protección civil es el cuerpo de las decisiones políticas y administrativas y las actividades operacionales, mismas que atañen a los distintos escenarios de un desastre en todos los niveles."[26]

Finalmente y derivado del decreto por el que se crea el Sistema Nacional de Protección Civil, podemos concluir que para nuestro país la protección civil representa el deber primordial del Estado de proteger la vida, la libertad y los bienes materiales de los ciudadanos y mantener en permanente estado de

[26] An Overview of Disaster Management. ONU, 1992. Pp 11.

operación las funciones esenciales de la sociedad, para lo cual es indispensable establecer sistemas y programas que permitan su cumplimiento.

Concluimos que se deberá encontrarse una definición que nos indique claramente los alcances y los objetivos, las partes y sobre todo las acciones que sean contempladas por la Protección Civil. La UNDP (United Nations Disaster Preparedness), es el organismo a nivel internacional que deberá dar las bases para que todos los países, principalmente aquellos más susceptibles de afectaciones, tengamos una visión universal de la materia.

2.2.- Sistema Nacional de Protección Civil.-

Como ha quedado establecido, después de los sismos que afectaron a la República Mexicana en septiembre de 1985, las autoridades se dieron a la tarea de crear un sistema que fuera capaz de enfrentar situaciones adversas y fuera de control como las ocurridas con posterioridad a los terremotos de ese año. Para ello, el entonces Presidente de la República, Lic. Miguel De La Madrid Hurtado, acordó el 9 de Octubre de 1985 la creación de la Comisión Nacional de Reconstrucción, con el fin de dirigir adecuadamente las acciones de auxilio a la población damnificada, sentar las bases para establecer los mecanismos, sistemas y organismos para atender mejor a la población en la eventualidad de otros desastres, incorporando las experiencias de instituciones públicas, sociales y privadas, de la comunidad científica y de la población en general. Para desempeñar ágilmente sus funciones, la Comisión se estructuró en seis comités, uno de los cuales fue el de Prevención de Seguridad Civil. A este comité se le atribuyó en el acuerdo presidencial las siguientes funciones:

- ✓ Diagnosticar los riesgos previsibles
- ✓ Diseñar planes y programas específicos de seguridad civil
- ✓ Recomendar los instrumentos de coordinación y concertación
- ✓ Coordinarse con las acciones de Estados y Municipios
- ✓ Organizar y establecer un sistema nacional de protección civil que garantizara la mejor planeación, seguridad, auxilio y rehabilitación de la población y de su entorno ante situaciones de desastre, incorporando la participación de la sociedad en su conjunto.

Fue así que este comité fungió como órgano de consulta y participación ciudadana, y a su vez adquirió el compromiso de integrar, elaborar y proponer: preceptos legales, programas, estrategias, manuales e instrumentos de organización, operación y procedimientos.

El comité quedó integrado por el C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien lo presidió, y en su ausencia por el C. Secretario de Gobernación, por los CC. Secretarios de la Defensa Nacional, Marina, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Director del Centro Nacional de Estudios Municipales, el Secretario General del Consejo de Población y el Subsecretario de Gobernación como secretario técnico. De igual forma se invitó a participar a miembros de la sociedad civil, fundamentalmente de las Universidades, de los Institutos, de los Colegios de Profesionistas y de la Cruz Roja.

Se crearon nueve subcomités, los cuales abrieron la participación a toda la población a través de una convocatoria pública en virtud de la cual se ampliaron todavía más los cauces que posibilitaron la intervención de partidos políticos, organismos públicos, sociales y privados; asociaciones, institutos de investigación y docencia, especialistas en las distintas disciplinas relacionadas con el tema, así como ciudadanos, quienes se acercaron e intervinieron en las tareas de los subcomités con el legítimo interés de aportar sus ideas y experiencias.

Fue así que el martes 6 de mayo de 1986, apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se aprueban las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el programa de Protección Civil que las mismas contienen."

Es así que el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) quedó concebido como un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y privados y con las autoridades de los Estados y Municipios a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la protección de los ciudadanos contra los peligros y

riesgos que se presentan en la eventualidad de un desastre. El SINAPROC respondió a la necesidad sentida por toda la población, y atendida por el gobierno, para conformar un conjunto coordinado de prácticas que tiendan a alcanzar una mayor y mejor protección para la sociedad. Se integró en este sistema al pueblo y al gobierno, sectores público, social y privado, estados y municipios; todos basados en los conceptos de coordinación, reciprocidad y solidaridad.

El Sistema se apoya en una estructura institucional, que en distintos niveles de operación define responsabilidades claras para todos los participantes y cuenta como soporte con la infraestructura básica de estas mismas instituciones. La noción misma de sistema implica que las distintas estructuras que lo integran no están sólo yuxtapuestas o adicionadas, sino que constituyen a la vez una combinación orgánica y un complejo coherente. El marco institucional del SINAPROC está integrado por las dependencias y entidades de la Administración Pública, por los organismos de coordinación entre la Federación y los Estados y Municipios y por la representación de los grupos sociales y privados que participan en las acciones de protección civil, los cuales conforman tres estructuras estrechamente relacionadas: la primera de las instituciones de la Administración Pública con funciones ejecutivas, la segunda, de los consejos con funciones consultivas y de coordinación y la tercera de participación de los grupos voluntarios.

La Coordinación General de Protección Civil fue integrada en el año de 1986, mediante decreto del titular del ejecutivo federal, dentro de la estructura de la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, como órgano de carácter ejecutivo dependiente de la Secretaría de Gobernación. Esta Coordinación concluyó sus actividades a finales de 1987, y a partir del año de 1988 se constituye la Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social, así como la Dirección General de Protección Civil, en el ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación y con las facultades de coordinar a las diversas dependencias y entidades, que atendiendo a la naturaleza

de sus funciones, deban participar en acciones de prevención y de auxilio a la población en caso de desastre.

Por otro lado, se iniciaron los trabajos de construcción del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), creado por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de septiembre de 1988, como resultado del cumplimiento y ejecución del convenio de cooperación suscrito con el gobierno de Japón, con base en el cual dicho país tomó a su cargo la construcción y el equipamiento del centro, en tanto que el gobierno mexicano asumió la operación del mismo. A partir de su creación, el CENAPRED ha encaminado sus esfuerzos hacia el desarrollo de acciones en materia de investigación, capacitación y difusión, para lo cual cuenta con instalaciones y equipamiento de la más alta tecnología, que fueron puestas en operación el 11 de mayo de 1990, ejecutando en su laboratorio para grandes estructuras, la edificación de construcciones a escala real para someterlas a efectos similares a los que produce un sismo, con el fin de evaluar sus condiciones de seguridad ante dicho fenómeno.

El 11 de mayo de 1990 se creó mediante decreto presidencial, formalmente el Consejo Nacional de Protección Civil, como órgano consultivo y de coordinación de acciones de participación social en la planeación de la protección civil, encabezado por el C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos e integrado por doce Secretarios de Estado y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con carácter de permanente, así como con la participación de las demás secretarías, los gobiernos estatales, municipales, los sectores privado, social, académico y los grupos voluntarios.

El 6 de junio de 1995 se crearon los Comités Científicos Asesores del Sistema Nacional de Protección Civil, como órganos técnicos de consulta en la prevención de desastres, originados por fenómenos geológicos, hidrometeorológicos, químicos, sanitarios y socio-organizativos, encabezados por un Secretario Técnico, designado por la Coordinación General de Protección Civil e integrados

por diez especialistas en cada materia como mínimo y quince como máximo. Estos comités tienen la función de emitir opiniones y recomendaciones sobre el origen, evolución y consecuencias de los fenómenos perturbadores, a efecto de inducir técnicamente la toma de decisiones para la prevención y auxilio de la población ante la contingencia de un desastre.

Como resultado de la reorganización de la Secretaría de Gobernación el 31 de agosto de 1998 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que crea la Coordinación de Protección Civil, con lo que desapareció la Subsecretaría de Protección Civil y Prevención y Readaptación Social, modificando también las atribuciones de la Dirección General de Protección Civil.

Por lo que respecta al CENAPRED, en esas fechas se abrogó el decreto de creación del centro, con lo cual también fueron modificadas sus atribuciones. Actualmente estos organismos creados como elementos del Sistema Nacional de Protección Civil, son los responsables de normar, coordinar y supervisar la operación del propio sistema, tanto en tiempo de normalidad, como durante situaciones de emergencia, con base en las atribuciones que les fueron asignadas a través de leyes y reglamentos; del establecimiento de convenios y acuerdos de coordinación y participación; de la aplicación de los programas, planes y procedimientos de actuación correspondientes.

Es importante tener presente que a lo largo del desarrollo del SINAPROC, éste se ha visto afectado, tanto por diversas problemáticas, como por mejores experiencias, que han obligado a ajustar su estructura, replantear metas, programas de trabajo, modificar los tiempos de respuesta y en suma, a determinar constantemente las estrategias adecuadas que orienten los esfuerzos y recursos para lograr su propia consolidación.

2.2.1. Alcances

El SINAPROC tiene alcance nacional, comprende la protección a la persona de manera individual y a la sociedad en su conjunto, ante la amenaza o el impacto de fenómenos destructivos, mediante la participación de los tres niveles de gobierno, de los grupos organizados de los sectores privado y social y de la población en general. Contempla también la protección a los bienes materiales de la persona y de la sociedad; así como al medio ambiente.

2.2.2. Objetivo

El objetivo básico del SINAPROC es proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre provocado por fenómenos de origen natural o humano, a través de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes materiales y el daño a la naturaleza, así como la interrupción de las funciones esenciales de la sociedad.[27]

2.2.3. Estructura Institucional

Como ya se había comentado, el SINAPROC está compuesto por los sectores público, social y privado. Es así que las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal son responsables de participar en el sistema en dos vertientes; la primera derivada de la organización e instrumentación del sistema, se refiere a la formación e instalación de Unidades Internas de Protección Civil, como parte de sus propias estructuras de organización, incorporando la materia de protección civil en sus reglamentos internos. Las unidades tendrán la responsabilidad de elaborar, instrumentar y operar los Programas Internos de Protección Civil en cada uno de sus inmuebles, como se verá en el punto número cuatro de este capítulo.

La segunda vertiente se relaciona con la operación del sistema, al incorporarse y coordinarse la estructura institucional con el Consejo Nacional de Protección Civil, para proporcionar el apoyo necesario, cuando así lo soliciten los gobiernos estatal

[27] BASES PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SINAPROC. Secretaría de Gobernación. 1986

y municipal. Las representaciones o delegaciones de estas dependencias u organismos son corresponsables y deben ser incorporadas en los Consejos Estatales y en los Municipales de Protección Civil.

2.2.4. Gobiernos Estatal y Municipal

Los C.C. Gobernadores y los C.C. Presidentes Municipales, en su calidad de máxima autoridad en su correspondiente ámbito de gobierno, son responsables de implementar y coordinar los Sistemas Estatales y Municipales de Protección Civil, con base en los principios y normatividad emanada del sistema nacional y a la legislación que en cada Estado o Municipio exista, o sea expedida para tal efecto, es decir, las autoridades formarán e instalarán las Unidades y Consejos Estatales y Municipales de Protección Civil, con la responsabilidad de diseñar, instrumentar y operar los correspondientes programas de protección civil y los planes de contingencias, incorporando la participación de las dependencias y organismos locales, representaciones federales y a la sociedad en su conjunto.

2.2.5. Consejos y Unidades de Protección Civil

Los Consejos Nacional, Estatales y Municipales creados dentro del SINAPROC, son los instrumentos formales para fomentar y encauzar una mayor participación de la sociedad en las acciones de prevención, auxilio y recuperación en caso de emergencias, así mismo, son los órganos de consulta de los tres niveles de gobierno y representan los mecanismos de participación, integración y coordinación de la población.

Como ya se explicó anteriormente, se creó el Consejo Nacional de Protección Civil, el cual está conformado por un presidente, cuyo titular es el C. Presidente de la República; por un secretario ejecutivo, representado por el Secretario de Gobernación; y por un secretario técnico, cuya titularidad recae en el Coordinador General de Protección Civil. El cuerpo del consejo se compone por los titulares de las Secretarías de: Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina Armada de México, Hacienda y Crédito Público, Energía, Comunicaciones y Transportes,

Medio Ambiente y Recursos Naturales, Educación Pública, Desarrollo Social, Contraloría y Desarrollo Administrativo, Salud y el Gobierno del Distrito Federal. También participan los representantes de organismos, entidades y agrupaciones públicas, privadas, voluntarios, de los sectores académico y de los medios masivos de comunicación.

Bajo la misma normatividad deben de ser constituidos los Consejos Estatales y Municipales, es decir, deben de ser presididos por el Gobernador y por el Presidente Municipal, deben de tener un secretario ejecutivo en la figura del Secretario General de Gobierno y el Secretario del Ayuntamiento y por un secretario técnico, que recae en el Titular de la Unidad Estatal y Municipal, respectivamente.

Las Unidades de Protección Civil son los órganos ejecutivos y operativos del sistema, que a nivel estatal y municipal tienen la responsabilidad de integrar, coordinar y dirigir los sistemas de protección civil en sus respectivos ámbitos. La organización de las Unidades Estatales y Municipales se incorporan a las estructuras de los gobiernos correspondientes, dependiendo funcionalmente de los Secretarios Generales de Gobierno y de los Secretarios del Ayuntamiento respectivamente.

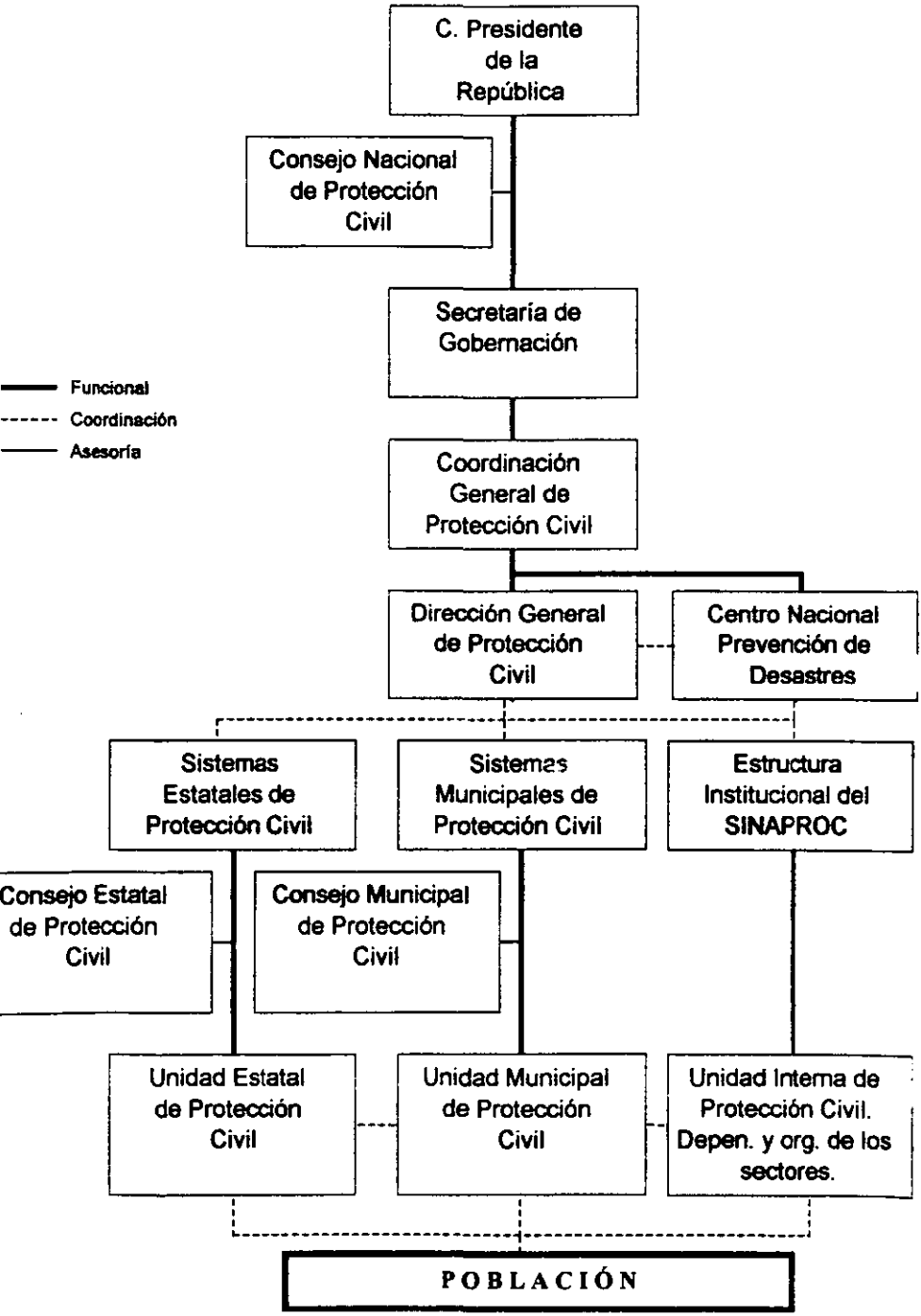
2.2.6. Coordinación del Sistema

La coordinación del sistema fluye en dos sentidos, una relación horizontal entre órganos ejecutivos a nivel nacional, estatal y municipal y otra relación vertical del órgano ejecutivo, con las estructuras que conforman el sistema hacia adentro del ámbito estatal y municipal.

La Coordinación Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Civil corresponde al C. Presidente de la República, quien asigna esta responsabilidad al Secretario de Gobernación. El Secretario de Gobernación actúa como Coordinador Ejecutivo de las diversas dependencias, organismos, entidades federativas y municipios que

integran el SINAPROC, a través de la Coordinación General de Protección Civil, de la Dirección General de Protección Civil y del Centro Nacional de Prevención de Desastres.

ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

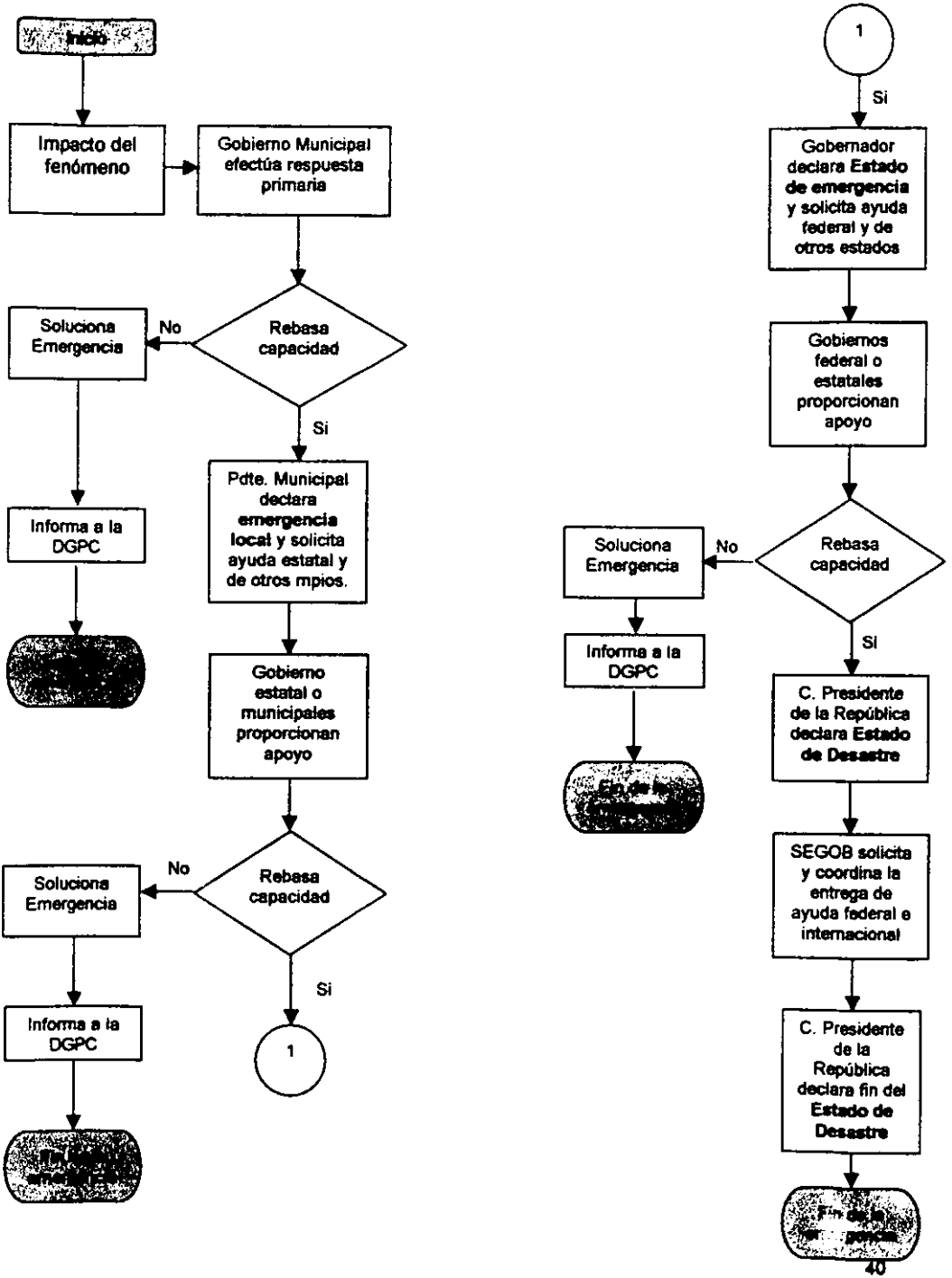


CORRESPONSABILIDAD DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL EN LAS LABORES DE PREVENCIÓN

FENOMENOS / Dep. y Org.	GEOLÓGICOS	HIDRO METEORO LÓGICOS	QUÍMICOS	SANITARIOS	SOCIO-ORGANIZATIVOS
SG	√	√	√	√	√X
SRE	0	0	0	0	0
SEDENA	0	0	0	0	0
SMAM	0	0	0	0	0
SHCP	0	0	0	0	0
SECODAM	X				
SEDESOL	X	0	0	X	0
SEMARNAT	0	X	X	X	
SENER	0		X	0	
SEDECO			X	0	
SAGAR	0	0		0	
SCT	0		X		X
SEP	0	0	0	0	0
SS	0	0	0	X	
STPS			X	0	0
SRA	0	0	0	0	0
SECTUR	0	0	0	0	0
PEMEX	0	0	0	0	0
CFE	0	0	0	0	
IMP			0	0	
CNA		X		0	
ASA	0	0		0	0
IMSS				0	
ISSSTE				0	
FNM	0	0	0	0	0
UNAM	0	0	0	0	0
ANIQ			0		
CRM	0	0	0	0	0
CANACINTRA	0	0	0	0	0
CNIRT	0	0	0	0	0
FMRE	0	0	0	0	0

√ Coordinador Ejecutivo X Coordinador Técnico 0 Corresponsables

FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL



2.3. Agentes Perturbadores.-

Anteriormente en este trabajo hablamos de las afectaciones que sufre la sociedad por la presentación u ocurrencia de una calamidad. Estas calamidades son producidas por agentes perturbadores, que conforme al glosario de términos del SINAPROC, quedaron definidos como "acontecimientos que pueden impactar a un sistema afectable y transformar su estado normal en un estado de daños que puedan llegar al grado de desastre, por ejemplo sismos, huracanes, incendios, etc. Por lo general se le denomina calamidad"[28]

Para la O.N.U. un desastre es "... una interrupción seria del funcionamiento de una sociedad, causando pérdidas humanas, materiales y/o ambientales, las cuales exceden la capacidad de la sociedad afectada para remediarla usando sus propios recursos. Los desastres se clasifican conforme a la velocidad de ocurrencia (rápido o lento), o conforme a su causa (natural o antropogénico)."[29] Es decir, existen solo tres clasificaciones de los agentes perturbadores, mismos que son 1.- de origen natural de lento desenvolvimiento (sequías, hambrunas, desertificación, deforestación y degradación ambiental entre otros); 2.- de origen natural de rápido desenvolvimiento (sismos, tsunamis, inundaciones, tormentas tropicales y vulcanismo entre otros); y 3.- De origen antropogénico, en esta categoría solo existen fenómenos de rápido desenvolvimiento. Es así que en estos tres grupos quedan incluidos todos los tipos de calamidades que afectan a la sociedad, pero la O.N.U. incluye como resultado de estos fenómenos a aquellos que clasifica como complejos. Estos fenómenos complejos son el resultado de la interacción de dos o más fenómenos que toman mucho tiempo y generalmente producen migraciones (guerras civiles, desplazamiento de grupos humanos y hambruna entre otros)

El gobierno mexicano ha decidido no considerar a los fenómenos complejos como materia de protección civil, al no considerar estos desplazamientos de personas

[28] Manual de Organización y Operación del SINAPROC. Segob 1998. Pp 117
[29] An overview of Disaster Management. UNDRO 1992. Pp 4

como desastre, así es que esta materia es vista por áreas de la Secretaría de Gobernación y de la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuando estos fenómenos migratorios implican ciudadanos de otros países.

El SINAPROC ha desarrollado su propio sistema para clasificar los agentes perturbadores, basado únicamente en su génesis. Son cinco los grupos: 1.- Origen Geológico, 2.- Origen Hidrometeorológico, 3.- Origen Químico, 4.- Origen Sanitario y, 5.- Origen Socio-Organizativo.

2.3.1. Agente perturbador de origen geológico

Se define como la calamidad que tiene como causa las acciones y movimientos violentos de la corteza terrestre. A esta categoría pertenecen los sismos o terremotos, las erupciones volcánicas, los tsunamis o maremotos y la inestabilidad de los suelos, también conocida como movimientos de tierra, los que pueden adoptar diferentes formas; arrastre lento o reptación, deslizamiento o flujo corriente, avalancha o alud, derrumbe y hundimiento.

Los principales fenómenos a los que se enfrenta la población de México y sus principales características son:

- Sismo

"Fenómeno geológico que tiene su origen en la envoltura externa del globo terrestre y se manifiesta a través de vibraciones o movimientos bruscos de corta duración e intensidad variable, los que se reproducen repentinamente y se propagan desde un punto original (foco o hipocentro) en todas direcciones."[30] Según la teoría de los movimientos tectónicos, la mayoría de los sismos se explica en orden a los grandes desplazamientos de placas que tienen lugar en la corteza terrestre; los restantes, se explican como efecto del vulcanismo, del hundimiento de cavidades subterráneas y, en algunos casos, de las explosiones nucleares subterráneas o del llenado de las grandes presas.

[30] Manual de Organización y Operación del SINAPROC. Segob 1998. Pp 126

SISMOS

Características	Se presenta sin previo aviso Es de rápido desarrollo Las áreas de afectación son conocidas desde antes
Predictabilidad	La probabilidad de ocurrencia puede ser determinado pero no con exactitud, basados en el monitoreo de actividades sísmicas, incidencia histórica y como réplicas de un movimiento telúrico de considerable magnitud.
Factores que contribuyen a la vulnerabilidad	Ubicación de asentamientos humanos en zonas sísmicas Estructuras no resistentes a la actividad sísmica Gran densidad de inmuebles con número significativo de ocupantes
Efectos negativos	Muerte y/o lesiones en las áreas cercanas al epicentro y en lugares con alto índice demográfico Daño o pérdida de inmuebles y/o infraestructura Problemas secundarios como incendios, epidemias y contaminación
Medidas de reducción de riesgos	Zonificación de áreas Programas de alertamiento público Reforzamiento de la normatividad en materia de construcción y de desarrollo urbano Reubicación de comunidades Aseguramiento de vida y de inmuebles
Necesidades post-desastre	Equipos de búsqueda y rescate Asistencia médica Evaluación de daños Programas de recuperación y vuelta a la normalidad
Problemas para la protección civil	Daños severos y extendidos que crean la necesidad de acciones inmediatas Dificultad en el acceso a las zonas dañadas Pérdida y/o daño de infraestructura y de servicios públicos Costos de reparación y de reconstrucción

ZONIFICACION POR RIESGO SISMICO

ZONA	RIESGO
D	Muy Alto
C	Alto
B	Moderado
A	Bajo

❖ Erupciones volcánicas

Conforme al glosario de términos del SINAPROC, la erupción volcánica es "... la liberación de magma proveniente de capas profundas de la tierra; aflora a la superficie por aperturas o fisuras de la corteza terrestre."[31]

Características	Se monitorean constantemente, por lo que puede haber previo aviso Las explosiones volcánicas pueden causar destrucción en la infraestructura La lava puede originar incendios forestales o de comunidades y avalanchas de lodo La ceniza volcánica afecta la navegación aérea y la agricultura
Predictabilidad	La probabilidad de ocurrencia puede ser determinado con mucha facilidad, aun sin ser exacto.
Factores que contribuyen a la vulnerabilidad	Ubicación de asentamientos humanos en las laderas de los volcanes Asentamientos humanos en los cauces de los ríos de lodo o lava Falta de planes de alertamiento y evacuación
Efectos negativos	Muerte y/o lesiones por quemaduras de lava, lodo o intoxicación por gases Afectación de rutas de comunicación, de tierra para la agricultura y ganadería y del medio ambiente
Medidas de reducción de riesgos	Planeación del uso de suelo Programas de alertamiento público y de evacuación Desarrollo de programas de monitoreo Reubicación de comunidades Controles de flujo de lava
Necesidades post-desastre	Continuar con las medidas de alertamiento y evacuación Asistencia médica y creación de refugios temporales
Problemas para la protección civil	Dificultad en el acceso durante la erupción Exactitud en el momento de ordenar la evacuación Participación ciudadana, tanto para evacuar, como para evitar que gente extema obstruya las rutas de evacuación

[31] Idem. Pp 121

VOLCANES ACTIVOS CON HISTORIA ERUPTIVA

1	Tres Vírgenes	8	El Chichón
2	Sangangüey	9	Tacaná
3	Ceboruco	10	Bárcena
4	Colima	11	Evermann
5	Popocatepetl	12	Paricutín
6	Pico de Orizaba	13	Jorullo
7	San Martín Tuxtla	14	Xitle

2.3.2. Agente perturbador de origen hidrometeorológico

Es definido como aquella calamidad que se genera por la acción violenta de los agentes atmosféricos, tales como: huracanes, inundaciones pluviales, fluviales, costeras y lacustres, tormentas de nieve, granizo, polvo y electricidad, heladas, sequías y las ondas cálidas y gélidas.

México, por su posición geográfica se enfrenta a todos estos fenómenos, pero por su importancia analizaremos las características sólo de los siguientes:

- ❖ Huracanes

Conforme a lo que se establece en el glosario de términos del Manual de Operaciones del SINAPROC, huracán es un "fenómeno hidrometeorológico de la atmósfera baja, que puede describirse como un gigantesco remolino en forma de embudo, que llega a alcanzar un diámetro de cerca de 1000 km y una altura de 10 km, gira en espiral hasta un punto de baja presión llamado ojo o vórtice, produciendo vientos cuya velocidad excede de 120 km/h, trayendo consigo fuertes lluvias."[32]

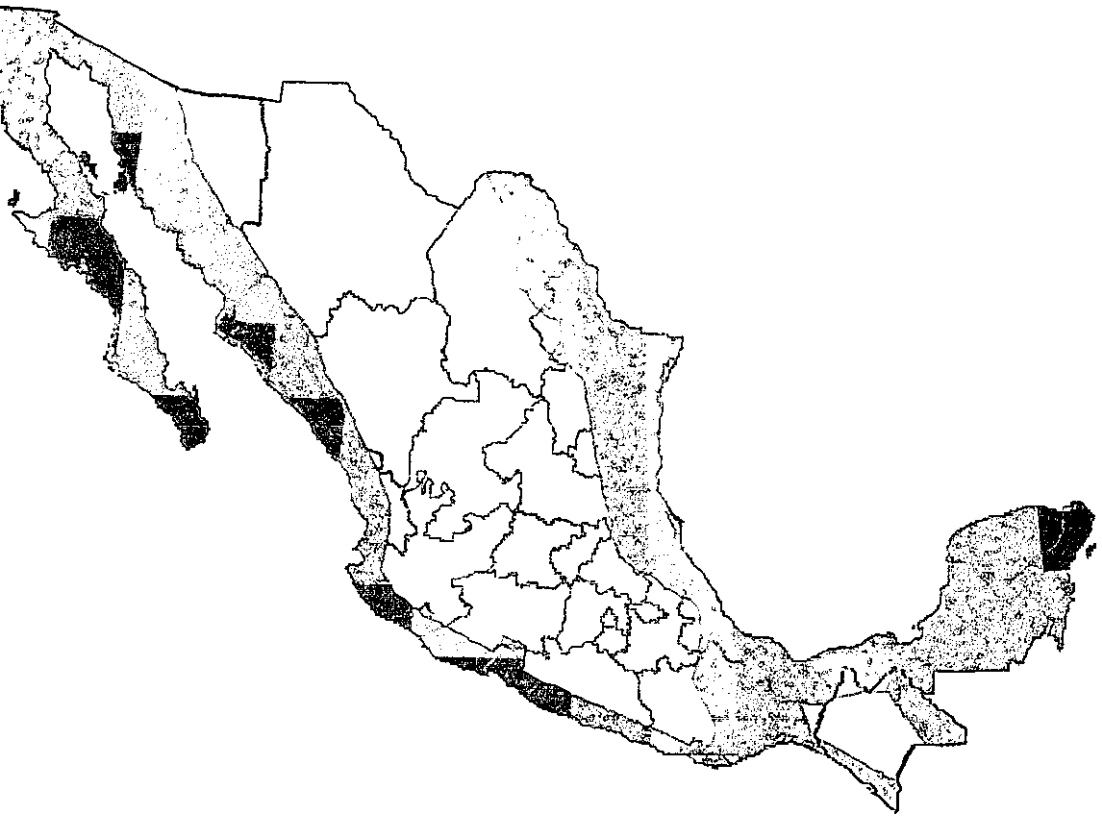
Estos fenómenos se dividen por la fuerza de sus vientos en distintas categorías. El SINAPROC ha tomado la escala Saffir-Simpson para calificarlos. En su etapa de formación se llama Perturbación Tropical, cuando los vientos máximos son mayores a los 62km/h se denomina Depresión Tropical, cuando dichos vientos rebasan los 87 km/h se denomina Tormenta Tropical y cuando los vientos exceden los 118 km/h se denomina Huracán. Los huracanes también se dividen categorías: categoría uno cuando sus vientos oscilan entre los 118 y los 153 km/h; categoría dos cuando éstos oscilan entre los 154 y 177 km/h; categoría tres cuando los vientos llegan a estar entre los 178 y los 209 km/h; categoría cuatro cuando son de entre 210 y 249 km/h; y finalmente categoría cinco cuando los vientos máximos alcanzan una velocidad superior a los 250 km/h.

[32] Idem. Pp 122 y 123

HURACANES

Características	Se monitorean constantemente, por lo que existe previo aviso Se presentan por temporadas Generalmente traen consigo otros fenómenos como inundaciones, deslaves y tormentas eléctricas
Predictabilidad	Pueden ser monitoreados desde su formación, pero el punto exacto de impacto en la costa solo es conocido con pocas horas de antelación
Factores que contribuyen a la vulnerabilidad	Asentamientos en zonas costeras o en cañadas y cauces Deficiencia en los sistemas de alertamiento Inadecuada infraestructura en las zonas pesqueras Construcciones que no satisfacen los requerimientos mínimos de seguridad
Efectos negativos	Pérdida y/o daño de infraestructura por inundaciones, deslaves y vientos Enfermedades producidas por daño a los suministros de agua potable y/o infecciones Derrumbe de árboles y afectación de las zonas agrícolas.
Medidas de reducción de riesgos	Programas de alertamiento público y de evacuación Desarrollo de programas de monitoreo Reducción de la vulnerabilidad de las estructuras Reacción inmediata para poner en funcionamiento los refugios temporales
Necesidades post-desastre	Continuar con las medidas de alertamiento Asistencia médica y mantenimiento de los refugios temporales Restablecimiento de los servicios esenciales
Problemas para la protección civil	Avalúo inmediato de los daños por las condiciones climatológicas Cobertura total de las zonas rurales afectadas Participación ciudadana para evacuar Rehabilitación de las zonas agrícolas

INCIDENCIA CICLONICA EN MEXICO



Muy Alta

Alta

Mediana

Baja

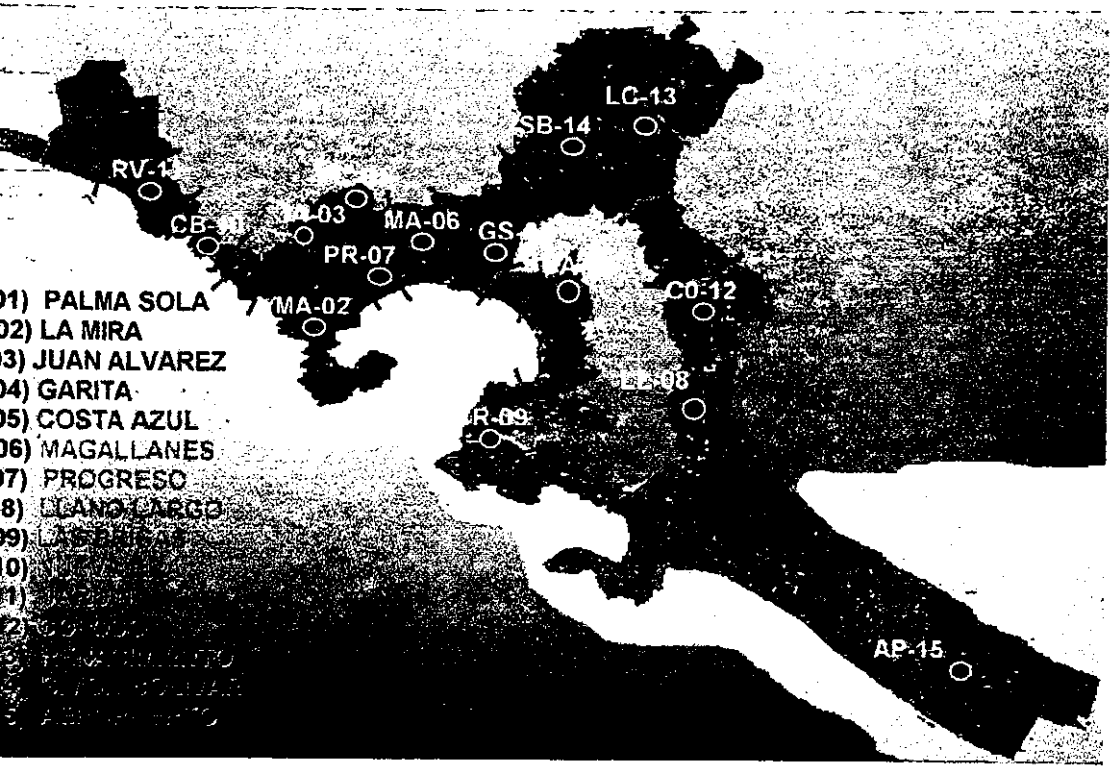
❖ Inundaciones

Según el glosario de términos del SINAPROC, las inundaciones son descritas como "efectos generados por el flujo de una corriente, cuando sobrepasa las condiciones que les son normales alcanza niveles extraordinarios que no pueden ser controlados en los vasos naturales o artificiales que la contienen, lo cual deriva, ordinariamente, daños que el agua desbordada ocasiona en zonas urbanas, tierras productivas y, en general en valles y sitios bajos. Atendiendo a los lugares donde se producen pueden ser: costeras, fluviales, lacustres y pluviales, según se registren en las costas marítimas, en las zonas aledañas a los márgenes de los ríos y lagos, y en terrenos de topografía plana, a causa de la lluvia excesiva y a la inexistencia o defecto del sistema de drenaje, respectivamente."[33]

Características	Pueden presentarse con previo a viso o sin éste Pueden presentarse en pequeñas y grandes zonas
Predictabilidad	Pueden ser monitoreados por la temporada de lluvias, capacidad de drenaje y zonificación
Factores que contribuyen a la vulnerabilidad	Asentamientos en zonas cercanas a los cauces y/o en barrancas Deficiencia en los sistemas de alertamiento Reducción en la filtración del agua por erosión y/o concreto
Efectos negativos	Daño a las estructuras por acumulación de agua, desprendimiento de tierra por erosión Presentación de cuadros de infecciones Pérdida de cosechas y muerte de ganado
Medidas de reducción de riesgos	Construcción de controles (canales, presas, diques, puentes, etc.) Correcto uso de suelo y programas de alertamiento y de evacuación
Necesidades post-desastre	Equipos de búsqueda y rescate Asistencia médica y mantenimiento de los refugios temporales Establecimiento de cercos sanitarios
Problemas para la protección civil	Dificultad en el acceso de la zona afectada Participación ciudadana para evacuar Pérdida y/o daño de las posesiones de la gente Rehabilitación de las zonas agrícolas y ganaderas

[33] Idem. Pp 123 y 124

RED PLUVIOMETRICA EN ACAPULCO



Sequías

De conformidad a lo que dice el SINAPROC, una sequía es una "condición del medio ambiente en la que se registra deficiencia de humedad, debido a que durante un lapso más o menos prolongado, la precipitación pluvial es escasa. El ciclo hidrológico se desestabiliza al extremo de que el agua disponible llega a resultar insuficiente para satisfacer las necesidades de los ecosistemas, lo cual disminuye las alternativas de supervivencia e interrumpe o cancela múltiples actividades asociadas con el empleo del agua."[34]

Características	La reducción de los niveles de agua y humedad son considerables y pueden ser largos los lapsos de tiempo en los que se presentan Las áreas propensas a presentar sequías son conocidas y de gran dimensión
Predictabilidad	Pueden ser predecibles las sequías por el monitoreo de las lluvias y por el análisis de las condiciones hidrometeorológicas de la temporada
Factores que contribuyen a la vulnerabilidad	Actividades y áreas dependientes de las lluvias Deficiencia en los sistemas de provisionamiento de agua Las actividades del hombre pueden acrecentar los efectos
Efectos negativos	Pérdidas económicas por afectación de agricultura y ganadería Inflación por encarecimiento de los productos no producidos por la sequía En gran escala las sequías pueden presentar cuadros de hambruna y desnutrición
Medidas de reducción de riesgos	No existen medidas de reducción de riesgo de rápida implementación, por lo que los programas a desarrollarse para combatir las sequías toman un tiempo considerable
Necesidades post-desastre	Medidas para garantizar el abasto Subsidios para la alimentación de la población afectada Programas de rehabilitación de los suelos
Problemas para la protección civil	Incapacidad para reubicar a las personas de las zonas secas Programas de desarrollo social adecuados para asegurar la viabilidad económica de la región Presentación paulatina de este fenómeno

[34] Idem. Pp 126

2.3.3. Agente perturbador de origen químico

Se entiende como la calamidad que se genera por la acción violenta de diferentes sustancias derivadas de la interacción molecular o nuclear. Comprende fenómenos destructivos tales como: incendios de todo tipo, explosiones, fugas tóxicas y radiaciones.

En nuestro país han ocurrido incendios y explosiones que han dejado huella perenne en nuestras mentes, pero nunca tan devastadores como los incendios forestales que año con año se presentan en nuestro país, por lo que el análisis de este fenómeno se hará en el apartado de programas especiales de este mismo capítulo. Así mismo, y a pesar de superar las medidas de protección, mantenimiento y de planeación a nivel mundial, la posibilidad de ocurrencia de un accidente en la Central Nucleoeléctrica de Laguna Verde está siempre latente.

- ❖ Incendios, explosiones y fugas tóxicas

Conforme a lo que nos indica el manual antes referido, entendemos por incendio "el fuego no controlado de grandes proporciones, que puede presentarse en forma súbita, gradual o instantánea, al que le siguen daños materiales que pueden interrumpir el proceso de producción, ocasionar lesiones o pérdida de vidas humanas y deterioro ambiental. En la mayoría de los casos el factor humano participa como elemento causal de los incendios"[35]

Las explosiones son originadas por la expansión violenta de gases a partir de una reacción química o por ignición o calentamiento de algunos materiales, manifestándose como liberación de energía.

Las fugas tóxicas son aquellas en las cuales el derramamiento o la liberación de material puede provocar un envenenamiento, el cual es definido en el mismo catálogo como "introducción en el organismo de cualesquiera de los tóxicos de

[35] Idem. Pp. 123

naturaleza química o biológica en cantidades nocivas que causa trastornos de carácter grave..."[36], o bien alterar de manera significativa al medio ambiente.

2.3.4. Agente perturbador de origen sanitario

Aparecen definidos como calamidad que se genera por la acción patógena de agentes biológicos que atacan a la población, a los animales y a las cosechas, causando su muerte o la alteración de su salud. Las epidemias o plagas constituyen un desastre sanitario en el sentido estricto del término. En esta clasificación también se ubica la contaminación del aire, agua, suelo y alimentos.

- Contaminación ambiental

Se define como la "situación caracterizada por la presencia en el medio ambiente de uno o más elementos nocivos, en tal forma combinados que, atendiendo a sus características y duración, en mayor o menor medida causan un desequilibrio ecológico y dañan la salud y el bienestar del hombre, perjudicando también la flora, la fauna y los materiales expuestos a sus efectos."[37] La contaminación se relaciona directamente al consumo per cápita, por lo que en países con mayor grado de desarrollo industrial, la contaminación tiende a incrementarse, por otro lado, la deforestación en los países menos desarrollados ha producido también altos niveles de contaminación.

A este agente se le ha relacionado con el fenómeno de sobrecalentamiento de la tierra y sus daños son conocidos como efecto invernadero. No hay que confundir este efecto con el fenómeno llamado "El Niño", ya que éste ha ocurrido desde hace siglos, pero es hasta años recientes que científicos han establecido su secuencia y algunos de los efectos que tienen un carácter global para el planeta, por eso es erróneo afirmar que la contaminación tiene como resultado al "Niño", por el contrario, dicho fenómeno ha contribuido a aumentar los niveles de contaminación ambiental y ha disminuido los niveles de lluvia.

[36] Idem. Pp. 121
[37] Idem. Pp. 120

❖ Epidemias

Se definen como "... una enfermedad infectocontagiosa que se propaga a un gran número de personas en un periodo muy corto y claramente excede la incidencia normal esperada"[38]

Características	Riesgos por los brotes o la propagación de la misma La velocidad de transmisión o contagio es rápida
Predictabilidad	Pueden ser monitoreadas y seguidas a través de estudios epidemiológicos Pueden incrementarse por los viajes o movimientos migratorios
Factores que contribuyen a la vulnerabilidad	Pobreza Falta de inmunidad o de programas de vacunación Desnutrición y/o condiciones insalubres Programas médicos deficientes
Efectos negativos	Enfermedades y ocasionalmente la muerte Pérdidas económicas Afectación de los servicios de agua y/o de alimentos
Medidas de reducción de riesgos	Reforzamiento de los equipos e infraestructura médica Estructuración de planes y programas médicos Establecimiento de programas de concientización social
Necesidades post-desastre	Asistencia médica de emergencia Alertamiento a las comunidades circundantes y al público en general Ayuda y alertamiento internacional
Problemas para la protección civil	Incapacidad de los servicios médicos para brindar servicio Falta de equipo especializado en las áreas rurales Establecimiento del cordón sanitario

2.3.5. Agente perturbador de origen socio-organizativo

Es una calamidad generada por errores humanos o por acciones premeditadas, que se dan en el marco de grandes concentraciones o movimientos masivos de población. Éstos se presentan generalmente sin previo aviso y son de rápido desarrollo, por lo que los planes de protección deben de quedar constituidos en los programas estatales, municipales e internos.

[38] Idem. Pp. 121

2.4. Programas Internos de Protección Civil.-

Como se ha escrito en este trabajo de investigación, el SINAPROC es responsable de lo que ocurre en el interior del país en cuanto a desastres se refiere, pero al interior de cada uno de los inmuebles federales, la dependencia titular de cada uno de ellos es responsable de administrarlos, por lo que será, de igual manera, responsable de desarrollar, instrumentar y consolidar los Programas Internos de Protección Civil (PIPC) de cada uno de ellos, conforme los establece el Programa de Protección Civil 1995-2000. La única sanción existente para los que no cumplan esta disposición, es la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, ya que ni la Dirección General de Protección Civil, ni la Coordinación, tienen facultades para sancionar.

Cada inmueble de la Administración Pública Federal, debe de tener un PIPC, siempre cumpliendo los lineamientos establecidos en la **"Guía Técnica para la Elaboración e Instrumentación del Programa Interno de Protección Civil"**, editada por la Secretaría de Gobernación y que contiene los elementos mínimos para que un programa interno sea completo. Cada dependencia deberá adaptar el contenido de dicha guía a las necesidades específicas de sus inmuebles, sin que éstas desvíen los objetivos que plantea la citada guía, por lo que será necesario que cada PIPC cuente con mínimo subprogramas de prevención, de auxilio y de recuperación.

2.4.1. Subprograma de prevención

Queda definido en la Guía de referencia como "el conjunto de medidas destinadas a evitar y/o mitigar el impacto destructivo de las calamidades de origen natural o humano sobre la población y sus bienes, así como sobre el medio ambiente"[39]

[39] GUÍA TECNICA PARA LA ELABORACION E INSTRUMENTACION DEL PROGRAMA INTERNO DE PROTECCION CIVIL. Segob. Pp. 5

Los PIPC deberán contener los siguientes elementos esenciales, para que la SEGOB, como órgano revisor del funcionamiento del SINAPROC, los valide como operables:

- Unidad Interna de Protección Civil

Es el órgano operativo y normativo que tiene la responsabilidad de desarrollar y dirigir las acciones de protección civil, así como elaborar, implementar y coordinar el Programa Interno correspondiente. La Unidad Interna de Protección Civil está conformada por el área de Oficialía Mayor, Gerencia o Administración de Recursos Humanos de las dependencias y organismos, en el nivel central o de matriz; y para cada inmueble, un responsable del mismo, jefes de piso y brigadas. La integración de cada uno de los PIPCs debe de constar en un acta administrativa, en donde se detallen la formalización de la Unidad, la integración de las brigadas, la designación del responsable y los jefes de piso. Es necesario que las dependencias busquen incluir en el reglamento interior, contrato colectivo o cualquier otro ordenamiento jurídico administrativo, de manera formal las acciones de protección civil, así como la actualización permanente de las actas constitutivas.

Las brigadas deben de ser mínimo cuatro, la de Prevención y Combate de Incendios, la de Primeros Auxilios, la de Evacuación de Inmuebles y la de Búsqueda y Rescate. El número de brigadistas varía de acuerdo a la población del inmueble y se recomienda que por cada diez trabajadores, exista un brigadista.

- Documentación del PIPC

El PIPC debe de contemplar una calendarización de las actividades permanentes, en las cuales se deberán de incluir la realización de ejercicios y simulacros, los programas de mantenimiento y capacitación, así como las sesiones ordinarias de la Unidad Interna de Protección Civil. El programa deberá de ser difundido

ampliamente a todos los niveles de la dependencia u organismo. Debe de constatar si el programa fue elaborado por la dependencia u organismo, en caso contrario, deberá mostrar el convenio con la empresa responsable de la elaboración del programa, misma que deberá contar con la acreditación que para tal efecto emitan la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, o cualquiera de las Unidades Estatales de Protección Civil. Este programa podrá ser utilizado en la totalidad de los inmuebles, como si se tratara de un programa institucional, haciendo solo las modificaciones necesarias a las particularidades de cada uno de los inmuebles.

- Análisis de Riesgos

Sin contraponerse a lo elaborado por las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, estos análisis deben de reportar las condiciones generales del inmueble, así como la identificación de riesgos, tanto al interior, que como al exterior del inmueble detecten los integrantes de la Unidad Interna. Para la identificación de riesgos internos se deberán de tomar en cuenta varias condiciones, tales como la distribución del personal, la ubicación de los escritorios y áreas de trabajo, la fijación de estantes y archiveros, la no obstrucción de los extintores, si los materiales de trabajo del área son flamables o no, la no obstrucción de pasillos ni de salidas de emergencia y la carga que exista en los contactos eléctricos entre otros. El análisis de riesgos internos deberá de ser acompañado por un croquis que señale claramente los principales riesgos y ubique los extintores, botiquines, y demás materiales que ayuden en caso de una emergencia.

Los riesgos externos se refieren al análisis de la zona en donde está ubicado el inmueble y que pueden incidir en el mismo. Se necesita revisar el Atlas de Riesgos de la entidad, y considerar los agentes perturbadores clasificados por su origen, tal y como se explicó en este capítulo. De igual manera, este análisis deberá de estar respaldado por un croquis de ubicación del inmueble que señale los principales riesgos circundantes, tales como gasolineras, transformadores, vías

de circulación, y otros inmuebles que puedan desencadenar un riesgo, tales como bancos, depósitos de químicos, etc.

- Directorios e Inventarios

En este apartado hay que incluir un directorio que incluya a todos los miembros de la Unidad Interna, con nombres, cargos dentro de la Unidad, extensión, teléfono particular y domicilio particular, con el fin de poder contactarlos en cualquier situación. Así mismo habrá que elaborar otro directorio, el cual debe contener los teléfonos de los organismos de respuesta a emergencias en la localidad, tales como Cruz Roja, Policía, Ministerio Público, Hospitales, a fin de estar en posibilidad de contactar cualquier organismo en caso de presentarse un desastre.

Habrá que incluir dos inventarios, el de Recursos Humanos, que debe de contener el número de trabajadores que atienden ese centro laboral, el promedio de visitantes que tienen por día, el número de trabajadores de aseo y de seguridad. Se debe de desglosar por número de hombres y número de mujeres, subdividirlo por edades y por turno laborado, se debe de especificar si existen mujeres embarazadas, discapacitados o menores.

El otro inventario se refiere a los materiales con los que cuenta la dependencia para prevenir y combatir la emergencia, tales como extintores y su tipo, red de hidrantes, alarmas, botiquines y su contenido, camillas, equipo de penetración al fuego y para transportar heridos, entre otros.

Esta información debe de alimentar el inventario nacional que el SINAPROC está realizando, mismo que que dotará de información a la base de datos y facilitará la toma de decisiones por parte del Centro Nacional de Operaciones en caso de que algún desastre amerite la intervención de la Secretaría de Gobernación a través del Sistema Nacional de Protección Civil.

- Señalización

Esta función comprende la elaboración e instalación de señales de tipo informativo, prohibitivo, restrictivo, preventivo y de obligación, conforme a las necesidades del inmueble y conforme a lo establecido por la norma mexicana NMX-S-017-1996-SCFI, llamada **"Señales y Avisos para Protección Civil; Colores, Formas y Símbolos a Utilizar"**, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 1997.

- Programa de Mantenimiento

Aquí se deben de incluir los programas de mantenimiento preventivo y correctivo que se lleven a cabo en el inmueble, no obstante que éste no sea realizado por Unidad Interna. Los rubros básicos son mantenimiento a instalaciones eléctricas, hidrosanitarias, de comunicación, de gas y equipo de seguridad. En caso de que el inmueble sea arrendado, o los servicios sean subrogados, se deberán de mostrar los contratos celebrados con las empresas que proporcionen el servicio. Este programa debe de ser calendarizado e incluido en el programa de actividades señalado en el punto número II de este Subprograma.

- Normas de Seguridad

Deberán constar por escrito todos aquellos procedimientos tendientes a establecer y delimitar la salvaguarda de los bienes y de las personas que en el inmueble se encuentren. Principalmente nos referimos al control de accesos, tanto de personas, como de vehículos y proveedores, al uso de gafetes o engomados que distingan a la población laboral de la visitante, a la regulación del uso de aparatos eléctricos y la restricción de entrada a áreas de alto riesgo.

- Capacitación

Es importante que las dependencias u organismos desarrollen e implementen un programa permanente y específico de carácter teórico-práctico, inductivo, formativo y de constante actualización, dirigido en dos vertientes. La primera deberá de incluir a todo el personal y la segunda deberá de contemplar los cursos de formación de instructores para los brigadistas. La definición temática de los cursos y talleres a impartirse como parte del programa de capacitación, considerará fundamentalmente los tipos de riesgo a que están sujetos los inmuebles, tanto para el desarrollo del contenido documental, como del material didáctico a utilizar. De igual manera se deberá de incluir este punto en la calendarización de actividades señalada en el punto número II.

- Difusión y Concientización

En el marco de esta función se pretende crear conciencia y una verdadera cultura de protección civil entre el personal que ahí labora, a través de la elaboración y distribución de materiales impresos, como trípticos, volantes, cartelones, mismos que contengan pautas de actuación para antes, durante y/o después de la ocurrencia de una calamidad. Se considera de la misma manera, la proyección de películas y audiovisuales sobre temas específicos de la materia, así como la realización de jornadas, seminarios y conferencias con contenido relativo a la materia.

- Realización de Ejercicios y Simulacros

Se pretende que la realización de estos ejercicios, independientemente de los resultados obtenidos, generen un aprendizaje en la comunidad que labora en las dependencias. Lo fundamental es que se programen ejercicios y simulacros como una representación imaginaria de la presencia de una emergencia. Mediante la práctica de los simulacros, se fomenta en las personas por una parte, la adopción

de conductas de autoprotección, autopreparación y el desarrollo de actitudes de prevención, constitutivas de una Cultura de Protección Civil, y por otra se pone a prueba la capacidad operativa de respuesta de las brigadas implicadas. Las acciones realizadas en estos simulacros deberán de contar con la presencia de personal interno y externo, cuya función será la de observar, evaluar y proponer medidas de control, a fin de corregir las desviaciones que se puedan presentar. Es importante que al finalizar la práctica, se lleve a cabo una reunión de evaluación, en donde la discusión y la autorreflexión sean los detonantes para incrementar el grado de dificultad para los siguientes ejercicios.

Los ejercicios se dividen, por su operación, en simulacros de campo y ejercicios de gabinete, y por su programación, con previo aviso o sin él. Cabe destacar que se deberá contar con prueba documental de la realización de éstos.

2.4.2. Subprograma de auxilio

Se establece en dicha guía técnica que el subprograma de auxilio es "el conjunto de actividades destinadas principalmente a rescatar y salvaguardar a la población que se encuentre en peligro, a mantener en funcionamiento los servicios y equipamiento estratégicos, la seguridad de los bienes y el equilibrio de la naturaleza."[40] Este subprograma deberá de contar con elementos que cubran la parte del alertamiento, de actuación específica durante la emergencia y la evaluación de los daños.

- Plan de Alertamiento

Esta función requiere que se defina con toda claridad el nombre (por cargo dentro de la Unidad Interna) y ubicación del responsable y suplentes de la organización de respuesta del PIPC, a efecto de a quien se le deberá informar cuando se detecte la presencia o proximidad de una calamidad. Así mismo, se debe incorporar el establecimiento y difusión de algún sistema de alertamiento, para el

[40] Idem. Pp. 11

que se podrán utilizar, dependiendo los recursos con los que cuente la unidad administrativa, de sirenas, timbres, silbatos, campanas, altavoces, luces estroboscópicas o cualquier otro medio que se determine de utilidad y cuyo significado pueda ser oportunamente identificado y comprendido por el personal, en los diversos códigos sonoros o lumínicos asignados para notificar las distintas fases de evolución de la emergencia.

- Plan de Emergencia

Comprende aquellas actividades y procedimientos específicos de actuación, destinados a garantizar la protección de quienes laboran o acuden a la dependencia u organismo, del propio inmueble y su entorno y de los bienes y recursos que el mismo alberga, como consecuencia del impacto de una calamidad interna o externa. El plan debe considerar la designación de un responsable general y su suplente, perfectamente identificados por los jefes de piso y sus suplentes, así como por los brigadistas y el personal de la dependencia; el establecimiento de un Centro de Mando debidamente identificado e intercomunicado para emergencias, que tenga bajo su responsabilidad la coordinación de la ejecución de las operaciones, así como de las actividades a cargo de las brigadas y de las organizaciones de emergencia participantes; la óptima y oportuna utilización de los recursos humanos y materiales disponibles, y las operaciones que con arreglo a los distintos tipos de riesgo, internos y externos diagnosticados para el inmueble, deban llevarse a efecto, como la concentración de las personas en las zonas de seguridad, el censo de las mismas y la evaluación de la situación de emergencia. Para cada caso hipotético distinto, deberá existir un programa *ad hoc*.

- Plan de Evaluación de Daños

Esta función debe contemplar los mecanismos y parámetros para determinar, por conducto de los brigadistas existentes en el inmueble, la dimensión de la

calamidad, la estimación de los daños humanos y materiales; las necesidades a satisfacer, y la consideración de eventos secundarios o encadenados, para poder convocar correctamente cuerpos de emergencia adicionales o apoyo técnico especializado.

2.4.3. Subprograma de recuperación

Se define en la guía como el "conjunto de acciones orientadas a la reconstrucción, mejoramiento o reestructuración del inmueble y de los sistemas dañados por la calamidad, constituye un momento de transición entre la emergencia y un estado nuevo"[41], mismas que se deberán de incluir en un plan de reconstrucción o vuelta a la normalidad.

- Plan de Vuelta a la Normalidad

Esta función contempla todas aquellas acciones y rutinas de revisión y análisis de las condiciones físicas internas y externas del inmueble, y de la salvaguarda de los individuos que ahí laboran o acuden, y que como consecuencia de la calamidad hayan sido evacuados del mismo, a efecto de garantizar que su regreso a la instalación se lleve a cabo en las mejores y más seguras condiciones posibles. En esta consideración, se deberá proceder a la revisión, por parte de especialistas, de las estructuras de la edificación, particularmente si la misma revistiera daños aparentes; verificar la seguridad de las instalaciones eléctricas y de suministro de gas, a efecto de constatar que no estén en posibilidades de provocar una explosión o incendio subsecuente; que no existan derrames de substancias peligrosas; que el mobiliario y equipo, particularmente aquel de gran peso no se encuentre desprendido o en posiciones inseguras que faciliten su caída; que no existan ventanas, lámparas, falsos plafones u otras instalaciones temporales que se pudieran desprender. Con la revisión física del inmueble y de la constatación de las condiciones de uso seguro, el responsable del mismo dará la autorización para que el personal, bajo la guía del jefe de piso correspondiente, y de las brigadas,

[41] Idem. Pp. 12

retorne a su lugar, o en su caso se elaboren los programas de reconstrucción a corto y mediano plazo, y se considere la utilización de una sede alterna.

De la revisión de todos y cada uno de estos programas, atendiendo a lo dispuesto en el artículo quinto del decreto promulgatorio del Programa de Protección Civil 1995-2000, se lleva a cabo una evaluación, misma que es remitida a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, quien es el órgano encargado de verificar el cumplimiento final de la materia de Protección Civil, y a su vez la responsable de sancionar a los servidores públicos conforme a la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos, si fuere este el caso. Se elaboran cuatro tantos en original de cada una de las evaluaciones, mismos que son para la revisión e información de las siguientes instancias: uno para la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, como se explicó anteriormente; otro se le envía al Oficial Mayor o equivalente de cada institución, en su carácter de titular de la materia de Protección Civil de la dependencia verificada; otro al responsable de operar el PIPC de la dependencia, quien generalmente es un Director de Administración, o de Recursos Materiales y Servicios Generales; y el cuarto tanto se conserva en la Dirección General de Protección Civi como antecedente.

Para los inmuebles con uso particular cada gobierno local será responsable de la verificación de los niveles y parámetros de seguridad para los habitantes de éstos, por lo que en el Distrito Federal las delegaciones del gobierno del Distrito Federal serán las responsables de las verificaciones, mientras que en las demás entidades federativas serán los municipios, conforme lo establezcan sus propios bandos y reglamentos y atendiendo a lo que indique la legislación estatal. Para auxiliar a los municipios en la formación e integración de las unidades municipales de Protección Civil, la Secretaría de Gobernación editó la "Guía Técnica para la Implementación del Plan Municipal de Contingencias", misma que recoge las experiencias de otros países del mundo, e incorpora las observaciones de diversas Unidades Estatales de Protección Civil, así como de instituciones dedicadas a la investigación.

Si bien los PIPC son aplicados a las dependencias e instituciones de la Administración Pública Federal, la Dirección General de Protección Civil aún continúa verificando los PIPC de las instituciones bancarias, aunque éstas sean instituciones privadas. La verificación empezó a llevarse a cabo cuando la banca estaba nacionalizada y posterior a la venta de ésta a los empresarios privados, se continuó de manera regular con la verificación por parte de las autoridades federales.

Habrá que distinguir perfectamente bien, quien es la autoridad competente para verificar las instituciones bancarias que no sean Sociedades Nacionales de Crédito.

Es conveniente, desde el punto de vista de este trabajo, que la actividad de verificación de las instituciones bancarias en materia de Protección Civil, sea llevado a cabo por el personal de la Secretaría de Gobernación, una vez establecida una Norma Oficial Mexicana que señale los requisitos mínimos con los que se deba contar, ya que esto permitiría a dichas instituciones enfocar sus esfuerzos en un solo ordenamiento y no tener que adaptar sus programas al número de bandos municipales y leyes estatales, en donde ellos tengan negocios asentados.

2.5. Programas Especiales.-

Por su importancia social y económica, el SINAPROC ha puesto en marcha programas especiales para atender lo que ha considerado como los principales problemas que afectan en esta materia al territorio nacional. Dichos programas son realizados incluyendo a todas las partes involucradas, creando comisiones intersecretariales y en los tres niveles de gobierno. Fundamentalmente son para estar preparados en épocas de incendios forestales, de huracanes y lluvias intensas, para monitorear el volcán Popocatepetl y para monitorear la actividad sísmica, incluyendo también el programa RADIUS, como resultado de los trabajos realizados por la Organización de las Naciones Unidas, al haber declarado los años 90´s como la "Década Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales"

2.5.1. Sistema de Alerta Temprana (SIAT)

Este programa pretende disminuir los daños y las pérdidas provocadas por la presencia de fenómenos hidrometeorológicos, especialmente por los originados por huracanes. Se trata de un programa integral que abarca las etapas de aviso, alerta, emergencia, alarma, atención a la contingencia y reconstrucción. Para este efecto se ha dividido al país en dos regiones: la región del Pacífico cubre 11 estados, atendiendo a 326 municipios; por otra parte la segunda región es la llamada Golfo-Caribe, la cual cubre a 10 estados y 412 municipios en total. Es decir, este programa considera a 718 municipios como de alto riesgo en cuestión de afectaciones por los fenómenos antes descritos.

El rango de alertamiento se deriva de las condiciones meteorológicas que se presenten, el potencial de lluvias permite, aunado al pronóstico emitido por la Comisión Nacional del Agua, conocer aquellas áreas que serían afectadas por las altas precipitaciones como consecuencia de la presencia de un huracán. También se prevé, que las áreas con lluvias mayores a 70 mm, sean consideradas en este plan. La velocidad histórica de 20 km por hora promedio de los ciclones permite la

elaboración de pronósticos para el aviso y alertamiento a la población con 72 horas de anticipación al impacto, cuando las bandas del ciclón se localizan a una distancia entre 1000 y 500 km de las costas mexicanas; de 36 a 24 horas a una distancia de 500 a 350 km; 24 horas cuando se ubique entre 350 y 200 km; y de 12 horas cuando se localice entre 200 y 150 km.

Un factor fundamental para que se cumpla con el objetivo de este programa es mantener informada a la población, en tiempo y en forma, del seguimiento que se le esté dando al fenómeno y del contenido del programa, por lo que en la etapa de alerta a través de un vocero autorizado, se informará a la población en general de la formación de una tormenta tropical situada frente a las costas del país, utilizando canales con cobertura nacional y local, e informando a la ciudadanía de los preparativos que hay que realizar.

Cuando se presente la fase de emergencia, las autoridades responsables de operar el SINAPROC (SEGOB/CENAPRED) harán la declaratoria de emergencia, y pondrán en marcha las dos fases de esta etapa. En la fase uno se hará la Declaración de la Emergencia, se establecerá la coordinación operativa de la emergencia, se aplicará el Fondo Revolvente que está descrito en las Reglas de Operación del FONDEN analizadas en este trabajo, en caso de ser necesario, y se intensificará la verificación en campo de los operativos.

Durante la fase dos, se trabajará de manera coordinada entre los gobiernos Federal y Estatal. Se procederá a instalar los albergues, se darán las instrucciones a la población expuesta, habrá que verificar flujo de suministros a albergues conforme a una adecuada ddistribución de insumos, habrá que verificar la recepción de información para la correcta toma de decisiones, a fin de llevar a cabo la evacuación general de la zona de impacto y poner el patrullaje de Protección Civil en la zona evacuada.

En estas situaciones de emergencia, y a través del vocero autorizado, se debe de mantener la información en general, intensificando la difusión de acuerdo a los segmentos de alertamiento y a las zonas de probable impacto. Se le informa a la población de la declaratoria de emergencia utilizando los medios de comunicación locales (televisión y radio), y haciendo efectivo el convenio signado previamente con la C.I.R.T.. Así mismo, se recomendará a la población extremar precauciones y trasladarse a los albergues, principalmente a quienes viven en las zonas catalogadas previamente como críticas.

Durante la fase de alarma, el SINAPROC, a través de la SEGOB iniciará el alertamiento de la zona de influencia y del punto de impacto. Los gobiernos locales vigilarán los suministros a los albergues y de ser necesario establecerán una extensión de la zona de amortiguamiento para informar y atender a la población conforme a la evolución del huracán. Así mismo, se establecerán recorridos de patrullaje y vigilancia, tanto en los puntos críticos, como en los evacuados. Al impactar el ciclón en tierra, se mantendrá el flujo de información para conocer la situación prevaleciente y las afectaciones. Se dará un seguimiento a la coordinación de la ayuda estatal y federal y se pondrán en marcha las acciones de búsqueda, salvamento y rescate.

En la fase de alarma, y por medio de la información emitida por el vocero autorizado, se comunica a la población de la evolución del fenómeno y se reitera el extremar precauciones y mantenerse atentos a su desarrollo, intensificando los mensajes en los medios masivos de comunicación.

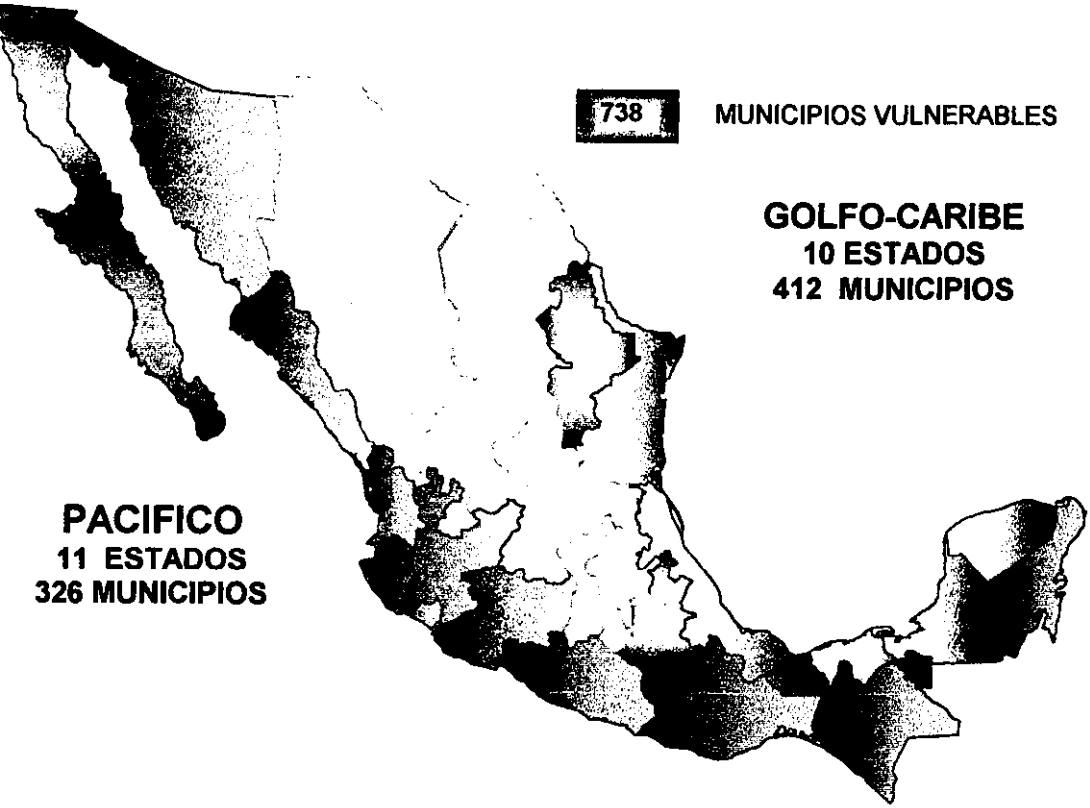
En la fase de atención a la contingencia se permanece monitoreando las acciones de atención a la población afectada, proporcionándoles información, alimentación, servicios médicos y material de abrigo, además de activar el Programa de Empleo temporal, de manera que se pueda levantar oficialmente la emergencia.

La comunicación social en esta fase se basará en proporcionar información en primera instancia a la población de la zona afectada, emitiendo una serie de recomendaciones con el objeto de continuar atendiendo las instrucciones de la autoridad, respecto de la situación que guarda la contingencia y sobre el que hacer durante esta etapa. Así mismo, se informarán las acciones emprendidas por la autoridad, encaminadas a mitigar los efectos del fenómeno y se comunicará el término de la contingencia, y en su caso, el levantamiento de la emergencia.

Finalmente, en la fase de reconstrucción, a través de la dependencia local correspondiente, se informará a la población sobre las acciones implementadas y sobre los programas para reactivar los servicios vitales de infraestructura y/o de vivienda.

Alertamiento	Fase	Acciones
Aviso	Fase 1	Se emite a partir de la detección y monitoreo del ciclón.
	Fase 2	Activación de los Centros de Operaciones, nacional, estatales y municipales.
	Fase 2	Se realizan los preparativos relacionados a: inventarios, censos, directorios, matrices de responsabilidades, identificación de zonas de riesgo, revisión de tiempos y procedimientos contenidos en los Planes de Emergencia, tanto sectoriales como estatales y municipales.
Emergencia	Fase 1	La SEGOB con base en el dictámen técnico emitido por el CENAPRED declara la emergencia y el Centro de Operaciones Estatal y/o Municipal inicia la coordinación de la emergencia y determina la evacuación de las zonas críticas.
	Fase 2	El Centro de Operaciones Municipal y/o Estatal, determina la evacuación y resguardo general.
Alarma	Fase 1	Se establece cuando se recibe información de la inminente ocurrencia del impacto cuyos daños pueden llegar al grado de desastre debido a la forma en que ha evolucionado el fenómeno.
	Fase 2	Se establece cuando la población ha sufrido daños severos por el impacto del fenómeno, de tal manera que la estructura se desajusta afectando el funcionamiento de los sistemas vitales de la sociedad, y en su caso, la SEGOB emite la Declaratoria de Desastre.

Sistema de Alerta Temprana



2.5.2. *Programa de Monitoreo al Volcán Popocatepetl*

Como quedó explicado anteriormente las erupciones volcánicas; al ser precedidas por diversos eventos, y con la adecuada red de monitoreo y de alertamiento, puede lograrse un pronóstico efectivo para tomar medidas que mitiguen los daños. Mediante la implementación de planes de emergencia de protección civil, para este tipo de calamidades, se pueden obtener resultados positivos, si se vigilan varios aspectos. El Sistema Nacional de Protección Civil establece como objetivo principal la salvaguarda de la vida, los bienes y el entorno de la población que se aproxima en este caso al millón de habitantes; en tal virtud una erupción volcánica del Popocatepetl afectaría en forma directa o indirecta su cumplimiento, razón por la cual este plan pretende mitigar las calamidades directas, indirectas y encadenadas que esta contingencia origine.

El desarrollo del plan tiene las siguientes fases: fase de prevención, en la cual se establece comunicación con los titulares de las unidades municipales de protección civil involucradas, con la finalidad de prevenirles de la posible eventualidad y solicitarles preparen los recursos materiales y humanos necesarios para hacer frente a la emergencia. Además de la revisión y modificación, en su caso, de los procedimientos de respuesta de las unidades municipales de protección civil involucradas, elaborados para este evento, a fin de unificar los criterios y los diversos programas que puedan existir. El establecimiento de comunicación con las dependencias federales integrantes del SINAPROC, a efecto de estar preparados con los recursos materiales y humanos que permitan hacer frente a la emergencia, en caso de rebasar la capacidad de los estados involucrados.

Durante la fase de auxilio se activan los centros de operaciones, en sus ámbitos nacional, estatal, y municipal, con la participación de las dependencias gubernamentales, privadas y sociales, que permitan una oportuna toma de decisiones y la eficaz atención de la emergencia. Se mantendrá comunicación permanente con las unidades municipales de protección civil involucradas, a

efecto de conocer la evolución de la emergencia, y en su caso brindar los apoyos necesarios, hasta la conclusión del evento, así mismo se mantendrá comunicación permanente con las dependencias para informar la evolución de la emergencia, con la intención de mantenerles en estado de alerta, por si se requiere de su apoyo. Durante la propia emergencia se corregirán los procedimientos puestos en marcha, por las unidades estatales involucradas, de acuerdo a las complicaciones presentadas y con la finalidad de optimizar los niveles de respuesta aplicados. Es decir, a pesar de existir una adecuada planeación, este plan puede irse modificando, de acuerdo a las directrices de la Secretaría de Gobernación, para optimizar los recursos humanos, técnicos y financieros.

Durante la fase de recuperación, si la emergencia no rebasó la capacidad del gobierno del estado, se emitirán las recomendaciones pertinentes para el restablecimiento, lo más inmediato posible. Si la emergencia rebasa la capacidad del gobierno del estado, se coordinaran las acciones del restablecimiento del servicio, con las dependencias federales involucradas, entre las que destacan SEDESOL, SEDENA, SEMARNAT, SEDECO y SEGOB.

Este plan cuenta con información que contempla la evaluación de la vulnerabilidad comprendida la definición de los riesgos a que se está expuesto, contemplando la elaboración de mapas que identifican áreas geográficas y comunidades que están en mayor grado de vulnerabilidad.

La planificación define los objetivos con una identificación clara y lógica de las actividades a desempeñar. Incluye el nivel de compromiso de los participantes con el proceso, así como los recursos y fondos necesarios para la operación del mismo, llamada matriz de responsabilidades. Este rubro contempla la participación de las dependencias gubernamentales y organismos no gubernamentales.

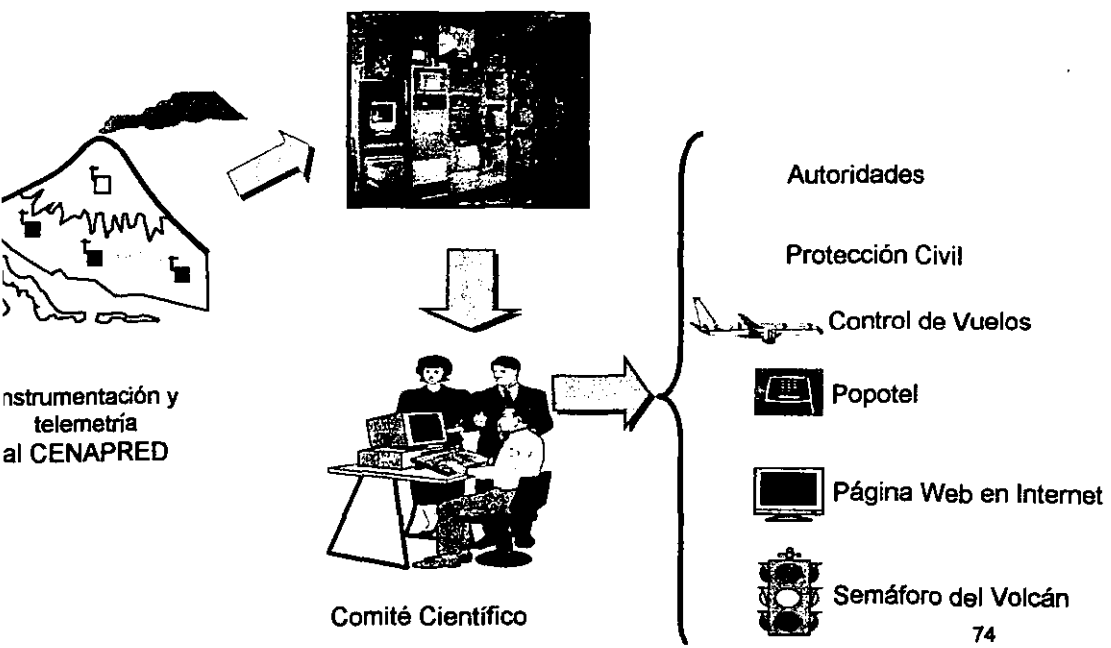
Además este plan contiene la estructura institucional en este apartado se inscriben las dependencias gubernamentales con las acciones que tienen que desarrollar

durante la situación de emergencia, incluyendo las responsabilidades de coordinación que les corresponde con los organismos no gubernamentales.

Se establecen de igual manera sistemas de información que determinan y asignan al elemento humano y el equipo necesario para el desarrollo y la recopilación de datos en un proceso que involucra a los técnicos y científicos del CENAPRED, así como a los monitores de la SEDENA y de los gobiernos estatales y municipales involucrados, que permiten el suficiente conocimiento de la emergencia para la adecuada toma de decisiones. El volcán Popocatepetl es el volcán más monitoreado del mundo y el seguimiento a su actividad se puede encontrar en la página de internet del CENAPRED, http://www.cenapred.unam.mx con imágenes en vivo, mismas que son actualizadas cada 20 segundos.

Los mecanismos de respuesta están perfectamente establecidos, así como sus procedimientos. Incluyen en forma detallada las acciones a emprender y el nombramiento del coordinador de la emergencia, que en este caso y en primera instancia es el Coordinador General de Protección Civil.

Monitoreo y centro de registro, CENAPRED



2.5.3. Programa RADIUS de la O.N.U.

Cuando los terremotos ocurren cerca o debajo de ciudades, la cuota en vidas humanas y daños materiales es muy grande, particularmente en países en desarrollo. Aún terremotos de magnitud intermedia han causado graves pérdidas humanas y económicas, como es el caso de Northridge, EUA (1994); Kobe, Japón (1995) y Manizales, Colombia (1999)[42]. Siempre ha existido una tendencia a mirar estos fenómenos naturales desde un punto de vista humano, el cual ha consistido en darle prioridad a las acciones de respuesta. Por otro lado, se ha creado la idea de que invertir recursos en reforzar las estructuras e infraestructura existente anterior al desastre, puede costar más que los costos de respuesta y recuperación. Está claro que desde el punto de vista económico la preparación anterior al desastre se refleja en ganancias, tanto en vidas humanas, como económicas. Las acciones inmediatas de respuesta al desastre no evitan pérdidas humanas, las actividades planificadas de prevención y preparación si lo hacen, por lo que es esencial y demandante concentrar esfuerzos bajo esta estrategia.

La Asamblea General de la ONU designó a la década de los 90s como la "Década Internacional para la Reducción de Desastres Naturales" IDNDR, por sus siglas en inglés, con la intención de disminuir pérdidas humanas, daños a bienes y así minimizar el impacto en la sociedad y economía de los países potencialmente amenazados por fenómenos naturales destructivos. La ONU a través del secretariado de la IDNDR lanzó una convocatoria mundial para establecer el proyecto RADIUS (Risk Assessment Tools for Diagnosis of Urban Areas against Sismic Disaster – Herramientas de Evaluación de Riesgo para Diagnóstico de Áreas Urbanas contra Desastres Sísmicos), con la asistencia del gobierno japonés. Entre los objetivos del proyecto estaban: seleccionar a nueve ciudades caso-estudio (3 por continente), para crear en ellas escenarios de daños sísmicos y planes de manejo de riesgo; documentar manuales prácticos y su aplicación gráfica para evaluar daños sísmicos en áreas urbanas; y guiar lineamientos para evaluaciones sencillas de seguridad sísmica en edificaciones y para su

[42] PROYECTO RADIUS ONU. 1999

reforzamiento. Estas herramientas prácticas serán creadas con la intención de elevar el nivel de conciencia sísmica de oficiales de gobierno, líderes de negocios, comunidades y ciudadanos, para proveerlos con directrices para mitigación de desastres.

La ciudad de Tijuana, Baja California fue seleccionada entre 20 ciudades candidatas que habían sido preseleccionadas de entre 58 ciudades aplicantes en todo el mundo. La selección contempla que Tijuana será apoyada por Naciones Unidas, por el GeoHazards International (GHI) con sede en Stanford, California, por expertos internacionales, y por el Centro de Investigación científica y Educación Superior de Ensenada (CICESE), a través de su División Ciencias de la Tierra, Departamento de Sismología. Los objetivos del caso-estudio Tijuana son: desarrollar un escenario de daños por terremoto, el cual describa sus consecuencias; preparar un plan de manejo del riesgo y proponer un plan de acción para reducir daños; elevar el nivel de conciencia sísmica en la comunidad y autoridades; y institucionalizar los esfuerzos para futuros planes de acción y mitigación. Las actividades de RADIUS en Tijuana iniciaron en febrero de 1998.

La primera fase del programa comprendió la colección de datos y la estimación de daños para crear su respectivo escenario. La estimación de daños se realizó a través de una aproximación teórica y otra aproximación no teórica. La primera se desarrolla en las instalaciones del GHI, CICISE y de la Dirección de Protección civil del Municipio, utilizando curvas de intensidad sísmica producidas por un terremoto hipotético de 6.5 grados richter, funciones de vulnerabilidad obtenidas de países que han experimentado terremotos mayores y creando matrices de daños calibradas para las edificaciones e infraestructura en Tijuana. La aproximación no teórica se ha realizado a través de entrevistas con personal de instituciones proveyentes de servicios y de respuesta a emergencias, entre otros. Con esta información se creó un escenario preliminar de daños que fue expuesto durante el primer taller de trabajo, en donde se definió por consenso un escenario final de daños, mismo que sirvió de base para el inicio de la segunda etapa del

proyecto, que comprende la integración, implementación y seguimiento de un Plan de Acción.

En octubre de 1999 se llevó a cabo el Simposio Internacional de RADIUS en Tijuana, en la cual se presentaron los resultados de este proyecto, como son los reportes de las 9 ciudades caso-estudio, el manual desarrollado, un estudio comparativo de riesgo sísmico urbano entre varias ciudades y reportes de esfuerzos similares en otras ciudades.

Así pues, y como apuntes finales del proyecto, están el elevar el nivel de conciencia pública, particularmente a nivel ciudad. Los caso-estudio han involucrado a comunidades, autoridades y medios de información en las ciudades. También ha buscado y busca crear asociaciones entre el sector científico y la gente local, a través de la transferencia de datos y conocimientos dentro de la información necesaria para la toma de decisiones.

El proyecto RADIUS es un círculo abierto e incluyente, desde que todos los resultados estarán disponibles, así como se reciben contribuciones e información. Por esto, se espera que acciones futuras y permanentes sean tomadas para reducir el impacto de probables futuros terremotos en el mayor número posible de ciudades en el mundo.

2.5.4. Programa contra Incendios Forestales

Como todos los programas de protección civil, este programa contempla los subprogramas de prevención, auxilio, y recuperación. En caso de un incendio forestal, estas son las atribuciones del SINAPROC: El Centro Nacional de Comunicaciones de la DGPC, mantiene permanente comunicación con las diversas unidades de protección civil de las entidades federativas, así como con todas las dependencias del gobierno federal que pertenecen al SINAPROC, en el caso específico, el Procedimiento General para la Atención de Emergencias por Incendios Forestales, fue elaborado por la SEMARNAT y se consideran tres

niveles de atención de un siniestro: Nivel I: Pequeña magnitud; interviene la Delegación Estatal de la SEMARNAT y el gobierno municipal. Nivel II: Magnitud media; interviene la Delegación Estatal de la SEMARNAT y los gobiernos estatal y municipales. Nivel III: Gran Magnitud; además de los anteriores, interviene la Federación por medio del SINAPROC.

En tal virtud, en caso de la ocurrencia de un fenómeno, se activaría el programa de la siguiente forma: el CENACOM, recibe la información del inicio de un incendio forestal e informa al Director General de Protección Civil de la SEGOB. La Dirección General de Protección Civil por conducto de la Dirección de Administración de Emergencias procede a intercambiar información con la Unidad Estatal de Protección Civil sobre el inicio del incendio forestal y sobre la magnitud de éste y la suficiencia en su combate. Realiza paralelamente lo mismo con la Dirección General Forestal de la SEMARNAT y evalúa con ésta si la respuesta de la UPC Estatal es suficiente. Solicita al Servicio Meteorológico Nacional información de corrientes de aire y continua con un monitoreo permanente del incendio por medio del CENACOM, a fin de valorar y en su caso determinar, si es necesario implementar la coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil. En caso de que no ocurra ésto, y que el incendio sea controlado de manera local, almacena la información para efectos estadísticos. Es importante monitorear constantemente el desarrollo del evento a fin de evaluar si la coordinación de esfuerzos en la respuesta inmediata, está produciendo efectos positivos. En caso de que del análisis de la emergencia se desprenda que el nivel de respuesta a la misma por parte de la Unidad Estatal y Municipal de Protección Civil, así como la Delegación Estatal de la SEMARNAT, ha sido rebasado y que por tanto la magnitud del incendio es de la Categoría III, se solicita ayuda Federal, mediante el Centro Nacional de Incendios de la SEMARNAT y se activa la Coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil.

El SINAPROC trabaja en coordinación con los programas DN-III de la Secretaría de la Defensa Nacional y el SM-AM-99 de la Secretaría de Marina. Además de las

entidades que ya se encuentran interviniendo, se suman a los esfuerzos de atención a la emergencia SEDENA, SMAM, SAGAR, SCT, SEMARNAT, PROFEPA, PGR, SEP, SRA, SECTUR, SEDESOL, CFE y DICONSA.

La SEGOB coordina la emergencia con los gobiernos estatal y municipal, así como con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Además, monitorea las actividades de éstas a fin de coordinarlas. A la Unidad Estatal de Protección Civil le corresponde determinar la vulnerabilidad de las áreas de población aledañas, aplicar los planes operativos de ataque al incendio, conjuntamente con otras entidades especializadas en éste fin, como las delegaciones de la SEMARNAT y en caso de requerirse, valora y decide la evacuación de comunidades en riesgo.

En la SEMARNAT la función especializada del combate a los incendios forestales corresponde a la Subsecretaría de Recursos Naturales y su Dirección General Forestal, la cual cuenta con un programa de combate de incendios, en el que se contempla la aportación de recursos humanos, materiales y financieros. Además es responsable de la ssupervisión y de la coordinación operativa en incendios. La Dirección General Forestal integra los elementos necesarios para tener una mayor eficiencia en la prevención y combate de incendios forestales; fortalece los medios para reducir los daños por incendios a los ecosistemas más importantes, mediante la definición de criterios que permitan dirigir los recursos por prioridades a las zonas de mayor valor ambiental y económico; ataca las causas de fondo que originan los incendios forestales, como el uso del fuego en actividades agropecuarias.

La Comisión Nacional del Agua interviene realizando lo siguiente: tiene bajo su responsabilidad, proveer de agua a los grupos de respuesta inmediata para el combate de la emergencia, así también proporciona el agua requerida para consumo humano tanto de los grupos de trabajo, como la de los refugios temporales.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

El Servicio Meteorológico Nacional mmediante el monitoreo y análisis del viento, proporciona información a fin de evaluar las estrategias de ataque a los incendios forestales. Esa misma información contribuye a comprometer lo menos posible la integridad física de los grupos de respuesta inmediata y de las comunidades cercanas a la zona del siniestro.

La Secretaría de la Defensa Nacional colabora realizando lo siguiente: apoya logísticamente las acciones de combate a la emergencia, con brigadas contra incendios forestales y una fuerza de reacción de 8 mil elementos, pudiéndose incrementar hasta 30 mil, de hacerse necesario; Cuenta con una fuerza aérea con 55 aeronaves y realiza tres vuelos diarios en la zona centro del país, el equipo aéreo logístico incluye helicópteros y helibaldes; en caso de ser necesario realiza la evacuación de comunidades, contribuyendo con la U.P.C. estatal en su movilización; aadministra los refugios temporales, donde se encarga de proporcionar la alimentación a las personas que en ellos se alberguen. La Secretaría de Marina aporta brigadas y equipo para la detección aérea.

A la Secretaría de Agricultura y Ganadería le corresponde prevenir el uso del fuego en actividades agropecuarias con 6 mil 600 extencionistas; divulgar la Norma Oficial Mexicana sobre el uso adecuado del fuego, con la aplicación del calendario de quemas por zona forestal; apoyar con equipo aéreo, como son avionetas para detección y helicópteros en emergencias.

Corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes rregular el transporte de materiales y residuos peligrosos, en vías generales de comunicación y en sus servicios auxiliares y conexos; apoyar en el alertamiento y atención de contingencias a las autoridades de gobierno y de protección civil a través del Sistema Nacional de Emergencias en Transportación de Materiales y Residuos Peligrosos; apoyar logísticamente y técnicamente las comunicaciones de la emergencia; ddetectar y monitorear incendios; ddistribuir material divulgativo en

casetas de peaje; pprohibir y restringir el uso del fuego en derechos de vía; apoyar con maquinaria pesada; y realizar la exención de peaje a brigadas de incendios.

La Procuraduría General de la República detecta en forma aérea los problemas que pudiesen presentarse en las zonas forestales; apoya con helicópteros medianos en caso de emergencia; yc conforme a derecho, consigna a los incendiarios en coordinación con la Procuraduría Federal del Medio Ambiente.

La Procuraduría Federal del Medio Ambiente instrumenta la aplicación de sanciones a incendiarios; ddesarrolla actividades preventivas y divulgativas sobre sanciones; y ssupervisa el cumplimiento de normatividad en áreas bajo manejo forestal para la prevención y combate de incendios forestales.

La Secretaría de Educación Pública rrealiza la distribución de material divulgativo, así como la ttransmisión de Spots de TV a población rural y la instrucción básica a escolares sobre protección.

La Secretaría de la Reforma Agraria actúa en la ssolución de problemas de litigios forestales que están causando incendios; rrealiza la distribución de material divulgativo en población rural (ejidos y comunidades); y coadyuva en la ddetección de incendios forestales.

La Secretaría de Turismo colabora en la detección terrestre de incendios con apoyo de los "Ángeles Verdes".

La Secretaría de Desarrollo Social realiza la contratación de gente del lugar para la formación de brigadas, con recursos de empleo temporal en entidades con mayor problemática.

A la Comisión Federal de Electricidad le corresponde rrestringir el uso de fuego en las limpias de zonas de líneas eléctricas; ddetectar áreas de incendios; rreportar

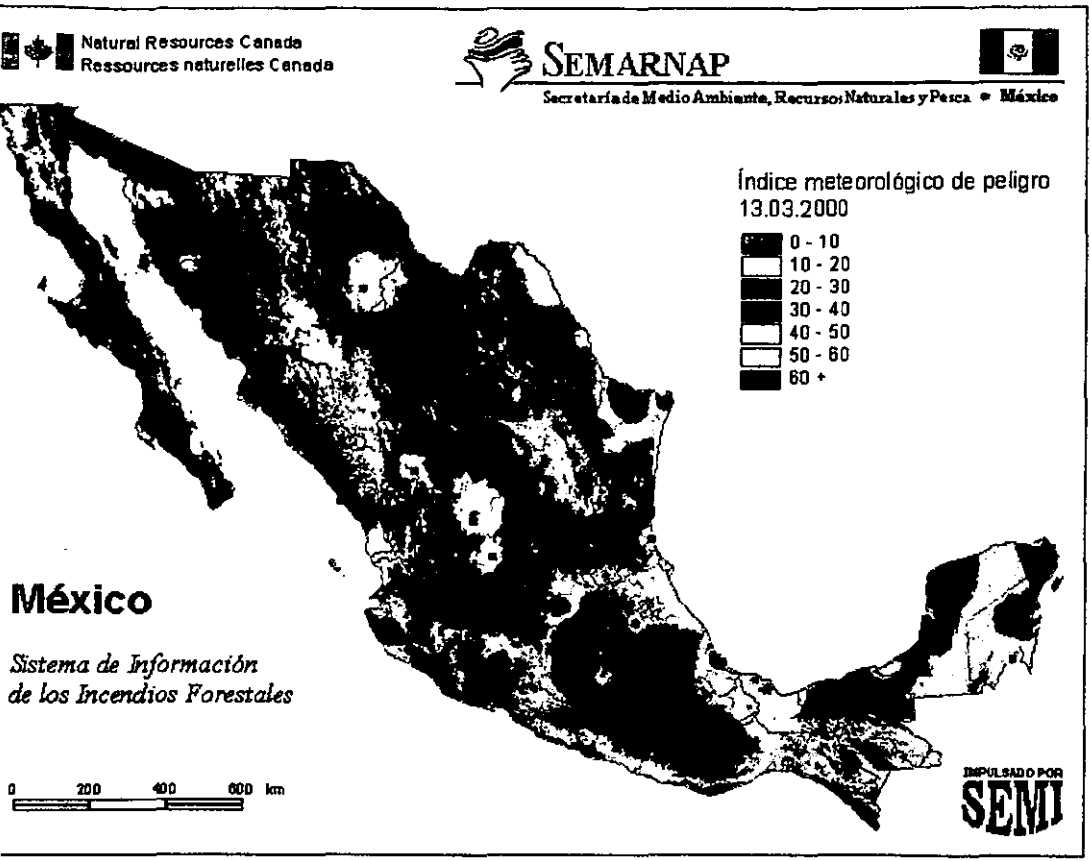
incendios en derechos de vía; aportar helicópteros en caso de contingencias; y pproporcionar equipo de extinción de incendios en el caso de siniestros que amenacen poblados e instalaciones federales.

DICONSA provee todos los suministros necesarios para la alimentación en refugios temporales y a los grupos de respuesta inmediata.

Otras entidades públicas y privadas que colaboran en el ataque al siniestro son PEMEX, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Confederación Nacional Campesina, PROFOAGREMEX, Confederación de Pequeños Propietarios Rurales, Grupo GEA, Consejo Nacional Forestal, Comisión de Bosques y Selvas de la Cámara de Diputados, Consejo Civil para la Silvicultura, INIFAP y la Academia Nacional de Ciencias Forestales.

Para que los programas especiales tengan mayor incidencia en las comunidades, es necesario que se difundan por los medios masivos de comunicación en todas las comunidades donde se pretenda aplicar el programa. Para lo anterior, es necesario que el Instituto Nacional Indigenista traduzca y emita el contenido de dichos programas en los dialectos, para que la comunidad quede perfectamente enterada sobre las actividades en materia de Protección Civil. De igual manera, el contenido de estos programas deberá de ser enviado a las comunidades más distantes a través de la red de Edusat, que maneja la Secretaría de Educación Pública y a través de los Conaleps, para que los técnicos, sobre todo agropecuarios, puedan trabajar con las nuevas técnicas.

INDICE DE RIESGO METEOROLOGICO



CAPITULO III

MARCO JURIDICO

CAPITULO III
MARCO JURIDICO

La Protección Civil es mencionada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 73, fracción XXIX-I, el cual dice: "El Congreso tiene facultad: .....Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de ***protección civil***."

Así mismo, y como se establece en el artículo 26, le corresponde al Estado organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y en el segundo párrafo se establece claramente la inclusión de los diversos sectores sociales y la recolección de las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo. A este plan nacional de desarrollo se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. Emilio O. Rabasa dice que en la mencionada planeación participarán todos: las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal, las entidades paraestatales y los diversos grupos sociales, es decir, se propone que pueblo y Gobierno (Federal y estatales) colaboren en un gran esfuerzo nacional para elaborar una estructura, un plan, que a ellos mismos se aplicará para su desarrollo.[43]

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 27 fr. XXIV que la Secretaría de Gobernación conducirá la política nacional en materia de Protección Civil, y la misma secretaría en su reglamento interno faculta a la Coordinación General de Protección Civil y a la Dirección General de Protección Civil para llevar a cabo las acciones tendientes a regular esta materia.

México ha firmado 7 convenios internacionales, mismos que al ser ratificados por el Senado son legislación vigente, conforme a lo establecido por el artículo 133 constitucional. Estos son dos con los E.U.A, uno relativo a cooperación en casos

[43] MEXICANO: ESTA ES TU CONSTITUCION. Emilio O. Rabasa. México. 1997

d) Se apoyarán las acciones en materia de capacitación y adiestramiento en todos los niveles del Sistema, al igual que la formación de profesionales en la materia.

e) Se continuará desarrollando la capacidad operativa del Sistema para la pronta y eficaz administración de emergencias.

f) Se fomentará la cooperación internacional dentro de las normas marcadas por la política exterior de nuestro país.

g) Se estimularán las acciones de investigación para la prevención de riesgos y mitigación de daños, así como su desarrollo tecnológico, propiciando que investigadores e instituciones desarrollen trabajos relacionados con la protección civil.[44]

El Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994 estableció en su capítulo de objetivos generales, que se necesitaba contar con una correlación de instancias entre la propia Federación, las Entidades Federativas y los municipios, para que en términos de coordinación y concertación, se compartieran orientaciones normativas, se definieran y se dejaran establecidos criterios para la acción de las personas y organizaciones participantes en la materia. En este documento se manifestó la falta de un elemento rector y aglutinador de acciones. Esa necesidad fue la más sentida por la población, y fue el objetivo central consolidar un Sistema Nacional de Protección Civil, completamente sustentado e integrado.

Fueron tres los aspectos básicos que se concibieron: el primero fue ordenar los esfuerzos del Gobierno, en sus tres niveles, a fin de evitar que la diversidad de acciones llevadas a cabo en caso de un desastre, se tradujeran en un mero desperdicio de recursos. Para ello se crearon los Consejos Estatales y Municipales de Protección Civil. El segundo aspecto, fue la concertación de

[44] PROGRAMA DE PROTECCION CIVIL 1995-2000. Segob. 1996

acciones con los sectores organizados de la población, social, privado, académico o los grupos voluntarios, posibilitando con ello una convocatoria adecuada y una actuación ordenada. Y por último, pero no menos importante, fue el impulso a la formación de una cultura de protección civil, mediante la concatenación de esfuerzos para fomentar la adopción, por parte de la población del país, de actitudes de autoprotección y de autocuidado ante la posibilidad de la ocurrencia de un desastre, así como el aprendizaje de conductas adecuadas cuando éstos se produzcan.[45]

[45] PROGRAMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL 1990-1994. Segob. 1991

3.1. Ley General de Protección Civil.-

Esta Ley es el resultado de un adecuado trabajo de coordinación entre la H. Cámara de Diputados y de la Secretaría de Gobernación a través de la Coordinación y Dirección General de Protección Civil, quienes llevaron a cabo el Foro Nacional denominado "Hacia la Construcción del Marco Jurídico de la Protección Civil Mexicana", el cual se llevó a cabo en distintas ciudades. Siempre recogiendo la opinión de la sociedad en general y de los servidores públicos involucrados en las tareas de protección civil, ya fuera en el ámbito estatal, municipal o como funcionarios de dependencias y entidades de las administraciones públicas federal, estatales y municipales.

Como ha quedado expuesto, el SINAPROC llevó a cabo, desde el momento de su creación con el decreto del 6 de mayo de 1986, sus trabajos sin contar con una ley de carácter federal que regulara de manera formal y definitiva el accionar de este Sistema. Lo anterior hizo evidente la necesidad de que el H. Congreso de la Unión, en su LVII Legislatura, se involucrara en el asunto. Se acordó la creación de la Comisión de Protección Civil, misma que se instaló formalmente el 8 de octubre de 1997, con el objetivo central de coadyuvar al fomento de una cultura de protección civil, que permita a la población mitigar los efectos de los desastres a través de la creación o actualización de leyes y reglamentos que enmarquen y encaucen las acciones nacionales en la materia. La Comisión fue integrada por una representación plural de 24 diputados y se agrupó en cuatro subcomisiones. El 9 de octubre de 1997 se presentó a la consideración de la H. Cámara de Diputados una iniciativa para adicionar una fracción XXIX-I al artículo 73 de nuestra Carta Magna, que faculta al Congreso de la Unión a fin de que legisle en la materia. Esta iniciativa fue aprobada en la Cámara de Diputados el 30 de abril de 1998 y en la Cámara de Senadores el 11 de diciembre del mismo año, para aparecer publicada el 28 de junio de 1999 en el Diario Oficial de la Federación.[46]

[46] H. CAMARA DE DIPUTADOS. Memorias del Foro Nacional hacia la Construcción del Marco Jurídico de la Protección Civil Mexicana. 1999

Esta modificación le dio plena vigencia y sustento a la realización de la consulta pública que derivó en la Ley. Así mismo esta reforma facilitó, una vez completado el desarrollo del proceso de consulta pública, así como de recopilación y análisis de información relativa, nacional e internacional, llevar a cabo las siguientes acciones:

- Establecer las bases de coordinación para encauzar las acciones conjuntas de la Federación, las entidades federativas y los municipios, tanto en acciones de carácter preventivo, como durante el auxilio en desastres, y la recuperación posterior.

- Fijar los alcances, términos de operación y responsabilidades de consulta, opinión y coordinación de las estructuras consultivas del Sistema Nacional de Protección Civil, como el Consejo Nacional, y sus órganos operativos, así como su conformación y estructuración.

- Convocar la integración de los grupos altruistas, voluntarios, vecinales y no gubernamentales, estableciendo con claridad las reglas de su accionar, y fomentando la participación activa y comprometida de la sociedad.

- Dejar sentadas las bases de elaboración, alcances y contenidos del Programa Nacional de Protección Civil.

- Eliminar la discrecionalidad, en aspectos como la declaratoria de desastre, las acciones de respuesta, o las medidas de seguridad que necesariamente deberán instrumentarse en ocasión de esos fenómenos, acotando la responsabilidad del servidor público competente en la toma de decisiones.

Fue así como el viernes 12 de mayo de 2000 apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Protección Civil, de la cual cabe resaltar lo siguiente:

3.1.1. Disposiciones Generales

El Capítulo I trata sobre las disposiciones generales, abarca de los artículos 1° al 8°. Esta la ley es de orden público e interés social y tiene por objeto establecer las bases de coordinación en materia de protección civil, entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios. La política pública a seguir en la materia se ajustará a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y dice que el SINAPROC es integrado por las normas, instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos en la ley. Las principales atribuciones del Poder Ejecutivo Federal son la inducción y conducción de las labores de protección civil; la inclusión en el proyecto de presupuesto federal del Fondo de Desastres (FONDE); emitir declaratorias de emergencia o desastre; y disponer de los recursos del FONDE. La obligatoriedad de un registro por parte de los particulares para ejercer la actividad de asesoría o capacitación en esta materia deberá darse ante la autoridad federal o local.

3.1.2. Sistema Nacional De Protección Civil

El Sistema Nacional de Protección Civil es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre si, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con las autoridades de los estados, el Distrito Federal y los municipios, a fin de efectuar acciones coordinadas, destinadas a la protección de la población, contra los peligros y riesgos que se presentan en la eventualidad de un desastre. El objetivo del SINAPROC es el de proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre y su consecución a través de la promoción de las siguientes acciones: la educación para la autoprotección; ejecución de simulacros; campañas de difusión masivas; desarrollo y aplicación de medidas económicas para fomentar las acciones de prevención; y establecimiento de acciones y mecanismos de información, especialmente a nivel municipal. El Sistema está integrado por el Presidente de la República, por el Consejo Nacional de Protección Civil, por las dependencias, organismos e instituciones de la Administración Pública Federal,

por el CENAPRED, por los grupos voluntarios, vecinales y no gubernamentales y por los sistemas estatales de protección civil. Las principales atribuciones de la Secretaría de Gobernación en esta materia son: integrar, coordinar y supervisar el SINAPROC; proponer políticas y estrategias para el desarrollo de los programas; Investigar, estudiar y evaluar riesgos y daños; difundir los resultados de los trabajos que realice; asesorar a las dependencias de la Administración Pública Federal, a los gobiernos locales y a los sectores social y particular; instrumentar y operar redes de monitoreo; suscribir convenios nacionales e internacionales; emitir las declaratorias de emergencia y desastre; promover la integración de fondos estatales para la atención de desastres; manejar el fondo revolvente para la adquisición de suministros en caso de emergencia; emitir las Normas Oficiales Mexicanas en la materia; y desarrollar y actualizar el Atlas Nacional de Riesgos. Maneja en los demás artículos el diagrama de flujo de las actividades en caso de una emergencia, el cual está incluido en el punto que trata sobre el SINAPROC.

3.1.3. Consejo Nacional de Protección Civil

El Consejo Nacional de Protección Civil es el órgano consultivo en materia de planeación. Algunas de las más importantes atribuciones de este Consejo son: fungir como órgano de consulta y de coordinación de acciones del Gobierno Federal; fomentar la participación de los sectores de la sociedad; convocar con respeto a las soberanías, la participación de las entidades federativas; fijar por conducto de la S.R.E. los criterios para el cumplimiento de acuerdos internacionales, así como las modalidades de cooperación con otros países; y evaluar anualmente el cumplimiento de los objetivos. Menciona en los demás artículos los integrantes de este Consejo, sus secretariados con sus funciones y la necesidad de sesionar dos veces al año como mínimo.

3.1.4. Grupos Voluntarios

Los grupos voluntarios son definidos por la ley como instituciones, organizaciones y asociaciones municipales, estatales, regionales y nacionales que obtengan su registro ante la instancia correspondiente. Estos grupos de carácter regional y

nacional tramitarán su registro ante la Secretaría de Gobernación. Algunos derechos y obligaciones de estos grupos son: disponer del debido reconocimiento oficial; considerar sus programas como parte del Programa Nacional; recibir reconocimientos por acciones realizadas en beneficio de la población; contar con un directorio actualizado de sus miembros; cooperar en la difusión de programas y planes; coordinarse bajo el mando de las autoridades; abstenerse de solicitar o recibir contraprestación alguna de las personas a quienes hayan prestado ayuda; y refrendar anualmente su registro. El tema de los grupos voluntarios será tratado en el primer punto del capítulo V de este trabajo de investigación.

3.1.5. Programa Nacional de Protección Civil

El Programa Nacional es el conjunto de objetivos, políticas, estrategias, líneas de acción y metas para cumplir con el objetivo del SINAPROC, según lo dispuesto por la Ley de Planeación. Los programas estatales y municipales deberán elaborarse de conformidad con las líneas generales de este Programa. Existen dos supuestos en los cuales se podrán elaborar programas especiales, como los explicados en el punto cinco del tercer capítulo de este trabajo, y son: Primero, cuando se identifiquen riesgos específicos que puedan afectar de manera grave a la población; y segundo, cuando se trate de grupos específicos, como personas discapacitadas, de tercera edad, jóvenes, menores de edad y grupos étnicos.

3.1.6. Declaratorias de Emergencia

Las declaratorias de emergencia y de desastre se emiten cuando la capacidad operativa y financiera de las entidades federativas para la atención de un desastre haya sido superada. Es competencia de la Federación realizar las acciones de emergencia para dar atención a las necesidades prioritarias de la población, particularmente en materia de protección a la vida, salud, alimentación, atención médica, vestido, albergue temporal, el restablecimiento de las vías de comunicación, así como reconstruir los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos. La Ley General de Protección Civil, el presupuesto de egresos federal, así como las demás disposiciones administrativas regularán los medios para

acceder y hacer uso de los recursos financieros. Ante la alta probabilidad de que ocurra un desastre, la SEGOB podrá emitir una declaratoria de emergencia, la cual se divulgará a través de los medios masivos de comunicación. Una vez realizada esta declaratoria, la misma Secretaría podrá erogar los montos que considere necesarios para atenuar los efectos del posible desastre. La declaratoria de desastre es el acto mediante el cual la Secretaría de Gobernación, reconoce que uno o varios fenómenos perturbadores han causado daños severos, cuya atención rebase las capacidades locales. Estas solicitudes de declaratoria de desastre podrán realizarse a través de los gobiernos de las entidades federativas y de las dependencias o entidades federales. Las declaratorias deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación. La declaratoria de emergencia podrá publicarse en dicho órgano de difusión con posterioridad a su emisión, sin que ello afecte su validez y efectos.

3.1.7. Medidas de Seguridad

En caso de riesgo inminente, sin perjuicio de la declaratoria de emergencia, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, ejecutarán las medidas de seguridad que les competan. Las fuerzas armadas participarán en la atención de situaciones extraordinarias que requieran acciones inmediatas, coordinándose con las autoridades, aún cuando no se haya declarado un estado de desastre. Las medidas que podrán llevar a cabo las Unidades Estatales y Municipales para garantizar la seguridad de la población son la identificación y delimitación de lugares o zonas de riesgo y acciones de movilización precautoria de la población y su instalación y atención en refugios temporales. Las Unidades antes mencionadas y la Secretaría de Gobernación, podrán promover ante las autoridades competentes la ejecución de medidas de seguridad. Finalmente cuando se aplique alguna medida de seguridad, se indicará su temporalidad y las acciones que se deben llevar a cabo para ordenar el retiro de las mismas.

Esta ley tiene tres artículos transitorios, de los cuales destaca el segundo en el que se indica que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, realizará las acciones conducentes ante las Entidades Federativas para promover las adecuaciones a las leyes y disposiciones aplicables en la materia, ajustándose a las directrices de esta ley. Actualmente no se han llevado modificaciones a las leyes estatales, ya que no existen contradicciones entre éstas y la Ley General.

La Ley General de Protección Civil deberá de ser la base concordante, a la cual se deberán de ajustar las demás leyes estatales. Esta ley no considera en su totalidad los elementos normativos de la materia, contenidos en los diversos decretos y planes nacionales, por lo que es conveniente incluir todos estos elementos, abrogando los demás, para tener un solo ordenamiento jurídico que norme la actividad de la protección civil. Así mismo ley deberá de ser dinámica para que los Comités Científicos Asesores, los sectores académicos y en especial el Centro Nacional de Prevención de Desastres, CENAPRED, puedan dar opiniones que se traduzcan en acciones inmediatas para la seguridad de los habitantes.

3.2. Decreto del 6 de Mayo de 1986.-

El martes 6 de mayo de 1986 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se aprobaron las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa de Protección Civil que las mismas contienen. La importancia que reviste la promulgación de este decreto, es el nacimiento propiamente de la Protección Civil en nuestro país. En los capítulos anteriores se ha hecho referencia a la situación que guardaba el país antes del establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, el cual es analizado en el punto número dos del tercer capítulo.

Este decreto está vigente aún, ya que con la publicación de la Ley General de Protección Civil no quedó abrogado y sus disposiciones no se oponen a ésta, por lo que aún es norma vigente.

Por acuerdo de fecha 9 de octubre de 1985 se creó el Comité de Prevención de Seguridad Civil, para que en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, auxiliara a la Comisión Nacional de Reconstrucción como órgano encargado de estudiar y proponer todas las acciones relativas a la seguridad, participación y coordinación de la acción ciudadana, en caso de desastre.

Una de las funciones del citado Comité fue la de llevar a cabo estudios, análisis e investigaciones que permitieran planear, organizar y establecer un Sistema Nacional de Protección Civil, mismo que garantizara la adecuada predicción, prevención, protección y auxilio a la población ante situaciones de grave riesgo colectivo o desastre, incorporando la participación de la sociedad civil. Para ello participaron partidos políticos; organismos públicos, sociales y privados; asociaciones; institutos de investigación y docencia; colegios de profesionales; especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la seguridad civil; y en general a la ciudadanía.

En el cuerpo del decreto cabe destacar que en el artículo segundo se menciona que las Bases y el Programa son de observancia obligatoria para las Dependencias de la Administración Pública Federal y en el ámbito de su respectiva competencia lo serán también para las Entidades de la Administración Pública Federal.

3.2.1. Convenios de Desarrollo

En relación al marco de los Convenios Únicos de Desarrollo, se propondrá a los gobiernos de los Estados la ejecución de las acciones que a cada ámbito de gobierno corresponda, con la participación de los municipios, tendientes a establecer Sistemas Estatales y Municipales de Protección Civil, vinculados al Sistema Nacional.

3.2.2. Conducción del Sistema

La Secretaría de Gobernación inducirá las acciones de los sectores social y privado en materia de protección civil, aplicando los instrumentos de política que sean de su competencia de acuerdo con los objetivos, prioridades y metas previstos en el Sistema y en el Programa, y en congruencia con lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo.

3.2.3. Financiamiento

Los recursos financieros tendrán que ser proyectados por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto para el eficaz cumplimiento de los objetivos.

3.2.4. Verificación

La verificación periódica y evaluación del avance del Programa, los resultados de su ejecución y su incidencia en la consecución de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo será por parte de la SEGOB, así como la realización de acciones para corregir las desviaciones que se detecten y proponer las reformas que requiera el Programa.

3.2.5. Sanciones

Si de las verificaciones a que se refiere el artículo octavo se observaren hechos que contravengan las disposiciones de la Ley de Planeación, los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y lo previsto en el decreto, se procederá al fincamiento de las responsabilidades a que haya lugar, en los términos de la Ley de Planeación y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3.2.6. Vigilancia

Se establece que será la anteriormente llamada Secretaría de la Contraloría General de la Federación, actualmente SECODAM, la encargada de vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones de este decreto.

El decreto entró en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y en él se derogaron todas aquellas disposiciones que se opusieran al ordenamiento.

El decreto del 6 de Mayo de 1986, ha sido la base normativa y organizativa de la actividad del Sistema Nacional de Protección Civil, pero con la promulgación de la Ley General de Protección civil, deberá de ser abrogado, y lo aún utilizable según el análisis hecho en este trabajo, deberá de ser incluido en la ley, para evitar la diversidad de ordenamientos en la misma materia.

3.3. Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales.-

Dado que en México los procesos de planeación-presupuestación se encuentran íntimamente ligados, ya que las discusiones de las Leyes de Ingresos y Egresos se discuten paralelamente en la Cámara de Diputados tomando como base el Plan Nacional de Desarrollo, ha repercutido en el hecho de que, desde su creación y hasta la fecha, el Sistema Nacional de Protección Civil, como tal, ha carecido de una asignación presupuestal de carácter regular, que permita el desarrollo armónico del mismo.

Desde 1996 el gobierno federal creó mediante un acuerdo que incluyó en el ramo 23 de la Ley de Egresos el Fondo de Desastres Nacional, FONDEN, el cual es autorizado por la H. Cámara de Diputados y cuya operación es responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y desde 1997, un fondo revolvente para atención inmediata en emergencias, cuya administración recae en la Secretaría de Gobernación. Estos fondos han sido un apoyo importante para el financiamiento en situaciones de emergencia, pero han resultado insuficientes para solventar, por ejemplo, los costos finales que arrojaron las problemáticas suscitadas en 1997, en los estados de Guerrero y Oaxaca, por el paso del huracán Pauline, o en 1998, en Chiapas, por las lluvias torrenciales.

Es así que el 28 de febrero de 2000, los entonces Secretarios de Hacienda y Crédito Público, Gobernación, Educación Pública, Desarrollo Social, Comercio y Fomento Industrial, Contraloría y Desarrollo Administrativo y Trabajo y Previsión Social firmaron por acuerdo las Reglas de Operación del FONDEN, las cuales regulan la operación del Fondo, mismas que fueron publicadas el 29 de febrero de 2000 en el Diario Oficial de la Federación y que actualmente están vigentes.

Dentro de los considerandos se menciona que se ha observado que en la atención inmediata y eficaz de la población damnificada y la infraestructura física no susceptible de aseguramiento, se requiere la participación de los gobiernos

federal, estatal y municipal; y que la experiencia obtenida en la operación del FONDEN entre 1996 y 1999, permite seguir avanzando en el establecimiento de lineamientos que contribuyan a eficientar el proceso de evaluación y cuantificación de daños, optimizar los tiempos de respuesta, fortalecer la coordinación y la cooperación entre la Federación y los gobiernos estatales y municipales, así como hacer más eficaz el manejo oportuno de los recursos.

El FONDEN tiene como objetivo atender los efectos de desastres naturales imprevisibles, cuya magnitud supere la capacidad de respuesta de las dependencias y entidades federales, así como de las entidades federativas. El FONDEN es, por lo tanto, un complemento de las acciones que deben de llevarse a cabo para la prevención de desastres naturales.

Para fortalecer las acciones de prevención, las dependencias y entidades federales deberán incorporar en sus presupuestos los recursos que les permitan prevenir y atender los efectos ocasionados por desastres naturales recurrentes. La SEGOB promoverá lo conducente con los gobiernos de las entidades federativas, con base en la experiencia cuantitativa y cualitativa que en promedio se ha observado en los últimos cinco años. Las dependencias y entidades federales deberán prever el mejor esquema de aseguramiento posible de sus bienes, con el fin de reducir el impacto financiero derivado de un desastre natural.

La SEGOB y la S.H.C.P. impulsarán la integración de fondos estatales para la atención de desastres naturales que permitan a las entidades federativas atender la reparación de daños a la infraestructura pública y bienes públicos estatales y municipales no sujetos a aseguramiento; combatir y restituir en la medida de lo posible, los daños provocados por los siniestros en bosques y áreas naturales protegidas; apoyar a toda la población afectada dentro de las zonas siniestradas en sus necesidades inmediatas; apoyar a las familias de bajos ingresos en la mitigación de los daños a su patrimonio productivo y su vivienda; apoyar de manera transitoria a dependencias y entidades estatales y municipales para la

reparación de infraestructura asegurada, en tanto éstas reciban los pagos correspondientes a los seguros.

En los Convenios de Colaboración que se firmen con las entidades federativas, deberá señalarse la responsabilidad de las autoridades de éstas, para prever que la infraestructura pública local sea construida y mantenida de manera adecuada, así como que en sus programas normales contemple la reubicación de población asentada en zonas de riesgo.

Del objetivo del FONDEN se desprende que éste es un mecanismo financiero ágil y transparente para que en la eventualidad de un desastre natural, el Gobierno federal pueda: apoyar a la población que pudiera verse afectada ante la inminencia o alta probabilidad de ocurrencia de un desastre natural; apoyar a toda la población afectada dentro de las zonas siniestradas en sus necesidades inmediatas de protección a la vida, salud, alimentación, vestido y albergue; atender la reparación de daños a la infraestructura pública y bienes públicos no sujetos a aseguramiento; combatir y restituir, en la medida de lo posible, los siniestros en bosques o áreas naturales protegidas; apoyar a las familias de bajos ingresos en la mitigación de los daños sufridos a su patrimonio productivo y su vivienda; y apoyar la reconstrucción de los bienes inmuebles considerados como monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.

La S.H.C.P. con cargo a los recursos del FONDEN aportará recursos adicionales a las dependencias y entidades federales, con objeto de que la atención a un desastre natural no afecte en lo posible a sus programas y proyectos normales en curso.

La S.H.C.P., con cargo al FONDEN, podrá cubrir los daños derivados de los siguientes desastres naturales: Geológicos.- sismo, erupción volcánica, alud, avalancha, derrumbe, movimiento de terreno (colapso de suelo y hundimiento), maremoto y deslave; Hidrometeorológicos.- huracán, lluvia torrencial y tromba,

nevada, granizada o helada atípicas, inundación significativa, viento de alta velocidad y sequía prolongada y atípica; e incendios forestales de gran magnitud.

La S.H.C.P. con cargo a los recursos del FONDEN podrá proporcionar apoyos para dos categorías básicas: bienes de dominio público y privado de la Federación y bienes de dominio público y privado de las entidades federativas. Los apoyos estarán dirigidos a la reparación o restitución total o parcial de los daños causados a la infraestructura pública no asegurable.

En el caso de daños a la infraestructura pública federal asegurada, se podrá solicitar apoyo transitorio del FONDEN en tanto se reciba el pago del seguro correspondiente. Cuando los montos recuperados de las compañías aseguradoras no sean suficientes para la restitución total de las obras aprobadas, el diferencial podrá ser cubierto con cargo al FONDEN. La reparación o restitución de los daños tendrá el propósito de dejar a la infraestructura pública en condiciones operativas similares a las que prevalecían antes del siniestro.

Apoyo federal a la Infraestructura Pública

Tipo de Infraestructura Pública	Porcentaje de Recursos Federales	Porcentaje de Recursos Estatales y Municipales
1. **Carretera y de Transporte** (carreteras, ejes, puentes, distribuidores viales, puertos, aeropuertos y caminos rurales)		
• Federal	100	0
• Estatal	60	40
• Municipal	30	70
• Del Distrito Federal	30	70
2. **Hidráulica** (presas, infraestructura hidroagrícola, de agua potable y saneamiento y obras de protección)		
• Federal	100	0
• Estatal	60	40
• Municipal	40	60
• Del Distrito Federal	40	60

3. **Infraestructura Educativa y de Salud**		
3.1. Bienes inmuebles (escuelas, universidades, clínicas de salud y hospitales)		
• Federal	100	0
• Estatal	60	40
• Municipal	30	70
• Del Distrito Federal	30	70
3.2. Bienes muebles (equipo de laboratorio, pupitres, escritorios, equipo médico e instrumental médico)		
• Federal	100	0
• Estatal	30	70
• Municipal	20	80
• Del Distrito Federal	20	80
4. Urbana (Redes viales primarias urbanas e infraestructura para disposición de residuos sólidos domésticos)		
• Municipal	20	80
• Del Distrito Federal	20	80
5. Eléctrica (líneas de transmisión, subestaciones y líneas de distribución)		
• Federal	100	0
6. Adquisición de suelo para infraestructura social básica, en caso de reubicación de centros de población, a excepción de vivienda.	10	90
7. **Pesquera fuera de las Administraciones Portuarias Integrales, así como infraestructura básica acuícola y de viveros**		
• Federal	100	0
• Estatal	40	60
• Municipal	30	70

En cuanto a la cobertura a bosques, áreas naturales protegidas, zonas costeras, cauces de río y lagunas, se señala que los dueños y poseedores de los terrenos forestales serán responsables de la atención inicial a los incendios forestales.

Cuando por la magnitud del incendio, éstos no tengan la capacidad de atenderlos, será responsabilidad de los gobiernos de las entidades federativas su atención.
Se podrá solicitar recursos del FONDEN cuando un incendio en particular sea catalogado como de nivel III; cuando el número de incendios ocurridos en un municipio rebase en 10% el promedio de incendios semanales en los últimos cinco años para el mismo municipio; y cuando los recursos de las propias dependencias y entidades federales se hayan agotado.

Cuando el daño causado por un desastre natural a bosques, áreas naturales protegidas, zonas costeras, cauces de río o lagunas afecte de forma sustantiva el equilibrio ecológico de la región, o aumente la vulnerabilidad de ésta al impacto de futuros desastres naturales, se podrán otorgar apoyos con cargo al FONDEN, los cuales tendrán por objeto restituir total o parcialmente los daños causados por el desastre mediante acciones de reforestación, desazolve y similares.

Apoyo federal en Áreas Naturales

	Porcentaje de Recursos Federales	Porcentaje de Recursos Estatales y Municipales
1. **Bosques**		
• Federales	100	0
• Estatales y Municipales	50	50
2. **Áreas Naturales Protegidas**		
• Federales	100	0
• Estatales y Municipales	50	50
3. **Zonas Costeras, Cauces de Río y Lagunas**	70	30

En el apoyo a damnificados, las acciones de emergencia que lleve a cabo el Gobierno Federal como son alimentación, servicios de salud, vestido y albergue temporal, procurarán abarcar a todos los damnificados, los recursos para tales

propósitos serán en su totalidad federales. Para la mitigación de daños sobre activos privados productivos y viviendas, se apoyará sólo a la población damnificada de bajos ingresos que no pueda acceder a seguros públicos o privados.

Los apoyos del FONDEN y los recursos del Programa de Empleo Temporal etiquetados para emergencias serán únicamente para las familias asentadas en las comunidades directamente afectadas por el desastre.

En lo referente a la vivienda dañada de la población de bajos ingresos, las dependencias, entidades y gobiernos, podrán solicitar recursos del FONDEN para atender las viviendas dañadas o destruidas por un desastre natural, propiedad de familias de bajos ingresos. Estas viviendas si se encuentran asentadas en zonas consideradas de riesgos recurrentes, deberán ser reubicadas en zonas seleccionadas como adecuadas para uso habitacional en el caso de que existan reservas territoriales.

Será responsabilidad de las entidades federativas la donación de los terrenos para atender la reubicación de la población damnificada, en el caso de que cuenten con superficies disponibles. De no disponerse de suelo para la reubicación de viviendas, las áreas competentes de las entidades federativas adquirirán predios susceptibles de ser incorporados para uso habitacional. Las dependencias o entidades locales se responsabilizarán de otorgar a los damnificados la asistencia técnica para la autoconstrucción de las viviendas y la supervisión de las obras, así como incorporar medidas de mitigación en las comunidades que hayan sufrido el siniestro. Será responsabilidad de las autoridades federativas llevar a cabo las acciones necesarias, incluyendo la demolición de las viviendas existentes y la vigilancia, para evitar que nuevas familias se asienten en zonas que por un dictamen de riesgo emitido por las autoridades, hayan sido declaradas como no aptas para el uso habitacional.

En caso de presentarse un nuevo siniestro que afecte dichas zonas, no se otorgarán apoyos con cargo al FONDEN. No se autorizarán recursos del FONDEN para apoyos en menajes de casa de ningún tipo.

Las dependencias y entidades federales y los gobiernos de las entidades federativas podrán solicitar recursos del FONDEN para mitigar los daños a los activos productivos de los productores de bajos ingresos que no pueden acceder a los seguros públicos o privados y que hayan sido severamente afectados o destruidos por un desastre natural.

Para las demás acciones no consideradas, el FONDEN podrá aportar recursos para generar fuentes transitorias de ingresos en las regiones afectadas, tanto urbanas como rurales. Las acciones deberán canalizarse preferentemente a la recuperación de la productividad o de la infraestructura de la zona afectada, y la reactivación de las actividades económicas. La generación de fuentes transitorias de ingreso descansará en el Programa de Empleo Temporal, a fin de cubrir la reparación y reconstrucción de viviendas, infraestructura social básica, caminos rurales, carreteras y accesos. Igualmente, de manera inicial, se podrán otorgar apoyos federales inmediatos con cargo al Programa de Empleo Temporal para cubrir la limpieza de escombros y derrumbes en caminos rurales, carreteras y accesos.

Apoyo federal para Damnificados

Acciones para damnificados	**Porcentaje de Recursos Federales**	**Porcentaje de Recursos Estatales y Municipales**
1. **Acciones de emergencia que ejecute el Gobierno Federal para toda la población damnificada.**	100	0
2. **Vivienda para la población de bajos ingresos**	60	40
• Reparación y reconstrucción		
• Reubicación y construcción		
a) Adquisición de suelo apto para reubicación	10	90

b) Introducción de los servicios urbanos básicos (agua potable, saneamiento básico y electrificación)	20	80
c) Construcción	60	40
3. Activos productivos privados para la población de bajos ingresos		
• Predios agrícolas	70	30
• Predios Forestales	70	30
• Hatos ganaderos	70	30
• Embarcaciones menores o equipos de pesca	50	50
• Infraestructura acuícola	50	50
• Activos de traspatio y para pequeñas artesanías y manufacturas	40	60
4. Fuentes transitorias de ingreso para la población de bajos ingresos en acciones no consideradas en los rubros anteriores.	70	30

La SEGOB, en los siguientes cinco días hábiles después de la fecha de recepción del acuerdo de la Comisión que contenga la recomendación definitiva respecto de la solicitud de recursos con cargo al FONDEN, y con el fin de hacer del conocimiento de la población las principales acciones tomadas así como el monto de los recursos destinados a la atención del desastre, a través de la Coordinación General de Protección Civil deberá publicar en uno de los diarios de mayor circulación en las entidades federativas afectadas, la siguiente información:

I. La población y municipios afectados;
II. Las acciones inmediatas y las fuentes de financiamiento para atender la emergencia;
III. El monto de recursos comprometidos por los gobiernos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, destinados a la atención del desastre;

IV. Los conceptos para los cuales se destinarán dichos recursos, señalando las principales obras a realizar tanto por la Federación como por las entidades federativas;
V. Las acciones para mitigar los daños a los activos productivos y la vivienda de las familias de bajos ingresos afectadas, y para generar fuentes transitorias de ingresos; y
VI. Las responsabilidades específicas de cada orden de gobierno en la ejecución de las obras y acciones.

Concluidas las acciones referidas anteriormente, pero en un plazo no mayor a un año después de ocurrido el desastre, las dependencias y entidades federales deberán enviar a la SEGOB el avance o la conclusión de las obras para que ésta las publique en los mismos periódicos locales en que se hizo la primera publicación, sin perjuicio de la difusión amplia de las acciones que deben realizar las propias dependencias y entidades federales.

Además se constituye, con cargo a los recursos del FONDEN, el Fondo Revolvente para Adquisición de Suministros de Auxilio en Situaciones de Emergencia y de Desastre a favor de la Coordinación General de Protección Civil (para el ejercicio fiscal del año 2000 el monto aprobado fue de 20 millones de pesos). Este fondo tiene como propósito proveer a la SEGOB de recursos para responder de forma inmediata a las necesidades urgentes generadas por un desastre natural, principalmente:

I. Alimentos, despensas alimenticias y cocinas populares;
II. Agua potable (adquisición de agua embotellada o envasada, arrendamiento de pipas de agua para higiene y aseo, y adquisición de sustancias potabilizadoras de agua);
III. Utensilios para la preparación de alimentos;
IV. Artículos de abrigo y protección
V. Mantas y colchonetas;

VI. Fletes, maniobras, combustibles y lubricantes, exclusivamente para los vehículos que participen en las actividades de apoyo, así como el traslado de recursos y damnificados;

VII. Herramientas (palas, picos, linternas, marros y similares);

VIII. Servicios sanitarios (arrendamiento de letrinas y adquisición de material desinfectante para fosas sépticas y similares);

IX. Medicamentos y material de curación para primeros auxilios a los damnificados, insecticidas e insumos destinados a los servicios de salud; y

X. Una reserva estratégica de cobertores, colchonetas, láminas de cartón, herramientas y costales.

Las Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales, deberán de ser parte integrante de las actividades del Sistema Nacional de Protección Civil, para que éste se constituya verdaderamente en cuerpo que administre todo lo relativo a al protección civil y la administración de emergencias. Para lograr este fin, la partida presupuestal deberá de ser otorgada para su administración, a la Secretaría de Gobernación, y así mismo deberá de cambiar su nombre, para que en concordancia con la Ley General de Protección Civil, sea un fondo de desastres, que incluya tanto a los destares de origen natural, como a los desastres de origen antropogénico.

3.4. Leyes Estatales de Protección Civil.-

Al no existir antes de febrero del año 2000 una ley federal que regulara la materia que nos ocupa, cada entidad federativa, en uso de su sus facultades soberanas, emitió ordenamientos para regular y coordinar de manera legal las actividades de protección civil. De tal manera, estas son las entidades federativas con legislación local en la materia y la fecha de promulgación.

1.	Aguascalientes	25/Julio/99
2.	Baja California	16/Enero/98
3.	Baja California Sur	14/Mayo/96
4.	Campeche	23/Abril/97
5.	Coahuila	11/Junio/96
6.	Colima	23/Mayo/92
7.	Chiapas	05/Febrero/97
8.	Chihuahua	19/Junio/96
9.	Distrito Federal	10/Enero/96
10.	Durango	17/Noviembre/96
11.	Guanajuato	24/Octubre/97
12.	Guerrero	18/Agosto/98
13.	Hidalgo	V. Iniciativa en el Congreso
14.	Jalisco	VI. 10/Julio/93
15.	México	VII. 01/Febrero/94
16.	Michoacán	VIII. 23/Diciembre/93
17.	Morelos	IX. 16/Junio/93
18.	Nayarit	X. 24/Diciembre/94
19.	Nuevo León	XI. 22/Enero/97
20.	Oaxaca	XII. 30/Junio/99
21.	Puebla	XIII. 18/Diciembre/92
22.	Querétaro	XIV. 03/Diciembre/92
23.	Quintana Roo	XV. 30/Noviembre/92
24.	San Luis Potosí	XVI. 27/Junio/97
25.	Sinaloa	VII. Proyecto
26.	Sonora	VIII. 19/Julio/93
27.	Tabasco	XIX. 19/Diciembre/98
28.	Tamaulipas	XX. 28/Abril/93
29.	Tlaxcala	XI. Proyecto
30.	Veracruz	XII. 29/Julio/95
31.	Yucatán	XIII. 20/Marzo/95
32.	Zacatecas	XIV. 1/Enero/2000
	Total	XV. 29 Leyes Estatales de Protección Civil

Con base en el análisis realizado a las Leyes Estatales de Protección Civil respecto a los diversos rubros que las componen, se presentan a continuación una relación de las deficiencias que se presentan en torno al marco jurídico normativo vigente sobre la materia.

3.4.1. Municipalización

En primera instancia, cabe mencionar que la Protección Civil se encuentra mencionada en sólo un 20% de los Bandos Municipales de Policía y Buen Gobierno del país[47], de tal suerte que en el aspecto jurídico, aún no se cuenta con los elementos necesarios para poder actuar ante contingencias. Por ello, se mantiene la gestión realizada por la Coordinación General de Protección Civil para municipalizar las acciones preventivas, de mitigación y recuperación ante situaciones de desastre.

Así mismo, cabe recalcar la gestión relativa al establecimiento de Consejos Municipales de Protección Civil, como órganos consultivos y decisorios de las acciones relativas a la materia. A la fecha el 90% de las Leyes Estatales especifican, en un capitulado especial, lo relativo a la constitución y puesta en funcionamiento de los Consejos Municipales de Protección Civil.

De igual manera, 27 Leyes sobre la materia especifican la obligatoriedad del establecimiento de Unidades Municipales de Protección Civil, sin embargo, y a pesar del mandato jurídico en específico, actualmente existen 1,603 órganos operativos a nivel municipal, representando un 56% (aprox.) del total de municipios de la República Mexicana.

3.4.2. Leyes Estatales de Protección Civil.

Como objetivo del Programa de Protección Civil 1995–2000, se recalcó la necesidad de fomentar en las Entidades Federativas, la creación y puesta en operación de leyes sobre la materia para los Estados, siendo que en 1994 existían

[47] DIRECCION GENERAL DE PROTECCION CIVIL. Secretaría de Gobernación. Año 2000

únicamente 10 legislaciones específicas sobre la materia, lo que constituía un 31.25%.

Actualmente se cuenta con 29 Leyes de Protección Civil, lo que indica que el 90.6% de las Entidades Federativas cuenta con un marco jurídico normativo en la materia, quedando pendientes las de los Estados de Hidalgo, Sinaloa y Tlaxcala.

3.4.3. Integración del Sistema Estatal como parte del Sistema Nacional de Protección Civil.

A pesar del amplio margen de cuerpos jurídico–normativo s relativos a la materia, sólo 8 de las 29 Leyes Estatales contemplan a los Sistemas Estatales como órganos integrantes del Sistema Nacional, es decir, sólo el 27.5% de las legislaciones publicadas contemplan este rubro. Por ello, y a pesar que la Ley General engloba a estos Sistemas como integrantes, el principio jurídico de preferencia temporal hace necesario que las leyes ya creadas contemplen este precepto.

3.4.4. Articulado referente a los Fondos de Contingencia y al Financiamiento de la Protección Civil.

En este rubro será necesario enfatizar la gestión correspondiente, ya que sólo cuatro entidades contemplan un articulado específico a los Fondos de Contingencias y seis que hablan sobre el Financiamiento de las acciones de Protección Civil.

3.4.5. Articulado relativo a las Declaratorias de Emergencia y de Zona de Desastre.

En el análisis realizado a las Leyes Estatales de Protección Civil, se detectó que sólo diez Entidades Federativas legislan sobre una Declaratoria de Estado de Emergencia, mientras que hacen lo propio respecto a las Zonas de Desastre. Esta situación es indispensable para delimitar la intervención de la federación ante situaciones de desastre o estado de emergencia, puesto que para la aplicación de

Recursos del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), se requiere de la declaratoria por parte del Gobierno del Estado para la emisión de la correspondiente al Gobierno Federal.

3.4.6. Coordinación entre el Gobierno Federal, Estados y Municipios.

Al ser la Protección Civil una actividad relacionada con la seguridad de la población, es indispensable el establecer nexos de coordinación entre los diversos órdenes gubernamentales existentes, es decir, tener los medios necesarios para coordinar acciones entre los estados, sus municipios y la Federación como órganos de planeación y operación, ya que las acciones deberán de ser realizadas en forma sistemática para que los planes de los tres órdenes de gobierno no se contravengan y a *cotrariu sensu* se complementen, para obtener la consecución de los fines del SINAPROC.

Dentro del análisis que se hizo de las leyes estatales de protección civil, encontramos que no sólo basta con hacer de observancia obligatoria el establecimiento y creación de Consejos y Unidades, sino que la federación, como coordinadora del Sistema Nacional de Protección Civil, debe dar seguimiento, fomento y gestión para la constitución de estos organismos, para así consolidar definitivamente al SINAPROC. De igual manera, es necesario que se de seguimiento y gestión sobre la legislación relativa a la materia en los Estados que aún no cuenten con el instrumento legal, así como la actualización de las leyes que aún no han sido adaptadas de conformidad con los lineamientos establecidos en la Ley General de Protección Civil. Cabe remarcar la importancia que los aspectos financieros tienen para la realización de acciones en materia de Protección Civil, puesto que es una de las principales preocupaciones expresadas por los Titulares de las Unidades Estatales. Además, es imprescindible brindarle al Sistema Nacional mayores mecanismos para el ingreso de recursos financieros para el desarrollo de sus funciones, lo cual es facultad exclusiva de los Gobiernos Estatales.

3.5. Derecho Internacional Comparado.-

Como se ha establecido en los capítulos anteriores, la necesidad de legislar en materia de Protección Civil se ha convertido en un factor primordial. La falta de una legislación en la materia puede traer consigo los siguientes resultados, según el autor W. Nick Carter:

- La caída de gobiernos, debido a la administración inadecuada de las emergencias
- Pérdidas nacionales y daños en gran escala
- Problemas con los programas de ayuda internacional
- Retrasos en el desarrollo nacional
- Trauma, sufrimiento y aflicción en la sociedad
- Destrucción con el consecuente impacto ambiental, entre otros.[48]

En el caso de la materia de protección civil en los Estados Unidos de Norteamérica, si bien sus técnicas y recursos son relevantes, en dicho país esta función es asumida por la guardia nacional en el caso de desastres mayores y el procedimiento para implementarla es distinto al de nuestro país. Por otro lado, se ha venido manifestado en este trabajo el estudio realizado en Cranfield University en Inglaterra, ya que el caso de este país es distinto, toda vez que carece de un órgano específico que se encargue de la administración de emergencias. Dependiendo del desastre presentado, algún ministerio será el responsable de presidir la comisión intersecretarial y el mismo ministro será responsable de convocar a dicha comisión a las autoridades que el considere necesarias. El procedimiento para declarar el estado de emergencia, consiste en que el primer oficial de la policía que se presente así lo considere, para que todo el gobierno entre en acción.

Las legislaciones de los países que habremos de analizar son similares a la de nuestro país, y lo haremos en orden cronológico.

[48] DISASTER MANAGEMENT. A Disaster Manager's Handbook. W. Nick Carter. Pp. 73

Las primeras legislaciones en materia de protección civil se atienen únicamente a los fenómenos perturbadores de origen natural que se presentan en sus respectivos países. Las Islas Cook, situadas en el Pacífico Sur, establecieron en 1973 su primera legislación en materia de protección civil, pero únicamente trata sobre la seguridad en caso de huracanes. En esta acta se explica que el ministro del interior formará una oficina con un Jefe, un asistente y su equipo de trabajo, compuesto fundamentalmente por supervisores encargados de los Centros de Seguridad, oficiales para cada una de las comunidades, oficiales que sean necesarios a consideración del Jefe y substitutos para cada uno de los anteriores.

En esta misma acta se encuentran especificadas las funciones que tendrán cada uno de los integrantes, entre las que destacan:

Para el jefe de la oficina.- Asesor en materia de seguridad por impacto de Huracanes del Ministro; coordinador de la planificación y ejecución de las medidas de seguridad; responsable de tomar las medidas necesarias para garantizar la provisión o la rápida consecución de personal, equipo y servicios para la atención del huracán; la dirección y control del personal y del equipo requerido para estas funciones; coordinador para proveer transporte; para evacuar personas o trasladar heridos a zonas adecuadas; para proporcionar la atención médica; para atender a la población afectada psicológicamente; para albergar a las personas evacuadas y; para proporcionar todos los servicios que sean requeridos para el bienestar de la población. Para poder completar estas funciones, el Jefe está facultado para celebrar convenios con cualquier persona, física o moral, quien deberá de dar su autorización para poder ofrecer los servicios de personal o de equipo necesario; deberá a su vez promover el desarrollo científico a través de investigación en lo relativo a la seguridad en caso de huracanes, y llevar a cabo campañas de difusión con las medidas preventivas y; promover la capacitación de personal en materia de seguridad. El Jefe podrá delegar cualquier función a persona, física o moral, siempre y cuando sea a través de escrito.

Se prevé también en esta acta, la conformación de un Comité de Seguridad de Huracanes, constituido por el Jefe de la Oficina, el superintendente de la policía, el director de obras, el superintendente de radio, el director de salud, el jefe de correos, el secretario de asuntos internos y cualquier otra persona aprobada por el Ministro del Interior. Las funciones de este Comité son las de asesorar y asistir al Jefe de la Oficina en materia de implementación y consolidación del plan de seguridad. Se establece en esta acta que a más tardar el primer día de noviembre de cada año el jefe de la oficina deberá presentar para su aprobación al Ministro del Interior el plan nacional para atender la siguiente temporada de huracanes. Este plan es obligatorio para las oficinas públicas. Se establece en este plan del estado de alerta y de la declaración de la emergencia, la cual deberá ser emitida por el Ministro del Interior, y la cual deberá concluir al séptimo día de emitida.

Existe dentro de esta acta un apartado en donde se establece que si una persona durante la evacuación o participación en el plan de emergencia sufriera alguna pérdida, será ésta reparada en la totalidad de su valor. Cualquier pago que tenga que ser devengado, será previa autorización de la Asamblea Legislativa y provendrá de fondos públicos, y en caso de controversia, las personas se atendrán a la jurisdicción de la Corte Suprema del país.

Se establece, de igual manera, que ninguna persona podrá establecer procedimiento alguno contra el Estado, sus oficinas y/o empleados y persona alguna que participe en el plan, demandando pago de daños causados por éstos, si los actos fueron cometidos cumpliendo con el ejercicio del deber y actuando de buena fe. De igual manera el Estado no podrá gravar a persona alguna si ésta causó un daño realizando actividades a favor de la seguridad de las personas en caso de huracanes, si ésta actuó de buena fe.

Se establece que en caso de alerta o emergencia, esta oficina podrá requisar cualquier equipo de cualquier persona, física o moral, que considere necesario para poder llevar a cabo las funciones de protección civil. Sólo podrá ser

remunerado en los casos en los que la Corte establezca que no hubo necesidad imperante de requisar los equipos o éstos no eran necesarios para salvaguardar la vida. En caso de evacuación, el jefe de la oficina, o la policía local, podrá ordenarla, y tendrá facultades para no permitir el paso de personas y vehículos a la zona evacuada, cualquier persona que no cumpla con las órdenes de evacuación será consignado y sancionado con prisión y/o multa administrativa.

Finalmente, cada 31 de mayo el jefe de la oficina tendrá que emitir un informe al Ministro del Interior, en el que se detalle la administración del plan anual. Este mismo reporte deberá de ser enviado, en un lapso no mayor a 28 días, a la Asamblea Legislativa para su análisis.[49]

A principios de 1980 Papúa Nueva Guinea publicó su Decreto de Administración de Emergencias en donde consagra que éste es una medida respecto a las emergencias suscitadas por epidemias, terremotos, erupciones volcánicas y otros desastres, y para los propósitos relativos. Cabe recordar que Papúa Nueva Guinea comparte la isla de Nueva Guinea con Indonesia en el Océano Pacífico Sur.

En el capítulo uno se establece el propósito del decreto, y es crear una maquinaria para planeo a futuro que asegure la eficiente, pronta y efectiva administración y control de los desastres naturales en el país.

En el capítulo dos se establece el Comité Nacional de Desastres, el cual está integrado por el secretario del Primer Ministro, el comandante de las fuerzas armadas, el comisionado de policía, el responsable del departamento financiero, el responsable del departamento de defensa, el responsable del departamento de obras y suministros, el responsable del departamento de salubridad y si se ocupara asistencia internacional, el responsable del departamento de asuntos internacionales.

[49] HURRICANE SAFETY ACT 1973. Islas Cook. 18 de mayo de 1973

El Primer Ministro nombrará a uno de estos miembros como presidente de este comité y a otro miembro como secretario ejecutivo.

Este comité podrá, dependiendo del asunto del que se trate, convocar a cualquier otro responsable de departamento, o a cualquier civil para que forme parte de este comité. El comité podrá sesionar en cualquier lugar y fecha que considere el presidente, pero lo tendrá que hacer dos veces por año como mínimo. Cualquier miembro del comité podrá solicitar una sesión y el presidente tendrá que convocar a ésta en menos de tres días. Se requiere como mínimo de tres integrantes para que haya quórum, en caso de inasistencia del presidente y del secretario ejecutivo, los presentes elegirán un presidente para la reunión a la que se convocó. Todos los asuntos se decidirán por mayoría de votos, teniendo el presidente voto de calidad.

Las funciones del comité son supervisar el estado de prevención que guarde el país frente a las emergencias; mantener vigente el plan nacional; asignar responsabilidades relativas a las actividades propias de cada departamento; coordinar las acciones de auxilio que realice cada departamento y proveer la ayuda necesaria a éstos; asesorar al Consejo Nacional sobre si la ayuda internacional es requerida; emitir lineamientos para las actividades de prevención que se contengan en los planes provinciales; aprobar los créditos que se otorguen para la ayuda; fortalecer las campañas de difusión y las medidas necesarias para prevenir o mitigar los daños; supervisar el establecimiento de almacenes y su contenido; y en caso de desastre asesorar la Consejo Nacional para que éste declare emergencia nacional conforme a la constitución local. A este comité se le dieron poderes absolutos para hacer todo lo necesario, conveniente o relativo al desarrollo de sus funciones.

A principios de cada año, el comité deberá presentar un reporte al Primer Ministro, para que éste lo presente ante el Parlamento Nacional, lo anterior no libera al comité de elaborar informes cuando le sean requeridos o cuando así lo considere.

Se establecerán Comités de Desastres Provinciales integrados por el jefe departamental de la provincia, quien será el presidente; el comandante provincial de la policía; el administrador provincial, quien será el responsable de proveer lo necesario para las obras; el jefe departamental de servicios de salubridad; y el encargado de las relaciones publicas provinciales. Podrá este comité incluir a cualquier otro servidor público, a cualquier miembro de organización alguna o a cualquier civil en particular.

Las funciones de estos comités provinciales son medir el riesgo sobre los fenómenos que afecten a la provincia en particular; preparar los planes de emergencia para la provincia de conformidad a los lineamientos establecidos por el Comité Nacional; supervisar el estado de prevención que guarde la provincia; coordinar los almacenes y sus contenidos; recibir todas las solicitudes para asistencia en caso de desastres; fortalecer las campañas de difusión; capacitar a personal para la atención de emergencias; y llevar a cabo simulacros. A estos comités se les dieron poderes absolutos para hacer todo lo necesario, conveniente o relativo al desarrollo de sus funciones.

A principios de cada año cívico, el comité provincial deberá elaborar un reporte que se enviará al Premier, para su presentación ante la asamblea local y se enviará otro tanto al Primer Ministro, para que éste lo presente ante el Parlamento Nacional, lo anterior no libera al comité de elaborar informes cuando le sean requeridos o cuando así lo considere. Este reporte deberá incluir los detalles de los planes de emergencia, las acciones llevadas a cabo para implementar las acciones de prevención, todos los requerimientos materiales y las ayudas financieras provenientes del Comité Nacional.

Como se establece en el capítulo tres, para llevar a cabo estas acciones se crea el Centro Nacional de Desastres, cuyo Director deberá ser un funcionario público designado por el Primer Ministro y su encargo no deberá de durar menos de dos años. El Director será el Secretario Técnico del Comité Nacional.

Las funciones del director son la de administrar el centro, proporcionar asistencia a los Comités Provinciales y aquellas que le confiera el Comité Nacional. El personal requerido para el funcionamiento de este centro deberá ser miembro de las fuerzas armadas.

En el último capítulo se señala que un comité provincial podrá solicitar ayuda material y financiera al Comité Nacional. Esta solicitud deberá formalizarse por escrito y deberá detallar el objetivo de la ayuda. El Comité Nacional informará de esto al director del Centro Nacional de Desastres, para que éste a su vez investigue y reporte sobre la solicitud hecha. Esta actividad puede no llevarse a cabo si la solicitud es un caso de urgencia. Si la solicitud no rebasa el monto de 15,000 K, éste deberá de ser cubierto por el gobierno local; si es mayor a 15,000 K y menor a 100,000 K, será cubierto por partes iguales entre el gobierno local y el nacional; y si rebasa los 100,000 K, el resto será pagado por el gobierno local.[50]

Finalmente analizaremos el decreto de Administración de Desastres del gobierno de Lesotho, país enclavado en Sudáfrica y que fue asesorado por Cranfield Disaster Management Center para la elaboración de su ordenamiento jurídico publicado en mayo de 1997.

Este decreto se hizo para formar la autoridad en materia de Administración de Desastres, regular sus poderes y funciones para asegurarse con respecto a las emergencias derivadas de desastres, incluyendo las acciones preventivas, de mitigación, preparación, respuesta y vuelta a la normalidad, que protejan la vida y las posesiones; y asignar responsabilidades para la administración de desastres conjunta y separadamente con la autoridad encargada de la administración y las secretarias distritales; así como todos los asuntos relativos a esto.

De la Parte I de este ordenamiento cabe destacar que se informa ahí de su vigencia y se especifican ahí los términos que se emplean en el ordenamiento.

[50] DISASTER MANAGEMENT ACT. Estado Independiente de Papúa Nueva Guinea.

En la Parte II se señala que el Primer Ministro, asesorado por la Junta de Directores, podrá decretar un Estado de Desastre, cuando las circunstancias en un área específica requieran de medidas excepcionales para proteger y ayudar a la población. Tendrá que especificar en tal declaración los días de duración de este estado, el área comprendida y dicha declaración deberá de publicarse en la Gaceta de Gobierno. La duración del Estado de Desastre que se haya determinado en la declaración, podrá ser incrementado si así se requiere.

Al Primer Ministro se le dotará con poderes especiales derivados del Estado de Desastre, entre otras: suspensión de acciones y estatutos que regulen la conducta del gobierno, de sus oficinas y de sus empleados, si éstas retrasan cualquier acción necesaria para resolver la emergencia; disponer de todos los recursos humanos y materiales que el gobierno tenga disponibles; transferir personal o funciones de gobierno para facilitar los servicios de emergencia; disponer de las fuerzas armadas, de la policía y de la fuerza aérea; ordenar, en caso de ser necesario, la evacuación parcial o total de la población trasladándolos a albergues; controlar la entrada y salida de personas y vehículos del área señalada; suspender o limitar el comercio, en especial de bebidas alcohólicas, de armas de fuego y de explosivos; embargar precautoriamente inmuebles, vehículos y equipo necesarios para atender la emergencia; elaborar los planes de reconstrucción; imponer restricciones al consumo de agua si el desastre es una sequía; y establecer los mecanismos para recibir donaciones nacionales e internacionales de ayuda.

En la Parte III, se establece el mecanismo para instrumentar el Plan de Administración de Emergencias. Éste tiene que ser hecho por la autoridad en materia de Administración de Emergencias, mismo que el Primer Ministro tiene que poner a consideración del gabinete para su aprobación. El plan tendrá que incluir los requerimientos para las acciones de mitigación, preparación, respuesta y vuelta a la normalidad. Este plan deberá de estar integrado con el Plan Nacional de Desarrollo y deberá contener de igual manera, un manual de responsabilidades y procedimientos específicos. El Plan de Administración de Emergencias y su

manual deberán de ser actualizados anualmente, o bien, tras la conclusión de un estado de desastre. El Jefe de la Junta tendrá que elaborar los planes de ayuda a nivel nacional y cada secretario distrital tendrá que hacer lo propio para su distrito.

Durante un estado de desastre, el Jefe de la Junta deberá preparar un plan de reconstrucción, rehabilitación y vuelta a la normalidad, mismo que deberá ser aprobado por el gabinete.

La Parte IV de este ordenamiento se refiere a la Fuerza de Tarea Nacional de Ayuda en Desastres, la cual se establecerá por instrucciones del Primer Ministro y se constituirá de los Ministros que estén relacionados directamente con el desastre. Las facultades de esta fuerza de tarea son la de proporcionar políticas públicas; movilizar fondos, mano de obra y otros recursos requeridos para implementar el Plan Nacional de Ayuda; supervisar y monitorear los planes de ayuda distritales; y aprobar las peticiones de donaciones.

La Parte V habla de la autoridad en la Administración de Desastres. La máxima autoridad será el Jefe de la Junta, quien tendrá a su vez un suplente. Esta autoridad será una oficina pública, la cual estará regulada por la ley de responsabilidades del servicio público. Cualquier equipo de trabajo adicional, será temporal y perteneciente a las fuerzas armadas, policía o voluntarios.

Esta autoridad trabajará en seis comités: ejecutivo, de entrenamiento, de agua y salubridad, de salud y nutrición, de alimentos y logística y de agricultura. Estos grupos estarán presididos por un miembro de la oficina central y por delegados de los distintos ministerios, además de miembros de las fuerzas armadas, policía y ONG's. Estos comités sesionarán cuatro veces al año como mínimo.

Las funciones de la autoridad son la de actuar como institución central de planeación, coordinación y monitoreo en las fases anteriores y posteriores de un desastre; informar a la Junta y a la fuerza de tarea sobre los avances y

dificultades; prevenir a la población sobre la aproximación de un desastre y prever sus efectos; crear los bancos y sistemas de información y una reserva de suministros estratégicos para la pronta ayuda; formular estrategias para abastecerse de ayuda para las fases preventivas, de mitigación, de recuperación y de vuelta a la normalidad; desarrollar y mantener la adecuada capacitación al gobierno central y distritales; tener cuadros capacitados y calificados para la administración de emergencias; promover educación general relativa a la administración de emergencia; y conducir las relaciones con los medios de comunicación.

En la Parte VI se establecen las facultades y obligaciones que tendrán los equipos de administración de emergencias distritales y comunales. Cada equipo estará conformado por el Secretario Distrital; el ingeniero distrital, encargado del suministro de agua potable en ciudades y pueblos; el jefe de servicios médicos; el jefe de servicios agrícolas; el jefe de desarrollo rural; el jefe de administración de alimentos; el coordinador distrital de ONG´s; un representante de las fuerzas armadas; un representante de la policía; dos representantes de las iglesias; dos representantes de las escuelas; y el responsable de la administarción de desastres distrital, quien será el secretario ejecutivo.

Las funciones que tendrá cada equipo son las de asistir al Secretario Distrital en la descarga de responsabilidades; medir los riesgos que enfrente el distrito en particular; asegurar que los planes de desarrollo para el distrito consideren los factores de riesgo; preparar los planes de ayuda del distrito; coordinar el almacenamiento de material de ayuda; promover campañas de difusión y las medidas a tomarse en caso de desastre; y organizar programas de capacitación.

En esta misma parte del ordenamiento jurídico se establecen las bases para regular a los voluntarios. Cualquier persona física o moral, ONG, organización de caridad o religiosa, puede solicitar por escrito ofrecer sus servicios voluntarios para: servir como miembro del equipo distrital o comunal de administración de

desastres; asistir en previsión de cualquier desastre en el área; y realizar en el área cualquier función relacionada con la administración de desastres. Será el propio Secretario Distrital, quien tras revisar la solicitud, determine si se le da o no la categoría de voluntario al solicitante. Cualquier voluntario deberá presentar su renuncia con un mínimo de treinta días de anticipación. Cada Secretario Distrital deberá llevar una base de datos de los voluntarios registrados en el distrito.

En la Parte VII se regula lo relativo a las finanzas, en donde se indica que el Primer Ministro deberá establecer un fondo para la administración de emergencias. Este fondo se constituirá con dinero donado por particulares con ese destino exclusivamente; con fondos públicos destinados por el gobierno; y por los intereses que ese mismo fondo produzca. El año Fiscal de este fondo será del primer día de abril hasta el último día de marzo del siguiente año. Antes de cada comienzo de ejercicio fiscal, el Jefe de la Junta deberá elaborar un presupuesto en donde incluya los ingresos, egresos y ampliaciones presupuestales que ocupe. Antes de transcurridos tres meses de la conclusión del año fiscal, se deberá presentar al Primer Ministro un reporte anual auditado, que comprenda las actividades del año que termina; la hoja de anual de balance; y una declaración mostrando los recibos de los materiales recibidos en donación o comprados en el año. Este mismo reporte lo deberá enviar el Primer Ministro a los miembros del gabinete.

La Parte VIII y final menciona los aspectos en los que el gobierno deberá de ayudar en caso de un desastre y señala principalmente a los desastres presentados en los distritos y que los equipos de administración de emergencias distritales no puedan resolver. Así mismo se señala que los voluntarios o personas empleadas serán pagadas por prestar servicios que les cuesten a ellos, como alquiler de maquinaria, de locales o alguna otra propiedad. No se podrá pedir indemnización alguna por parte de las personas físicas o morales, si es que sufrieron algún daño durante el cumplimiento de las funciones encomendadas a los responsables de poner en funcionamiento el plan de administración de

desastres. Cualquier persona que desobedezca una instrucción del equipo de administración de desastres y que afecte el desarrollo de las funciones normales será sancionado con una multa de hasta 10,000 M y/o prisión hasta por cinco años. Cada Secretario Distrital podrá emitir los reglamentos que considere necesarios para poder dar cumplimiento a este ordenamiento.[51]

Se desprende de este análisis que esta materia avanza con una gran velocidad, en menos de veinte años se pasó de promulgar leyes hechas solo para un desastre, a la promulgación de leyes que involucran todas las hipótesis posibles. Así mismo, el establecimiento de instituciones que se dediquen específicamente a las labores relativas con el concurso de todas las áreas del gobierno, hacen que esta actividad sea interdisciplinaria y a la vez, obligatoria para todas las oficinas gubernamentales.

La legislación mexicana, en comparación con las de los otros Estados analizados, es completa en cuanto a la estructuración de la oficina y de los funcionarios responsables de atender esta materia, están cubiertos todos los fenómenos posibles y la cuestión de los recursos humanos y materiales está presente. La inclusión de los grupos de apoyo de la sociedad civil es un instrumento novedoso, pero carece hasta el momento de cohercibilidad y no le permite a los servidores públicos ordenar el desalojo de las comunidades afectadas o en peligro de una manera clara, como si se establece en otras legislaciones. Si bien es una ley que abarca mucho terreno, no especifica de manera puntual las obligaciones de las partes componentes del SINAPROC, como tampoco se habla de los reportes que se deberían de entregar de manera anual a la H. Cámara de Diputados, como si se especifica en otras legislaturas.

[51] DISASTER MANAGEMENT ACT. Gaceta Gubernamental de Lesotho. 13 de Mayo de 1997.

CAPITULO IV

TRASCENDENCIA SOCIAL

CAPITULO IV
TRASCENDENCIA SOCIAL

4.1. Incorporación de los Sectores de la Sociedad en los Programas de Protección Civil.-

Hasta ahora los programas de protección civil han sido limitados a las acciones inmediatas de solución parcial de los problemas reales. A partir de la promulgación de la Ley General de Protección Civil las autoridades están diseñando estrategias y políticas con el concurso ciudadano, incorporando a las organizaciones sociales y civiles en el diseño, planeación y ejecución de los programas.

Es de vital importancia el acercamiento a las comunidades para conocer sus condiciones sociales, educativas, culturales, económicas y técnicas, ya que desde la perspectiva social, el manejo del problema de los desastres puede ser atendido al mitigar los riesgos y proteger a los grupos más vulnerables, así como disminuir los impactos devastadores, en un concepto claramente de planeación.[52]

Al referirnos al trabajo comunitario es importante contar con la sinergia entre la sociedad civil organizada y el gobierno, ya que la complementariedad de ambos nos permiten aterrizar en la población los elementos de protección civil que a mediano y largo plazo desencadenan una cultura de prevención, atención y restablecimiento en casos de emergencia, para no repetir los esquemas de situaciones pasadas en las que el trabajo voluntario carecía de una metodología eficaz para las prácticas de apoyo en momentos de desastre. La labor coordinada rompe con los paradigmas en los que se ubica a la sociedad civil organizada como órgano paralelo a la estructura gubernamental.[53]

---

[52] MEMORIAS DEL SEMINARIO: LA NACION ANTE LOS DESASTRES, RETOS Y OPORTUNIDADES HACIA EL SIGLO XXI. Red mexicana de estudios interdisciplinarios para la prevención de desastres. 1999

[53] Ibidem

La Coordinación General de Protección Civil ha llevado a cabo reuniones con el fin de amalgamar una red de trabajo con organizaciones sociales que dialogan constantemente con los organismos oficiales de protección civil en cada una de las entidades federativas y entre sí, tendientes a trabajar conjuntamente en una política de prevención que involucre aspectos y recursos en materia educativa y de logística.

Los medios de comunicación, como parte integrante de la sociedad, deben participar en las tareas de prevención. El papel más tradicional que han jugado dichos medios ha sido el de acercarnos a la noticia del desastre ya ocurrido. Sin embargo, antes de que ocurra un desastre los medios deben de participar en tareas educativas, difundiendo la cultura de la prevención. Con ella no se eliminará el riesgo de que ocurra un desastre, pero desde luego que una gran parte de la población estará más y mejor preparada para enfrentarlo antes de que ocurra y para actuar efectivamente en caso de una contingencia.

Para demostrar con hechos la influencia de la información, verídica o falsa, que influye de manera determinante en la población, el Lic. Aurelio Fernández Fuentes, Director del diario La Jornada de Oriente, llevó a cabo en enero de 1999 una encuesta entre la población del estado de Puebla que debería salir en caso de una erupción del volcán Popocatepetl (200,000 habitantes aprox.). 87.31% de la población tiene radio y 80.31% tiene televisión. A pregunta expresa de que si habían oído que el ex presidente Salinas vendió el volcán a los japoneses, el 75.67% de la población dijo haberlo escuchado y 20.59% dijo no haberlo escuchado. A los que habían contestado afirmativamente se les preguntó si creían que fuera cierto y el 29.46% (32,101 personas) contestaron que si creían, 40.11% contestaron que no creían y los demás no contestaron o no supieron. Entre otras preguntas se les inquirió sobre si los ovnis tienen que ver con lo que hace el volcán, el 53.38% de la población (76,867 personas) dijo haberlo oído, de las cuales el 30.95% (23,790 personas) cree que esto es cierto.[54] Como se muestra

[54] Ibidem

en el resultado de la encuesta, los porcentajes que piensan que estas afirmaciones son ciertas, son indiscutiblemente significativos.

Por otro lado, la relación entre el sector infantil de la sociedad y la protección civil, resulta particularmente interesante. En primer lugar, una gran cantidad de investigaciones coincide en señalar que los niños se cuentan entre los grupos poblacionales más afectados por desastres naturales o antropogénicos. Además, las investigaciones demuestran que estos tipos de emergencias han crecido de manera preocupante en las últimas décadas, sobre todo en países en desarrollo, puesto que una proporción significativa de la población de estos países está conformada precisamente por niños y jóvenes pertenecientes a los estratos sociales más pobres, el impacto físico y/o mental provocado por una calamidad natural o conflicto armado, los hace aún más vulnerables.

En la Ciudad de México la S.E.P. ha procurado garantizar la seguridad estructural de los inmuebles educativos y el equipamiento de los mismos a través de la dotación de extintores, botiquines de primeros auxilios, detectores de humo y sirenas. De igual forma, la S.E.P. ha impulsado la investigación para el desarrollo de sistemas de alerta sísmica, destinando recursos financieros de consideración al Centro de Investigación y Registro Sísmico A.C.. Como resultado de lo anterior, en 25 escuelas del Distrito Federal se han instalado receptores de alerta sísmica para aquellos movimientos telúricos provenientes de la Costa de Guerrero[55]. En este sentido se tiene proyectado implementar este tipo de sistemas en 300 inmuebles educativos ubicados en las zonas de mayor riesgo sísmico del D.F.

La dinámica social del Distrito Federal ha dado como resultado que ninguna escuela pueda permanecer ajena a las condiciones prevalecientes en su entorno. Por ello la S.E.P. ha implementado, a través de la Dirección de Emergencia Escolar, acciones en materia de prevención del delito. Al efecto ha sido diseñado el Plan Operativo de Seguridad Escolar, que tiene por objeto agilizar la respuesta

[55] cfr. Programas especiales. Capítulo II.

de las instituciones encargadas de la seguridad pública y procuración de justicia ante el llamado de emergencia de las escuelas.

Aún cuando los avances en materia de seguridad en las escuelas son importantes, los retos lo son aún más. Actualmente el sector educativo se ha propuesto tender un puente entre los maestros, los padres de familia y el resto de la sociedad. El reto es llevar la cultura de la seguridad integral de las aulas a los hogares de los educandos, a través del impulso a los planes familiares de protección civil. Para ello, la S.E.P. ha integrado la Comisión de Vinculación Social para la Protección Civil en las Escuelas de Educación Básica del Distrito Federal. Esta comisión ha sido conformada por organizaciones e individuos destacados en diversas materias afines: rescate y urgencias médicas, seguridad estructural, comunicación social y nuevas tecnologías entre otras.[56]

Por otra parte, y como todos sabemos, las fuerzas armadas son una parte fundamental en las tareas de protección civil. El Plan DN-III-E de auxilio a la población civil, constituye la aportación de la Secretaría de la defensa Nacional, al SINAPROC. Los tres propósitos fundamentales del Plan DN-III-E son establecer los lineamientos para la actuación de las tropas del ejército y fuerza aérea mexicanos en el auxilio a la población en casos de desastres; mantener la confianza en la capacidad de respuesta de las instituciones nacionales ante una emergencia; y hacer óptimos los recursos de la SEDENA, para afrontar todo tipo de desastres.

Las actividades de protección civil que realiza la SEDENA se desarrollan en tres fases, la de prevención, auxilio y recuperación. Durante la fase de prevención, esta dependencia se prepara para hacer frente a cualquier emergencia y coadyuva con otras entidades para reducir los riesgos que se puedan presentar. Entre otras actividades se establece coordinación con las dependencias involucradas en el auxilio a la población civil en sus tres niveles de gobierno,

[56] DIRECCION GENERAL DE EMERGENCIA ESCOLAR. S.E.P. Reporte anual de 1999

determinando las capacidades de cada una de ellas y los recursos que puedan aportar.

En la fase de auxilio, considerada por la SEDENA como la etapa más crítica y medular de la emergencia. Durante esta etapa los mandos territoriales de región y zona militar despliegan equipos de trabajo integrados con militares en condiciones de responder en forma eficiente a la situación que se presente. Es en esta fase cuando se llevan a cabo operaciones de búsqueda, rescate y evacuación y la coordinación de la ayuda de emergencia, atención médica y operación de comedores comunitarios, entre otros.

En la fase de recuperación, al determinarse que la situación tiende a normalizarse, se coadyuva para la recuperación de las zonas afectadas, hasta lograr que la población vuelva a la normalidad.[57]

La actuación del personal militar en el auxilio a la población civil, se fundamenta en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, cuyo artículo 1° establece como misiones: auxiliar a la población civil en caso de necesidades en caso de desastre, prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas, sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

La inclusión de los sectores de la sociedad en los programas de protección civil, es un asunto de importancia medular y los tres niveles de gobierno deberán de tener un directorio con los nombres de los grupos voluntarios que presten servicios en su territorio, así como la capacitación con la que se cuente, para poder reaccionar con mayor velocidad ante la presencia de un desastre.

[57] PLAN DN-III-E. Sección 5ª de SEDENA. 1999

4.2. Incorporación de elementos de seguridad jurídica en las actividades de Protección Civil.-

Como es de todos sabido, es necesario que cualquier sujeto tenga certeza legal para realizar cualquier tipo de acción, y más, si en esta acción se está poniendo en riesgo la vida, la salud, las posesiones y el funcionamiento ordenado de la comunidad. Cabe recordar que estas funciones pueden ser desarrolladas por trabajadores del Estado en cualquiera de sus tres órdenes de gobierno, que por personas físicas o morales. Por lo anterior es necesario establecer las condiciones de seguridad jurídica que tendrán los actores, como la población que está siendo atendida por algún desastre.

La Ley General de Protección Civil y las Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales, previamente analizados en el capítulo tres de este trabajo de investigación, dan los criterios fundamentales para la inclusión de estos principios jurídicos, mismos que deben ser aplicados con una visión social recordando que los escenarios que prevén estos dos ordenamientos, son en caso de disrupción de las actividades cotidianas de una comunidad por la presencia de un fenómeno perturbador.

Partiendo del concepto básico de Estado, éste tiene derechos fundamentales, entre los que señala el Dr. Miguel Acosta Romero están el de establecer sus estructuras de defensa interna y externa y el de establecer su orden jurídico. La existencia de este orden jurídico se justifica por la necesidad de que las relaciones intersubjetivas humanas sean reguladas por normas que la propia sociedad acepta y crea conforme a los procedimientos establecidos, e implica desde la existencia de la Constitución, hasta las normas de rango inferior.[58]

Para llevar a cabo las funciones encomendadas al Estado existen los Servidores Públicos, quienes están mencionados en el Título Cuarto de la Constitución

[58] ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. Pp. 92 y 95.

política de los Estados Unidos. Ellos son los responsables de aplicar y llevar a cabo los planes y programas de gobierno, conforme a lo establecido en la Ley de Planeación, en donde el artículo primero establece que las disposiciones de dicha ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer: frac. IV.- Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley; y frac. V.- las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

Así mismo, y para garantizar el correcto desarrollo de las actividades laborales de los Servidores Públicos y que no se vean afectados los derechos de los ciudadanos por abusos en el ejercicio de dichas actividades, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 47 establece que todo servidor público tendrá obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

Es así como se incorpora la seguridad jurídica para la población frente a cualquier acción que lleve a cabo el personal del Sistema Nacional de Protección Civil en cumplimiento de lo establecido por la Ley General de Protección civil en su artículo 10°, en el que se establece el objetivo del SINAPROC, de igual manera, se da cumplimiento a lo establecido en el artículo 26 del citado ordenamiento al describir al Programa Nacional de Protección Civil, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley de Planeación.

Uno de los principales obstáculos a los que se enfrenta la Protección Civil es el establecimiento de las medidas de seguridad previas al desencadenamiento de

una calamidad. Tal es el caso cuando el CENAPRED o el Servicio Metereológico Nacional alertan sobre un riesgo inminente, sin perjuicio de lo establecido en la declaratoria de emergencia, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y/o Municipal podrán ejecutar medidas de seguridad a fin de proteger la vida de la población y sus bienes, la planta productiva y el medio ambiente, para garantizar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad, tal y como se establece en el artículo 38 de la Ley General de Protección Civil.

En determinadas ocasiones, como ante la inminente entrada de un huracán a suelo continental, o como ante los recientes acontecimientos del volcán Popocatepetl, se ordena por parte de la autoridad la evacuación de determinadas zonas o poblaciones. Para la población esto puede significar una molestia en términos del artículo 16 constitucional, en donde se señala que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, entre otros; sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, en donde se funde y motive la causa legal del procedimiento. Las molestias consisten en la premura del tiempo con el que se avisa del desalojo y las circunstancias históricas, en las que el capricho de los gobernantes fue la medida de las molestias causadas a los particulares, según lo dice el autor Emilio O. Rabasa.[59]

Otro problema que enfrenta la sociedad y que ha sido atendido por la autoridad es el que corresponde a la actuación de grupos voluntarios. Estos grupos actuaban al margen de la ley y sin subordinarse a la autoridad. No se sabía a ciencia cierta quienes lo integraban, cuales eran sus recursos materiales y humanos, ni si tenían la capacitación necesaria. Por ello, en la Ley General de Protección Civil se establecen las condiciones para que un grupo voluntario pueda actuar en condiciones que favorezcan a la sociedad. Conforme al art. 23 del citado ordenamiento, es necesario que los grupos voluntarios se registren ante la Secretaría de Gobernación.

[59] MEXICANO: ESTA ES TU CONSTITUCION. Emilio O. Rabasa. Ed. Porrúa. 1997

Como actualmente no se tiene una Norma Oficial Mexicana que describa los requisitos necesarios para ser registrados ante dicha secretaría, la Dirección General de Protección Civil lleva a cabo un registro interno de las principales agrupaciones que laboran a lo largo y ancho del país. Los requisitos para estar dentro de este registro son llenar una forma de registro y estar incluidos dentro del registro de grupos voluntarios de la entidad federativa donde tengan establecido su domicilio legal. La forma de registro está diseñada para que de manera sencilla se inscriba la información más relevante del grupo. Se les solicita el nombre o razón social; el registro federal de contribuyentes; el domicilio; el número telefónico; la fecha y número de acta constitutiva; los nombres del presidente y del representante legal; el número de integrantes; si cuenta con experiencia en eventos anteriores; la actividad preponderante del grupo; el ámbito de acción; si cuenta con autosuficiencia en recursos materiales y financieros; si anexa el inventario de equipo con el que cuenta; y si cuenta con algún registro; entre otros.

Otro problema al que se enfrentaba la población, era que el FONDEN, previamente explicado en el capítulo tercero de este trabajo de investigación, solo cubría los daños causados por fenómenos de origen natural. Si bien el gobierno federal siempre buscó recursos financieros para hacer frente a estas contingencias, la Ley General de Protección Civil, incluyó los daños causados por agentes socio-organizativos, para ser atendidos por las instituciones que componen el Sistema Nacional de Protección Civil. De esta manera se garantiza que accidentes lamentables como las explosiones en Guadalajara, Jalisco en el sector Reforma, o bien, las explosiones habidas en san Juan Ixhuatepec, sean atendidas con prontitud, al permitir que la Comisión de Gasto Financiamiento aplique recursos de inmediato para atender a la población afectada.

Para los servidores públicos del Sistema Nacional de Protección Civil, era un problema tener que trabajar sin contar con un marco federal que regulara las actividades en esta materia, por lo que tenían que adecuarse a lo establecido en las leyes estatales de protección civil. El artículo segundo transitorio del citado

ordenamiento jurídico obliga al ejecutivo federal a realizar las gestiones conducentes ante las Entidades Federativas, con el propósito de que se promuevan las adecuaciones correspondientes en las leyes y demás disposiciones locales en la materia, ajustándose en todo momento a los principios y directrices de dicha ley.[60]

Un problema que afecta tanto a la población, como a la autoridad es el que se refiere a las casas establecidas en zonas de alto riesgo. Por una parte la población que ahí se asentó está en riesgo permanente, por lo que la autoridad debe de procurar la reubicación de estos habitantes. De igual manera, la autoridad debe de vigilar las zonas detectadas como de alto riesgo para evitar que la población se establezca en esos lugares. Implica pues, un compromiso de la autoridad para evitar que la población se asiente en estas zonas, y a la vez, reubicar a los ya establecidos en las zonas de alto riesgo. Para ello, las Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales establece los mecanismos por los cuales se podrá ayudar a esta población. Se responsabiliza a la autoridad local para reubicar a esta población, donando predios que no constituyan alto riesgo, de no tenerse estos predios, se adquirirán predios susceptibles de ser incorporados para uso habitacional. De igual manera, la autoridad se responsabilizará de otorgar a los damnificados la asistencia técnica para la autoconstrucción de las viviendas y la supervisión de las obras, así como de incorporar medidas de mitigación en las comunidades.

Para evitar que estos predios sean reutilizados por pobladores posteriores, las autoridades competentes de las entidades federativas serán responsables de llevar a cabo las acciones necesarias, incluyendo la demolición de las viviendas existentes y la vigilancia. Como se establece también en las Reglas de Operación del FONDEN donde dice que en caso de presentarse un nuevo siniestro que afecte dichas zonas, no se otorgarán apoyos con cargo al FONDEN.[61]

[60] LEY GENERAL DE PROTECCION CIVIL.
[61] REGLAS DE OPERACIÓN DEL FONDO DE DESASTRES NATURALES.

La autoridad también se ve beneficiada, ya que de igual manera se establece que en caso de un desastre natural se lleve a cabo una reubicación de la población de zonas de alto riesgo, y ante la presencia de un nuevo desastre natural, para la atención de los daños no se otorgarán apoyos con recursos del FONDEN, cuando las autoridades federales o estatales competentes les hayan notificado por escrito el riesgo que se corre en esas zonas.[62]

[62] Idem

4.3. Desastres como factor de desarrollo urbano.-

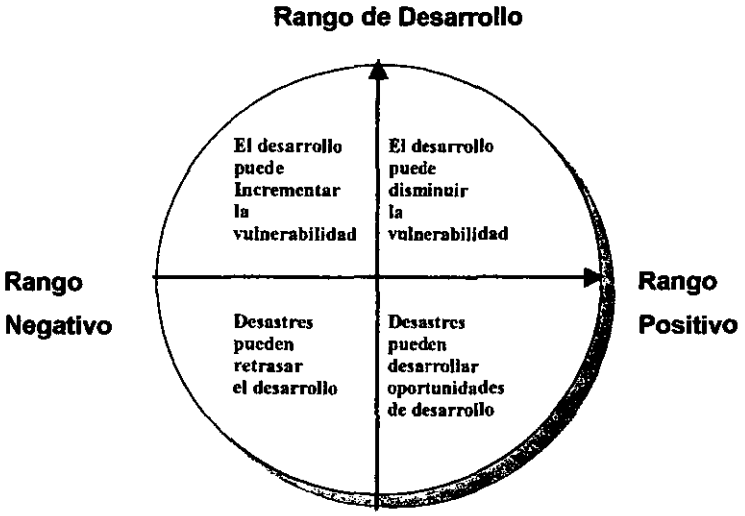
En los últimos treinta años un número cada vez mayor de los desastres que ocurren en el mundo, así como las muertes y los daños ocasionados, han tenido lugar en centros urbanos, específicamente en algunas de las metrópolis más grandes del planeta, tendencia que parece ir en aumento. El mayor número de eventos y el nivel de destrucción mayor han ocurrido en ciudades ubicadas en países con menor grado de desarrollo. A pesar de esta tendencia predominante, el terremoto en Kobe, Japón, demostró que las ciudades del mundo desarrollado tampoco están exentas de las probabilidad es de experimentar grandes desastres. Sin embargo, debe enfatizarse que si bien en los países más desarrollados el daño a la propiedad es muy elevado, la pérdida de vidas humanas es significativamente menor que en los países menos desarrollados. Como apunta un documento del Banco Mundial, más del 95% de todas las muertes causadas por desastres ocurren en países subdesarrollados.[63]

La mayor parte de las ciudades en los países con menos grados de desarrollo han crecido en forma acelerada y sin que exista una adecuada planificación en la que no se respetan normas de uso de suelo, códigos de construcción y ordenanzas de uso del suelo. La ocupación de zonas de laderas de montañas, lechos de ríos, lagos desecados, zonas inundables, o cerca de instalaciones fabriles peligrosas es una constante en todo el mundo subdesarrollado. La mayoría de las grandes ciudades comenzaron como poblados o ciudades históricas con poblaciones relativamente pequeñas; en torno a estos centros planificados surgieron áreas residenciales sin planificación o informales que trastornaron la capacidad de los procesos de planificación y de la infraestructura de las mismas. De esta manera, las características urbanas que ejercen fuertes presiones en el uso de la tierra y en la distribución de habitantes, se ven agravadas por un suministro poco confiable e inadecuado de agua, electricidad y transporte, así como por una mínima provisión y omisión del servicio de salud pública.

[63] THE WORLD BANK (1999) DISASTER MANAGEMENT FACILITY. World Bank. USA.

En el pasado, la relación causa y efecto entre desastres y desarrollo fue frecuentemente ignorada. Los desastres fueron observados únicamente en términos de respuesta y el desarrollo no fue cuantificado en el contexto de su reducción o incremento en vulnerabilidad de los desastres. Las áreas propensas a sufrir desastres y las comunidades fueron vistas como de riesgo para iniciativas de desarrollo.

La relación puede ser expresada por la siguiente gráfica[64]:

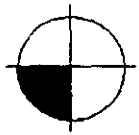


Existe una zona de influencia de desarrollo y una zona de influencia de desastre. Existe un lado positivo y un lado negativo, interactuando para crear los cuatro cuadrantes.

Cada cuadrante tiene sus propias características, mismas que son explicadas a continuación, en donde el cuadrante superior derecho es el que explica como un desastre puede ser un factor de desarrollo urbano.

[64] 13TH DISASTER MANAGEMENT COURSE. Cranfield University. 2000

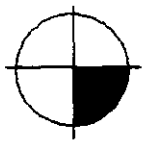
a. Los desastres frenan los programas de desarrollo, destruyendo años de



Mejoras en la infraestructura, por ejemplo el transporte o los servicios pueden ser destruidos por sismos o inundaciones..

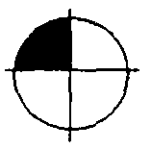
iniciativas de desarrollo. [65]

b. Reconstruir después de un desastre provee importantes oportunidades para comenzar programas de desarrollo.[66]



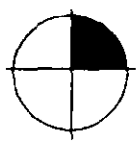
Un programa de autoconstrucción de casa para reconstruir las destruidas por un sismo muestra nuevas habilidades, fortaleza de la comunidad, orgullo y liderazgo.

c. Los programas de desarrollo pueden incrementar la susceptibilidad de un área a los desastres.[67]



Incremento sin programación en desarrollo industrial o de transporte puede conducir a un incremento en la exposición a serios accidentes.

d. Los programas de desarrollo pueden ser diseñados para disminuir la susceptibilidad a los desastres y sus consecuencias negativas.[68]

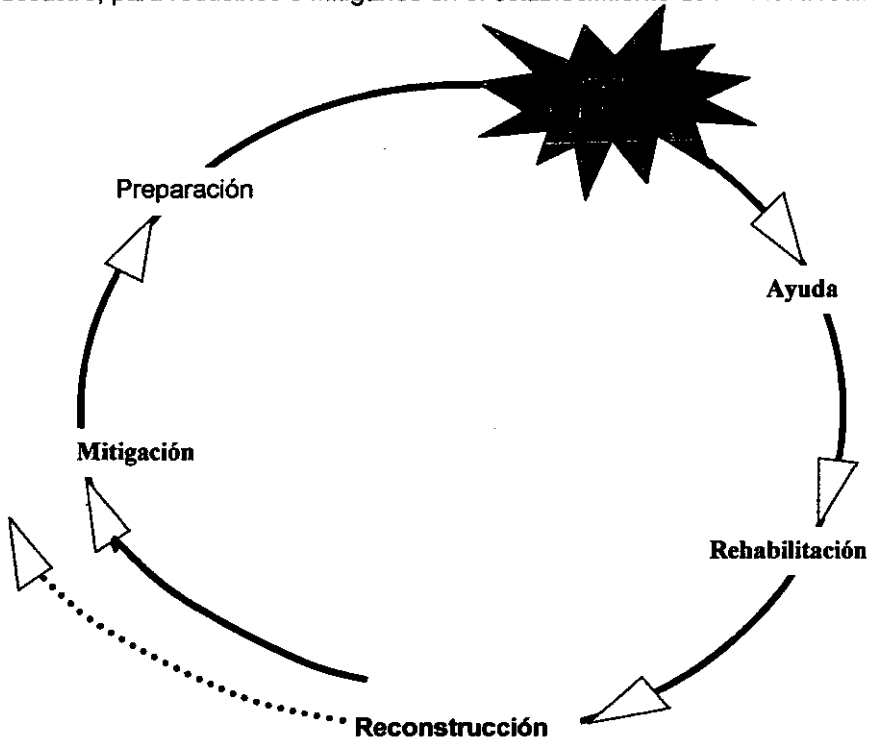


Proyectos de desarrollo urbano construidos bajo reglamentos de construcción diseñados para resistir vientos fuertes o daños por sismos, resultando en menor destrucción.

[65] Idem
[66] Idem
[67] Idem
[68] Idem

Los responsables de tomar las decisiones, que ignoren la relación entre los desastres y el desarrollo, realmente están perjudicando a la sociedad. Una consideración adecuada de los vínculos entre los desastres y el desarrollo, se basa en cambios estructurales e institucionales para poder agrupar los nuevos conceptos y traducirlos en acciones.

Tomando como base el cuadro explicativo del ciclo de la protección civil, visto en el capítulo II de este trabajo de investigación, y relacionándolo con los cuadrantes de desastre y desarrollo, encontramos que la actividad cíclica de la protección civil es en realidad una espiral dialéctica que refleja el materialismo histórico del que hablaba Hegel. La tesis estaría referida a la normalidad de la vida cotidiana, la antítesis sería por el contrario la disfunsionalidad de la sociedad producida por un desastre, lo que nos lleva a una síntesis en donde la nueva normalidad no puede ser la anterior al desastre, al tener que incorporar factores de la antítesis a la nueva realidad, es decir, hay que estudiar los elementos que provocaron el desastre, para reducirlos o mitigarlos en el establecimiento de la nueva realidad.



Para favorecer el desarrollo urbano es necesario introducir nuevos factores como el aseguramiento financiero de los inmuebles, para lo cual el gobierno tendrá que llevar a cabo acciones que permitan que todas las personas tengan la capacidad económica para poder satisfacer este punto. De igual manera los reglamentos de construcción y la supervisión eficiente son dos temas en los que las autoridades tendrán que poner mayor esfuerzo para evitar la pérdida del patrimonio de las sociedades afectadas.

4.4. Reglamentación de la Ley General de Protección Civil.-

Existen varias asignaturas pendientes por reglamentar que la Ley General de Protección Civil y los distintos decretos que sobre la materia se han emitido. La propia ley señala en su artículo 16 fracción V, que es facultad del Consejo Nacional proponer normas y programas, de igual manera queda dispuesto en este ordenamiento que para quedar registrados los grupos voluntarios ante la Secretaría de Gobernación, tendrán que cumplir con los requisitos que se establezcan en las Normas Oficiales Mexicanas.

Conforme a lo que establece la Ley Federal de Metrología y Normalización en su artículo 3º, se entenderá por:

Fracción X.- Norma Mexicana: la que elabore un organismo nacional de normalización, o la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en los términos de esta ley, que prevé para un uso común y repetido reglas, especificaciones, atributos, métodos de prueba, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado;

Fracción X-A.- Norma o Lineamiento Internacional: la norma, lineamiento o documento normativo que emite un organismo internacional de normalización u otro organismo internacional relacionado con la materia, reconocido por el gobierno mexicano en los términos del derecho internacional;

Fracción XI.- Norma Oficial Mexicana: la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u

operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación. [69]

Citando el mismo ordenamiento jurídico el artículo 38 dice que corresponde a las dependencias según su ámbito de competencia:

Fracción II.- Expedir Normas Oficiales Mexicanas en las materias relacionadas con sus atribuciones y determinar su fecha de entrada en vigor.

Fracción V.- Certificar, verificar e inspeccionar que los productos, procesos, métodos, instalaciones, servicios o actividades cumplan con las Normas Oficiales Mexicanas. Aquí es importante detenernos para señalar que ninguna de las actividades que realizan tanto la Coordinación General de Protección Civil, como la propia Dirección general de Protección Civil, se encuentran normadas ni reguladas.

Fracción VII.- Coordinarse en los casos que proceda con otras dependencias para cumplir con lo dispuesto en esta ley y comunicar a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial su opinión sobre los proyectos de regulaciones técnicas de otros países, en los términos de los acuerdos y tratados internacionales en los que los Estados Unidos Mexicanos sea parte. Es importante recalcar que las funciones de seguridad, prevención y atención a la Central Nucleoeléctrica de Laguna Verde, son llevadas a cabo por dependencias tales como Secretaría de Salud, Secretaría de Energía, Secretaría de Gobernación y Comisión Federal de Electricidad, además de que las regulaciones técnicas son de carácter internacional.

Por otra parte, el artículo 40 establece que las Normas Oficiales Mexicanas tendrán como finalidad establecer:

[69] LEY FEDERAL DE METROLOGIA Y NORMALIZACION

Fracción I.- Las características y/o especificaciones que deban reunir los productos y procesos cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente general y laboral, o para la preservación de recursos naturales. Los planes y procesos que maneja el SINAPROC y que son relativos a esta fracción, son principalmente los que tienen que ver con los incendios forestales y a todos aquellos que involucren un desalojo de comunidades.

Fracción III.- Las características y/o especificaciones que deban reunir los servicios cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal o el medio ambiente general y laboral o cuando se trate de la prestación de servicios de forma generalizada para el consumidor. Los servicios principales que deban ser regulados son aquellos que prestan grupos voluntarios y ONG´s, sobre todo en las funciones de rescate y de recuperación.

Fracción VII.- Las condiciones de salud, seguridad e higiene que deberán observarse en los centros de trabajo y otros centros públicos de reunión. Los programas internos de protección civil son los que determinan en las oficinas de la administración pública federal el grado de seguridad con el que se cuenta.

Así mismo, el artículo 41 establece que las Normas Oficiales Mexicanas deberán contener:

Fracción II.- La identificación del producto, servicio, método, proceso, instalación o, en su caso, del objeto de la norma conforme a lo dispuesto en el artículo precedente. Es importante recalcar el servicio que se presta, sobre todo en los grupos voluntarios y/o académicos que realizan funciones de protección civil.

Fracción VI.- El grado de concordancia con normas y lineamientos internacionales y con las normas mexicanas tomadas como base para su elaboración. Destacan

los casos de la Central Nucleoeléctrica de Laguna Verde y todas las operaciones que en materia de protección civil se llevan a cabo, sobre todo en la frontera norte del país.

Fracción VIII.- La mención de la o las dependencias que vigilarán el cumplimiento de las normas cuando exista concurrencia de competencias. La mayor parte de los programas especiales son llevados a cabo por Comités Intersecretariales, así como la revisión de programas internos puede ser en múltiples oportunidades materia tanto federal, como local.

Fracción IX.- Las otras menciones que se consideren convenientes para la debida compresión y alcance de la norma.

Finalmente cabe decir que la reglamentación de esta materia no es asunto que la autoridad pretenda realizar inmediatamente, toda vez, que como se ha dicho en este capítulo anteriormente, es prioritario normalizar las actividades en concordancia con las demás dependencias, ya que actualmente no se ha reglamentado nada de la Ley General de Protección Civil.

Los programas especiales son todos atendidos por diversas secretarías e instituciones. Existen actualmente normas que son responsabilidad de otras secretarías y que inciden grandemente en las actividades de protección civil, como la relativa al equipamiento de vehículos, tales como ambulancias y carros de rescate, que deberán de ser reorganizadas para que el listado de normas mexicanas, normas internacionales y normas oficiales mexicanas, estén incluidos en un solo índice y que sean complementarias, no contradictorias.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

I. No se encuentran antecedentes históricos que asemejen a las organizaciones de respuesta actuales, toda vez que en los distintos países, incluido el nuestro, la función de la protección civil era secundaria y se atendía de manera aislada, por lo que las funciones de prevención y auxilio, eran carentes.

II. Nosotros creemos que se tendrá que encontrarse una definición que nos indique claramente los alcances y los objetivos, las partes y sobre todo las acciones que sean contempladas por la Protección Civil. La UNDP (United Nationes Disaster Preparedness), es el organismo a nivel internacional que podrá dar las bases para que todos los países, principalmente aquellos más susceptibles de afectaciones, tengamos una visión universal de la materia.

III. Nosotros proponemos que el Sistema Nacional de Protección Civil sea una instancia que sesione periódicamente, para que las nuevas políticas de las diferentes áreas de la administración pública, en sus tres órdenes de gobierno, y las nuevas ideas que aporte la sociedad civil, sean un instrumento renovador en los objetivos y en las funciones que este sistema establezca como prioritarios para el eficaz desarrollo de la protección civil.

IV. Dentro del espacio comprendido por los Programas Internos de Protección Civil, habrá que distinguir perfectamente bien, quien es la autoridad competente para verificar las instituciones bancarias que no sean Sociedades Nacionales de Crédito. Cuando fueron decretadas las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, la banca comercial había sido nacionalizada al finalizar la administración del ex presidente José López Portillo, por lo que eran consideradas como parte integrante de la Administración Federal. Estas bases nunca han sido abrogadas, derogadas ni modificadas, aún cuando la banca comercial fue reprivatizada. Las funciones de verificación se han seguido haciendo por parte del personal de la Secretaría de Gobernación, aún cuando, por ser

iniciativa privada, las autoridades locales son los responsables en primera instancia de revisarlas.

Es conveniente, desde el punto de vista de este trabajo, que la actividad de verificación de las instituciones bancarias en materia de Protección Civil, sea llevado a cabo por el personal de la Secretaría de Gobernación, una vez establecida una Norma Oficial Mexicana que señale los requisitos mínimos con los que se deba contar, ya que esto permitiría a dichas instituciones enfocar sus esfuerzos en un solo ordenamiento y no tener que adaptar sus programas al número de bandos municipales y leyes estatales, en donde ellos tengan negocios asentados.

V. Los Programas Internos de Protección Civil deberán de ser llevados conjuntamente con los programas que lleven a cabo las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, toda vez que los reportes de dichas comisiones son la base de los programas de acción en materia de mantenimiento y capacitación que la institución deberá de llevar a cabo.

VI. Se tendrá que trabajar conjuntamente con las Secretarías de Trabajo y Previsión Social y Economía, para hacer una sola Norma Oficial en materia de señalización, ya que la norma de señales y avisos de protección difieren de las señales oficiales en materia de seguridad industrial y laboral. Consideramos que la norma resultante incluya las directrices que a nivel mundial se han establecido.

VII. Para que los programas especiales tengan mayor incidencia en las comunidades, es necesario que se difundan por los medios masivos de comunicación en todas las comunidades donde se pretenda aplicar el programa. Para lo anterior, es necesario que el Instituto Nacional Indigenista traduzca y emita el contenido de dichos programas en los dialectos, para que la comunidad quede perfectamente enterada sobre las actividades en materia de Protección Civil. De igual manera, el contenido de estos programas deberá de ser enviado a las comunidades más

iniciativa privada, las autoridades locales son los responsables en primera instancia de revisarlas.

Es conveniente, desde el punto de vista de este trabajo, que la actividad de verificación de las instituciones bancarias en materia de Protección Civil, sea llevado a cabo por el personal de la Secretaría de Gobernación, una vez establecida una Norma Oficial Mexicana que señale los requisitos mínimos con los que se deba contar, ya que esto permitiría a dichas instituciones enfocar sus esfuerzos en un solo ordenamiento y no tener que adaptar sus programas al número de bandos municipales y leyes estatales, en donde ellos tengan negocios asentados.

V. Los Programas Internos de Protección Civil deberán de ser llevados conjuntamente con los programas que lleven a cabo las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, toda vez que los reportes de dichas comisiones son la base de los programas de acción en materia de mantenimiento y capacitación que la institución deberá de llevar a cabo.

VI. Se tendrá que trabajar conjuntamente con las Secretarías de Trabajo y Previsión Social y Economía, para hacer una sola Norma Oficial en materia de señalización, ya que la norma de señales y avisos de protección difieren de las señales oficiales en materia de seguridad industrial y laboral. Consideramos que la norma resultante incluya las directrices que a nivel mundial se han establecido.

VII. Para que los programas especiales tengan mayor incidencia en las comunidades, es necesario que se difundan por los medios masivos de comunicación en todas las comunidades donde se pretenda aplicar el programa. Para lo anterior, es necesario que el Instituto Nacional Indigenista traduzca y emita el contenido de dichos programas en los dialectos, para que la comunidad quede perfectamente enterada sobre las actividades en materia de Protección Civil. De igual manera, el contenido de estos programas deberá de ser enviado a las comunidades más

distantes a través de la red de Edusat, que maneja la Secretaría de Educación Pública y a través de los Conalep´s, para que los técnicos, sobre todo agropecuarios, puedan trabajar con las nuevas técnicas.

VIII. La Ley General de Protección Civil, si bien es un logro que haya sido promulgada, deberá de ser la base concordante, a la cual se deberán de ajustar las demás leyes estatales. Esta ley no considera en su totalidad los elementos normativos de la materia, contenidos en los diversos decretos y planes nacionales, por lo que es conveniente incluir todos estos elementos, abrogando los demás, para tener un solo ordenamiento jurídico que norme la actividad de la protección civil.

Esta misma ley deberá de ser dinámica para que los Comités Científicos Asesores, los sectores académicos y en especial el Centro Nacional de Prevención de Desastres, CENAPRED, puedan dar opiniones que se traduzcan en acciones inmediatas para la seguridad de los habitantes.

IX. El decreto del 6 de Mayo de 1986, ha sido la base normativa y organizativa de la actividad del Sistema Nacional de Protección Civil, pero con la promulgación de la Ley General de Protección civil, deberá de ser abrogado, y lo aún utilizable deberá de ser incluido en la ley, para evitar la diversidad de ordenamientos en la misma materia.

X. Las Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales, deberán de ser parte integrante de las actividades del Sistema Nacional de Protección Civil, para que este se constituya verdaderamente en cuerpo que administre todo lo relativo a al protección civil y la administración de emergencias. Esta partida deberá de ser otorgada para su administración, a la Secretaría de Gobernación, y así mismo deberá de cambiar su nombre, para que en concordancia con la Ley General de Protección Civil, sea un fondo de desastres, que incluya tanto a los destares de origen natural, como a los desastres de origen antropogénico.

distantes a través de la red de Edusat, que maneja la Secretaría de Educación Pública y a través de los Conalep´s, para que los técnicos, sobre todo agropecuarios, puedan trabajar con las nuevas técnicas.

VIII. La Ley General de Protección Civil, si bien es un logro que haya sido promulgada, deberá de ser la base concordante, a la cual se deberán de ajustar las demás leyes estatales. Esta ley no considera en su totalidad los elementos normativos de la materia, contenidos en los diversos decretos y planes nacionales, por lo que es conveniente incluir todos estos elementos, abrogando los demás, para tener un solo ordenamiento jurídico que norme la actividad de la protección civil.

Esta misma ley deberá de ser dinámica para que los Comités Científicos Asesores, los sectores académicos y en especial el Centro Nacional de Prevención de Desastres, CENAPRED, puedan dar opiniones que se traduzcan en acciones inmediatas para la seguridad de los habitantes.

IX. El decreto del 6 de Mayo de 1986, ha sido la base normativa y organizativa de la actividad del Sistema Nacional de Protección Civil, pero con la promulgación de la Ley General de Protección civil, deberá de ser abrogado, y lo aún utilizable deberá de ser incluido en la ley, para evitar la diversidad de ordenamientos en la misma materia.

X. Las Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales, deberán de ser parte integrante de las actividades del Sistema Nacional de Protección Civil, para que este se constituya verdaderamente en cuerpo que administre todo lo relativo a al protección civil y la administración de emergencias. Esta partida deberá de ser otorgada para su administración, a la Secretaría de Gobernación, y así mismo deberá de cambiar su nombre, para que en concordancia con la Ley General de Protección Civil, sea un fondo de desastres, que incluya tanto a los destares de origen natural, como a los desastres de origen antropogénico.

XI. Dentro del análisis que se hizo de las leyes estatales de protección civil, encontramos que no sólo basta con hacer de observancia obligatoria el establecimiento y creación de Consejos y Unidades, sino que la federación, como coordinadora del Sistema Nacional de Protección Civil, debe dar seguimiento, fomento y gestión para la constitución de estos organismos, para así consolidar definitivamente al SINAPROC.

XII. Es necesario que se de seguimiento y gestión sobre la legislación relativa a la materia en los Estados que aún no cuenten con el instrumento legal, así como la actualización de las leyes que aún no han sido adaptadas de conformidad con los lineamientos establecidos en la Ley General de Protección Civil.

XIII. A pesar que el total de Leyes Estatales de Protección Civil contempla el establecimiento de una Unidad de Protección Civil, es necesario precisar que no basta con establecer un órgano operativo con características de Unidad Administrativa dependiente, en su mayoría, de la Secretaría General de Gobierno de los Estados, sino que, con la finalidad de hacer más dinámico el acceso a los recursos presupuestarios y derivados de otras fuentes fiscalmente válidas, se establezcan como órganos descentralizados de la Administración Pública Estatal, situación que se observa en la Dirección General de Protección Civil del Estado de Jalisco, en donde el órgano es dependiente directamente de la oficina del C. Gobernador del Estado.

XIV. Cabe remarcar la importancia que los aspectos financieros tienen para la realización de acciones en materia de Protección Civil, puesto que es una de las principales preocupaciones expresadas por los Titulares de las Unidades Estatales. Además, es imprescindible brindarle al Sistema Nacional mayores mecanismos para el ingreso de recursos financieros para el desarrollo de sus funciones, lo cual es facultad exclusiva de los Gobiernos Estatales.

XV. En relación a los desastres que afectan a distintas entidades federativas, será necesario establecer acuerdos y convenios de colaboración, coordinación y equipamiento específico para la atención de situaciones de emergencias de origen volcánico, así como las respectivas adecuaciones tendientes a la homologación de terminología y procedimientos, lo cual necesariamente debe establecerse en la legislación relativa a la materia.

XVI. La legislación mexicana, en comparación con las de los otros Estados analizados, es completa en cuanto a la estructuración de la oficina y de los funcionarios responsables de atender esta materia, están cubiertos todos los fenómenos posibles y la cuestión de los recursos humanos y materiales está presente. La inclusión de los grupos de apoyo de la sociedad civil es un instrumento novedoso, pero carece hasta el momento de cohercibilidad y no le permite a los servidores públicos ordenar el desalojo de las comunidades afectadas o en peligro de una manera clara, como si se establece en otras legislaciones. Si bien es una ley que abarca mucho terreno, no especifica de manera puntual las obligaciones de las partes componentes del SINAPROC, como tampoco se habla de los reportes que se deberían de entregar de manera anual a la H. Cámara de Diputados, como si se especifica en otras legislaturas.

XVII. La inclusión de los sectores de la sociedad en los programas de protección civil, es un asunto de importancia medular. Los tres niveles de gobierno deberán de tener un directorio con los nombres de los grupos voluntarios que presten servicios en su territorio, así como la capacitación con la que se cuente, para poder reaccionar con mayor velocidad ante la presencia de un desastre.

De igual manera, la Secretaría de Gobernación deberá de supervisar que estos grupos no cometan delitos mientras prestan sus servicios, que no soliciten recompensan alguna a la población afectada por los servicios proporcionados y que las ONG´s no condicionen su ayuda al seguimiento o inclusión al grupo, para poder proporcionar la ayuda.

Se deberá de procurar el trabajo conjunto con la sociedad, ya que cuando se establece un cerco militar ante un desastre, se tiene como resultado un bloqueo a una mayor participación social.

VIII. Para favorecer el desarrollo urbano es necesario introducir nuevos factores como el aseguramiento financiero de los inmuebles, para lo cual el gobierno tendrá que llevar a cabo acciones que permitan que todas las personas tengan la capacidad económica para poder satisfacer este punto. De igual manera los reglamentos de construcción y la supervisión eficiente son dos temas en los que las autoridades tendrán que poner mayor esfuerzo para evitar la pérdida del patrimonio de las sociedades afectadas.

XIX. La reglamentación y la emisión de normas que regulen las actividades de protección civil, son asuntos de inmediato cumplimiento. Los programas especiales son todos atendidos por diversas secretarías e instituciones. Existen actualmente normas que son responsabilidad de otras secretarías y que inciden grandemente en las actividades de protección civil, como la relativa al equipamiento de vehículos, tales como ambulancias y carros de rescate, que deberán de ser reorganizadas para que el listado de normas mexicanas, normas internacionales y normas oficiales mexicanas, estén incluidos en un solo índice y que sean complementarias, no contradictorias.

Bibliografía

1. DERECHO ADMINISTRATIVO. Acosta Romero, Miguel. Ed. Porrúa. 12ª Ed. México 1995.

2. TEORÍA POLÍTICA. González Uribe, Héctor. Ed. Porrúa. México 1992. 8a Ed.

3. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO. Tena Ramírez, Felipe. Ed. Porrúa. 20ª Ed. México 1997.

4. EL CONTRARTO SOCIAL. Juan Jacobo Rousseau. UNAM. 1984.

5. CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTRATO SOCIAL DE ROUSSEAU. Suárez Íñiguez, Enrique.

6. OBSERVACIONES SOBRE EL ESTUDIO SOCIOLÓGICO DE LA COOPERACIÓN. Smith, Lynn.

7. HISTORIA DEL DERECHO ROMANO Y DE LOS DERECHOS NEORROMANISTAS. Bernal, Beatriz y Ledezma, José de Jesús. Ed. Porrúa. México 1992.

8. UNAIDS: HUMAN RIGHTS, ETHICS & LAW. Timberlake, Susan.

9. VULNERABILITY AND CAPACITY ASSESSMENT. DISASTER PREPAREDNESS: A BIBLIOGRAPHY. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.

10. NATURAL DISASTERS. O'Neill, Richard.

11. LA NACIÓN ANTE LOS DESASTRES, RETOS Y OPORTUNIDADES HACIA EL SIGLO XXI. Memoria del Seminario. Red Mexicana de Estudios Interdisciplinarios para la Prevención de Desastres.

12. DISASTER MANAGEMENT. A DISASTER MANAGEMENT'S HANDBOOK. Carter, W. Nick.

13. AN OVERVIEW OF DISASTER MANAGEMENT. United Nations Organization. 2nd ed. 1992.

14. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

15. Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil 1986. Secretaría de Gobernación.

16. Programa de Protección Civil 1995-2000

17. Ley General de Protección Civil.

18. Leyes Estatales de Protección Civil.

19. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

20. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

21. Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares.

22. Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil. Secretaría de Gobernación.

23. Apuntes del 13th Disaster Management Course, Cranfield University.

24. Apuntes del Proyecto RADIUS de la O.N.U.

25. Guía Técnica para la Elaboración e Instrumentación del Programa Interno de Protección Civil. Segob. 1998

26. Guía Técnica para la Implementación del Plan Municipal de Contingencias. Segob. 1998

INTERNET

www.juridicas.unam.mx

www.gobernacion.gob.mx

www.cna.gob.mx

www.semarnap.gob.mx

www.cenapred.unam.mx