SEGURIDAD CIVIL Y PARTICIPACION CIUDADANA

Mario Alfonso Garza Salinas

INAP
MEXICO

Seguridad civil y participación ciudadana

Mario Alfonso Garza Salinas

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.

ISBN 968-6403-07-8

EDICION
Coordinación de Publicaciones y Difusión
Primera Edición, 1989
©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca
Colonia Palo Alto, C.P. 05110
Cuajimalpa, México, D.F.
Impreso y hecho en México/Printed and made in Mexico

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

CONSEJO DIRECTIVO

Raúl Salinas Lozano
Presidente

Xavier Ponce de León
Víctor E. Bravo Ahuja Ruiz
Vicepresidentes

José Castelazo de los Angeles
Gabino Fraga Mouret
Arturo Núñez Jiménez
Raúl Olmedo Carranza
María del Carmen Pardo
Carlos Sierra Olivares
Fernando Solana Morales
Jorge Tamayo López Portillo
Ma. Elena Vázquez Nava
Consejeros

Antonio Sánchez Gochica
Tesorero

Ma. Emilia Janetti Díaz
Secretaria Ejecutiva

COORDINADORES DE PROGRAMA

Coordinación de Docencia
Alvaro Rodríguez Garza

Centro de Estudios de Administación Estatal y Municipal
Gustavo Martínez Cabañas

Centro de Investigaciones
María del Carmen Pardo

Coordinación de Publicaciones y Difusión
Francisco Javier Lara Espinosa

Coordinación de Relaciones Internacionales
José Trinidad Rivera Vega

Centro de Documentación y Biblioteca
Miguel Angel Chávez Alvarado

Coordinación de Administración y Finanzas
Juan Manuel Santín del Río

MIEMBROS FUNDADORES

Antonio Carrillo Flores; Gilberto Loyo; Rafael Mancera Ortiz; Ricardo Torres Gaytán; Raúl Salinas Lozano; Enrique Caamaño; Daniel Escalante; Raúl Ortiz Mena; Rafael Urrutia Millán; José Attolini; Alfredo Navarrete; Francisco Apodaca; Mario Cordera Pastor; Gabino Fraga Magaña; Jorge Gaxiola; José Iturriaga; Antonio Martínez Báez; Lorenzo Mayoral Pardo; Alfonso Noriega; Manuel Palavicini; Jesús Rodríguez y Rodríguez; Andrés Serra Rojas; Catalina Sierra Casasús; Gustavo R. Velasco; Alvaro Rodríguez Reyes.

CONSEJO DE HONOR

Gabino Fraga Magaña †, Gustavo Martínez Cabañas; Andrés Caso Lombardo; Luis García Cárdenas; Ignacio Pichardo Pagaza.

A mi hija
Regina.

INDICE

PRESENTACION

INTRODUCCION

ANTECEDENTES HISTORICOS 1

CONCEPTUALIZACION DE LA SEGURIDAD CIVIL 31
1. Interés nacional 35
2. Objetivos nacionales 36
3. Potencial y poder nacional 37
4. Política nacional 41
   a) Política de bienestar
   b) Política de seguridad integral
      - Seguridad nacional
      - Seguridad civil

CONSIDERACIONES TEORICAS DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD EN EL ESTADO MODERNO 59

LA SEGURIDAD CIVIL EN EL MARCO GENERAL DE LA ACCION DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO 69

Atribuciones de la constitución política, en materia de seguridad civil 70
Atribuciones de la secretaría de gobernación, en materia de seguridad civil 71
Atribuciones del departamento del distrito federal en materia de seguridad civil 75

Atribuciones de la secretaría de la defensa nacional en materia de seguridad civil 94
Atribuciones de las organizaciones vecinales del Distrito Federal, en materia de seguridad civil 102

ANALISIS DE LA ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD CIVIL EN EL DISTRITO FEDERAL 113

1. Análisis 115
2. Diagnóstico 140

CONCLUSIONES 149

ANEXO 159

BIBLIOGRAFIA 209

SEGURDIDAD CIVIL Y PARTICIPACION CIUDADANA, se terminó de imprimir en el mes de marzo de 1990, en Tredex Editores, S.A. de C.V., Acapulco No. 36-4o. Piso, Col. Roma, el tiraje fue 500 ejemplares más sobrantes para reposición.

Presentación

I

El que un trabajo académico alcance varios reconocimientos, los más elevados por cierto, llena de orgullo a un profesor cuya contribución ha sido solamente el dirigirlo. Este es el caso, pues Mario Garza Salinas preparó una investigación que le sirvió para obtener el grado de maestro en Ciencias Política; alcanzar, en el mismo acto, una merecida Mención Honorífica; y finalmente, hacerse acreedor del Premio de Administración Pública, máximo reconocimiento a las labores de investigación administrativa en México. Hay que hacer énfasis que la obtención de la Maestría en Ciencia Política proviene de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, institución de la Máxima Casa de Estudios del país, y que dicho Premio es una de las instituciones académicas que más enaltecen al INAP.

Mi honda satisfacción por los logros alcanzados por Mario Garza Salinas, tiene su fuente en aquella gratificación moral que recibe un profesor de carrera universitario que observa los progresos objetivos de su discípulo.

II

El trabajo titulado *Seguridad civil y participación ciudadana,* representa uno de los esfuerzos más consistentes y enjundiosos para alcanzar una meta personal, pero de profunda trascendencia para el interés colectivo.

Nacido de una experiencia personal, vivida intensamente por su autor, este documento académico representa la traducción de una práctica concreta en un discurso abstracto; es la narración de un hecho personal, impregnado de un suceso dramático que vivió toda una ciudad. Mario Garza Salinas era funcionario de la Delegación Magdalena Contreras en septiembre de 1985 y precisamente desempeñaba sus actividades en la Subdelegación de Obras y Servicios. Esta particularísima situación, determinante en su vida futura, lo situó directamente en medio de los graves problemas surgidos de los sismos de ese año y que Garza Salinas vivió y sufrió directamente.

Experimentando directamente los grandes estragos causados por estas fuerzas destructivas de la naturaleza, el autor de esta investigación presenció la enorme precariedad de la capacidad de respuesta del gobierno y la sociedad mexicanos, ante desafíos naturales tan demoledores. Una administración pública dotada de relativa vitalidad en épocas de normalidad, se mostraba extraordinariamente endeble ante situaciones de excepción. Así, a mayor rigor de los efectos de ambos temblores y a menor capacidad de respuesta organizativa pública y social, más grave se tornaban las serias dificultades que sufrían los habitantes de la gran ciudad.

Una vez pasadas las horas más amargas de un suceso trágico, Mario Garza reflexionó sobre las grandes deficiencias percibidas y los medios de ponerles remedio. Así, nacida de una inquietud propia, pero sin caprichos ni egoísmos personales, sino bajo el influjo de una necesidad social sentida, Garza Salinas decidió emprender una investigación sobre las formas posibles de prevenir y mitigar los efectos de las catástrofes naturales.

III

Dentro de la vida académica la mayor parte de las investigaciones en ciencias sociales parten del caudal de conocimiento acumulado, es decir, aprovechan experiencias investigativas anteriores. El trabajo de Garza Salinas se antojaba que podría proceder con idéntico método, pero no pudo ser así por la insuficiencia bibliográfica del caso y más

concretamente por el sesgo pragmatista que contenía el existente. La mayor parte de los libros se ligaban a los problemas de seguridad nacional o de defensa militar, tergiversando cualquier análisis científico y con contenido civil. Además, el proyecto no consistía en una obra de consulta, sino en una tesis de grado sujeta a requisitos formales específicos. En estas circunstancias, en lugar de contar con las facilidades que otorga el partir con base en el conocimiento acumulado y caminar de lo general a lo particular, arropando el caso en el planteamiento general, el autor inició la investigación con sentido distinto comenzando por plantear la experiencia vivida y relacionarla con las categorías que se formaron bajo situaciones idénticas.

IV

Para apreciar debidamente la calidad de esta obra, debe distinguirse claramente el método de investigación y el método de exposición, como marcan los cánones de la metodología. En un trabajo de esta naturaleza el lector debe apreciar esencialmente al primero, que es el que refleja más claramente el gran valor de la investigación, por los resultados a que llega y las proposiciones concretas que realiza. Así, además de las apreciaciones conceptuales que definen a la seguridad civil y dan pauta a medidas generales de previsión de catástrofes, Garza Salinas propone medidas concretas relativas a la peculiaridad de la ciudad de México, la metrópoli más densamente poblada del orbe.

Un procedimiento investigativo así no es nada sencillo, sobre todo cuando no se dispone de instrumental empírico ya experimentado y un arsenal conceptual abundante. He aquí uno de los méritos del autor, quien, aún no siendo un investigador de carrera, desarrolla un trabajo investigativo impecable. Con respecto al método de exposición, la presentación de los resultados de la investigación es la adecuada. Pero no busquemos aquí un derroche disertativo literario, sino sencillamente el resultado de una acuciosa investigación que por medio de un discurso sencillo y ameno nos expone las propuestas del autor. Al final del trabajo Mario Garza anexa un manual para prevención de catástrofes, debidamente sustentado por la investigación, y que tiene una utilidad indudable por provenir de experiencias pos-sísmicas que el

autor tuvo en la organización de los comités de seguridad civil de la Delegación Magdalena Contreras.

V

Aquí estamos ante la obra de un experto en seguridad civil, de los pocos que hay en el país y que se han formado al calor de las catástrofes que nos han asolado últimamente. Hoy día desempeña sus labores en una dependencia de la administración pública *ad hoc*, que ha sabido apreciar sus conocimientos y experiencias, y en la cual podrá servir todavía más en beneficio del país. Mario Garza Salinas es también un conocedor de política gubernamental (o política pública, como se conoce en los países anglófonos), particularmente en uno de sus aspectos más relevantes: la acción del gobierno en caso de contingencias naturales catastróficas. Si algún valor tiene esta tecnología de gobierno, es el dotar de instrumentos de previsión confiables para la administración pública en casos de contingencias. Esta administración, sin embargo, actuando en sociedades civiles altamente politizadas y sujetas a polémicas propias de una política activa y móvil, en un mundo hambriento de apertura democrática y pluralidad partidista, deberá contar con instrumentos gubernamentales aptos y flexibles para encarar también los grandes problemas que puede producir una catástrofe natural en una vida humana cada vez más interdependiente.

Esta obra de Mario Garza Salinas contribuye significativamente en este sentido. El Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., tiene en Mario Garza Salinas a una persona que hace honor al Premio de Administración Pública, institución de excelencia de nuestro INAP.

Omar Guerrero
Ciudad Universitaria, febrero de 1990

Antecedentes históricos

Se puede afirmar que la necesidad de protegerse responde a una firme voluntad natural, porque la noción de luchar por asegurar las vidas de las generaciones futuras, es una consecuencia lógica del instinto primitivo de sobrevivencia del hombre. La idea de protegerse contra cualquier peligro, es tan vieja como la humanidad. Desde la época prehistórica se han desarrollado formas de protección contra los fenómenos naturales; el calor, el frío, el viento, la lluvia y el hombre mismo. Este ha construído casas para protegerse contra la intemperie y ha levantado sólidas fortificaciones para defenderse en las guerras. En otras palabras, siempre ha buscado su seguridad y es en este capítulo, donde se tratará de exponer el origen de la formación de lo que es hoy la seguridad civil, así como los antecedentes de algunos mecanismos de prevención contra desastres, calamidades y guerras que el hombre ha tenido que afrontar a través de su historia para preservar su existencia.

Para ello, hemos seleccionado a continuación la presentación de la ciencia de la policía, que representa el nacimiento de la seguridad civil en forma corporativa, el Arthasastra de Kautilya y el Al-Muqqadimah de Ibn-Jaldúm, como algunos ejemplos del desarrollo de algunos mecanismos de prevención ideados por el hombre en la antigüedad. Por último, se incluyen otras referencias históricas de carácter general y concretamente de México. Sin embargo, antes de iniciar este tema sería muy conveniente aclarar que la intención de este capítulo no es descubrir la concepción de la seguridad civil, sino solamente dar a conocer el redescubrimiento de ésta, por que la seguridad civil como ya se dijo anteriormente, es tan antigua como la existencia del hombre mismo, lo que sucede es que se ha olvidado y solamente nos acordamos de que existe cuando ocurre una catástrofe.

Ahora bien, imaginemos si no será importante y necesario proteger a la población si un estudio publicado en 1977 por la Universidad de Oslo, demostró que la humanidad ha tenido sólo 285 años de paz en 6,000 años de cultura y civilización.[1] Es un dato que por sí solo nos deja pensativos y reflexionando, en primer lugar, en cómo terminar con las guerras, en segundo, en buscar la manera de defendernos y mitigar sus efectos. Así tenemos que en todas las épocas de la historia existen multitud de ejemplos de medidas para proteger a las poblaciones, estas medidas se han ido adecuando según el tipo de armas que se usan en cada una de las guerras y las tácticas que se adoptan.

Desde tiempos primitivos las simples empalizadas servían para proteger a las poblaciones, más tarde se construyeron barricadas con distintos materiales y artefactos, posteriormente se fortificaban las ciudades rodeadas con fosas llenas de agua y espinas. El hombre tuvo que írselas ingeniando para defenderse de armamentos cada vez más sofisticados, y justo en el siglo XIX, es cuando las técnicas de combate avanzan enormemente y prácticamente se puede decir que las guerras se "masifican" sufriendo los efectos más destructivos la población de las ciudades, lo que trae como consecuencia que se vean precisados los gobiernos de los países a desarrollar mecanismos de protección para contrarrestar lo más posible dichos efectos.

Las guerras fueron prácticamente las que obligaron a crear la necesidad de implementar medidas de protección para las poblaciones civiles, que después se utilizaron para casos de desastres naturales hasta irse perfeccionando día a día. Sin embargo, contra una calamidad -como dicen las autoridades japonesas-, "no hay nada seguro", lo único que se puede hacer es sólo "reducir los efectos del evento". Por ello, resulta apasionante el estudio de este aspecto, así como a su vez, es una tarea noble y gratificante porque está destinada a salvar las vidas de nuestros semejantes. Se vió que en los últimos años, de acuerdo al dato estadístico de víctimas en catástrofe, que aproximadamente 1.5 millones de personas de todo el mundo murieron en 2,305 grandes calamidades naturales y otros accidentes de 1971 a 1985, con pérfidas por unos 635 mil millones de dólares. Lo anterior se desprende de un reciente informe del Comité de Medicina Catastrófica Sueca, basado e las estadísticas proporcionadas por una compañía aseguradora del mismo país.*

[1] Office Federal de la Protecion Civile: "L'historie de la Protection Civile". Suisse, Berna, 1983. págs. 3-4.

* Esta Información fue obtenida del periódico Excélsior del 18 de febrero de 1987.

La ciencia de la policía

Con objeto de facilitar la comprensión en este punto, primero se explicará y expondrá su definición, después su concepción como tal y posteriormente sus características.

Definición de la ciencia de la policía

"Estudiar a la ciencia de la policía no es tarea fácil, su enigmática existencia, la ignorancia que tenemos de ella, los prejuicios ligados al uso moderno de la palabra "policía", obstaculizan de principio su estudio, pero una vez eliminados todos estos obstáculos, la ciencia de la policía se convierte en un objeto fascinante de investigación administrativa,[2] que en el transcurso del desarrollo de este punto se irá aclarando, poco a poco, hasta llegar a entenderla mejor.

Antes de empezar a definir la ciencia de la policía, Omar Guerrero nos dice: "La palabra policía y su denominación en el pasado: La policía entre los antiguos, significaba la forma de institución de la sociedad y tenía un sentido político, al perder este sentido entre los europeos, en lugar de constituirse en aquella vigilancia cuyo objeto es la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y personales, degeneró en inquisición política, carácter distintivo de la debilidad y la tiranía, es decir, del miedo que constituyese la base de sus gobiernos."[3]

De este modo, para recuperar la idea de la policía hay que rescatar primero el sentido de la palabra, hecho ésto, se puede pugnar por rescatar la ciencia de la policía entera, que bien lo merece.

"Bonin ha dicho que policía tenía un significado político y así es, pero bajo las siguientes consideraciones: Política y Policía se derivan de las mismas fuentes etimológicas: polis, politeia, política y politiké.[4] Luego entonces, "é Polis: la ciudad, Estado, el recinto urbano, la comarca, y también la reunión de ciudadanos que forman la ciudad; é politeia: el Estado, la Constitución, el régimen político, la república, la ciudadanía (en sentido de derecho de los ciudadanos); la política: plural neutro de políticos, las cosas políticas, las

[2] Omar Guerrero.- "*Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*". Ed. Fontamara, 1986, México, pág. 43.
[3] Idem. pág. 291.
[4] Idem. pág. 44.

cosas cívicas, todo lo que concierne al Estado, la Constitución, el régimen político, la república, la soberanía; é politiké: (Techné): el arte de la política[5]". "Por su parte los franceses la llamaron police, los italianos polizia, los ingleses policy y los alemanes sus grandes estudiosos, polizei o policey[6]", hasta llegar al siglo XVIII que se convierte en la Ciencia de la Policía.

Una vez analizadas sus raíces etimológicas, procederemos a definirla, para ello, tomaremos la definición del español Manuel Nicolás Marín que dice: "una ciencia que tiene por objeto el procurar al hombre toda comodidad que puede gozar sobre la tierra[7]" o también se le puede definir como: "la síntesis del orden y bienestar en el moderno Estado centralizado[8]" según Schiera.

Como se puede apreciar, no tiene nada que ver con la idea que tenemos actualmente de policía. Los antiguos entendían por policía "tecnología gubernamental que no era otra cosa que los campos de la sociedad donde interviene el Estado, e incluye los fines por los que obra y los medios de que dispone",[9] en otras palabras, abarcaba todas las acciones del gobierno.

Concepción

Para continuar aclarando qué es la ciencia de la policía, trataremos ahora su concepción. Foucault sintetiza la concepción de la policía como "La forma clásica del ejercicio racional del poder absolutista, es decir, como una tecnología administrativa. En primer lugar, la policía es una actividad general del Estado."[10] "Actúa en forma decisiva sobre la población a la cual alienta en su crecimiento numérico y en su desenvolvimiento cualitativo por medio de la educación; la policía pone un gran acento en la superación de la forma de los súbditos, en la elevación de sus niveles de existencia, nutrición, moralidad, salud, en fin, en todo. La policía fomenta el desarrollo de hombres positivos, productivos, activos. Finalmente, todo ésto hace comprender por qué la policía alimenta a la vez los esfuerzos y poderes del Estado, una institución próspera y rica que se ha logrado afirmar frente a los poderes del feudalismo".[11] Como se puede apreciar, no se puede abordar la seguridad o su concepto como tal, sino es a través de la ciencia de la policía,

[5] Idem. pág. 76
[6] Ibídem.
[7] Idem. pág. 207.
[8] Idem. pág. 48.
[9] Idem. pág. 46.
[10] Ibídem.
[11] Ibídem.

de otra forma el concepto queda "aislado" y sin una ubicación técnica que deberá ser insertada en su totalidad, para entender su función en sí misma.

El gran exponente y difusor de la ciencia de la policía fue el alemán Juan Enrique Von Justi, a través de sus dos obras que son: *Principios de ciencia de la policía* y *los fundamentos del poder y el bienestar de los estados* o exposición de toda la ciencia de la policía, escrita en 1756. Principios de ciencia de la policía, integrado en tres libros, en uno de los capítulos habla sobre las ciudades, la población y la seguridad interior que es lo que nos interesa para nuestro objeto de estudio. Sin embargo, su gran mérito fue hacer la distinción entre policía y política, al respecto decía: "La policía tiene por fin la seguridad de la República tanto por fuera como por dentro, y es su principal ocupación, instruirse de la conducta, de las acciones y de los objetos o intentos de las potencias extranjeras, ponerse a cubierto de sus empresas, como también establecer un buen orden entre los súbditos, conocer los sentimientos que unos tienen hacia otros; igualmente que para el gobierno ahogar los partidos y las sediciones que se forman y tomar medidas necesarias para prevenirlas.

"Al contrario, el fin de la policía es asegurar la felicidad del Estado por la sabiduría de sus reglamentos y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como sea posible. Para este efecto ella vela en la cultura de las tierras, a procurar a los habitantes las cosas de que tienen necesidad para subsistir, y a establecer un buen orden entre ellos, y aunque respecto de esta última se emplee y se ocupa aún a provocar la *seguridad* interior del Estado, sin embargo, en ello no es más que un instrumento de la política y nota las ofensas que no hieren a la Constitución y al mantenimiento del Estado."[12]

Más adelante Omar Guerrero comenta: "He aquí la clave de la ciencia de la policía y, por extensión de la ciencia política, toca a la policía potenciar las fuerzas materiales, morales e intelectuales que situadas en el seno de la sociedad, incrementan el poderío del Estado y el *bienestar* de los ciudadanos. La política, por su parte, está interesada en las medidas necesarias para defender al Estado de las agresiones externas o bien de las conjuraciones interiores. La policía es un impulso progresivo que vela por la salud, nutrición y vigor completos del Estado, en tanto que la política es una fuerza activa pronta a prevenir las guerras con los Estados extranjeros o las sediciones intestinas, o bien lanzar medidas represivas contra los mismos. Foucault ha explicado esta distinción de Justi diciendo que la política asu-

[12] Idem. pág. 180.

me una tarea fundamental negativa, defender al Estado de sus enemigos en tanto que la policía se atribuye una función positiva de nutrir por igual la vida de los ciudadanos y las fuerzas del Estado".[13]

Yendo más allá de esta distinción tan necesaria, hay que declarar, sin embargo, que la separación entre la policía y la política no implica, sin embargo, que sean opuestas, sino por lo contrario, que marchan de la mano. En tanto que la política crea las condiciones de seguridad apropiadas para la activación de la policía, ésta produce las condiciones materiales, morales e intelectuales que posibilitan la acción de la política. No se pueden concebir sino juntas, unidas al propósito común de velar por la existencia del Estado absolutista.

La policía en sí misma conserva una paradoja: expander las fuerzas del Estado y estimular la prosperidad de la sociedad. Sobre ésto Foucault ha dicho lo siguiente: "La policía, expresa él (Just), es lo que capacita al Estado para incrementar su poder y ejercer su fuerza al máximo. De otra parte, la policía tiene que mantener felices a los ciudadanos, entendida la felicidad como *supervivencia*, vida y vivir mejor.

Define perfectamente el propósito del arte moderno, del gobierno o racionalidad estatal; es decir, desarrollar los elementos constitutivos de la vida de los individuos, de modo tal que su desarrollo nutra a su vez el desarrollo de la fuerza del Estado".[14] Así, en tanto la política se refiere en esencia al Estado, que se encuentra separado de la sociedad civil, de la cual lo defiende, la policía relaciona al Estado y la sociedad en el entendido que la prosperidad de la sociedad es al mismo tiempo el progreso del Estado."[15]

La policía tomada en un segundo sentido, agrega Omar Guerrero, "comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, y principalmente a la conservación del orden y la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda y procurarles las cosas que necesitan para subsistir.

[13] *Dioses, pastores y hombres: El origen de la tecnología del poder y la razón de Estado*, de Foucault. Rev. Siempre 1, México, Octubre de 1982.
[14] Ibídem.
[15] Omar Guerrero, *Las ciencias de la administración, en el Estado absolutista*. Ed. Fontamara, 1986, México, pág. 181.

La policía por tanto, es una potencia activa orientada a contribuir al fin de toda República, que es el "bien de toda la sociedad", y en ello está lo "que hace propiamente su eficiencia". También "es el fundamento de la economía y la hacienda. El objeto de la policía es afirmar, fortalecer, y aumentar el poder del Estado proporcionalmente al de sus vecinos".[16]

Se ve pues que el objeto de la policía es afirmar y aumentar la sagacidad de sus reglamentos, el poder interior del Estado; y, como este poder interior consiste no solamente en la República en general, y en cada uno de los miembros que la componen, sino también en las facultades y los talentos de todos los que la pertenecen; se sigue que la policía debe enteramente ocuparse de estos medios y hacerlos servir para la pública felicidad.

"La idea de Justi es clara, brillante y audaz; el Estado es una institución perfectible, lo mismo que degenerable, para conseguirse lo posible de lo primero y evitarse los peligros de lo segundo".[17] De lo expuesto anteriormente se desprende que son las bases o principios de la seguridad nacional del Estado moderno actualmente. Como también se puede observar en los siguientes planteamientos. "La ciencia de la policía consiste en arreglar todas las cosas relativamente al estado preferentemente de la sociedad, en afirmarla, mejorarla, y portarse de suerte que todo ocurra a la felicidad de los miembros que la componen".[18]

La doctrina de la policía está situada en un punto opuesto al liberalismo, no es la ciencia del individuo, sino de la colectividad entendida como encarnada en el Estado. Por ello "la policía debe proponerse por regla fundamental, el hacer servir todo lo que compone el Estado, a la firmeza y acrecentamiento de su poder, igualmente que la felicidad pública.

El triángulo del poder del Estado absolutista, los bienes de la sociedad y sus miembros, implica la relación estrecha entre el territorio, la producción agrícola y el número y distribución de la población. Estos elementos que deben ser conocidos, evaluados y cuantificados, permiten medir las posibilidades efectivas del Estado para convertirse en una potencia actuante, la territorialidad es la base física sobre la cual debe asentarse una población

[16] Ibídem.
[17] Idem. pág. 183.
[18] Idem. pág. 185.

numerosa y sana, activa y productiva, bien alimentada por la vía de la producción agrícola".[19]

Sin embargo, el origen de la función de lo que es hoy la policía actual se puede encontrar a través de Omar Guerrero en el siguiente planteamiento que considera Justi: "La policía debe velar mediante buenas leyes por la seguridad pública y por ellas castigar a todos los infractores. En consecuencia, la policía debe velar por el mantenimiento de las costumbres de los súbditos, su conducta y la seguridad pública".[20] Sin embargo, "La policía empero, hay que recalcarlo, no es un mecanismo represivo, sino una fuerza constructora. Lo mismo que el prevenir los males que puedan lesionar su existencia. Debemos recordar que en ello está su distinción con la política".[21]

Ahora bien, pasando al otro libro de Justi *Los fundamentos del poder y el bienestar de los estados,* podemos comentar que en éste, él contempla, "la cultura de las tierras y analiza la distribución de las aguas en el país, la situación de los ríos y los arroyos, las presas y el desecador de los lagos y pantanos. Continúa con todo lo relativo a los bosques que deben ser conservados en el país, materia en la cual trata la situación general de los mismos, la producción de madera, las medidas de protección de los bosques, los seguros madereros".[22]

Tanto en la obra de Kautilya que más adelante comentaremos, como en la de Ibn-Jaldúm, en este libro también se estudia lo relativo a las lluvias, se examina lo concerniente a la administración justa de las propiedades inmuebles, concretamente la división de la propiedad inmobiliaria y la distribución de las partes sembradas. El incremento de la población es objeto de análisis, el registro de los delincuentes muertos, el establecimiento de casas de asistencia para mujeres pobres, así como el desarrollo de ciudades y villas. Son objeto de reflexión, instalaciones y esparcimiento para la población, trazos de calles, función del correo, ornato, distribución del agua, apertura de pozos e higiene urbana, etcétera en lo cual veremos que existe un asombroso paralelismo con las obras mencionadas -que posteriormente vamos a presentar- a pesar de la gran cantidad de años que existen entre éstas.

[19] Ibídem.
[20] Idem. pág. 185.
[21] Idem. pág. 186.
[22] Idem. pág. 187.

Por último, en relación a este libro Justi aborda la seguridad y la promoción del bienestar social. Aquí incluye lo relativo a *la conservación de la vida civil,* los cuidados de la policía para evitar fraudes en los pesos y medidas y el mantenimiento de la seguridad, tanto en el campo como en las ciudades. Luego se refiere "al mantenimiento del nivel de vida de cada familia para el beneficio de todos, a lo que agrega, los deberes de la policía contra el combate y la prevención de incendios (con el caso particular de Berlín, capital de Prusia), la opulencia y el lujo y el orden en el vestir; en lo último Justi comprende la reglamentación de las bodas, los banquetes y otras ceremonias relativas a la opulencia, además de los derechos y obligaciones del pueblo en relación a ellas. Se incumbe asimismo en las medidas necesarias contra la mendicidad y todo lo relativo al establecimiento de hospicios para pobres, tema que desglosa en la ayuda a ancianos y enfermos, la lucha contra la ociosidad, y el trabajo hogareño"[23] o sea que prácticamente reglamenta todas las relaciones que se dan dentro de la sociedad civil, porque como una vez dijo Ditmar en 1731, "La policía es la vida y el alma del Estado".[24]

Características de la ciencia de la policía

En este apartado se verán algunas cuestiones ya más concretas de la ciencia de la policía como sería la aplicación de medidas y consejos prácticos, es decir, propiamente su caracterización. Para ello nuevamente cedemos el espacio para que nos las explique mejor. Omar Guerrero. "Hemos establecido con antelación que el carácter de la ciencia de la policía es la acción; en la aplicación está la naturaleza de la policía, su ciencia es aplicada. La policía es el Estado actuando en el seno de la sociedad civil, para nutrir el desarrollo de la sociedad y robustecer la propia fuerza del Estado.

"La policía es una complejo conjunto de acciones, técnicas y procesos preventivos estimulantes, correctivos, organizativos y represivos encaminados a fortalecer el Estado por la vía de la nutrición material, moral e intelectual de la sociedad civil. La policía actúa en la sociedad considerada en su más completa totalidad. Ya sea para prevenir males naturales o sociales que pongan en peligro su existencia, para fomentar su salud económica, para ordenar la conducta de los ciudadanos, para corregir las desviaciones en las costumbres de ellos o para erradicar las faltas menores que perturban su

[23] Idem. pág. 191.
[24] Idem. pág. 251.

vida pacífica",[25] o sea, en otras palabras de acuerdo a lo anteriormente descrito, la ciencia de la policía organiza y administra a la sociedad civil en su conjunto, en lo referente a: "educación, trabajo, profesiones, desempleo, pobreza, horfandad, ancianidad, salubridad, accidentes, calamidades; todo lo positivo y lo negativo, lo productivo y lo improductivo".[26]

De acuerdo a nuestro interés de estudio, la ciencia de la policía al referirse al territorio y habitación, conforme a la clasificación hecha por Von Justi a este respecto, encontramos que dice: Debemos entonces barbechar el suelo, tomar nota de su naturaleza y cualidades, y arreglar el recinto urbano de la manera más ventajosa para el público, al efecto, se talarán los árboles útiles, se desecarán pantanos, se tomarán providencias contra inundaciones. Con relación a ésta últimas, el Barón Von Biefeld señaló que las medidas preventivas son específicas pero inciertas, porque "el tipo de paisaje es determinante, tanto orográfica como hidrográficamente. Las inundaciones, por tanto, son menos previsibles que otras catástrofes naturales que la policía debe precaver, pero que no impida que se hagan obras hidráulicas que cuando menos hagan su efecto menos dramático, si bien es imposible prescribir reglas fijas".[27]

Mas adelante Von Justi agrega que para que un asentamiento urbano funcione debe ser conocido completamente para en una palabra "sacar partido de todo". Lo anterior indica simple y sencillamente en este sentido prevención de seguridad. En lo referente a las ciudades aconseja que al efecto la policía debe reglar la dimensión y ubicuidad de las ciudades, planeándolas conforme la extensión del territorio, porque cuando son muy grandes dañan a la agricultura, cuando son muchas, entran en desproporción con las mercaderías producidas. Asimismo, el tamaño de una ciudad debe estar en proporción al comercio y la ganadería. Por cuanto a las calles, puertas, plazas, mercados y demás lugares que comprenden el espacio público Von Justi aconseja que deben ser proporcionados a la extensión de la ciudad.

Además una ciudad debe tomar en cuenta la economía y lo sanitario agrega: "La ciudad debe ser bien construida en un sentido arquitectónico y de ingeniería civil, y también ser cómoda para sus habitantes, y todavía más en lo particular, los edificios en donde se congrega el público tales como los de los tribunales, iglesias, mercados, almacenes y escuelas. Asimismo, la

[25] Ibídem.
[26] Idem. pág. 216.
[27] Idem. pág. 219.

ciudad debe ser hermosa por lo que se debe evitar que las "casas de plebeyos", dice Justi, sean construídas por "capricho", en lugar de atender, los principios del arte de la construcción.

Von Justi toca también lo relativo a la prevención de incendios, aconsejando que no se levanten casas y edificios con materiales flamables. Sin embargo, quien mejor ha tratado este problema es el Barón Von Biefeld, quien estudia los incendios como parte de la policía de seguridad, más concretamente lo relativo a la prevención de los daños a los bienes particulares. Biefeld sostiene que las mismas previsiones encaminadas a la comodidad y al ornato de la ciudad, son la base de las medidas precautorias de los incendios, a saber, calles amplias, casas sólidas. En los edificios públicos debe haber un aljibe anexo para ser usado en caso de incendio y ser situado de modo tal que al ser abierto, apague de golpe el fuego. La policía debe vigilar que en las casas particulares no se hallen materiales flamables y pólvora, hacer que sus moradores dispongan de recipientes de agua y materiales útiles para apagar el fuego. Biefeld, que reseña con gran detalle las medidas preventivas contra incendios, nos da con éstas, a pocas luces una idea bien clara de las formas como la policía había previsto el combate al fuego, a lo que debemos agregar las causas, asimismo previsibles. Según su propia impresión, "los incendios comienzan por causa del mal estado de los hornos y chimeneas; en tal caso, cuando se enteren de la posibilidad de que ocurra un incendio, deben dar parte para que la policía ponga remedio inmediato. De mucha vida sería que en los campanarios de las iglesias y en las torres más altas hubiera vigías de día y de noche, atentos al comienzo de una conflagración y más todavía, como en las ciudades civilizadas establecer "cajas de fuego", o sea *asociaciones de vecinos* que con base en un fondo común sean capaces de combatir eficientemente el fuego, cuando se presenta".[28] Creemos que lo anterior reviste una gran importancia para nuestro estudio, ya que aquí se pueden ver muy claramente las medidas de seguridad que se adoptan en una ciudad contra los incendios, así como también los principios de la organización civil que es una de las preocupaciones de la ciencia de la policía, así como también es una de las partes medulares de este trabajo.

"Puede decirse en general, que una ciudad no puede subsistir sin policía, ella es la que contribuye a hacerla florecer",[29] y en ese sentido tenemos al

[28] Idem. págs. 221-222.
[29] Idem. pág. 223.

corregidor que es también quien se encarga de tener cuidado del "ornamento, lustre y aspecto de la ciudad"[30] porque el corregimiento es un "oficio público y muy necesario",[31] que se encarga de las obras públicas. Asimismo el corregidor está facultado al mantenimiento de los edificios públicos, tales como acueductos, albercas y de desaguar campos inundados, reparar caminos, cabildos, cárceles, alhóndigas, etcétera, como también demoler casas particulares para construir alguna plaza o mercado.

"Luego de una catástrofe, el corregidor está autorizado a forzar a los habitantes de la ciudad a reparar un edificio público o privado dañado, sea por efecto del fuego o por cualquier otra causa,"[32] y aquí como se puede observar el corregidor tenía una función de policía urbana.

Entre otras medidas de seguridad para las ciudades estan las que recomienda Castillo de Bobadilla. El señala que las calles sean rectas y amplias con objeto de permitir la fluidez del aire y colaborar con el ornato, así como evitar los aglomeramientos de gente en ellas. Además deben tomarse en cuenta los declives para que las aguas de lluvia no se estanquen y fluyan con libertad, con ello y con la ayuda de los vecinos siempre estarán aseadas.

Entre las medidas contra la contaminación y la preservación del medio ecológico están las que propone Foronda, el cual sugiere que: "La policía debe evitar que en las calles anden cerdos y gallinas, y se debe impedir que en la ciudad haya colmenas porque los habitantes corren el riesgo de ser picados por las abejas. También en los arrabales, junto a los "oficios inmundos" tales como tenerías, los hornos de fusión y fábricas de vidrio deben ponerse los "oficios ruidosos", como los herreros, herredores y calderos, tampoco se puede permitir que otros oficios se practiquen en las calles, porque entorpecen la circulación, afean su ornato y *corrompen el ambiente*".[33]

La policía debe prevenir accidentes a las personas producidos por rejas salientes, adornos de sillería que sobresalgan, etcétera. El hombre en suma, debe ser cuidadoso en la integridad de su persona, que es fundamental por ser la conservación de la vida, como también en sus comodidades. Por ello, el agua de lluvia debe fluir desde los techos por medio de tuberías de plomo, evitándose así que se formen goteras que incomoden a los habitantes de las ciudades y se arruinen los edificios. Los caballos no deberán atarse de las

[30] Ibídem.
[31] Ibídem.
[32] Idem. pág. 225.
[33] Idem. pág. 227.

rejas, las recuas no deben impedir el paso de las personas, se colocarán letrinas aseadas en los lugares públicos, se multará a quien arroje objetos por las ventanas, se alumbrarán calles y plazas... Estas providencias son inseparables de la buena policía y de la comodidad recíproca de los habitantes a tal grado juzga Foronda importante que la policía provea lo necesario para la comodidad de los ciudadanos, que la hace responsable de la eliminación de plagas perjudiciales como los ratones, chinches, culebras y hasta jabalíes y lobos, sin considerar exagerado con éstos dos que se atenta contra la fauna silvestre lo que evidentemente no es un propósito de la policía. Pero debemos justificar a Foronda, él lo único que desea es que la policía sirva con plenitud al hombre".[34]

Como se puede ver "Foronda es uno de los precursores de la defensa ecológica",[35] todo ésto, como ya se dijo, es para que los ciudadanos tengan una vida tranquila, segura y cómoda.

En lo referente a la salud pública, cuando Castillo de Bobadilla fue corregidor en Badajoz se instituyeron ciertas ordenanzas como las siguientes: "Penas que llaman de limpieza, contra vecinos que ensuciaban las calles y en verdad que es ésta muy buena policía y que se debería usar de ella donde fuese a propósito, que casi lo es en todas partes para limpieza de calles. El corregidor además de procurar que las calles estén libres de obstrucciones, debe vigilar que en ellas no haya nada que sea causa del mal olor, y de la corrupción y la pestilencia. En el acto, habrá de obligar a los vecinos a retirar esos materiales infecciosos, so pena de proceder contra ellos por medio de castigos, aunque se trate de clérigos que puedan ser compelidos a barrer a costa de su esfuerzo o hacienda".[36] Vemos que una de las actividades de la policía urbana era llevar a cabo labores de policía sanitaria, la cual es esencialmente preventiva. Castillo de Bobadilla sostenía que los males olores y materiales estancados se podían remover por medio de la construcción de una desagüe pluvial, así como que se debía compartir y multar a todos aquellos establecimientos que generaban inmundicias y ruido. Entre las medidas que proponía para los males olores era desecar lagunas y arroyos que pasaran cerca del poblado, lo mismo que las letrinas debían limpiarse a diario en las noches.

Castillo de Bobadilla consulta las obras de Francisco de Ripa, llamadas *tratados de la peste* y la de Caepolla, *tratado de servicios urbanos* que son

[34] Ibídem.
[35] Idem. pág. 228.
[36] Idem. pág. 235.

valiosos antecedentes de estudios sobre salud pública y la policía respectivamente.

Precursor de la policía urbana Castillo de Bobadilla, cuando era corregidor reglamentó: "la entrada y salida de la ciudad deben ser ajenas a las inmundicias",[37] "así como que se deben impedir los charcos de agua estancada y fétida que infeccionan el aire, al respecto los vecinos eran los responsables de colaborar con la limpieza general de las ciudades junto con el corregimiento ya que al tener limpia la ciudad él ganará muchas loas y al pueblo causará salud y contentamiento".[38]

En cuanto a medidas preventivas contra la contaminación: "toca a la policía precaver estos peligros, cuanto se puede hacer a este respecto por la policía consiste en tres puntos: precaver las enfermedades antes de nacer, procurar la curación de las que se han encendido y si son contagiosas, tomar todas las medidas posibles para detener el progreso. Los principales apoyos de la salud, insiste Delamore, son el aire que respiramos, la pureza del agua y la bondad de los alimentos. Es tarea de la policía cuidar que el aire, el agua y los alimentos no se corrompan para con ello preservar al público. Asimismo, toca a ella vigilar por la integridad moral de los médicos y boticarios, porque de su mano depende la curación de las enfermedades. Es la policía la que debe impedir el contacto entre lugares contaminados y lugares sanos; ella debe hospedar a los enfermos en lazaretos".[39] El aire como se puede observar es tarea de la policía sanitaria ya que éste "puede ser corrompido por los vapores y las exhalaciones provenientes de cadáveres, así como otros excrementos y estiércoles que perjudican la salud",[40] para ello propone la limpieza de las casas, calles y plazas, en las casas debe haber letrinas, retirar la basura y evitar que vivan animales dentro de ellas porque "causan putrefacción". Por cuanto al agua deben evitarse encharcamientos, incluso hacer una clasificación sobre su pureza a través de una jerarquización: agua de las fuentes, de la lluvia, de las cisternas, de los pozos y de los ríos, y a cada una se le debe dar un tratamiento y un uso distinto. En cuanto a los víveres, la policía sanitaria debe supervisar que éstos se encuentran en buenas condiciones y frescos para ser ingeridos sin peligro, como son la manteca, la carne, la leche, el harina, las frutas, las legumbres, el vino y la cerveza. Entre una de las precauciones mayores de la policía sanitaria estaban las epidemias, como la peste y el respecto se ordenaba: "El

[37] Idem. pág. 236.
[38] Ibídem.
[39] Idem. pág. 237.
[40] Ibídem.

aseo del interior de las casas, limpieza en ellas, procuración de la sanidad del agua de los ríos, precauciones relativas a la venta o transporte de los muebles y pertenencias de los enfermos, precauciones con respecto a las colgaduras de luto en las iglesias, remedio para la infección causada por los mendigos y medios para purificar y refrescar y el aire en tiempo de contagio. "Asimismo la policía debe mandar a todos los vecinos a arrojar agua adelante de sus puertas y hacer fuego en las calles los días que se mande"[41] o sea que en las casas, comunidades y hospitales se deben "facilitar los auxilios y remedios necesarios". para el caso de la peste, se debían tomar providencias especiales como: enterrar inmediatamente a los muertos, "purificar" las casas, mantener cuarentena y cerrar las fronteras.

Von Justi afirmaba que: "En general pertenece a la prudencia del gobierno, no sólo prevenir todo lo que tira a despoblar al Estado, sino también a obviar las desgracias y calamidades que afligen a los hombres",[42] tales como guerras, inundaciones, incendios que deben ser prevenidos, pero ésto ya no era incumbencia de la policía sanitaria, sino parte de la seguridad interior del Estado como veremos ahora.

Respecto a la seguridad interior, la función de la policía en la parte tocante a la administración de justicia era que el gobierno debe preservar el buen orden y la tranquilidad, y prevenir crímenes y violencias. En ello radica la seguridad interior del Estado que Justi cree tan importante para la felicidad de la sociedad. "La seguridad interior del Estado está fundada sobre la administración exacta de la justicia",[43] ya que una mala justicia perjudicaba al Estado, porque "el Soberano debe empeñarse en la administración de la justicia todas las leyes que hace a este objeto deben tener por fin afirmar y fortalecer al Estado y no atender, sino a la felicidad de los miembros que la componen".[44]

"La policía hace observar las leyes, vela por la seguridad pública, decide disputar entre comunidades y gremios y castigar la violación de los reglamentos, su único fin debe ser florecer el orden económico y mantener la tranquilidad y el buen orden entre los ciudadanos".[45]

[41] Idem. pág. 239.
[42] Idem. pág. 240.
[43] Idem. pág. 259.
[44] Ibídem.
[45] Ibídem.

Al referirse al orden público, la policía estaba facultada a "descubrir las conspiraciones que se forman y sofocarlas; en una palabra, de manejar las pasiones y los intereses particulares de los súbditos, de modo que todo concurra al bien del Estado. Ello no impedía que tratara de mantener la tranquilidad y orden, pero todo ello a través de leyes para su ejecución, por consiguiente, impedir alborotos, atentados, sediciones o extranjeros que quisieran introducir la zozobra en el país y se debía actuar con prudencia, rapidez y contundencia, mediante una vigilancia constante para "dar luego aviso al Soberano".[46]

Con lo anterior damos por terminado por el momento este punto relativo a la ciencia de la policía, no sin antes aclarar que su investigación es "apasionante" y "fascinante" para la ciencia política y la administración pública, porque gracias a ella podemos conocer y ubicar los antecedentes del objetivo de nuestro trabajo, sin ella jamás entenderíamos la verdadera función de la seguridad civil dentro de la administración pública (o sea corporativamente).

b) El arthasastra

Nos abocaremos en este inciso a exponer la obra de Kautilya como otra referencia histórica de los antecedentes de la seguridad civil. Vemos que desde tiempos muy antiguos ya existía la preocupación e interés por tomar medidas de protección contra calamidades y cómo se desarrollaban. El Arthasastra fue escrito entre 321 y 300 antes de nuestra era, durante el imperio Maurya de la India.* Arthasastra significa "La subsistencia de la humanidad" y el objetivo de la obra era mantener el poder conservando la riqueza. Su justificación fue asesorar al rey Chandragupta; su concepción sobre el Estado era que la fuerza estaba basada en el poder; su carácter fue de asesoría o consejo y la naturaleza de la obra fue como una especie de guía ó manual, compuesto por quince libros, cada uno dividido a su vez en diversos capítulos que abarcan una serie de temas tales como, el arte militar, economía, sociología, diplomacia, administración pública, etcétera, es en este último en donde centraremos nuestra atención, contenido en el libro II que trata sobre "Los deberes de los directores gubernamentales".

En lo relativo a la construcción de fuertes, Kautilya decía que "En los cuatro cuartos de las fronteras del reino se construirían fortificaciones de-

[46] Idem. pág. 260
* Kinder H. y Hilgeman: *Atlas Histórico Mundial.* Ed. Istmo, Madrid, 1979.

fensivas contra el enemigo en guerra, en tierras que sean naturalmente las mejor dispuestas para tal propósito: una fortificación acuática, tal como una isla enmedio del río; una planicie rodeada por tierra baja, una fortificación montañosa, tal como una comarca rocosa o una cueva; un desierto, como una campiña salvaje carente de agua y repleta de maleza creciendo en el suelo estéril; o una fortificación en un bosque, llena de aguzanieves, agua y malezas.

De éstas, las fortificaciones acuosas y montañosas son las más adecuadas para defender centros populosos, y las fortificaciones desérticas y boscosas son habitaciones en la soledad.

O no teniendo en tiempos de peligros, el rey puede hacer de su capital fortificada el asiento de su tesorería en el centro de su reino; en una localidad naturalmente apropiada para tal propósito, tal como la playa de la confluencia de dos ríos, un pozo profundo de agua perenne o de un lago o tanque, un fuerte en forma circular, rectangular o cuadrada, rodeado con un canal de agua artificial y conectado tanto por caminos terrestres como acuáticos que pueden ser construídos.

Alrededor de este fuerte, tres zanjas con un espacio intermedio de una danda (seis pies) entre cada una, de catorce y diez dandas respectivamente en anchura, cuadradas en su base con un tercio de anchura en la superficie, con lados construídos de piedras o ladrillos, llenas de agua en constante circulación o con agua extraída de alguna otra fuente y dotadas de cocodrilos y plantas de loto, serán construídas.

A una distancia de cuatro dandas (24 pies) de la zanja más recóndita, un muro, de seis dandas de altura y el doble de ancho, será erigido amontonando lodo hacia arriba y haciéndolo cuadrado en la base, ovalado en el centro, apisonado por elefantes y toros, y cultivados en él plantas y arbustos espinosos y ponzoñosos. Las rendijas del muro serán llenadas con tierra fresca".[47]

Continúa más adelante diciendo: "El pasaje para los corniajes estará hecho de troncos de palmeras o de losas amplias y gruesas de piedras con esferas como la cabeza de un mono, grabadas en su superficie, pero nunca de madera, ya que el fuego encuentra una feliz estancia en ella.

[47] Kautilya: Arthasastra. *Revista de Administración Pública No. 54.*. Ed. INAP, México, 1983, pág. 439.

Serán construídas las torres cuadradas de principio a fin y con escalera o rampa movible igual a su altura. En el espacio intermedio, midiendo 30 dandas, entre dos torres, se formará una amplia vía de edificios de dos pisos cubiertos por un techo y dos y medio veces a lo largo por lo ancho.

Entre la torre y la amplia vía habrá construído un Indrakosa, que está hecho de piezas cubiertas o de tablones de madera perforados, permitiendo asientos para tres arcos".[48] Respecto a las construcciones dentro del fuerte, éstas debían hacer una "demarcación dentro del fuerte se hará primero abriendo tres caminos reales de oeste a este y tres de sur a norte. El fuerte contendrá doce puertas, provistas con un camino terrestre y otro acuático, así como un pasaje secreto".[49] Asimismo, decía que "los edificios reales serán construídos en tierras fuertes".[50] En otras palabras, para tales efectos se recomendaba la seguridad ante todo, así como la protección de las ciudades con la serie de medidas expuestas.

Posteriormente, el autor habla respecto a los deberes de los "funcionarios públicos", aquí mencionaremos los deberes del director de la ciudad, que es donde encontramos algunas de las raíces de la función civil del gobierno, incluyendo la de la seguridad.

"Como tesorero general, el oficial a cargo de la ciudad capital (Nagaraka) vigilará los asuntos de la capital. Una gopa llevará las cuentas de diez casas, veinte casas o cuarenta casas, no sólo sobre la casta, gotra, nombre, ocupación de los hombres y mujeres en esas casas, sino que también dará fe de su ingreso y gasto"[51] lo que hoy en día vienen siendo los censos. Asimismo se llevaba el censo de los artesanos, mercaderes, vinateros, vendedores de comida y hasta el de las prostitutas.

Entre otros de los deberes que se debían observar estaban los de los viajeros que decía: "Los viajeros que vayan por una carretera o un camino menor se harán cargo de cualquier persona o a quien encuentren sufriendo de alguna herida o úlcera, o que esté en posesión de instrumentos destructivos o cansada o llevando una carga pesada o evitando tímidamente la presencia de otros, o padeciendo de mucho sueño, o cansada de una larga jornada, o

[48] Idem. págs. 438-439.
[49] Idem. pág. 441.
[50] Ibídem.
[51] Idem. pág. 516.

quien parezca ser un extranjero para el lugar, en lugares como el interior o el exterior de la capital, los templos de los dioses, los lugares de peregrinación o los cementerios.

"Los espías también buscarán personas sospechosas en el interior de las casas desiertas,en los talleres de las casas de los vinateros y vendedores de arroz y carne cocidos, en las casas de juego, y en la morada de los herejes.

"El encendimiento de fuego estará prohibido durante las dos partes medias del día dividido en cuatro partes iguales durante el verano, una multa de un octavo de pana será impuesta por encender fuego a tales horas.

"Si el propietario de una casa es sorprendido no teniendo listos con él cinco baldes de agua, un *Kubmha,* o un *drona,* una escalera, un hacha, una canasta de despejadero, un gancho (como los usados para conducir un elefante), pinzas y una bolsa de cuero será multado con un cuarto de pana".[52] Como se puede ver, son algunas medidas concretas de seguridad civil y las que también a continuación menciona nuestro autor: "cada dueño de casa deberá estar siempre presente (en la noche) a la puerta de su propia casa"[53] "Las vasijas llenas con agua serán mantenidas en cientos en fila y sin confusión, no sólo en las calles grandes y en lugares donde se encuentran cuatro caminos, sino también frente a los edificios reales".[54]

"Cualquier propietario de casa que no corra a dar su ayuda para extinguir el fuego de cualquier casa que se esté quemando será multado con 12 panas y un arrendatario que no corra a extinguir fuego será multado con seis panas.

"Cualquiera que descuidadamente prenda fuego a una casa, será multado con 54 panas; pero quien intencionalmente prenda fuego a una casa será arrojado al fuego".[55]

En cuanto a medidas de protección del ambiente están "a cualquiera que tire basura en la calle será castigado con una multa de un octavo de pana; cualquiera que ocasione que el lodo o el agua se amontonen en la calle será

[52] Idem. pág. 517.
[53] Idem. pág. 518.
[54] Ibídem.
[55] Ibídem.

multado con un cuarto de pana; cualquiera que cometa los delitos anteriores en el camino del rey, será multado con el doble de las multas anteriores.

"Cualquiera que excrete heces en los de peregrinaje, reservas de agua, templos o edificios reales será castigado con multas que se eleven de una pana en adelante según el orden de los delitos; pero cuando tales excreciones se deban al uso de medicinas o a una enfermedad no se impondrá ningún castigo.

"Cualquiera que arroje dentro de la ciudad el cadáver de animales, como un gato, perro, mangosta o serpiente, será multado con cinco panas; de animales como asno, camello, mula y res, será multado con seis panas; y un cuerpo humano será castigado con una multa de 50 panas.

"Cuando el cuerpo muerto sea sacado de una ciudad a través de una puerta que no sea la usual o prescrita o a través de un camino que no sea el prescrito, se impondrá la primera disposición; y a quienes guarden las puertas, a través de las cuales hayan sacado el cuerpo se les impondrá una multa de 200 panas. Cuando un cuerpo sea enterrado o cremado más allá de las tierras de entierro o cremación, se impondrá una multa de 12 panas.

"El intervalo entre seis nalikas (22/5 horas) después de la caída de al noche y seis nalikas antes del amanecer será el periodo en que la trompeta sonará prohibiendo movimiento de la gente. Habiendo sonado la trompeta, cualquiera que se mueva en la cercanía de los edificios reales durante las primeras o las últimas yama (¿tres horas?) del período será castigado con una multa de una pana y cuarto".[56] Es lo que viene siendo actualmente "el sereno" nada más que se ha ido modificando y es por excelencia una función de vigilancia o protección hacia la ciudadanía cuando ésta descansa. Dicho sea de paso, en México son los famosos "veladores" pero en España y en el México antiguo sí son y eran "los serenos". Al respecto prosigue, "aquellos que salgan en la noche a fin de atender el trabajo de la partera o por tratamiento médico, para sacar un cuerpo muerto a las tierras de cremación o entierro, o aquellos que vayan con una lámpara en la mano durante la noche, así como quienes salgan a visitar al oficial a cargo de la ciudad, o describir la causa del sonido de la trompeta, extinguir un connato de incendio bajo la autoridad de un pase, no serán arrestados.

"Durante las noches de movimiento libre, aquellos que se muevan disfrazados, quienes salgan aunque esté prohibido, así como quienes se muevan

[56] Ibídem.

con garrotes u otras armas en la mano, serán castigados en proporción a la gravedad de la falta.

"Aquellos vigilantes que detengan a quien no debieran detener, o que no detengan a quienes debieran detener serán castigados dos veces la cantidad de multa cobrada por salir fuera de tiempo"[57] entre otras funciones de seguridad del director de la ciudad están: "Cuando el oficial de la ciudad no haga un reporte al rey de cualquier disturbio nocturno de naturaleza animada o inanimada que haya ocurrido o cuando muestre descuido en el desempeño de su deber, será castigado en proporción a la gravedad de su crimen.

"Hará una inspección de las reservas de agua, de los caminos, de los pasajes ocultos para salir de la ciudad, de los fuertes, de los muros de los fuertes y de otros trabajos defensivos"[58] y para terminar con la obra de Kautilya, es increíble observar hasta dónde llega el grado de preocupación y cuidado de los deberes del director, "también guardará en su custodia cualquier cosa que se encuentre perdida, olvidada o dejada atrás por otros".[59]

Como se podrá apreciar con todo lo anteriormente expuesto, los deberes del director de la ciudad patentizan los elementos de la ciencia de la policía de tal suerte que están inmanentes en ella.

C) Al-Muqaddimah

Esta obra fue escrita entre los años de 1374-78 por el gran historiador *Ibn-Jaldúm,* compuesta por seis grandes libros que comprenden una serie de conocimientos acumulados a través de la historia en Cosmografía, Geografía, Consejos para el buen Gobierno, Sociología y Economía, fundamentalmente, escrita bajo un enfoque filosófico muy a su particular estilo.

Al-Muqaddimah significa "Historia Universal", cuyo objetivo era difundir sus experiencias y conocimientos para el manejo del buen gobierno, la justificación fue la de crear una "ciencia de la historia". La concepción sobre el Estado era un despotismo oriental, el carácter de la obra es narrativo y su naturaleza fue más que nada de tipo testimonial.

En el libro cuarto, capítulo XI, donde habla respecto a: "ciertas ciudades y urbes sobrepasan a otras en actividades lucrativas y por el bienestar de

[57] Idem. pág. 519.
[58] Ibídem.
[59] Ibídem

que en ellas se goce, ello se debe a la superioridad de su población".[60] Encontramos un principio básico de seguridad y solidaridad al decir que "es un hecho reconocido y comprobado que un solo individuo de la especie humana es incapaz de lograr su subsistencia, y que los hombres deben reunirse en sociedad y ayudarse mutuamente si quieren proporcionarse los medios de vivir".[61] Es importante destacar, a través de estos conceptos, que el hombre, volvemos a reiterar, siempre ha buscado su protección para la sobrevivencia, luego entonces es menester apuntar que crear mecanismos de seguridad para las ciudades, no es nuevo, sino tan antiguo como estas obras que exponemos.

En el capítulo I, del libro cuarto, que se refiere a las condiciones para la fundación de poblados y ciudades dice: "el fundar ciudades y construir casas de habitación es uno de los impulsos que se recibe en la vida sedentaria, estado al que uno se deja llevar por el amor al bienestar y al reposo. Para que ésto tenga ocasión, la tribu debe haber pasado por la vida nómada y sentido hondamente todos los deseos que nacen en ese estado",[62] y prosigue diciendo: "Para erigir una ciudad" se precisa reunir obreros en gran número y trabajadores que pudieran ayudar".[63] Continúa: "La ciudad una vez construída y acabada conforme al designio del fundador y las exigencias del clima y del suelo, tendrá igual duración que el reino".[64] Más adelante dice: "En efecto, cuando las gentes del campo han alcanzado el más alto grado de comodidad y riqueza de que son capaces, aspiran a la tranquilidad y el reposo, lo cual, además, es inherente a la naturaleza del hombre y van a establecerse en las ciudades y capitales en donde se propaga su casta".[65] Una vez formulados dichos planteamientos, en el capítulo V, del mismo libro aborda un hecho muy importante que es: "sobre las condiciones que se precisa tener en cuenta al fundar una ciudad y acerca de las consecuencias que la falta de previsión en esta materia puede producir".[66] Ibn-Jaldúm, ya tomaba en cuenta desde aquel entonces el factor previsión para los asentamientos humanos y al respecto aconsejaba: "Las ciudades son emplazamientos en donde los pueblos se instalan permanentemente; tal sucede cuando ellos han alcanzado el objetivo que tenían en propósito, o sea, el disfrute del bienestar y satisfacer las exigencias del lujo. El deseo de la tranquilidad y el

[60] Ibn-Jaldúm: *Introducción a la Historia Universal* (Al-Muqaddimah). Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1977, pág. 639.
[61] Ibídem.
[62] Idem. pág. 609.
[63] Ibídem.
[64] Ibídem.
[65] Ibídem.
[66] Idem. pág. 617.

reposo los estimula a construir viviendas con la intención de fijar su residencia, ahora bien, puesto que las ciudades han de servir de hogar de residencia y de refugio, debe atenderse (al fundarlas) a cuanta providencia conducente a la seguridad de la comunidad contra los ataques del enemigo y facilitar el acceso de los objetos y comodidades de que el pueblo tiene menester. Para que una ciudad se halle al abrigo de sorpresas, debe haber un cerco de murallas que rodee el conjunto de casas y ocupar el emplazamiento un punto invulnerable de fácil defensa.

"Debe construirse, ya sea sobre la cima de una montaña abrupta, o sobre una península de mar o de un río a efecto de no poderla franquear sino por medio de un puente o en barco. De este modo, estará bien fuerte y presentará grandes dificultades a las tentativas de un enemigo.

"Para que una ciudad está preservada contra las influencias deletéreas de la atmósfera, es necesario levantarla en un lugar donde el aire es puro y no propenso a las enfermedades. Si el aire es inmóvil y de mala calidad o si la ciudad está situada en las inmediaciones de aguas corrompidas, de exhalaciones fétidas o de pantanos insalubres, la infección de las cercanías se introducirá allí prontamente y propagará las enfermedades entre todos los seres vivientes que esa ciudad encierra. Ello es un hecho que se puede observar todos los días. Las ciudades que se han construído sin haber tomado en consideración la calidad del aire están expuestas a enfermedades muy frecuentes".[67]

Al igual que los demás autores, Ibn-Jaldúm incluye la preservación del medio ecológico en su obra como una medida de prevención para la salud. Así pues, continúa más adelante diciendo: "para facilitar a los citadinos el goce de las comodidades de la vida, se hace necesario atender a varias cuestiones y, en primer lugar, el agua. Pues la ciudad debe estar ubicada sobre la ribera de un río o en la proximidad de varios manantiales puros y abundantes. El agua es una cosa de primera necesidad y su cercanía ahorra muchas fatigas a los habitantes para abastecerse de ella. Es una gran ventaja para el público tener el agua a su alcance. Las adyacencias de la ciudad deben ofrecer buenos pasturajes: todo jefe de familia suele tener en su casa ciertos animales domésticos, para la procreación, la leche y la montura. Dichos animales, ineludiblemente, requieren pastura, y si ésta se encuentra buena en las inmediaciones de la ciudad, resulta muy cómodo

[67] Ibidem.

para los habitantes y les evitaría el trabajo de llevar sus ganados a largas distancias. Debe asimismo, prestarse atención a que hubiere (en las mismas cercanías) terrenos apropiados para el cultivo: los cereales constituyen la alimentación fundamental (de hombres y animales), y si hay campos labrantíos cerca de la ciudad, facilitarían bastante las labores agrícolas y el transporte de granos. La ciudad debe contar igualmente en sus inmediaciones con un bosque donde pudiera proveerse de leña y vigas para las construcciones. Pues el bosque es un recurso del que toda la gente tiene menester, es preciso para la combustión y no es posible abstenerse de las tablas para formar techos de las casas; además muchos utensilios de primera necesidad se hacen de madera. La proximidad del mar es asimismo de procurarse si se quiere traer de países lejanos artículos de algún menester; más esto no es un requisito tan importante como los anteriores. Por lo demás, todas esas condiciones se modifican conforme a la necesidad de las cosas y los menesteres de los habitantes".[68]

Como se puede apreciar al fundar una ciudad se pensaba en todos los detalles para su buen funcionamiento, asimismo se pensaba que junto a la ciudad debían existir zonas agrícolas para el cultivo, como lo hace precisamente el gobierno suizo actualmente. En cuanto a la "comprensión de la planeación de los asentamientos humanos" para los usos del suelo, prohibe los asentamientos en zonas destinadas para el cultivo cerca de las ciudades, como se recordara en el capítulo anterior.

En lo referente a la protección de la ciudad, nuestro autor aconsejaba que "en las comarcas marítimas, toda ciudad que se construye cerca de la orilla del mar debe estar ubicada sobre una colina alta o tener en sus adyacencias varios poblados que pudieran socorrerla en los casos que fuere atacada improvisadamente. Una ciudad marítima que no tiene en sus cercanías una numerosa población compuesta por tribus animadas por un fuerte espíritu de solidaridad proveniente de su asabiya y que no esté situada sobre una colina de difícil acceso, estará muy expuesta a ser sorprendida en ataques nocturnos. El enemigo podrá acometerla por medio de su flota, y causarle grandes daños, confiado en que la ciudad no será socorrida y en que los habitantes, acostumbrados ya a vivir en muelle, se han vuelto incapaces de defenderse a sí mismos, y ya no pueden contarse entre los hombres de guerra. Tales son las ciudades de Alejandría en oriente y de Trípoli, de Bona o Bone y de Salé en occidente. Pero si la ciudad tiene en sus cercanías tribus o

[68] Idem. pág. 619.

poblados que pudieran reunirlos prontamente y hacerles venir en su auxilio, o si los los caminos por donde se llega a ella ofrecen obstáculos al avance de un enemigo, lo que resulta cuando está ubicada sobre el flanco de un cerro o cima de una montaña, estará al abrigo del ataque; el enemigo renunciaría a la esperanza de sorprenderla. Sabiendo las dificultades que el terreno opondría a su marcha y convencido de que *la ciudad recibirá pronto socorro*".[69] Como se puede apreciar nuevamente, refleja la preocupación por proteger con estas medidas a la población civil, para ponerla a salvo de posibles ataques, como otra de las condiciones que deberán tomarse en cuanta para la fundación de una ciudad.

Para terminar con nuestro autor, diremos que siempre tuvo la idea de hacer prevalecer el interés de la sociedad civil sobre la sociedad política. Esto nos debe poner a reflexionar sobre la verdadera importancia que tiene buscar su seguridad y no dejarla a la suerte o pasarla a segundo plano, ya que es obligación del gobierno cuidar a su población y dice textualmente al respecto: "Los hombres reunidos en sociedad adoptan la influencia de ciertas leyes hechas dentro del interés general, pues el uno es muy diferente al otro. Según los mismos filósofos, la 'ciudad perfecta' no ha de existir, sino muy raramente o difícil del todo, y sì la toman por tema de sus discusiones, es únicamente como una hipótesis y una simple suposición.

"El sistema de gobierno 'Siasa' fundado en la razón se aplica de dos maneras. En la primera, se tienen desde luego en consideración los intereses del público, luego los del soberano, cuyo dominio se precisa sostener".[70]

Sin embargo, hay que señalar que las dos obras expuestas, no son las únicas que tratan cuestiones sobre la seguridad de la población y medìdas de protección, pero si las consideramos como de las más representativas en este sentido, sobre todo porque son dos obras clásicas que se encuentran enmarcadas dentro de lo que es la ciencia de la policía, que es el verdadero origen de la función de la seguridad civil en el gobierno.

d) Otras referencias históricas

Dentro de este apartado incluiremos una especie de miscelánea de hechos históricos, con el fin de tener una visión general a este respecto.

[69] Idem. pág. 619-620.
[70] Idem. pág. 543.

Desgraciadamente no nos podemos quedar solamente exponiendo aspectos históricos, no obstante, aquí presentaremos brevemente algunos de los que creemos más significativos para darnos una mejor idea de cómo se fue originando la seguridad civil a lo largo del tiempo y con ello, terminar con este capítulo, además nos servirá en un momento dado para reforzar el planteamiento del objetivo de la investigación.

Algunas crónicas sobre Constantinopla relatan por ejemplo que para proteger a la ciudad se hizo levantar una muralla que costó una generación de trabajo del año 413 al 447 y nos describen que se construyó con mucha escrupulosidad y casi perfecta pues "en el lado más alejado de la muralla, había un foso de 60 pies de anchura y 22 de profundidad, que el enemigo tendría que atravesar a nado o tender un puente sólo para llegar a la primera muralla, más bien baja, tras la cual, los arqueros, agazapados, perfectamente protegidos, podían dispararle.

"Aunque se tomara la primera muralla, existía una segunda de 27 pies de altura, y detrás todavía una tercera, la mayor y más fuerte de todas, con torres de 60 pies desde las cuales los hombres podían disparar sus flechas y las catapultas lanzar piedras. Esta última muralla aguantó todos los intentos de abrir brecha en ella por la fuerza (no así por traición) durante mil años, y aún ahora 500 años después de que cediera, sus ruinas continúan siendo impresionantes."[71] La muralla tenía una extensión de 13 millas.

Ponemos de ejemplo Constantinopla porque en su época fue realmente una ciudad modelo en todos los sentidos aunque muchos historiadores occidentales se han encargado de desacreditarla. Pero quien lea una opinión imparcial, se dará cuenta de todo lo contrario, es por eso que sería injusto no incluirla en este trabajo por el tema que estamos tratando. Más adelante la crónica nos dice que era una ciudad de aproximadamente un millón de habitantes por el año 537, mientras las demás ciudades en Europa ni siquiera podían albergar medio millón de personas. Constantinopla contaba con todos los servicios como "hospitales, lugares de beneficiencia para los pobres, alumbrado público, brigadas contra incendios, abastecimientos de

[71] Isaac Asimov: *Constantinopla*. Ed. Alianza, Madrid. 1983, pág. 47.

agua fresca, alcantarillado, estadios, iglesias y hasta obras de arte cubiertas de oro fueron posteriormente saqueadas".[72]

"También estaba bien preparada para la guerra, tras aquellas millas de murallas se guardaban prudentemente cisternas de agua y graneros llenos para el caso de algún cerco.

"Una gran cadena se podía extender en la entrada del cuerno dorado, cuando fuera necesario, para no dejar penetrar a las naves enemigas. Ya fuera en paz o en guerra, Constantinopla se convirtió en la ciudad más opulenta y mejor organizada que había existido en la tierra hasta aquellos tiempos".[73]

Una de las innovaciones de mayor alcance de carácter administrativo-militar durante el gobierno de Heraclio, que bien vale la pena exponer como una forma de organización a través de la descentralización de funciones y cuyo contenido pasó a occidente, fue la reestructuración del imperio en subdivisiones que fueron llamadas *temas* (del término griego aplicado a una división de tropas), con el fin de hacer más eficaz el funcionamiento del imperio que consistió en que "cada *tema* estaba bajo el control de un gobernador militar con funciones civiles subordinadas, se dieron granjas a los soldados en forma de concesiones hereditarias. Se garantizaba la tierra para la familia con tal de que cada generación fuera educada para servir en el ejército. El intento tenía como fin crear una población de sólidos campesinos-soldados, y en cierta medida prosperó, en especial, en Asia Menor, donde sirvió como reserva de excelentes militares durante cuatro siglos".[74]

Asimismo, reforzaba a su vez al imperio insertando la función civil dentro del mismo gobierno haciéndola participar en ella. Como se puede ver, fue una especie de organización civil a manera de autogestión para ayudar a resolver los problemas del imperio y resolver los propios de la población.

Pasando a otra referencia histórica, nos encontramos ahora con la labor de los famosos "serenos" que es una función por excelencia de la ciencia de la policía para auxiliar a la población. Los orígenes de los "serenos" no sabemos a ciencia cierta hasta cuando se remontan, quizá aparecieron los primeros en el siglo XVIII en España, posteriormente se instituyeron en la

[72] Idem. pág. 75.
[73] Ibídem.
[74] Idem. pág. 103-104.

Nueva España, pues gracias a algunas crónicas, sabemos hoy en día de sus actividades, como las que relata el ilustrísimo Antonio García Cubas, en su libro titulado **El libro de mis recuerdos,** en donde dice que en 1853, los "serenos" eran los "custodios del orden" a partir de las 11 de la noche, cuando el reloj de la catedral indicaba dicha hora y "pitaban" cada hora seguido de un grito "¡Las doce y sereno!" Así hasta las seis de la mañana cuando terminaba su ronda. Precisamente se llamaban "serenos" porque vigilaban que todo estuviera en serenidad durante las noches. La crónica describe que los "serenos" eran personas que tenían un farol en la mano, en la otra un garrote y en el cinto una espada, además había "cabos de serenos" que tenían la misma indumentaria, pero andaban a caballo.

Los "serenos" dejaron de serlo en México después de la revolución para dar paso a los "veladores" que conocemos hoy en día, cuyo funcionamiento es igual al del "sereno", organizados uno por cada manzana o barrio bajo las órdenes de un "comandante" de zona y adscritos como "policías auxiliares".

En España la tradición del "sereno" aún sigue vigente, interrumpida en 1974 pero restableciéndose nuevamente a partir de 1986. "Pertrechados con un silbato de trino, matraca y un aerosol que contiene gas lacrimógeno".[75]

El gobierno español actual los volvió a instituir debido al aumento de delitos "menores", provocado por el consumo de drogas entre la juventud española y al desempleo creciente pues "es el país que tiene la tasa de desempleo más alta de toda Europa Occidental".[76] La función de los "serenos" es fundamentalmente "salvaguardar la tranquilidad nocturna", integrados en una corporación como policías auxiliares y organizados por barrios, tal y como sucede aquí con los "veladores".

Otra de las crónicas de este capítulo digna de mencionarse por el contenido de disposiciones que se aplicaron en materia de seguridad civil, es aquella que narra lo sucedido en la ciudad de México el 28 de marzo de 1787 publicada en la "Gaceta de México" del 17 de abril de 1787.

"Que el día 28 del pasado marzo a las once y cuarto de la mañana, sobrevino en aquella ciudad el primer terremoto con el mayor ímpetu y duración de cerca de cinco minutos, con cuya novedad el corregidor y alcaldes que se hallaban en audiencia en las casas reales, bajaron a la plaza mayor, y repi-

[75] Periódico Excélsior. Agosto de 1986.
[76] Ibidem.

tiendo inmediatamente el segundo con menos ímpetu, comenzaron a ocurrir cuadrillas de gentes y familias a dicha plaza y al mismo tiempo a notarse los estragos de la ciudad por los de las dichas casas reales, pues siendo uno de los edificios más grandes, fuerte y nuevo, se descubrían abiertas sus paredes y desquiciadas sus cornisas, de que temerosos de su total ruina los reos de la cárcel situada en su centro, clamaban a su vista por auxilio, de que informado el corregidor y lleno de conmiseración y de espíritu, comenzó por una parte a animar y a aquietar a voces a la plebe, y por la otra a tomar providencias... Inmediatamente, en atención al desamparo en que se veían las casas y tiendas, hizo publicar un bando imponiendo la pena de muerte para el que robara la cosa más mínima, y mandó, asimismo, juntar el resto de la milicia con acuerdo del comandante militar, para acudir a lo necesario, e hizo comparecer a los médicos y cirujanos para atender a donde el caso pidiera el auxilio de éstos, y dio otras varias oportunas providencias que acordó en juntas con el Ayuntamiento, diputados y otros sujetos de distinción, señalando a éstos para que en los nueve cuarteles en que dividió la ciudad, cuidasen y rondasen de día y de noche para evitar robos y demás excesos, cerrando las casas que encontrasen abiertas, y obligando a salir para las plazuelas a los que hubiesen quedado habitándolas, asegurándoles de lo providenciado para evitarles pérdidas en sus bienes; dispuso asimismo lo conducente, para que tanto por la ciudad como por sus cercanías no faltase el necesario alimento del pan y demás víveres a los precios regulares y de siempre, ordenando que la alhóndiga proveyese las semillas necesarias; cuyas oportunas providencias se renovaron en los días que ocurrieron desde el citado miércoles 28 hasta el 3 del corriente (abril), en que las participó al Superior Gobierno, en cuyo primero día no cesaron los temblores sino con muy cortos intervalos, y de este modo amaneció el jueves 29, en que por mayor seguridad de los reos, se franqueó al corregidor la cárcel ecleseástica llamada la perpetua, a la que se pasaron con el resguardo de tropa correspondiente. Se hizo en este día (además), reconocimiento de edificios y se dispuso quitar todos los tejados para la mayor seguridad de la gente que había en las calles, sin haber dejado de experimentar continuos movimientos, unos con ímpetu y otros sin él, mismos que siguieron el viernes 30, con más intrepidez, hasta las once y media del día que cesaron; y volvieron a continuar a las cuatro de la tarde más recios, y entre ellos uno fuertísimo (sic) y más que el primero, a las once de la noche, que derribó parte de las cornisas de las ventanas cercanas a las casas reales y varios tabiques con que se hallaban tapeadas las otras, con otros estragos, continuándose los movimientos posteriormente hasta el amanecer del sábado 31 en que se sintió algún vaivén. En la tarde de este día, dadas las cinco, después de un grande huracán siguió un fuertísimo aguacero, y habiéndose divulgado la

voz de que había reventado el cerro nombrado San Felipe, distante una legua de la ciudad, que en concepto de la plebe está lleno de agua por dimanar de él varias vertientes... fue tanto y tan general el terror y espanto de que se ocuparon las gentes, que abandonando sus barracas, chozas y jacalillos, huían confusamente por los caminos para otros cerros, clamando misericordia, de que sorprendido el corregidor, dispuso lo conveniente para atajar la fuga y saber lo cierto de la funesta noticia, que por fin salió falsa, y con ésto se consiguió alguna quietud. Venida la noche sólo se experimentaron algunos vaivenes, y lo mismo en el domingo primero del corriente.

"El siguiente lunes se sintió un mediano temblor y en este día acordó el corregidor en una junta, elegir para cada una de las seis o siete plazuelas que se hallan en los barrios de la ciudad, dos sujetos distinguidos, a quienes se dio jurisdicción para el gobierno económico y provicional de ellos... El resto del mismo día lunes y su noche se pasaron con alguna serenidad, la que duró hasta el martes 3 del corriente, en que a las diez de la mañana repitió otro terremoto más vigoroso y duradero que los anteriores, el cual puso los edificios, ya tan quebrantados, en la última ruina; dejó sumamente maltratados la catedral, el convento de la Merced y otros de los más magníficos; echó al suelo una de las torres de la referida iglesia de San Francisco, dejó esta inservible, y la otra torre casi rompiéndola, habiéndose libertado unos pobres que al pie de la que cayó se pusieron a hacer oración.

"Casi todas las familias que habitaban las casas de la ciudad se hallan viviendo en las plazuelas, despoblados y campos de las cercanías en las portátiles que han fabricado, y el ilustrísimo señor obispo con su familia permanece en una que está cercana a su palacio obispal, y el corregidor en la mayor, en donde está pronto a lo que llama su atención, la que dedicó desde el principio con no menos desvelo y exigencia, para el resguardo y seguridad de los reales intereses que se custodian..."[77]

[77] Universidad de México. Revista No. 431, diciembre, México, 1986, págs. 25-26.

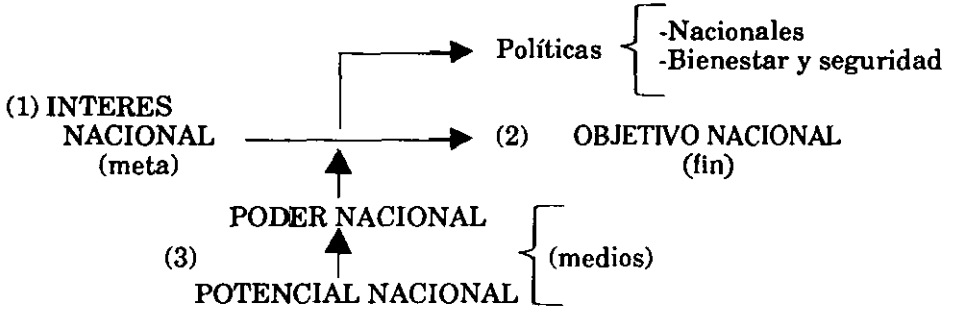
CONCEPTUALIZACION DE LA SEGURIDAD CIVIL 31
1. Interés nacional 35
2. Objetivos nacionales 36
3. Potencial y poder nacional 37
4. Política nacional 41
   a) Política de bienestar
   b) Política de seguridad integral
      - Seguridad nacional
      - Seguridad civil

Conceptualización de la Seguridad Civil

Para contextualizar el término de Seguridad Civil, conviene conocer y diferenciar algunos conceptos básicos relacionados con el tema central a fin de esquematizar dicho término; de otra manera sería difícil ubicarlo. Para abordar el tema, es necesario empezar por un breve repaso, sin entrar en detalles ni abstracciones teóricas, de las siguientes definiciones: Estado, nación, Estado y nación conjuntamente, gobierno y por último fuerza armada. Una vez definidos y diferenciados los conceptos, estamos en posibilidad de seguir con la investigación y tener puntos referenciales.

Debemos saber y conocer qué es el interés nacional del Estado, el cual se supone vendría siendo la "meta" del Estado. Con base en el interés nacional, el Estado llega a precisar y definir el objetivo nacional que sería el "fin" del propio Estado, pero para alcanzar la meta y posteriormente llegar al fin, es necesario contar con los "medios" que serían en este caso el poder nacional y el potencial nacional con que cuenta el Estado, compuestos a su vez, tanto el poder como el potencial nacional por las "políticas" nacionales que sirven para llevar a cabo los medios que son fundamentales para no confundir el bienestar y la seguridad nacional. Sin embargo, antes de continuar es necesario aclarar que la seguridad civil no es parte integrante de la seguridad nacional, porque ésta tiene básicamente un enfoque militar y de inteligencia a diferencia de la seguridad civil, que va enfocada a la participación ciudadana. Es por ello que se encuentra paralela a ésta, como una política más del Estado y es aquí a donde se quería llegar para conceptualizar el término de la seguridad civil con objeto de no confundir ambos tipos de seguridad.

Se esquematiza a continuación lo descrito en el párrafo anterior:



Empezaremos el tema con algunas definiciones, sin embargo, antes de presentarlas, es necesario aclarar que serán expuestas desde un enfoque estrictamente de la Ciencia política y no desde la Jurídica, ya que la investigación tiene un punto de vista predominantemente de la Ciencia política. Claro está, sin descuidar los aspectos jurídicos que más adelante veremos en uno de los subsecuentes capítulos.

a) Estado

Hobbes nos dice en el *Leviatán* que: "el Estado es el protector de la vida de sus súbditos, el último fundamento "racional" de su Seguridad Colectiva."[78] Es decir, "Frente a la inminencia colectiva de la propia muerte, allí donde reina la guerra de todos contra todos, la fundación del Estado instaurando la paz y la seguridad física de la Sociedad Civil".[79] El *Leviatán* asegura la vida en paz de sus súbditos. En otras palabras, el Estado de Hobbes es la seguridad de la sociedad civil.

El Estado surge cuando los individuos de una colectividad de organizan en forma efectiva, se dan una estructura jurídica con un órgano de gobierno y un territorio concreto sobre el cual ejercen su acción.

Se desprende que los elementos esenciales del Estado son: población, territorio, estructura jurídica, autoridad. La finalidad esencial de la organiza-

[78] Hobbes Thomas. *Leviatán o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil.* Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1960, pág. 88.
[79] Idem. pág. 76.

ción de la sociedad bajo la forma estatal es el bien común, hacia cuya obtención se supone, en nuestros días, dirige su acción en general.

Desde un punto de vista sociológico, "es la agrupación de hombres que poseen conciencia de su conducta recíproca y han formulado un sistema de normas. Desde el punto de vista jurídico, el Estado se presenta como una estructura normativa".[80]

Otra definición de Estado, desde un enfoque marxista: "Es la expresión política del poder de una clase o un bloque de clases y estratos sociales por medio de un conjunto de instituciones que ejercen la función de asegurar la permanencia de la estructura económica en el marco de una limitación territorial dada".[81] Luego entonces el Estado no representa a los intereses de toda la sociedad.

b) Nación

La nación es una comunidad cultural y anímica decantada por la historia; una realidad espiritual basada en tradiciones e ideales compartidos.

Los elementos esenciales que le sirven de base son: La tradición, la cultura, la comunidad de raza, la lengua, vida económica y territorio.

El vínculo fundamental, el elemento esencial en la constitución de la nacionalidad es de orden psicológico, que se finca a la par en la historia y en el futuro. La comunidad de recuerdos, de tradiciones, el pasado con sus glorias e infortunios, la comunidad de necesidades presentes y aspiraciones para lo porvenir, la certeza de un sentido común.

c) Estado y nación

Entre los conceptos de Estado y nación hay vinculaciones, pero que no llegan a identificarlos, a menos que se les explique de la siguiente manera: El Estado es un concepto político-jurídico, la nación es un concepto sociológico. La nación es el fenómeno social donde surge de hecho el Estado. El Estado es el instrumento político de las clases opresoras cuya función básica consiste en mantener los sistemas de explotación imperantes en tanto que

[80] Antonio Cavalla Rojas. *Antología, Geopolítica y Seguridad Nacional en América.* Lecturas Universitarias, Ed. UNAM, 1979, México, pág. 336-337.

[81] Roger Bartra. *Breve Diccionario de Sociología Marxista.* Ed. Grijalbo, Colección 7a. No. 127, México, 1973, pág. 71.

la nación es el producto en un momento dado de la expresión de los estados nacionales bugueses como consecuencia del desarrollo de las fuerzas del capitalismo de explotación, estableciendo naciones colonialistas e imperialistas."[82]

d) Gobierno

"El gobierno es un elemento primordial del Estado, sin este elemento podrá existir la nación, pero no el Estado. Las sociedades organizadas no pueden desenvolverse sino mediante un régimen de autoridad que ordene los esfuerzos comunes, reciba y aplique los medios; analizar ésto es gobernar. El poder es el medio que permite imponer la autoridad por un grupo, aún mediante la fuerza coercitiva para aquellos que resistan sus mandatos. El poder no puede existir sin un sujeto concreto, ya sea persona física o moral, por lo que el ordenamiento jurídico prescribe quién es el titular del poder, o sea, cuál es la forma de gobierno, dicho sea de paso, representa a la clase opresora.

"Hay un concepto amplio sobre lo que se entiende por gobierno y otro restringido, estricto: En sentido amplio, gobierno es sinónimo de poder supremo en una nación, es decir, que es la legislación, ejecución y hasta debe comprender la administración de justicia porque ésta también es obra de ejecución. La justicia es la aplicación de la ley cuando se vulnera en sus aspectos prohibitivos o imperativos.

"En sentido estricto, gobierno es el ejercicio del poder político y también el órgano encargado de ejecutar leyes. Por ello, ordinariamente, se entiende por gobierno el poder ejecutivo. Desdoblando este concepto restringido, se denomina gobierno no solamente a la función de administrar, sino también al mismo órgano supremo de la administración pública. Resumiendo, diremos que: el gobierno es la organización que personifica al Estado para la realización de sus fines de bienestar general y seguridad integral, tanto en el campo externo como en el interno".[83]

e) Fuerza Armada

La fuerza armada es un instrumento fundamental del Estado; no se confunde con éste, sino que actúa dentro de la esfera del sustento y defensa del

[82] Idem. pág. 72.
[83] Antonio Cavalla Rojas. *Antología, Geopolítica y Seguridad Nacional en América.* Lecturas Universitarias. Ed. UNAM. 1979, pág. 338.

ordenamiento normativo, de la integridad del territorio y de la soberanía nacional.

Ella es organizada por el Estado con carácter permanente y en el ámbito nacional, para hacer posible la seguridad integral; significa, en un caso extremo, la utilización que legitimiza la fuerza, de la violencia para asegurar la supervivencia del Estado y sus instituciones, fuere quien fuere que los ponga en peligro.

La fuerza armada pertenece al Estado en cuanto es uno de sus pilares básicos y garantía del ordenamiento normativo; pertenece a la nación, en cuanto está integrada, en cada país, por ciudadanos. La fuerza armada es un elemento del gobierno por la esencia misma de su función, en cuanto en éste se concreta al poder de impérium y el ejercicio de la soberanía.

1. Interés Nacional

El interés nacional, viene siendo la "meta" del Estado y es un concepto cuya interpretación no es general ni uniforme, pero que, sin embargo, tiene la suficiente significación para justificar el haber sido adoptado como instrumento analítico y prescriptivo. La vaguedad del concepto deriva de diversos factores. En primer término, nacional es un vocablo que hace referencia tanto a la nación como al Estado siendo imaginable, naturalmente, que los intereses de una y otro pudieran ser interpretados como no coincidentes en un momento determinado. Por otra parte, el concepto puede ser utilizado como herramienta de acción política para proponer y justificar determinadas orientaciones, según del Estado que se trate, pero también como instrumento de análisis para el examen y la aplicación de una política exterior.

Otra distinción fundamental depende de si se considera que el interés nacional puede ser definido objetivamente o si es solamente la expresión de preferencias subjetivas. Para los partidarios del segundo criterio el estudio del proceso de decisión es el fundamental, en tanto que para los del primero, muchos otros factores deben ser examinados.

El interés nacional permite, entre otras cosas, una definición de las aspiraciones máximas de un pueblo; la comparación entre ellas y las políticas que se vienen desarrollando; establecer criterios para la evaluación de la política general del Estado y fundamentar las determinaciones adoptadas en el nivel gobierno.

De esas diferentes finalidades surgen en forma correlativa diferentes maneras de entender el interés nacional. Así, puede señalarse la existencia de aspiraciones o la concreción de tales en objetivos que pueden ser operacionalmente perseguidos mediante acción política. Paralelamente, puede identificarse en forma de interés nacional básicamente explicativa, la cual puede ser utilizada políticamente con fines polémicos.

Entre el nivel aspiracional y el operativo del interés nacional existen algunas importantes diferencias. El primero se traduce generalmente en objetivos a largo plazo en los que influyen poderosamente factores históricos e ideológicos y aún cuando dan cierta orientación, pueden no ser coherentes entre ellos y, en parte, hasta contradictorios. Usualmente, además, no van acompañados de estudio, programación, ni análisis de costos financieros o políticos.

En el plano operacional, el interés nacional se presenta como la preocupación inmediata del gobierno y se expresa en términos de objetivos, políticas, estrategias y metas programadas y presupuestadas. Los factores de necesidad, urgencias, capacidad real, etcétera, pasan a ser decisivos. Algunas veces se programan como objetivos máximos y mínimos. Naturalmente, los primeros se aproximan a las aspiraciones.

La distancia entre uno y otro nivel es un factor importante y muestra, en los análisis comparativos, las capacidades y la voluntad política con los que pueden ser perseguidos. Evidentemente, la eficacia viene a ser la relación entre el nivel de aspiraciones y el de las realizaciones. Como se sabe, suele existir un gran vacío entre propósitos generales como desarrollo o soberanía y el conjunto de políticas que los gobiernos están en aptitud de poner en práctica para su logro.

2. Objetivos Nacionales

Los objetivos nacionales, son los "fines" que persigue el Estado; tratar de definir lo que se entiende por objetivos nacionales no resulta tarea fácil. Ellos constituyen, evidentemente, formas de concreción de las aspiraciones nacionales y, como tales son susceptibles de hacerse realidad a través de un proceso de decisión, programación y acción política.

Una definición del Colegio Interamericano de Defensa de los Estados Unidos, señala lo siguiente:

Objetivos nacionales específicos. No son necesariamente permanentes y algunas veces no se pueden lograr en su totalidad.

Pueden ser de naturaleza relativamente transitoria. Deben ser asuntos de la más alta consideración para la seguridad del Estado. La realización de los objetivos nacionales específicos debe eliminar los obstáculos o fomentar el progreso hacia el logro de los objetivos nacionales básicos.

Los fines del Estado deben imperiosamente concretarse en objetivos que la nación debe alcanzar. Tales son los objetivos nacionales, expresión de las aspiraciones o intereses de la naturaleza histórico-política de la nación, teniendo en cuenta las necesidades, situaciones, posibilidades y peculiaridades de las misma.

Por las características de los fines, los objetivos nacionales engloban dos finalidades; materializándose, en los objetivos específicos de bienestar y de seguridad.

3. Potencial y Poder Nacional

El potencial y el poder nacional, son los "medios" con que cuenta el Estado para lograr su objetivo. "La doctrina del Centro de Altos Estudios Militares del Perú (CAEM), define el potencial nacional como la resultante de todas las fuerzas materiales y espirituales con que cuenta un Estado para la consecución de sus objetivos nacionales y la posibilidad de desarrollarlas y disponer de ellas en lo futuro".[84] En la mayoría de los colegios de guerra el término que se emplea es el de poder nacional.

"Hay una diferencia fundamental entre los dos conceptos. Etimológicamente la voz potencia implica capacidades y posibilidades que pueden ser eventualmente utilizadas. Potencial pertenece o concierne a potencia; lleva en sí la idea de poder producir, de la fuerza y de la facultad de emplearla. El vocablo convenga al ejercicio de propio poder; vale decir, en función de los intereses que se persiguen.

"A diferencia del potencial que puede considerarse como algo cuyo orden de magnitud puede ser susceptible de acrecentamiento por propia iniciativa, el

[84] Idem. pág. 353.

poder resulta un fenómeno que surge esencialmente de una relación entre, por lo menos, dos unidades políticas.

"La historia está llena de errores en la apreciación del poder generalmente por haberlo subestimado. Bástenos tomar los ejemplos más recientes: en la Segunda Guerra Mundial, Alemania y Japón subestimaron el poder de Estados Unidos; en la guerra que se libró en Vietnam, Estados Unidos subestimó la capacidad del Vietcong para concebir y conducir un nuevo tipo de guerra, al mismo tiempo la más primitiva y la más típica de nuestra época: la guerra revolucionaria; los grandes países industrializados e Israel subestimaron la habilidad de los países árabes luego de la cuarta guerra árabe-israelí.

"La obtención o mantenimiento de los objetivos nacionales es esencialmente función de la calidad del potencial nacional y del poder nacional, para prevalecer sobre el poder de otras entidades. El potencial nacional está constituido por los medios y elementos que utilizados armónicamente permiten alcanzar y preservar los objetivos nacionales y consecuentemente el desarrollo potencial nacional no constituye un fin sino un medio para alcanzarlos.

"El valor, la capacidad de un potencial nacional, es función de sus aspectos positivos y negativos en un momento dado. Las vulnerabilidades existentes, es decir, los elementos deficitarios y carencias en relación con las necesidades, afectan la aptitud del potencial nacional para hacer frente a los obstáculos que se oponen a la consecución de los objetivos nacionales".[85]

Factores potenciales: Los estudios del CAEM llegan a la conclusión de que son cuatro los factores constitutivos del potencial los que mantienen entre sí estrecha interdependencia:

- El Humano y económico: factores determinantes y esenciales.
- El físico y el político, con su ordenamiento jurídico de influencia.

a) El factor humano

Comprende a todos los habitantes del país. "El tamaño de la población es uno de los elementos sobre los cuales descansa el poder nacional; pero no es

[85] Idem. págs. 353-354.

suficiente conocer la cantidad total de población, también es necesario conocer la distribución por edades para determinar concretamente la incidencia del factor población sobre el potencial nacional, además del volumen de la población y su repartición por edades habrán de tenerse en cuenta los factores de capacidad económica, cohesión social y de otra naturaleza, nivel cultural y cívico, carácter nacional, tradición, satisfacción con el sistema político-social, etcétera."[86]

b) El factor económico

"El factor económico es el que crea los bienes y servicios que se requieren para satisfacer las necesidades de bienestar y seguridad.

"Dentro de este factor un elemento primordial en nuestros días es la capacidad industrial".[87] Sin ella no se puede decir que un país está en primer plano.

c) El factor físico

"Comprende el territorio nacional o el medio en que desenvuelve sus actividades la población".[88] El factor físico reviste gran significación así como su posición estratégica, y los recursos naturales con que cuenta, "tanto en la paz como en la guerra el poder depende cada día más del control sobre los recursos naturales y las materias primas".[89] La falta de control sobre éstos expone al país a un índice alto de vulnerabilidad.

En síntesis, "el factor físico comprende dos elementos sustantivos: la ubicación y los recursos. El primero influye en la orientación general de las actividad económica y tiene gran significación en cuanto a la vinculación política. El segundo constituye un factor potencial de dependencia o de liberación en la medida en que puedan ser razonablemente explotados".[90]

d) El factor político y ordenamiento jurídico

"Comprende la organización y la acción política propia.

Dentro de este factor los elementos más importantes son la estabilidad política, y la madurez cívica. Sin estabilidad política es difícil que la acción del

[86] Idem. págs. 355-356.
[87] Idem. pág. 356.
[88] Idem. pág. 359.
[89] Idem. pág. 360.
[90] Idem. pág. 361.

Estado goce de la continuidad necesaria para alcanzar los objetivos nacionales".[91]

Sin embargo, de acuerdo a los cuatro factores mencionados existen errores en la apreciación del potencial, por ello, deben constantemente evaluarse para no perder dicha apreciación porque como dice Morgenthau: "el error reside en que las potencias, una vez que llegan al pináculo del poder, les resulta difícil comprender que ya lo han perdido".[92] Asimismo "cada factor debe guardar su respectiva jerarquía y su valoración en la forma más ajustada posible, sin perder de vista que las apreciaciones deben ser actualizadas y proyectadas a los probables desarrollos del potencial".[93]

En relación a las características del concepto de potencial nacional, diremos que en síntesis éstas son:

- Un medio del Estado para alcanzar los objetivos nacionales.
- Una realidad compleja de medios y por razones metodológicas se consideran factores separables en cuatro.
- No existe una fórmula absoluta para medir el potencial, su valor es relativo y constantemente debe irse ajustando para ser evaluado.
- Es fundamentalmente dinámico, porque experimenta cambios constantes.
- La capacidad en un momento dado está en función de sus recursos y carencias materiales y de otro tipo.

Como corolario de estas características se desprende que al Estado le compete:

"Conocer la posibilidad del potencial nacional, identificando sus aspectos negativos y positivos para planear la acción estatal" y "desarrollar el potencial nacional".[94]

Ahora bien, el poder se basa en el potencial, pero no es ni su equivalente ni su estricta correlación.

[91] Ibídem.
[92] Idem. pág. 361.
[93] Idem. pág. 362.
[94] Idem. págs. 362-363.

4. Política Nacional

Una vez analizados el interés nacional, los objetivos nacionales, el poder y el potencial nacional, ahora toca exponer la política nacional, que es una derivación de todo lo anterior. Hemos expresado ya que es obligación del Estado promover la conquista de los objetivos nacionales que se derivan del interés nacional y que el potencial es la fuente de medios de que se vale para lograrlos. Ahora debemos señalar que la acción del Estado va siempre en pos de un objetivo, pero para actuar con eficacia, como ya se ha dicho, es requisito previo convertir valores, intereses y aspiraciones nacionales en objetivos concretos.

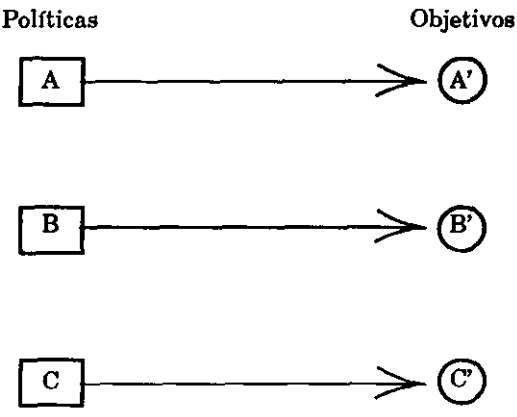
Dentro de esta secuencia estamos ya en condiciones de definir lo que se entiende por política nacional o política general, pudiendo afirmar que:

- Es el arte de gobernar un Estado para lograr y mantener sus objetivos nacionales; o
- Es la acción del Estado para lograr sus fines a través de la realización de sus objetivos nacionales.

De acuerdo con estas definiciones coincidentes se tiene que convenir que si la política es la acción encaminada a alcanzar un objetivo, *habrá tantas políticas como objetivos se tengan.*

El proceso de planeamiento estratégico, es "la acción del Estado para lograr sus fines alcanzando los objetivos nacionales, se lleva a cabo mediante su política general. Pero si bien en su esencia la política general es única, en las acciones para lograr los fines tiene que referirse a situaciones y campos específicos y diferentes por lo cual la política general se realiza conceptualmente a través de dos políticas fundamentales: la política de bienestar general y la política de seguridad. Tanto la política de bienestar como la de seguridad, engloban diversos aspectos sobre los cuales hay que actuar, dando lugar a diferenciar las acciones como políticas derivadas de las primeras, referidas a los aspectos específicos y que tienen sus propias finalidades particulares y sus objetivos los que, en sí, son los objetivos políticos que se concretan en los programas de gobierno".[95]

[95] Idem. págs. 363-364.



La decisión política está en función para la obtención de los objetivos nacionales.

¿Cómo debe proceder el gobierno para alcanzar los objetivos nacionales?

Para el investigador Antonio Cavalla: "Al gobierno le compete formular y realizar la política nacional; en sus decisiones deben incluirse el esclarecimiento de tres procesos fundamentales:

- Formular los objetivos nacionales inmediatos o políticos teniendo en cuenta las presiones dominantes y el valor del potencial nacional.
- Determinar con precisión y claridad la naturaleza de la acción a tomar.
- Determinar la cantidad del potencial nacional que será aplicada para lograr los objetivos nacionales.

"La naturaleza de tales prioridades es, naturalmente, asunto de la competencia interna de cada Estado. Lo importante es que sean establecidas de manera tal que se orienten a la consecución de los fines del Estado que, en nuestros días, se van agrupando en dos sectores considerados casi universalmente como esenciales: el desarrollo y la seguridad".[96]

[96] Idem. pág. 368.

Políticas de bienestar y de seguridad integral

a) Política de bienestar

Dentro de las políticas prioritarias del Estado está la política de desarrollo del bienestar general de la población, a este respecto se expresa que:

"Bienestar es la satisfacción de las necesidades de la persona humana. El grado de satisfacción de las necesidades es el que determina los niveles de vida para los integrantes de una nación. El nivel de vida es en sí una realidad compleja que reune una gran variedad de componentes, algunos de los cuales pueden medirse directamente mediante indicadores estadísticos, mientras que otros sólo pueden evaluarse cualitativamente.

"En las Naciones Unidas se ha aceptado la siguiente lista de componentes del nivel de vida: salud, consumo de alimentos y nutrición, educación, empleo y condiciones de trabajo, vivienda, seguridad social, vestuario, entretenimiento y libertades humanas.

"Frente a un determinado interés nacional en el campo del bienestar es necesario formular metas concretas capaces de promover o alcanzar dicho interés; dichas metas constituirán los objetivos nacionales inmediatos o políticos de bienestar",[97] luego entonces, no es propósito de este trabajo el extenderse sobre la validez o no de este tipo de planteamientos, pero sería imprudente no advertir que en circunstancias de cambios extraordinariamente dinámicos, rápidos y sustantivos en el ámbito interno de cada Estado y en el panorama internacional, la imagen de la organización futura del mundo no puede percibirse aún con claridad.

b) Política de seguridad integral

Dentro de otras de las políticas prioritarias que debe observar el Estado para alcanzar sus objetivos nacionales está la política de seguridad, "Definir lo que significa seguridad es tarea sumamente compleja. Tradicionalmente hablar de seguridad nacional era hablar de seguridad militar, de poderío militar y, consecuentemente, se le restringía al campo castrense. En tiempos recientes, la cuestión de la seguridad nacional ha asumido dimensiones más amplias hasta incluir el juego de todos los factores políticos, económicos y

[97] Idem. págs. 368-369.

sociales, abarcando tanto el campo interno como el externo, sea en la paz como en la guerra, por lo cual se le llama con propiedad seguridad integral.

"Es así como la seguridad nacional ya no es hoy una función privativa o exclusiva de la fuerza armada, sino una responsabilidad del gobierno en su conjunto, a la vez que fuente de obligación permanente tanto para los gobernantes como para los gobernados. Todos los ciudadanos son, pues, responsables por la seguridad de su país",[98] en este caso sería lo que significa la seguridad civil.

El término seguridad nacional con frecuencia se emplea como sinónimo de defensa nacional, lo cual es inapropiado puesto que aquél es un concepto más amplio al punto que incluye el de defensa nacional. La responsabilidad de la defensa nacional recae fundamentalmente en las fuerzas armadas, en tanto que la seguridad es responsabilidad de todos.

La seguridad nacional debe buscarse a través de acciones relacionada en los diversos campos del potencial a fin de eliminar las presiones contrarias existentes o previsibles.

Así, para Walter Lippmann, "una nación está segura... en la medida en que no esté en peligro de tener que sacrificar valores esenciales, si desea evitar la guerra; y es capaz, en caso de ser desafiada, de mantener tales valores por medio de la victoria".[99]

La defensa nacional resulta de un conjunto de acciones concretas que deben ser programadas, especialmente en el campo militar, para coadyuvar al logro de los objetivos nacionales que la seguridad nacional pretende proteger dentro del ambiente dinámico y cambiante que caracteriza los ámbitos interno y externo.

Se dijo que una de las finalidades del Estado es el bienestar general, pero para conseguir dicho bienestar, reflejo de sus intereses y aspiraciones, un Estado debe eliminar las presiones contrarias. La consecución del bienestar general requiere pues el establecimiento de un sistema de protección capaz de garantizar la acción del Estado, en el logro de sus objetivos, es decir, el pleno ejercicio de la soberanía, que significa libertad, independencia e integridad territorial.

[98] Idem. pág. 369.
[99] Ibídem.

En este sentido, la seguridad debe entenderse como un valor intermedio que los estados pueden tener en mayor o menor medida, y que tratan de incrementar *no per se*, sino por la garantía de protección que representa para el logro de sus objetivos.

Para asegurar un interés vital, es necesario formular metas concretas capaces de garantizar su protección y eliminar las presiones dominantes; dichas metas constituirán los objetivos nacionales de seguridad.

Podemos definir, "la seguridad nacional como la situación en la cual nuestros objetivos nacionales se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales, tanto internas como externas; y por defensa nacional debe entenderse las medidas que el Estado adopta para lograr la seguridad nacional; consecuentemente, la defensa nacional no constituye un fin en sí mismo sino un medio para lograr la seguridad nacional, que a su vez, según hemos visto, es un valor intermedio para la consecución y mantenimiento de los objetivos nacionales.

"La seguridad puede entenderse en un sentido objetivo como la ausencia de amenazas a valores esenciales y en un sentido subjetivo como la ausencia de temor de que tales valores sean atacados. No obstante, teniendo en cuenta la importancia de la percepción para la apreciación de una determinada situación internacional, la diferencia entre una y otra no es tan clara.

"En este sentido no puede ignorarse que algunos estudiosos consideran la seguridad como un valor constante pero, desde luego, desigualmente repartido. Así, el incremento de la seguridad de una nación, generalmente es obtenido a expensas de la seguridad de otra u otras o, en todo caso, está sometido al riesgo de ser considerado como una provocación. Un medio eficaz de aumentar la seguridad de las naciones sería alcanzar una relación más justa entre las sociedades desarrolladas y las sociedades en desarrollo, así como fortalecer los procedimientos para la solución pacífica de los diferendos".[100] Luego entonces, los objetivos nacionales inmediatos o políticos, pueden desdoblarse en objetivos nacionales de bienestar y en objetivos nacionales de seguridad.

La política nacional no es otra cosa que la acción del Estado para alcanzar y mantener los objetivos nacionales: en consecuencia, puede admitirse que la política nacional comprende:

[100] Idem. págs. 370-371.

- Una política de bienestar general, encaminada a alcanzar los objetivos nacionales inmediatos en ese ámbito, cuyas medidas se concretan en diferentes reformas estructurales y acciones político-administrativas en todos los sectores de la vida nacional. Esta política en la mayoría de los países se denomina política de desarrollo.
- Una política de seguridad integral, encaminada a alcanzar los objetivos nacionales de seguridad que permitan garantizar la búsqueda de la solución de los problemas socio-económicos, eliminando las presiones dominantes tanto en el campo externo como en el interno, y cuyas medidas tienen íntima relación con las anteriores, al tiempo que garantiza la integridad territorial y la soberanía e independencia de la nación.

Es función de la política de seguridad nacional orientar la preparación y adecuar conveniente, oportunamente y en tiempo útil, el potencial nacional como instrumento integral de la acción estratégica y concebir y conducir, tanto interna como externamente, en la paz o en la guerra, las acciones estratégicas necesarias para eliminar o neutralizar los antagonismos que se opongan a la obtención o mantenimiento de los objetivos nacionales. *Una política de seguridad nacional abarca la defensa global de las instituciones y la consecución de las aspiraciones nacionales.* En consecuencia y en su acepción más amplia, una política de seguridad nacional es sinónimo de estrategia nacional.

La primera busca incrementar el potencial nacional; la segunda está encaminada a preservar dicho potencial. La primera se refleja en la acción dinámica encaminada a alcanzar el bienestar de la comunidad; la segunda tiende a crear un cierto grado de garantía para asegurar la permanencia de dicho bienestar y la identidad nacional.

Los conceptos de desarrollo y seguridad están permanente y estrechamente unidos. Sin desarrollo no hay seguridad y viceversa, la falta de desarrollo atenta contra la seguridad y la falta de ésta atenta contra las posibilidades de alcanzar aquél.

El Centro de Altos Estudios Militares del Perú (CAEM) expresa: "estas políticas son concomitantes y se diferencían en sus fines, objetivos, acciones y medios".[101] En efecto, hay una estrecha interdependencia entre ambas políticas y así, cuando el Estado al desarrollar la infraestructura del país

[101] Idem. pág. 372.

construye una carretera, o un puerto, realizaciones que por su naturaleza están básicamente orientadas al bienestar, debe al mismo tiempo contemplar la conveniencia de su empleo para los fines de seguridad nacional.

Dentro de la relación conflicto-cooperación que es propia de la vinculación internacional, algunos de los objetivos de seguridad podrán alcanzarse empleando exclusivamente medios pacíficos; lo que el CAEM denomina "luchas", conflictos. Estos objetivos se denominan objetivos de conflicto y pertenecen a cualquiera de los dominios: político, económico, psicosocial y aún al militar. Muchas veces es necesario fijar etapas sucesivas para alcanzarlos; a cada una de éstas se les denomina objetivos de conflicto actuales porque realmente están al alcance de la capacidad del potencial nacional en determinada época.

Por otro lado, algunos objetivos de seguridad sólo podrán ser alcanzados mediante la acción violenta: la guerra. A estos objetivos se les denominan objetivos de guerra.

Existiendo dos tipos de objetivos de seguridad, puede admitirse a su vez que la política de seguridad comprende:

- "Una política de seguridad sin guerra; empleo pacífico del potencial; los conflictos (las luchas); encaminada a alcanzar los objetivos de conflicto y cuando corresponde, los objetivos actuales, a fin de garantizar la libertad de acción para el logro del bienestar nacional. Estas se denominan políticas de conflicto.
- Una política de guerra, empleo violento del potencial, encaminada a alcanzar los objetivos de guerra cuando, a pesar del empleo de los procedimientos pacíficos del potencial, subsisten oposiciones que constituyen amenazas a la soberanía y a los intereses vitales de la nación.

"En síntesis, los Estados en su acción para conseguir sus objetivos nacionales, pueden dar lugar a oposiciones de las que surgen presiones, fuerzas capaces de impedir o dificultar dicha acción. Estas presiones son susceptibles de ser reducidas, neutralizadas o eliminadas por las vías de acción pacífica o violenta, identificadas como conflictos y guerra, lo que significa que la seguridad nacional sólo visa la guerra en una situación eventual".[102]

[102] Idem. págs. 371-373.

"En resumen, hemos tratado el tema de la política de seguridad integral, señalando sus fundamentos, sus objetivos, y la fuente de sus medios. Sus aspectos esenciales pueden sintetizarse en que: Todo Estado, fijados sus objetivos nacionales y sus correspondientes objetivos políticos y luego de trazada la política general, encontrará oposiciones de todo orden para alcanzar los primeros. Cuando las oposiciones, por su intensidad y oportunidad adquieren un alto valor y ponen por lo tanto en peligro los objetivos nacionales y la ejecución de la política general trazada, surgirán problemas de seguridad que deberán ser enfrentados con una política adecuada que se denomina política de seguridad. Paralelamente con esta política existe otra que mediante el desarrollo, procura impulsar a la nación en todos los campos de su actividad, a fin de permitirle el logro de los objetivos políticos y consecuentemente los objetivos nacionales. Esta política denominada política de bienestar y que a nivel gobierno se denomina política de desarrollo, encuentra garantía y posibilidades de ejecución en la política de seguridad formulada precisamente para vencer las resistencias y oposiciones que pretenden frustarla.

"Debe tenerse en cuenta, por último, que en la estructura actual de la sociedad internacional, es el potencial nacional la fuente básica de la cual los Estados obtienen los recursos para su política de bienestar y seguridad. Como no hay Estado en el mundo donde sobren tales recursos, la tarea esencial del gobierno es la determinación de la correcta proporción que debe ser asignada a una u otra política. Tal decisión no es ni puede ser fácil puesto que el error en uno u otro sentido retarda el desarrollo o compromete la seguridad y generalmente los dos.

"Se puede afirmar que actualmente están más interrelacionados el desarrollo y la seguridad. Esto compromete la responsabilidad de todos los sectores de la población con respecto a la seguridad integral y, naturalmente en forma específica la de los mandos de los institutos militares y la de los sectores más responsables y preparados de la civilidad todos los cuales, en conjunto deben profundizar el examen de estos temas que interesan a la supervivencia y al desarrollo de la nación".[103]

Seguridad Nacional

En este punto veremos su definición, su finalidad; una exposición breve del sistema de seguridad nacional y la relación seguridad nacional-desarrollo. Sin embargo, empezaremos primero por presentar un esquema a grandes

[103] Idem. págs. 373-374.

rasgos de un sistema de seguridad nacional, para tener una idea general de su funcionamiento y posteriormente entrar en materia.

"Entre los intereses vitales adquiere mayor relevancia el de la "supervivencia", es decir, el hacer posible la continuidad en el tiempo y el espacio dentro de condiciones existenciales adecuadas.

"Así la supervivencia constituye la finalidad fundamental del Estado e impone dos objetivos básicos: desarrollo y seguridad, ambos son determinantes y condicionan el proceso evolutivo de la nación que como organismo vivo y eternamente cambiante, puede crecer, mejorar, estancarse o decaer.

"Una situación en que tal cambio se hace evidente corresponde al tránsito de un periodo histórico a otro, es allí cuando la modificación más o menos rápida o violenta de valores, organización, institucionalidad poder, etcétera, afecta la condición del Estado, llegando en extremos a significar la desaparición.

"A través de tan serias contingencias, en sus posibilidades de permanencia o evolución positiva, serán factores fundamentales el grado de desarrollo alcanzado, la conciencia de seguridad de su pueblo y la eficacia del sistema que la materializa.

"El desarrollo tiende al incremento del poder nacional, al mejoramiento de la posición del país en el ámbito internacional y a asegurar a la población en general y al individuo en particular un modo de vida adecuado y digno, como consecuencia de un creciente progreso moral y material.

"Por estas razones el Estado debe crear un sistema de seguridad con la capacidad suficiente para preservar el modo de vida y la autodeterminación de la comunidad nacional, impidiendo el sometimiento material y espiritual de su pueblo; es decir, asegurar la independencia política y la integridad de la nación.

"En consecuencia, cada Estado debe afrontar su seguridad nacional organizando sus recursos, y con el esfuerzo, la voluntad y la conciencia de su pueblo, en una común tarea de colectiva responsabilidad".[104]

Seguridad nacional: "es la capacidad del Estado para garantizar su supervivencia, manteniendo su soberanía e independencia material y espiritual, preservando su forma de vida y posibilitando el logro de sus objetivos fundamentales",[105] sin embargo, también es menester incluir la concepción que tiene el Estado mexicano sobre seguridad nacional y afirmar en este sentido que: "se sustenta en la preservación de su identidad y en el desarrollo integral del país como un instrumento para garantizar el orden interno del país fundado en la vigencia de la Constitución General de la República y el Estado de Derecho que de ella emana.

"En lo externo postula una política de seguridad nacional basada en los propósitos y acciones en favor de la paz y la justicia, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos, así como en la cooperación y solidaridad internacionales".[106] Por otro lado "Es la reafirmación del poder propio, a costa de la integridad y soberanía de otros estados nacionales".[107]

"Las fuerzas armadas contribuyen eficazmente a la seguridad nacional. Además buscan el mejoramiento del nivel de vida en todos los órdenes promoviendo la vigorización de las instituciones establecidas para la atención de sus necesidades".[108] En términos generales ésta es la concepción que tiene el Estado mexicano, ya que no podía pasar por alto algo tan importante, pues es necesario conocer su punto de vista.

La finalidad primordial de la seguridad nacional es garantizar la supervivencia de la nación dentro de la comunidad internacional como un ente libre, autónomo e independiente, es decir, como un "Estado soberano". La seguridad nacional debe permitir y asegurar la efectiva materialización de las condiciones básicas que permitan a la nación cumplir con su misión histórica, con autodeterminación, integridad nacional, prosperidad y prestigio.

[104] Idem. págs. 305-306.
[105] Idem. pág. 307.
[106] *Documentos Básicos.* Declaración de principios, programas de acción y Estatutos del Partido Revolucionario Institucional.
[107] Ibídem.
[108] Ibídem.

Este libre desarrollo de un Estado, sin interferencias foráneas, con pleno ejercicio de su soberanía e independencia, es lo que busca la seguridad nacional, mediante la coordinación de todas sus actividades entre las cuales se encuentra un respaldo potencial capaz de disuadir o de actuar ante una emergencia bélica o posible desastre.

El concepto de seguridad nacional no está orientado única y exclusivamente a su empleo en un conflicto bélico, sino que su labor es previa, buscando fundamentalmente la situación, el o los presuntos adversarios y la solución de conflictos por medios pacíficos con el respaldo potencial necesario y suficiente.

De la finalidad principal de la seguridad nacional, se deducen tareas como:

"Establecimiento y perfeccionamiento de un sistema de seguridad nacional que contemple una estructura orgánica eficiente y funcional.

- Detección oportuna de antagonismos y riesgos reales o potenciales del país.
- Fortalecimiento del poder nacional y eliminación de sus vulnerabilidades.
- Fijación de objetivos y selección de prioridades en el esfuerzo de la seguridad nacional.
- Coordinación de los organismos del Estado y actividades nacionales.
- Acción político-estratégica para la preservación y consecución de los objetivos nacionales.
- Creación de conciencia nacional de seguridad.

"La seguridad nacional defenderá satisfactoriamente cuando las vulnerabilidades que presenta el Estado en los campos político, económico, psicosocial y militar sean eliminados o neutralizados y por consiguiente, aquél se encuentre en condiciones de responder a las amenazas de cualquier antagonista, real o potencial, adaptándose a las condiciones y plazos derivados de la situación nacional e internacional".[109]

Una vez ubicada su finalidad, las premisas de un sistema de seguridad nacional estarían dadas más o menos de la siguiente forma:

[109] Antonio Cavalla Rojas: *Antología, Geopolítica y Seguridad Nacional en América.* Lecturas Universitarias. Ed. UNAM, México, 1979, págs. 307-308.

"Se ha establecido que la seguridad nacional es una función de gobierno que comprende la organización de una nación para posibilitar su desarrollo con pleno ejercicio de su soberanía e independencia.

"Se dice que es una función de gobierno ya que trata del empleo de todas las fuerzas vivas de una nación y sólo aquél tiene la autoridad y capacidad para hacerlo, coordinando las acciones necesarias.

"Es una función primaria, ya que no sólo posibilita el desarrollo nacional, sino que también debe asegurarlo contra agresiones foráneas, permitiendo incluso la obtención de elementos fundamentales para la supervivencia nacional.

"Para dar una visión general señalaremos esquemáticamente lo esencial; así, los factores básicos de la seguridad nacional son:

- Organizaciones adecuadas, se refiere a instituciones eficientes y fuertes.
- Determinación de responsabilidades; de acuerdo a las áreas de competencia.
- Existencia de conciencia de seguridad nacional; para toda la ciudadanía.
- Planificación de actividades para desarrollarlas.

"La existencia de un sistema de seguridad nacional, comprende un conjunto armónico, ordenado y funcional de los siguientes elementos:

- Doctrina de seguridad nacional; supone la formulación de una teoría.
- Estructura orgánica: supone una organización.
- Objetivos nacionales: supone precisar o definir éstos.
- Poder nacional; supone la utilización de los recursos.
- Estrategia nacional; supone el modo de abordarlo.
- Política de seguridad nacional; supone la acción concreta para llevarla a cabo.

La efectividad del sistema se basa en su capacidad de abarcar, encauzar y dirigir todas las actividades de la nación comprendiendo los siguientes campos de acción:

- Interno, con los diferentes grupos sociales y el funcionamiento de las instituciones básicas del Estado.
- Externo, con las relaciones internacionales y el funcionamiento del servicio exterior.

- Económico-financiero, con producción, comercio, finanzas, energía y transporte.
- Psicosocial, con los factores morales y psicológicos de la población, educación, salud, relaciones laborales, asistencia y prevención social.
- Militar, con las actividades específicas de las fuerzas armadas y aquellas relacionadas con su participación activa en la vida nacional.

"La adopción de un sistema de seguridad nacional no significa en modo alguno una situación de permanente movilización, sino que por el contrario es una fórmula que da al país un grado de seguridad conveniente, estimula e impulsa en forma ordenada y armónica el desarrollo nacional, eliminando vulnerabilidades, duplicidad o desajustes y que le permite fortalecerse globalmente, en forma progresiva y con los sacrificios mínimos indispensables".[110]

Con base en el punto anteriormente expuesto, tenemos entonces la dualidad existente: seguridad nacional - desarrollo nacional en donde: "Existe una absoluta interdependencia entre desarrollo y seguridad, no siendo posible el uno sin la otra: sólo la justa ecuación nos posibilitará el instrumento adecuado para enfrentar los momentos de crisis .

"En las naciones subdesarrolladas y dependientes que confrontan cotidianamente presiones sociales, producto de la miseria y el atraso económico, surgirán tensiones, intranquilidad, perturbaciones y los peligros de guerra que incluso podrán comprometer a los países más desarrollados. Por lo tanto, mientras exista inestabilidad en un país, habrá consecuentemente inseguridad.

"Sólo el desarrollo integral de esos países posibilitará un alto grado de paz y seguridad en general, para ello, es necesario definir los objetivos del desarrollo:

- "Mayor autonomía económica, por la explotación de los recursos nacionales naturales, la industrialización, el comercio y la tecnología.
- Permanencia de la libertad y autodeterminación individual en un contexto de igualdad y obediencia a las normas legales de la comunidad.
- Mejoramiento intelectual y espiritual, por el cultivo de las ciencias, las artes, las manifestaciones culturales y la religiosidad.
- Satisfacción de las necesidades sociales vitales, con un nivel de vida digno, en un plano de justicia social, con conciencia comunitaria.

[110] Idem. págs. 308-309.

"Luego, el concepto de desarrollo nacional debe comprender equilibradamente todo aquello que corresponde a:

- Desarrollo económico.
- Desarrollo político y jurídico.
- Desarrollo social.

"No podemos pensar que toda nuestra organización del Estado esté orientada a la seguridad, así como tampoco puede organizarse exclusivamente al desarrollo.

"Cada individuo y organización social aplica en su situación particular cuánto dedica al desarrollo y cuánto a su seguridad, a la luz de las exigencias y amenazas reales o presuntas que debe enfrentar.

"La respuesta, si se busca la 'supervivencia', debe encontrarse en una equilibrada interrelación de factores de desarrollo y seguridad nacional".[111]

Diremos que, la seguridad nacional es un concepto que se nos presenta como poco conocido hasta ahora, su aplicación se inspira en salvaguargar el interés nacional. La base de su acción reside en la cohesión nacional, con la formación de una clara conciencia de su significado, la comprensión del concepto de seguridad nacional nos indica cuán vital es, para asegurar la independencia y la soberanía del Estado y su sobrevivencia en el futuro.

Seguridad civil

Se ha visto a lo largo de este capítulo, que la seguridad civil no es parte de la seguridad nacional, está inmersa dentro de la seguridad integral, como una política más que adopta el Estado de acuerdo al interés nacional para alcanzar los objetivos nacionales a través del poder nacional, convirtiéndose en una *política pública* del gobierno, insertada dentro del proceso de modernización que experimenta el país en la actualidad, adicionalmente se caracteriza por la participación ciudadana o civil que debe existir como condición, a diferencia de la seguridad nacional en la que son los militares quienes protegen a la ciudadanía, la civil son los mismos ciudadanos.

Ubicada en la seguridad civil, sería conveniente aclarar algunas cuestiones de tipo semántico, tales como, ¿por qué llamamos al concepto seguridad civil

[111] Idem. págs. 310-311.

y no protección civil, auxilio civil u otros? En primer lugar el concepto "seguridad" es un concepto mucho más amplio y completo que cualquier otro, como se verá, la palabra seguridad significa referida en este caso al Estado, "conjunto de medidas y condiciones de orden y de poder que garantiza la paz interna y su integridad e independencia frente al exterior"[112], nominalmente seguridad denota; tranquilidad, calma, orden, garantía, confianza, este mismo diccionario también da una pequeña definición desde el punto de vista de la administración pública; "velar por la seguridad de los ciudadanos".[113] Por lo tanto, abarca, prácticamente todos los conceptos que exige un sistema de seguridad con respecto a la población que es la prevención, el auxilio y la rehabilitación, o sea, prevenir una contingencia, ayudar en el momento y detener el daño. Este concepto es el que más se adecúa al objetivo del trabajo, además es el que cumple con los requisitos para que funcione un verdadero sistema integral de seguridad civil.

Protección significa: "conjunto de medidas empleadas por el sistema protector, socorrer, favorecer, defender a una persona o cosa"[114] y denota: auxilio, amparo, refugio, resguardo. Por lo tanto, se refiere a la acción del momento cuando una contingencia ya sucedió, o sea, al auxilio y no cuando va a suceder, por consiguiente este concepto deja afuera la prevención y la rehabilitación.

Defensa significa: "acción, efecto de defenderse contra un peligro, proteger algo para evitar daño, sostener contra un ataque".[115] y denota: amparo, protección, apoyo. Por lo tanto, hace énfasis también a la acción del momento y a lo que sucederá, dejando a un lado la rehabilitación, sin embargo, este concepto es más completo que el anterior.

Auxilio significa: "prestar socorro, ayuda a una jurisdicción o una autoridad a otra",[116] y denota asistencia, ayuda, protección, por lo tanto, sólo se circunscribe a la acción del momento. Este concepto, y protección son la misma cosa.

Así, la palabra más conveniente a utilizar es la de *seguridad*, no con esto se quiere decir que la palabra protección esté mal empleada, sino que abarca las cuatro fases de la seguridad, la palabra es restringida y además es una

[112] Diccionario Enciclopédico LEXIS 22. 1980. Barcelona, España, pág. 5299.
[113] Ibídem.
[114] Idem. pág. 4698.
[115] Idem. pág. 1676.
[116] Idem. pág. 574.

copia de otros países, y aquí lo que se quiere es empezar por definir nuestros propios conceptos. Si empezamos por copiar conceptos, más tarde seguiremos copiando todo lo demás. Si formulamos los nuestros podremos más adelante diseñar nuestra propia organización de acuerdo a nuestras necesidades. Esto representa un verdadero reto en nuestro país porque estamos muy atrasados a este respecto; aunque cabe señalar que debemos recoger de las experiencias de otros países, adecuar algunas y desechar otras. Debemos diseñar nuestra propia organización de acuerdo a nuestras experiencias, Vgr.: el sismo del 19 de septiembre de 1985, el huracán "Gilberto" en agosto de 1988, y nuestros recursos e idiosincrasia.

En primer lugar, encontramos una concepción de seguridad civil que nos parece interesante incluir que es la que utiliza Adolfo Aguilar Zinser en su libro *Aun tiembla*, "al declararse una zona de desastre, se hace automáticamente un llamado para que se pongan en operación, coordinadamente, mecanismos de defensa civil concebidos y organizados de antemano. La sociedad civil cubre su espacio y ejerce, plenamente, la autoridad que le confiere el desastre, no el gobierno. En el desastre la sociedad no 'ayuda' ni se 'solidariza' con el gobierno, ambos se complementan y cada cual cumple su misión. Esa es la idea".[117] Al margen de esta concepción que contiene varios aspectos importantes que destacar, significa que: la sociedad civil cubre un espacio y ejerce su autoridad en caso de un desastre, en donde participa y decide, complementándose y vinculándose con el gobierno, que en un momento dado, sirve como un ejercicio de democracia y coadyuva a restablecer la situación, pues la sociedad a través de su participación ocupa ese espacio que tiene reservado entre el desastre y el gobierno, cumpliendo una función de vital importancia en el proceso de su seguridad que nadie puede ocupar y que puede quedarse vacía. Entonces, en tal caso, el desastre rebasaría la capacidad de respuesta del mismo gobierno.

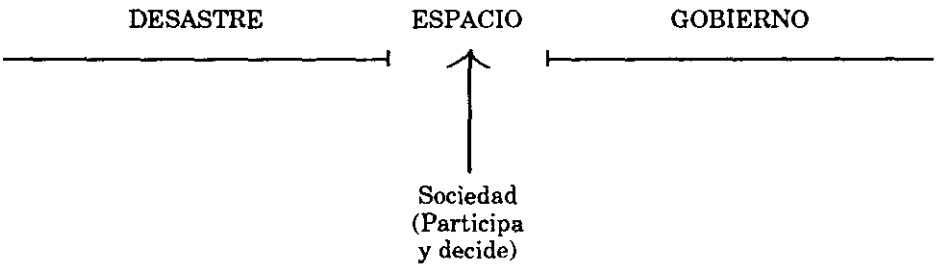
Se debe diseñar un modelo propio reuniendo nuestras experiencias obtenidas, luego entonces, corresponde a cada ciudadano, conforme a su participación, la responsabilidad de decidir el modelo de seguridad civil que queremos; entre más participación haya habrá mejor protección y será más eficiente el modelo que diseñemos. De otra manera el gobierno sólo no podrá nunca ocupar el espacio que le corresponde a la población y que se encuentra ahí, como ya quedó demostrado.

Para concluir con este capítulo se propondrán definiciones con el fin de conceptualizar el término de seguridad civil: *El conjunto de medidas encami-*

[117] Adolfo Aguilar Zinser, Cesáreo Morales y Rodolfo Peña. *Aún Tiembla.* Ed. Grijalvo. 1986, México, pág. 90.

nadas a salvaguardar la vida de los ciudadanos y sus bienes, mediante el concurso de su participación, ante cualquier evento destructivo que se presente a través de la prevención, el auxilio y la rehabilitación, en el marco de los objetivos nacionales y de acuerdo al interés general del Estado.

Otra definición más restringida sería; el conjunto de medidas tendentes a prevenir, auxiliar y rehabilitar a los ciudadanos a través de su participación en caso de un evento destructivo, interpretado esquemáticamente lo expuesto quedará de la siguiente forma:



Seguridad civil: a cargo de los ciudadanos.

Seguridad nacional: a cargo de las autoridades.

Consideraciones teóricas del funcionamiento del sistema de seguridad en el estado moderno

Antes de presentar el esquema teórico de seguridad en un Estado moderno propiamente dicho, sería conveniente hablar sobre el modelo de "restablecimiento del equilibrio" bajo un enfoque cibernético para saber en qué consiste y conocer su funcionamiento, para más adelante poder adecuarlo al esquema. Necesitamos primero saber qué se entiende por cibernética.

Cibernética es: "el estudio sistemático de la comunicación y el control en todo tipo de organizaciones".[118] Norbert Wiener ha expresado muy claro el punto de vista fundamental de la cibernética y su importancia para la ciencias sociales: "La comunicación es el cemento que (forma) las organizaciones. Sólo la comunicación permite a un grupo que piense unido, que vea unido y que actúe unido.

"Lo que resulta cierto para la unidad de un grupo de gente, lo es igualmente para la integridad individual de cada persona".[119] En otras palabras, desde el punto de vista de la cibernética en todas las organizaciones la comunicación mantiene la coherencia de toda organización.

El modelo de "restablecimiento del equilibrio" inicia con la "información" entendida cibernéticamente como: "una relación pautada entre acontecimientos" cuya característica son la cantidad y la calidad y su naturaleza es que puede ser creada y eliminada hasta convertirse en "mensaje" con el cúmulo de información.

[118] Karl W. Deutsch. *Los Nervios del Gobierno.* Ed. PAIDOS, Buenos Aires, 1971, pág. 106.
[119] Idem. págs. 106-107.

"Con la serie de 'mensajes' se está en condiciones de poder estructurar la 'memoria' que es: un proceso físico que acumula información"[120] que consta de siete etapas que son: codificación de la información, acumulación, disociación, recuerdos, combinaciones, nuevas abstracciones y transmisión para el almacenamiento, posteriormente aplicar la acción, lo que significa "iniciativa".

La "iniciativa" nos lleva a lo que se llamaría el "aprendizaje" (que para nuestro objeto de estudio sería el diseño de estrategias) que denota haber asimilado lo que retiene la memoria para alcanzar el "logro de objetivos" que se define como una: "condición final en la cual el objeto actuante llega a una definida correlación en el tiempo y espacio con respecto a otro objeto o acontecimiento".[121]

Sin embargo, en un momento dado, quizá no asegure que se ha alcanzado el "logro de objetivos" entonces esto quiere decir que no se ha cubierto el "aprendizaje" lo que significa entonces que necesitamos volver a iniciar el proceso para llegar al "aprendizaje" y con ello alcanzar el "logro de objetivos", mediante la constante retroalimentación durante la búsqueda de objetivos.

Pero ahora bien, ¿en qué consiste la retroalimentación y por qué se llama "restablecimiento del equilibrio"? Deutsch entiende por retroalimentación o servomecanismo como también suele llamàrsele como: "una red de comunicaciones que produce acción, como respuesta a una entrada de información e incluye los resultados de su propia acción en la nueva información por la cual modifica su comportamiento posterior".[122] En sentido amplio, la retroalimentación significa que, "parte de la energía que sale de un aparato o máquina, reingresa como entrada". [123] "Por salida, se entiende cualquier cambio producido en el ambiente que circunda al objeto a la inversa por entrada se entiende cualquier evento externo al objeto que lo modifica de cualquier manera",[124]"si decimos que un sistema se halla en equilibrio, formulamos una cantidad de sugestiones bastante específicas, afirmamos con ello que retornará a un estado particular cuando se lo 'perturbe'; imaginamos que la perturbación proviene de fuera del sistema; que el sistema volverá con mayor fuerza a su estado original".[125]

[120] Idem. pág. 115.
[121] Idem. pág. 120.
[122] Idem. págs. 117-118
[123] Idem. pág. 117.
[124] Ibídem.
[125] Idem. págs. 117-118.

Cuanto mayor haya sido la perturbación, entonces se llamará "fricción" que indica una especie de imperfección o defecto que estaría fuera de lugar en el caso del equilibrio "ideal", se sugiere que en un estado de equilibrio del sistema no pueden suceder catástrofes dentro de los límites del sistema, pero una vez roto no puede predecirse nada de èste en el futuro, tales teorías del equilibrio caen en el campo de la ciencia llamada "dinámica de los estados constantes".

Las variables que contiene el "restablecimiento del equilibrio son: La 'carga', el 'retardo', el 'provecho' y la 'guía'.

"La carga, se define como la magnitud y velocidad del evento que ataca al objetivo.

"El retardo, es la capacidad de respuesta para lograr el objetivo.

"El provecho, en la medida correctiva o monto resultante del cambio real del comportamiento.

"La guía: es la anticipación o distancia media entre la posición pronosticada y la posición real del cual se recibieron las últimas señales.

"En el enfoque de la retroalimentación el 'retardo' y el 'provecho' constituyen los factores más importantes sobre los que se trabaja. De los dos el 'retardo' es el más importante. En resumen el análisis del equilibrio se basa en una parte restringida de la dinámica, se limita a la descripción de los estados constantes.

"Con esto damos paso, a la siguiente etapa del proceso que es el 'logro de objetivos' una vez alcanzado el 'aprendizaje' a través de la constante retroalimentación de información".[126]

El "logro de objetivos" cuenta con cuatro órdenes en su búsqueda que son: en primer lugar la "satisfacción inmediata" en segundo, la "autoconservación", en tercero la "conservación del grupo" o de la "especie" y en cuarto lugar, la "conservación de un proceso" lo que significa ir más allá de la conservación de cualquier grupo o especie, es decir, la "conservación de la vida", "la mente", el "orden del universo" que abarca, según nuestro autor "todos los demás objetivos de la ciencia, la filosofía o la religión".

[126] Idem. pág. 123.

Una vez definidos los cuatro órdenes del "logro de los objetivos", nos encontramos con los "valores" y la capacidad de aprendizaje que consiste en elegir las distintas posibilidades que se nos presentan con base en todo lo anteriormente descrito ("información", "mensajes", "memoria", "aprendizaje", "retroalimentación" y "logro de objetivos") en donde tales reglas del equilibrio deben decidir las preferencias y prioridades de acuerdo a discriminaciones, no obstante como todo "aprendizaje" puede haber cambio de objetivos y "valores" que están en función de la experiencia que consiste en el reordenamiento de los procesos físicos internos, así como también depende de los usos de los distintos recursos materiales.

El modelo de restablecimiento del equilibrio como se puede apreciar se da desde un nivel micro (individuo) a un nivel macro (Estado). A continuación, con objeto de esquematizar el modelo descrito, se procederá a ilustrarlo. (Consultar cuadro página 81).

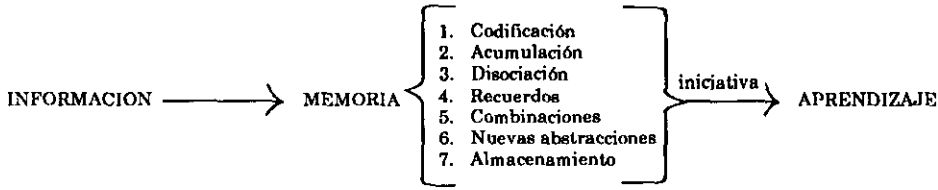
La aplicación del modelo de "restablecimiento del equilibrio" bajo un enfoque cibernético a un sistema de seguridad en el Estado moderno podría plantearse en los siguientes términos: el objetivo primordial del Estado, en este caso, es su sobrevivencia; para lograrlo deberá buscar su máxima protección contra cualquier evento que represente peligro para él, para lo que es necesario que funcione adecuadamente, mediante el control de todas las variables existentes posibles a través del mantenimiento de un equilibrio ante cualquier contingencia (perturbación). De lo contrario, puede verse en desequilibrio (fricción) lo que representa un grave riesgo para su sobrevivencia y por ende una disfunción (ruptura). En el caso de que la contingencia (perturbación) no haya sido lo suficientemente grave como para producir un desequilibrio (fricción) el sistema volverá a su estado original.

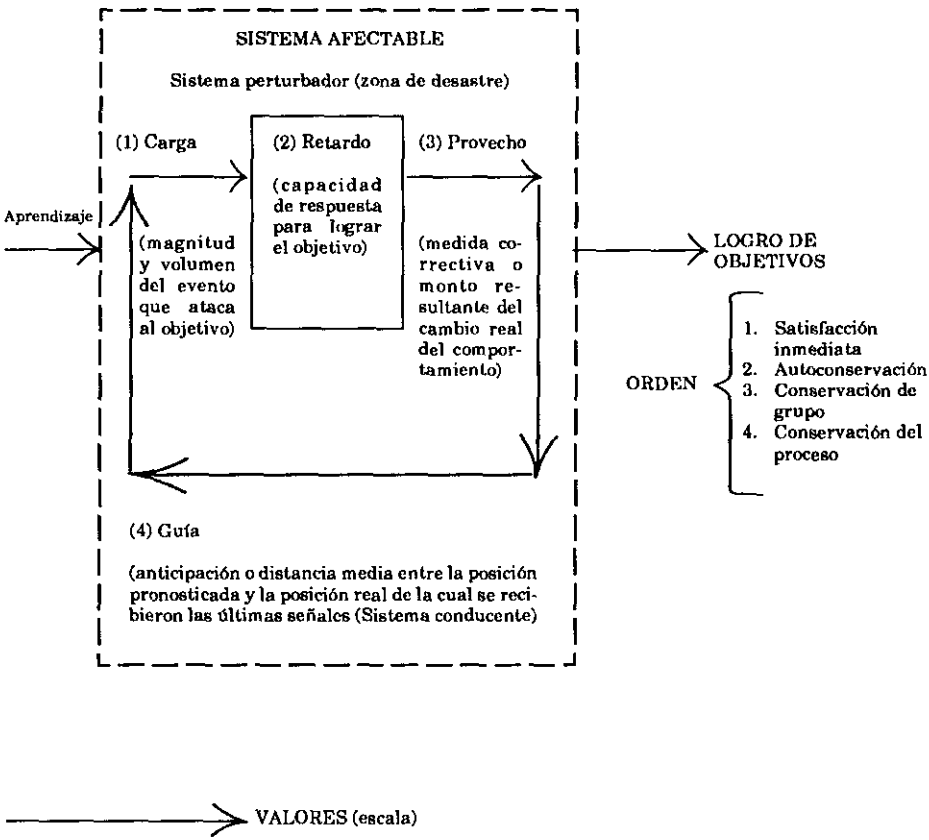
Para mantener el equilibrio del sistema en caso de peligro, se sugiere que el Estado cubra las fases de prevención, mitigación, rescate y restablecimiento, es decir, que actúe, en relación al tiempo, antes, durante y después del desastre.

El tiempo tiene para ello tres momentos que son: la preparación o "guía" que es la anticipación desde el último hecho ocurrido al que sucederá; la respuesta o "retardo" que es la capacidad de respuesta para resolver la contingencia y el logro, lo más inmediatamente posible del objetivo.

La recuperación o "provecho" que es la(s) medida(s) correctiva, provocada por el desastre o "carga" que representa la magnitud y volumen del evento que ataca al objetivo. Cuando el Estado se ve afectado por un desastre es necesario

MODELO DE RESTABLECIMIENTO DEL EQUILIBRIO



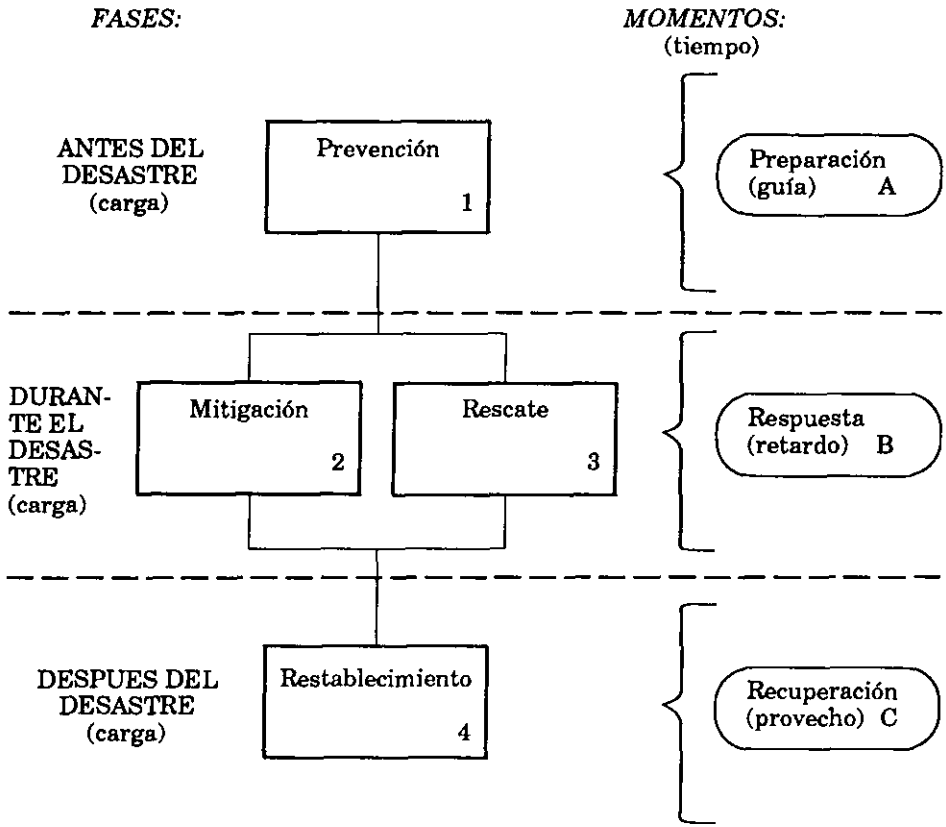


a toda costa restablecer el equilibrio para lo cual deberá siempre estar preparado, con capacidad de solución (es el aspecto más importante del proceso) y con poder de recuperación, de lo contrario, estará en peligro su sobrevivencia, asimismo si no tiene claros sus objetivos, será difícil que los logre y funcione su sistema de seguridad.

Los objetivos prioritarios del Estado de acuerdo a la escala de valores serán: primero proteger a sus ciudadanos, segundo proteger a la sociedad en su conjunto, tercero proteger a las ciudades y cuarto proteger a la nación entera.

A continuación presentamos el esquema teórico de seguridad.

ESQUEMA TEORICO DE SEGURIDAD

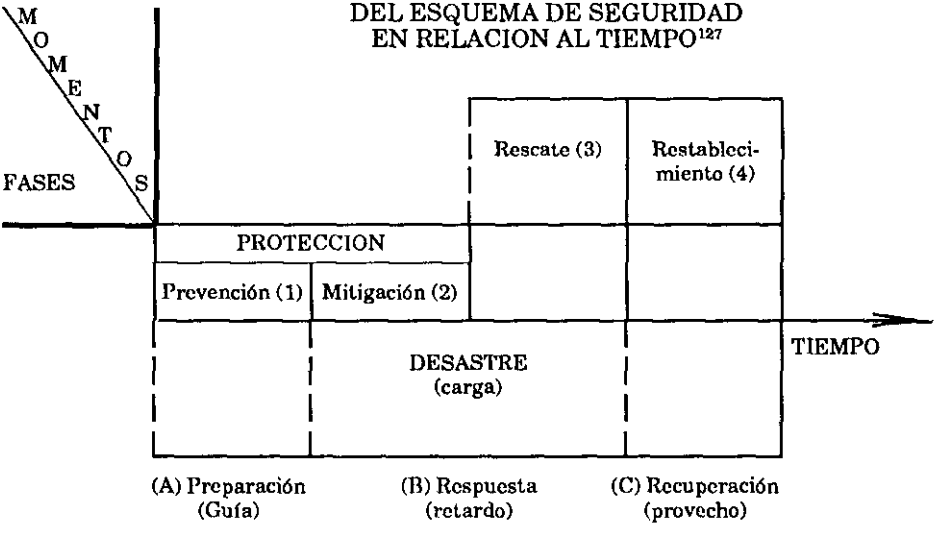


El funcionamiento del esquema teórico de seguridad en relación al tiempo opera de la siguiente manera: existen tres momentos en relación al tiempo que son la preparación (guía), la respuesta (retardo) y la recuperación (provecho) que significan antes, durante y después de un desastre (carga) respectivamente, a su vez dentro de estos tres momentos en el tiempo, se contemplan cuatro fases que son: la prevención, la mitigación, el rescate y el restablecimiento sucesivamente.

En el momento de preparación está la fase de prevención o sea antes del desastre, en el momento de la respuesta o sea durante éste surgen las fases de mitigación y rescate y en el momento de recuperación, después del desastre se da la fase de restablecimiento, por consiguiente es obligación del Estado buscar la protección de sus habitantes antes y durante un desastre mediante las fases de prevención y mitigación o suavizar los efectos, así como rescatar o auxiliar a la población para posteriormente poder restablecer o reconstruir los daños causados.

Ver a continuación esquema teórico del funcionamiento del sistema de seguridad en relación al tiempo.

MODELO TEORICO DEL FUNCIONAMIENTO DEL ESQUEMA DE SEGURIDAD EN RELACION AL TIEMPO[127]



[127] Fuente: Ovsei Gelman. Elaboración de un marco conceptual para el estudio interdiciplinario de desastre. Instituto de Ingeniería, UNAM. México, 1982, pág. 10.

Con el fin de hacer una recapitulación de la aplicación del modelo de "restablecimiento del equilibrio" al sistema de seguridad en el Estado moderno, explicaremos a continuación la adecuación al sistema de los factores de dicho modelo en relación también al tiempo.

a) Antes del desastre o contingencia: en cuanto al factor de la "información" el Estado se avoca a la tarea de recopilar datos de distintos lugares y sitios.

- En el factor "memoria", guarda las experiencias y antecedentes de otros lugares.
- En el factor "aprendizaje", el Estado en este sentido poco ha aprendido.
- En el factor "retroalimentación", está preparado (guía).
- En el factor "objetivo", busca la protección de la sociedad en su conjunto (es un objetivo de "tercer orden").

b) Durante la contingencia:

- En cuanto al factor "información", acumula gran cantidad de datos de lo que está sucediendo.
- En el factor "memoria", aplica las experiencias de otros lugares.
- En el factor "aprendizaje", tiende a tener más que antes pero menos que después, o sea, que está obteniendo aprendizaje.
- En el factor "retroalimentación", surge la respuesta (el retardo).
- En el factor "objetivo", busca rescatar vidas (es un objetivo inmediato, de "primer orden").

c) Después de la contingencia:

- En cuanto al factor "información", el Estado la almacena (archiva) la procesa y la evalúa, cuenta con información suficiente.
- En el factor "memoria", obtiene sus propias experiencias y recuerdos.
- En el factor, "aprendizaje", tiene mucho, se puede decir que el Estado ha "aprendido".
- En el factor "retroalimentación", viene la recuperación (el provecho).
- En el factor "objetivo", busca el restablecimiento o la reconstrucción (es un objetivo mediato, de "segundo orden").

Ver tabla a continuación:

TABLA DE LOS FACTORES DEL MODELO DE RESTABLECIMIENTO DEL EQUILIBRIO EN RELACION AL TIEMPO DE LA CONTINGENCIA

FACTORES / TIEMPO	INFORMACION	MEMORIA	APRENDIZAJE	RETROALIMENTACION	OBJETIVO
ANTES DE LA CONTINGENCIA	Recopilación de datos.	Experiencia con base en otros lugares. Antecedentes	Poco	La preparación (guía)	Protección de la sociedad
DURANTE LA CONTINGENCIA	Acumulación de datos	Aplicación de las experiencias de otros lugares u obtenidas	Regular (obtención)	La respuesta (retardo)	Rescatar vidas
DESPUES DE LA CONTINGENCIA	Almacena (archivo) Procesa Evalúa	Experiencias obtenidas Recuerdos	Mucho	La recuperación (provecho)	Restablecimiento

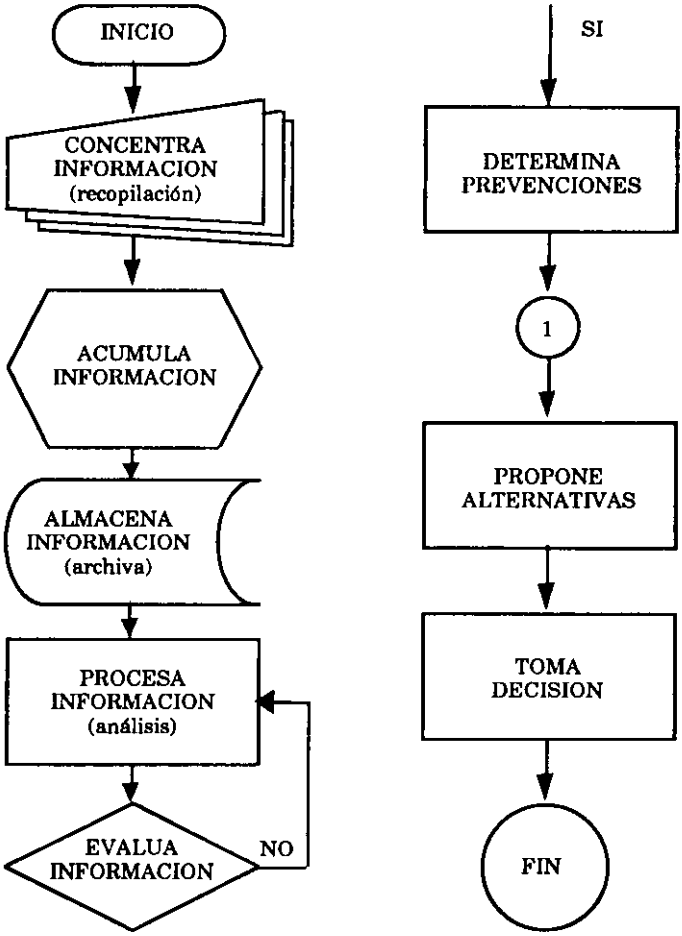
La comunicación es fundamental para el funcionamiento de cualquier grupo social, ya que constituye la unidad para integrar las partes de las organizaciones propias dándoles una coherencia, es por ello que resulta de vital importancia exponer un sistema de información para en casos de desastre, con el fin de poder restablecer el equilibrio lo más pronto posible para la búsqueda del "logro de objetivos".

El proceso del sistema de información se inicia con la concentración de ella, en otras palabras obtención de la información de quien sea y de donde provenga, para acumularla. Una vez acumulada se clasifica y categoriza para almacenarla o archivarla, posteriormente se procesa, o sea, se le analiza para

acto seguido evaluarla. Evaluada ésta se procede a preveer lo que sucederá en el futuro para tomar las medidas pertinentes al caso. Con base en ello, se proponen alternativas para en casos de desastre y por último se toma la decisión final.

Ver a continuación diagrama de flujo.

SISTEMA DE INFORMACION PARA LA TOMA DE DECISIONES EN CASOS DE DESASTRE



LA SEGURIDAD CIVIL EN EL MARCO GENERAL DE LA ACCION DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO 69

Atribuciones de la constitución política, en materia de seguridad civil 70
Atribuciones de la secretaría de gobernación, en materia de seguridad civil 71
Atribuciones del departamento del distrito federal en materia de seguridad civil 75
Atribuciones de la secretaría de la defensa nacional en materia de seguridad civil 94
Atribuciones de las organizaciones vecinales del Distrito Federal, en materia de seguridad civil 102

LA SEGURIDAD CIVIL EN EL MARCO GENERAL DE LA ACCION DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

En este capítulo se revisará y presentará el conjunto de atribuciones relacionadas a las cuestiones de seguridad civil, contenidas básicamente en los artículos de la Constitución Política, Leyes Orgánicas, Decretos, Reglamentos Interiores y Planes de los diferentes órganos de la administración pública encargados de llevarlos a cabo como son: la Secretaría de Gobernación, el Departamento del Distrito Federal, la Secretaría de la Defensa Nacional, así como las organizaciones vecinales formales e informales, con el fin de identificarlos, ubicarlos para efectuar posteriormente el análisis que ayudará a conocer su naturaleza y alcances, de esta manera se diagnosticará la situación que prevalece en la administración pública en materia de seguridad civil.

Es importante aclarar que el criterio de selección de los diversos artículos, estuvo en función de la definición de seguridad civil previamente formulada. Una de las razones para efectuar una exposición formal, obedece principalmente a cuestiones didácticas, como también es necesario tener un marco jurídico, a fin de contar con parámetros de referencia objetivos para poder operacionalizar el concepto y más adelante formular una propuesta de organización y de participación ciudadana, sobre bases reales y evitar caer en abstracciones meramente teóricas o utópicas y de esta manera realizar un trabajo concreto, útil y práctico.

Atribuciones de la Constitución Política en Materia de Seguridad Civil

Artículo 29 Constitucional: "En los casos de invasión, perturbación grave, de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la Sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el País o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente rápida y fácilmente a la situación".[128]

Artículo 31: "Son obligaciones de los mexicanos: fracción II: Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan para recibir instrucción cívica y militar... fracción III: Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la Ley Orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior."[129]

Artículo 36: "Son obligaciones del ciudadano de la República: fracción II Alistarse en la Guardia Nacional."[130]

Artículo 73: "El Congreso tiene la facultad: fracción XV, para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la formen el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos, fracción XVI: "En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá la obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionados por el Presidente de la República."[131]

Artículo 89: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: fracción XVI: disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación."[132]

[128] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Secretaría de Gobernación. México, 1985, p. 61.
[129] Idem. pág. 62.
[130] Idem. pág. 64.
[131] Idem. pág. 85.
[132] Idem. pág. 96.

Artículo 122: "Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviese reunida."[133]

Atribuciones de la Secretaría de Gobernación en Materia de Seguridad Civil

Se revisarán las contenidas en: la Ley Orgánica, el Reglamento Interior y el Decreto publicado en el Diario Oficial del 6 de mayo de 1936.

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene las siguientes facultades:

Artículo 27: "A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: fracción IV: vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento."[134] fracción XXIX: "Intervenir en la política interior que competa al ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra Dependencia."[135]

En el Reglamento Interior: Artículo 5º, fracción IV: "Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría y del sector respectivo. fracción XX: Coordinar las diversas Dependencias oficiales que por sus funciones deben participar en las labores de auxilio en caso de desastre."[136]

Artículo 16: "Vigilar e informar de hechos relacionados con la seguridad de la nación y, en su caso hacerlos del conocimiento del Ministerio Público."[137]

En el Decreto por el que se aprueban las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil que las mismas contienen. Se expondrán algunas de sus principales atribuciones:

[133] Idem. pág. 126.
[134] Diario Oficial. 31 Diciembre 1976.
[135] Ibídem.
[136] Diario Oficial. 6 Diciembre 1977.
[137] Ibídem.

Artículo 1º: "Se aprueban las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el programa de Protección Civil que las mismas contienen, como instrumento para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Artículo 2º: "las bases y el Programa que se aprueban son de observancia obligatoria para las Dependencias de la administración pública federal, en el ámbito de su respectiva competencia y, conforme a las disposiciones legales aplicables, lo serán también para las entidades de la administración pública federal.

Artículo 3º: "Corresponde a la Secretaría de Gobernación la coordinación de las acciones que en el ámbito de la administración pública federal deban realizarse para la adecuada y oportuna integración del Sistema Nacional de Protección Civil y su funcionamiento.

Artículo 6º: "La Secretaría de Gobernación inducirá las acciones de los Sectores Social y Privado en materias de Protección Civil. Para ello aplicará los instrumentos de política que sean de su competencia de acuerdo con los objetivos primordiales y metas previstas en el Sistema y en el Programa, y en congruencia con lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo. Igualmente, las demás Dependencias de la administración pública con lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo. Igualmente, las demás Dependencias de la administración pública federal, en el ámbito de sus respectivas atribuciones observarán lo previsto en este artículo.

Artículo 7º: "Las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, en los términos de las leyes aplicables y dentro de la esfera de sus respectivas atribuciones, proyectarán los recursos financieros y presupuestales necesarios para el eficaz cumplimientos de los objetivos del Sistema y del Programa, en congruencia con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y en el contexto de la programación anual del gasto público."[138]

Con base en las atribuciones descritas, el Decreto señala el siguiente objetivo básico del Sistema de protección civil.

"Proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre provocado por agentes naturales o humanos, a través de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes

[138] Diario Oficial. 6 mayo 1986.

materiales y el daño a la naturaleza, así como la interrupción de las funciones esenciales de la sociedad."[139]

Y a su vez, se desprenden cuatro objetivos generales que son: por su finalidad, por su función, de apoyo administrativo y de ordenación territorial.

Objetivo de finalidad

"Afirmar el sentido social de la función pública de protección civil integrando sus programas, instrumentos y acciones por el Desarrollo de la nación.

"Extender en la población una conciencia y una cultura de la protección civil y aún de la autoprotección para liberarla de las amenazas de la incertidumbre y la inseguridad y posibilitarla para una participación social más amplia y más libre."[140]

Objetivo de función

"Fortalecer y extender las funciones de la protección civil, normativas, operativas, de coordinación y de participación a fin de mejorar la calidad de la función pública de ésta y ampliar sus efectos a toda la población."[141]

Objetivos de apoyo

"Estos objetivos consisten en reestructurar el aparato de apoyo a la protección civil para permitirle alcanzar sus objetivos de finalidad y de función a través de: mejorar y fortalecer la administración del Estado en esta materia, revisar el marco jurídico, estructurar una organización eficiente y moderna del Sistema, utilizar con eficiencia el potencial nacional en recursos humanos, materiales y financieros, fomentar y alentar la formación de recursos humanos, captar y difundir con oportunidad la información y garantizar a la comunidad la veracidad y exactitud del contenido, alentar una participación más amplia y más libre de la colectividad y de los usuarios, coordinar con las dependencias competentes la extensión y características de las redes y sistemas de telecomunicación, proveer y mantener instalaciones de prevención y mantener una retroalimentación continua y permanente."[142]

[139] Ibídem.
[140] Ibídem.
[141] Ibídem.
[142] Ibídem.

Objetivo de ordenación territorial

"Este buscará lograr la mejor ordenación de la infraestructura, la estructura y los grandes equipamientos de protección civil en el espacio nacional, y procurará dotar a los estados y municipios, y en particular a los niveles de población de acuerdo con sus características, del equipamiento requerido en todo tipo de lugares y actividades."[143]

De los cuatro objetivos generales, se tienen dos objetivos específicos: uno para la prevención y otro para el auxilio.

El de la prevención: "Establecer, reforzar y ampliar el óptimo aprovechamiento de las acciones de prevención para conocer y reducir los efectos destructivos en la eventualidad de un desastre." Y el del auxilio: "Realizar materialmente las acciones de auxilio y rehabilitación inicial para atender las consecuencias de los efectos destructivos en caso de que se produzca un desastre."[144]

Ahora bien, con base en las atribuciones conferidas en el decreto, tiene la facultad del ejercicio del desempeño de las siguientes funciones:

- "El Presidente de la República, se encargará de dirigir, coordinar, inducir y conducir las acciones que se deriven de la participación de las diferentes secretarías y órganos del Estado.

- La Secretaría de Gobernación, será la coordinadora ejecutiva de las acciones que determine el Presidente de la República, asimismo, ejecutará labores de orientación, apoyo y vigilancia a través de la Dirección General de Protección Civil que dependerá de dicha Secretaría.

- El gobierno de la República, deberá intervenir aplicando los lineamientos dictados por el Poder Ejecutivo, también organizará y coordinará las áreas de su competencia en función de la tarea que se le asigne o corresponda.

- Las fuerzas armadas y las secretarías de Estado y paraestatales cuando proporcionen el apoyo solicitado lo harán en estrecha coordinación con

[143] Ibídem.
[144] Ibídem.

las autoridades políticas locales y por conducto respectivamente de los mandos militares y civiles correspondientes.

- El centro de operaciones, se encargará de instrumentar en forma especializada las decisiones presidenciales de acuerdo a la naturaleza y carácter del desastre.

- El Gabinete de Protección Civil, tendrá como funciones básicas, planear, coordinar y ejecutar las acciones específicas de prevención y auxilio.

- La Unidad de Protección Civil, tendrá que realizar labores de organización, coordinación y consulta encaminadas a prevenir, auxiliar y rehabilitar en sus respectivas Dependencias donde se encuentran adscritas.

- La Dirección General de Protección Civil, llevará a cabo funciones de orientación, apoyo y vigilancia a nivel federal, estatal y municipal.

- El Consejo de Protección Civil, realizará funciones de coordinación y consulta a nivel federal, estatal y municipal, en el caso del nivel estatal y municipal, el Consejo estará presidido por el gobernador del Estado en su caso, y el presidente municipal, respectivamente.

- El cuerpo voluntario, su función será de participación social a nivel federal, estatal y municipal y fundamentalmente estará compuesto por asociaciones civiles.

- Si el desastre rebasa la capacidad del Estado para atenderlo, el gobernador recurre a la ayuda federal y con ello obtiene el apoyo del Ejército y la Armada así como de otros organismos de la federación."[145]

Atribuciones del Departamento del Distrito Federal, en Materia de Seguridad Civil

Corresponde revisar este punto los artículos comprendidos de la Ley Orgánica de la Administración Pública. La Ley Orgánica del Departamento. Su Reglamento Interior, lo concerniente al Sistema de Protección Civil y Restablecimiento para el Distrito Federal (SIPROR) y los servicios de urgencia como es el proyecto "Centros Cruz Roja".

[145] Diario Oficial. 6 mayo 1986.

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene las siguientes facultades:

Artículo 44, fracción I: "Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en los términos de su ley orgánica."[146]

En la Ley Orgánica del Departamento le corresponden las siguientes atribuciones:

Artículo 3°: "El jefe del Departamento del Distrito Federal se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones que comprenden el estudio, planeación y despacho de los asuntos que competen al Departamento del Distrito Federal en los términos de esta Ley, de las siguientes unidades administrativas:

Fracción I: La Secretaría General de Gobierno para atender, primordialmente, las materias relativas al seguimiento de las funciones desconcentradas en las Delegaciones del Departamento así como los asuntos de trabajo y previsión social."[147]

Artículo 12: "Los secretarios generales, secretarios generales adjuntos, oficial mayor, tesorero, contralor general, delegados, coordinadores generales, procurador fiscal, directores generales, directores y demás titulares de Unidades Administrativas Centrales y órganos desconcentrados podrán delegar atribuciones en otras funciones, previo acuerdo con el jefe del Departamento del Distrito Federal."[148]

Artículo 15: "Las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, son órganos desconcentrados y estarán a cargo del un Delegado...

La desconcentración de atribuciones siempre será general y garantizará la autonomía de su ejercicio por los delegados, en coordinación con los órganos de la administración central y desconcentrada, para el mejor gobierno de la entidad."[149]

Artículo 17: "Al Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos en materia de gobierno:

[146] Diario Oficial. 31 diciembre 1976.
[147] Ley Orgánica del Departamento del D.F. Ed. Porrúa. México, Diario Oficial 29 diciembre 1978. 1984. pág.8.
[148] Idem. pág. 11.
[149] Idem. págs. 14-15.

"Fracción II: Formar los padrones de los habitantes, así como los de alistamiento de la Guardia Nacional en el Distrito Federal y sujetar la organización y disciplina de ella a la reglamentación que expida el H. Congreso de la Unión.

"Fracción X:... Dictar las medidas tendentes a mantener la seguridad y el orden público... y proteger a las personas, sus propiedades y derechos.

"Fracción XI: Cuidar de la observancia de las disposiciones legales y reglamentarias de policía en el Distrito Federal..."[150]

Artículo 21: "Al Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos en materia social y económica:

"Fracción VI: Cuidar de la prestación de los servicios médicos y quirúrgicos en los establecimientos o servicios sostenidos por el Departamento del Distrito Federal.

"Fracción VIII: Promover la integración de los órganos de colaboración ciudadana en los términos de esta ley, de los reglamentos y de las disposiciones aplicables."[151]

Artículo 44: "Los Comités de manzana, las Asociaciones de Residentes, las juntas de vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal son órganos de colaboración vecinal y ciudadana que prestarán su concurso mediante el ejercicio de las atribuciones y cumplimiento de las obligaciones señaladas en esta ley y en los reglamentos respectivos."[152]

Artículo 45: "En cada una de las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, se integrarán los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes y una Junta de Vecinos, y para el Distrito Federal un Consejo Consultivo, en la forma siguiente:

"Fracción I: En cada manzana del Distrito Federal habrá un Comité de ciudadanos; entre ellos se designará en forma directa al jefe de Manzana.

"Fracción II: En cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, los Comités de Manzana integrarán la correspondiente Asociación de Residentes.

[150] Idem. pág. 35.
[151] Idem. págs. 44-45.
[152] Idem. pág. 57.

"Fracción III: En cada una de las delegaciones del Distrito Federal, con la participación de las Asociaciones de Residentes, se integrará una Junta de Vecinos, en la forma que determine el reglamento respectivo, y...

"Fracción IV: En el Distrito Federal funcionará un Consejo Consultivo que se integrará con los presidentes de las juntas de vecinos, los suplentes de éstos también tendrán este carácter ante el propio Consejo, pero solamente actuarán en ausencia de los propietarios."[153]

Artículo 46: "Los Comités de Manzana y las Asociaciones de Residentes, prestarán su concurso mediante el ejercicio de las atribuciones y cumplimiento de las obligaciones que les señalen los reglamentos respectivos."[154]

Artículo 47: "Son atribuciones y obligaciones mínimas de las Juntas de Vecinos:

"Fracción V: Dar opinión al delegado, sobre las medidas administrativas de las delegaciones; conocer los problemas que afectan a sus representados y proponer las soluciones conducentes.

"Fracción VII: Cooperar en los casos de emergencia con las autoridades del Departamento del Distrito Federal."[155]

Artículo 48: "La integración de las Juntas de Vecinos se hará con la oportunidad necesaria para que el Consejo Consultivo pueda a su vez integrarse y funcionar dentro del término que fija su reglamento."[156]

Artículo 51: "Corresponden al Consejo Consultivo las siguientes atribuciones:

"Fracción I: Colaborar con el jefe del Departamento del Distrito Federal para la debida administración pública y en especial para la eficaz prestación de los servicios generales en la forma que fijen las leyes y reglamentos aplicables.

"Fracción IV: Proponer que determinada función o actividad que se realice regular y continuamente se declare servicio público, cuando estime que es de interés público y de utilidad general.

[153] Idem. págs. 57-58.
[154] Idem. pág. 59.
[155] Ibídem.
[156] Ibídem.

"Fracción VII: Coordinar los trabajos de las juntas de vecinos."[157]

Artículo 53: "... La iniciativa popular es un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal."[158]

Corresponde al Reglamento Interior del Departamento las siguientes atribuciones:

Artículo 5º: "El jefe del Departamento tendrá las siguientes atribuciones no delegables:

"Fracción I: ... Planeará, coordinará y evaluará la operación de las entidades de dicho sector de conformidad con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, así como con las metas y políticas nacionales que determine el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."[159]

Artículo 25: "Corresponde a la Dirección General de Protección Social:

"Fracción IV: Prestar asistencia social a la población del Distrito Federal que sea afectada por alguna catástrofe o siniestro."[160]

Artículo 27: "Corresponde a la Dirección General de Servicios Médicos:

"Fracción VI: Coordinar y controlar los servicios de atención médico-quirúrgica y de urgencias proporcionados por los establecimientos adscritos al Departamento del Distrito Federal."[161]

Artículo 35: "Corresponde a la Dirección General de Desarrollo Institucional:

"Fracción XI: Promover a nivel nacional e internacional el intercambio de sistemas, experiencias, en materia de vialidad, seguridad pública, siniestros, rescate y demás acciones relacionadas con los mismos."[162]

[157] Idem. págs. 59-60.
[158] Idem. pág. 61.
[159] Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal. ed. Porrúa. México Diario Oficial 6 Febrero 1979. 1984. pág. 72.
[160] Idem. pág. 118.
[161] Idem. pág. 120.
[162] Idem. pág. 130.

Articulo 36: "Corresponde a la Dirección General de Operaciones:

"Fracción IX: Proporcionar el auxilio necesario en caso de siniestro, por conducto de los cuerpos de rescate y de bomberos y demás elementos de que disponga."[163]

Artículo 62: "Corresponde a las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal:

"Fracción X: Coadyuvar con la Secretaría General de Protección y Vialidad a mantener el orden y la seguridad pública, con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias y administrativas correspondientes.

"Fracción XXX: Coadyuvar con el Cuerpo de Bomberos y de Rescate del Distrito Federal, para la prevención y extinción de incendios y otros siniestros que pongan en peligro la vida y el patrimonio de los habitantes.

"Fracción XXXII: Coordinar con otras dependencias oficiales, instituciones públicas o privadas y con los particulares, la prestación de los servicios médicos asistenciales.

"Fracción XXXIII: Establecer e incrementar relaciones de colaboración con organizaciones e instituciones cuyas finalidades sean de interés para la comunidad.

"Fracción XXXVI: Promover la integración de las Comités de Manzana, las Asociaciones de residentes y las juntas de vecinos en los términos de los reglamentos y demás disposiciones aplicables."[164]

Artículo 70: "Los órganos de colaboración vecinal y ciudadana a que se refiere la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, se constituirán en la siguiente forma:

I. Los Comités de Manzana, por elección popular mediante convocatoria de las autoridades delegacionales;

II. Los Comités de Manzana, tendrán un jefe de Manzana, un secretario y tres vocales como mínimo;

[163] Idem. pág. 132.
[164] Idem. págs. 152-157.

III. Las asociaciones de residentes con los jefes de Manzana de cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional que exista en la Delegación;

IV. Cada Asociación de Residentes, elegirá su directiva;

V. Las directivas de las asociaciones de residentes tendrán un presidente, un secretario y tres vocales, como mínimo;

VI. Las juntas de vecinos estarán integradas por todos los presidentes de las asociaciones de residentes de la Delegación;

VII. Las juntas de vecinos tendrán una directiva que estará integrada por un presidente, un secretario y tres vocales, como mínimo, que deberán ser electos en asamblea que para el efecto lleven a cabo todos los presidentes de las asociaciones de residentes. El secretario de la Junta de Vecinos suplirá la ausencias del presidente;

VIII. Los presidentes de las juntas de vecinos, por ese solo hecho, pasarán a formar parte del Consejo Consultivo del Distrito Federal, y

IX. Los miembros de los Comités de Manzana, de las asociaciones de residentes, de las juntas de vecinos y del Consejo Consultivo, fungirán durante un periodo de tres años y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato siguiente.

Artículo 71. "El Consejo Consultivo celebrará sesión ordinaria cuando menos una vez al mes y extraordinaria, cuando lo crea conveniente.

Artículo 72. "Las sesiones del Consejo Consultivo serán públicas. En la segunda sesión que celebre el Consejo Consultivo, designará comisiones de trabajo, para cuyo efecto someterá a votación las planillas correspondientes.

Artículo 73. "Los Comités de Manzana, asociaciones de residentes, juntas de vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal, prestarán su concurso mediante el ejercicio de las atribuciones y conforme a las obligaciones que les señalen la Ley Orgánica del Departamento y los demás ordenamientos respectivos."[165]

[165] Idem. págs. 164-165.

Para la exposición del Sistema de Protección y Restablecimiento del Distrito Federal (SIPROR) con el fin de obtener una visión amplia y un mejor conocimiento de éste, se dividirá básicamente en siete puntos a desarrollar que son: los antecedentes, los objetivos, las funciones, la estructura, las principales actividades derivadas de sus funciones, los programas prioritarios que contempla y el enfoque que tiene acerca de la participación ciudadana.

I. Los antecedentes

Después de los sismos de 1985 y por disposición presidencial, se determinó la creación del Sistema Nacional de Protección Civil, contenido en el Decreto publicado en el Diario Oficial del 6 de mayo de 1986, coordinado por la Secretaría de Gobernación.

El regente de la ciudad de México, implantó el SIPROR, formado en el año de 1981, que más tarde dio lugar a la creación de la Unidad de protección civil de Departamento del Distrito Federal y dispuso a su vez la creación de Unidades de protección civil en cada Delegación.

Las autoridades del Departamento, han encomendado al Instituto de Ingeniería de la UNAM una serie de investigaciones a través del proyecto llamado: "Planeación para la revitalización del Centro Histórico en el contexto de factores de mitigación sísmica para el área metropolitana de la ciudad de México," y con ello, profundizar en los estudios para proteger y restablecer de la mejor forma a personas y bienes contra posibles desastres futuros en esta ciudad.

II. Los objetivos

Con base en la creación del SIPROR se diseñó el siguiente objetivo:

Objetivo general: "Participar común y solidariamente, para afianzar el sentido social de la función pública de protección civil y garantizar la seguridad de los habitantes de esta gran ciudad y de sus bienes."[166]

Para ello, "Pensamos que la estrategia a seguir es la prevención, cuya esencia es identificar los riesgos y hacerles frente, para evitar que éstos se

[166] Palabras de Salvador M. Bravo Magaña, Director del SIPROR, para la presentación del Sistema ante el H. Consejo Consultivo de la ciudad de México, celebrado el 8 de septiembre de 1987.

conviertan en calamidades: y si éstas se presentan, contar con los medios y procedimientos eficaces de respuesta para evitar, o cuando menos reducir los efectos negativos de los desastres, enfrentándolos en forma oportuna y organizada."[167]

Del objetivo general, se desprenden varios objetivos específicos a) De prevención que consisten en "impedir o disminuir la ocurrencia de las calamidades y b) de mitigación, que es reducir los efectos de los impactos."[168] A su vez existen otros objetivos específicos que asimismo se definen: 1) de rescate; "que se dedica a salvar vidas, bienes y rehabilitar los servicios de soporte de vida, impidiendo la extensión del desastre; 2) de recuperación; orientada a reconstruir y mejorar el sistema afectable."[169]

III. Funciones

Para lograr los objetivos descritos, y con base en las atribuciones conferidas por el Decreto publicado el 6 de mayo de 1986, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y el Reglamento Interior del mismo Departamento, la Unidad de Protección Civil del Departamento del Distrito Federal, tiene la facultad del ejercicio del desempeño de las siguientes funciones:

- "Implantar, operar y desarrollar el Sistema de Protección y Restablecimiento del Distrito Federal frente a desastres.
- Normar, organizar y desarrollar actividades de protección y restablecimiento.
- Planear las acciones de prevención, mitigación, atención de emergencias y recuperación.
- Captar la información para conocer el estado del Distrito Federal en situaciones normales y de desastre.
- Realizar y difundir programas de orientación y capacitación a la población para enfrentar situaciones de emergencia.
- Diseñar, mantener y mejorar los sistemas de información sobre protección civil en el Distrito Federal.
- Asesorar y coordinar las unidades de protección civil de las dependencias."[170]

[167] Ibídem.
[168] Palabras de Conrado Rodríguez Hernández, mismo acto.
[169] Ibídem.
[170] Ibídem.

IV. Estructura Orgánica

De acuerdo a las atribuciones conferidas a la Unidad de Protección Civil del Departamento del Distrito Federal esta está facultada para organizar de la siguiente forma:

La Unidad de Protección Civil del Departamento del Distrito Federal, constituye una Dirección ubicada en la Secretaría general de gobierno, integrada por dos subdirecciones una de prevención y otra de atención de emergencias así como un centro de operaciones y se encuentra estructurada por:

1. "Un Consejo de Protección Civil, con un organismo consultivo encabezado por el jefe del Departamento del Distrito Federal y los secretarios generales, oficial mayor y tesorero.

2. "La Unidad de Protección Civil del Departamento del Distrito Federal como organismo ejecutivo.

3. "Las unidades de protección civil de las diversas dependencias del gobierno de la ciudad de México, tienen bajo su responsabilidad la operación y el mantenimiento de los sistemas de subsistencia.

4. Los consejos y unidades delegacionales de Protección Civil encabezados por su delegado.

5. Organismos especializados en emergencias, responsables de brindar atención en el ámbito de su competencia.

6. Organos participativos que integran y organizan a la población, en los cuales tienen un papel preponderante las Juntas de Vecinos que conforman el H. Consejo Consultivo de la Ciudad de México y los grupos de voluntarios."[171]

Cabe señalar que se cuenta con un centro de Operaciones dentro de la Unidad de Protección Civil cuyo objetivo principal es: "coordinar las acciones de respuesta en forma rápida y eficiente, con el fin de reducir el sufrimiento humano, la pérdida de vidas y los daños materiales durante la ocurrencia de un desastre mayor."[172]

[171] Ibídem.
[172] Palabras de Eleazar Santos Salinas, mismo acto.

El Centro de operaciones se define como: "El Conjunto de recursos humanos y materiales, que en forma ordenada, eficaz y bajo una dirección, coordina las acciones de auxilio y atención que realizan las unidades de protección civil de las diferentes dependencias del Departamento del Distrito Federal, con el fin de proteger la vida y bienes materiales de los ciudadanos, mantener en funcionamiento los servicios vitales y evitar el máximo el dispendio de recursos humanos y materiales en la solución de los problemas que se presenten".[173]

El Centro de operaciones de la Unidad de Protección Civil está integrado por: un coordinador general, un director del centro, personal de apoyo y por seis equipos de trabajo. Las principales actividades que realiza al presentarse una emergencia mayor son:

- Captar y registrar la información.
- Verificar y evaluar los informes recibidos.
- Ubicar el siniestro en las cartas.
- Alertar a los organismos responsables en la atención de emergencias.
- Declarar situación de emergencia mayor.
- Activar el Centro de Operaciones.
- Realizar la atención a la propia emergencia.
- Realizar el seguimiento de la misma.

La captación de la información se obtiene mediante el informe proporcionado por diferentes organismos, o por cualquier persona que lo notifique y el registro se realiza en unos formatos elaborados exprofeso que contienen los siguientes rubros: nombre de la persona u organismo, hora del reporte, descripción de la causa que originó la situación de emergencia, ubicación del siniestro, sistema o subsistema impactado, daños humanos y materiales y por último el tipo de ayuda requerida.

El funcionamiento del Centro de operaciones, "está regido por procedimientos de conducción operativa establecidos por la Unidad de Protección Civil del Departamento del Distrito Federal, que da una serie de lineamientos para la gama de actividades que se realizan en la toma de decisiones, organización de flujos de información y aplicación de planes de emergencia para casos específicos."[174]

[173] Ibídem.
[174] Ibídem.

El Centro cuenta con instrumentos tales como tableros electrónicos para ubicar el siniestro y cartas de detalle. Cuenta con el apoyo de varios organismos especializados: la policía, los bomberos, la Cruz Roja, los escuadrones de rescate, tales como el Escuadrón de Rescate y Urgencias édicas (ERUM) con la finalidad de coadyuvar en la emergencia con dicho Centro mientras se evalúa el tipo de emergencia, mayor o menor para su correspondiente decisión.

V. Principales actividades

Estas son tres: desarrollo del atlas de peligrosidad, recursos de emergencia y programas de prevención y auxilio.

1. El atlas de peligrosidad consiste en: un mapa que identifica y clasifica las distintas zonas de riesgo dentro del área del Distrito Federal, para planear y prever el auxilio, permite la participación interdisciplinaria de los diferentes órganos de la administración pública en sus distinto niveles, así como los diversos institutos de investigación de la comunidad científica.

2. Recursos de emergencia. El SIPROR, se basa en el aprovechamiento de los recursos disponibles, para lo cual ha elaborado directorios e inventarios para en casos de emergencia, sobre todo a nivel delegacional, manteniéndolos permanentemente actualizados.

3. Programas de prevención y de auxilio. En la elaboración del programa de prevención se contemplan dos aspectos: identificación de riesgos y distribución de funciones; en el de auxilio sólo se toma en cuenta un aspecto: la atención de emergencias. Ambos programas serán objeto de su exposición en el siguiente punto.

VI. Programas prioritarios

Básicamente son dos: a) el de prevención y b) el de auxilio. El de prevención.

En cuanto al aspecto de identificación de los riesgos se contemplan las siguientes actividades a desarrollar.

- "Conocer el origen, causas y mecanismos de formación de las calamidades, con el fin de analizar y evaluar el peligro que representan y establecer medidas para su control.
- Instalar y operar sistemas de detección, monitoreo y pronóstico con el fin de asegurar la realización de las acciones de prevención.
- Actualizar las políticas y normas de desarrollo urbano en las zonas propensas a la producción de calamidades.
- Fomentar la participación de las dependencias y delegaciones del Departamento del Distrito Federal, así como organismos públicos, privados y sociales, en la planeación y realización de programas."[175]

Es necesario evaluar la vulnerabilidad de los sistemas y subsistemas de la ciudad, identificándose 27 diferentes tipos de calamidades, agrupados en cinco grupos de acuerdo a las características que las producen: geológicas, hidrometeorológicas, físico-químicas, sanitarias y de origen socio-organizativas. Para lo cual, la planeación de la prevención consiste en cuatro etapas:

- Diagnóstico: sirve para identificar y describir el origen de la calamidad.
- Descripción: es la etapa donde se lleva a cabo la especificación de las alternativas de intervención, con objeto de impedir la ocurrencia de la calamidad o reducir su magnitud.
- Instrumentación: se refiere a la planeación de la realización de la solución seleccionada en la etapa anterior.
- Control: es la supervisión y control de las acciones tomadas con su correspondiente evaluación.

En relación a la distribución de funciones, en la prevención, éstas van de acuerdo a los grupos de calamidades para lo cual se nombra un coordinador técnico, que es responsable de llevar a cabo estas funciones:

- Reforzar las estructuras y elementos de los sistemas de subsistencia de la ciudad.
- Mantener y conservar las instalaciones y equipo.
- Adecuar y actualizar las normas y reglamentos como por ejemplo, el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal, actualizado el 3 de julio de 1987.
- Contar con un banco de información seguro, para proteger y tener registros estratégicos.
- Utilizar sistemas de monitoreo y detección como son: sistemas para la contaminación, redes sismológicas y monitores de vialidad.

[175] Palabras de Fernando Vázquez Martínez, mismo acto.

- Fomentar la participación de la ciudadanía, a través de las distintas dependencias responsables para que conozcan acciones de autoprotección y se facilite la intervención de los organismos especializados ante cualquier eventualidad.

El Programa de Auxilio, sólo contempla un aspecto que es el de atención de emergencias, cuya integración es la siguiente:

- La Unidad de Protección Civil del Departamento.
- Las unidades de protección civil en cada una de las dependencias del Departamento.
- Las unidades de protección civil delegacionales.
- Grupos de voluntarios acreditados.

Su objetivo es: "Aportar lineamientos generales para las acciones que realicen las unidades de protección civil del Departamento del Distrito Federal, los organismos especializados en atención de emergencias y los responsables de los sistemas de subsistencia, que resulten afectados por alguna calamidad."[176]

Dentro de este programa de auxilio, se establecen las responsabilidades de las unidades delegacionales de protección civil, que son: "Coordinar las acciones de respuesta y recuperación en sus respectivas jurisdicciones, para el efecto elaborarán estudios y programas los cuales deberán ser coordinados con la Unidad de Protección Civil del Departamento del Distrito Federal."[177]

También se establece que en un momento dado, la emergencia pueda sobrepasar la capacidad de respuesta de las diferentes unidades adscritas en las dependencias, en tal caso, mediante previa solicitud al Sistema Nacional de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación, en coordinación con la Unidad de Protección Civil del Departamento, el regente se responsabilizará de coordinar a las Dependencias que tengan ingerencia en la respuesta a la emergencia a nivel federal, para proporcionar el apoyo en la atención de contingencias mayores.

VII. Participación Ciudadana

En la reunión celebrada el día 8 de septiembre de 1987, con motivo de la presentación del programa general de atención de emergencias del Distrito

[176] Palabras de Eleazar Santos Salinas, mismo acto.
[177] Ibídem.

Federal -en donde se definió el papel de éste, así como el de las junta de vecinos en apoyo a dicho programa- el H. Consejo Consultivo de la Ciudad de México, llegó a la conclusión de que: resulta de suma importancia la participación activa del Consejo Consultivo en la preparación, orientación y concientización de la población en las acciones de protección civil.

"Una de las funciones principales de las Juntas de Vecinos debe ser apoyar las acciones de Protección Civil en su delegación, para lo cual se requiere una coordinación estrecha entre la población y la Unidad de Protección Civil del Departamento del Distrito Federal."[178]

Las tareas de prevención deben ejecutarse a partir de la integración de medidas y acciones, aprovechando los recursos existentes según lo dispuesto en el Decreto publicado el 6 de mayo de 1986.

Debe de integrarse un Centro de documentación e información sobre desastres, para que sirva de apoyo en la planeación de las actividades a desarrollar. Es indispensable organizar un sistema de aviso oportuno, eficiente y funcional con la participación de las asociaciones vecinales para la detección de riesgos.

Se requiere que las juntas de vecinos, aporten a la Unidad de Protección Civil del Distrito Federal, un directorio de personas, a fin de crear los comités vecinales de protección civil. También es necesario que las juntas convoquen a reuniones, para exponer el sistema de protección civil definiendo sus actividades y planear las acciones futuras tales como simulacros.

En relación a la serie de medidas que se proponen respecto a la participación ciudadana se puede decir que, se tiene contemplado grabar por televisión una serie de programas, con la idea de orientar al público en general para saber qué hacer ante un evento destructivo, tales como "simulacros de coordinación de atención de emergencias", "planes de evacuación para edificios públicos", "incendios y explosiones, calamidades que afectan al Distrito Federal", "calamidades hidrometeorológicas", "contaminación, calamidad latente, concientización de la población", etcétera.

Se tiene planeado a través de los programas antes citados, realizar trabajos de capacitación, orientación y concientización entre la población y, para ello,

[178] Conclusiones del H. Consejo Consultivo de la Ciudad de México y las Autoridades del D.D.F., en la Reunión celebrada el 8 de septiembre de 1987.

las junta de vecinos de cada una de las 16 delegaciones deberá "promover el interés ciudadano en el sentido de adquirir mayor información sobre el nivel y tipo de riesgo a que está expuesta la zona en que habita",[179] para crear dicho interés debe considerarse que la información que reciban las personas deberá responder a las necesidades inmediatas, para ello, se propone por parte de la Unidad de Protección Civil una concientización enmarcada dentro de un plan general de educación a la población, con el fin de "irla preparando anticipadamente de lo que se espera de ella y lo que debe hacer antes, durante y después de la ocurrencia de un desastre para evitar errores comunes".[180] Dicho plan deberá ser a largo plazo para ir disminuyendo en gran medida los daños humanos y materiales.

Adicionalmente a este plan, se propone que "el jefe de manzana o su representante, tomará la responsabilidad de coordinación y de atención de la emergencia dando preferencia al rescate de vidas, labores de auxilio y atención médica."[181]

"Posteriormente se solicitará la intervención de organismos especializados en la atención de emergencias y se procederá al rescate de bienes materiales, así como a la instalación de albergues. Si la situación de emergencia sale del control del jefe de manzana, la responsabilidad recaerá en el jefe de colonia o de barrio y así sucesivamente considerando la gravedad del desastre y toma de decisiones, hasta llegar al nivel de presidente de la junta de vecinos".[182]

Para apoyar las labores de prevención, auxilio y restablecimiento, propone también, elaborar folletos, manuales, trípticos "que permitan llegar a todos los sectores de la población las medidas de autoprotección ante estas eventualidades, por lo que es indispensable que estos documentos incluyan orientación sobre:

- "existencia de peligro, y
- las medidas para prevenir o minimizar ese peligro."[183]

El contenido que se sugiere incluir en estos documentos sería: "detección y evaluación de los cambios del medio ambiente que pueden traducirse en un peligro:

[179] Palabras de Jaime Boy Martínez.- Mismo acto.
[180] Ibídem.
[181] Ibídem.
[182] Ibídem.
[183] Ibídem.

- Indicaciones sobre quién, debe ser preparado, contra qué peligro y de qué forma.
- Transmisión del o los mensajes de orientación a aquellos a quienes se ha decidido capacitar."[184]

Se propone que dichos documentos tengan las siguientes características: accesibles, oportunos, coherentes, oficiales, concretos, apremiantes, advertidores y prudentes.

Se plantea que en las juntas de vecinos a partir de las identificación de sus necesidades de orientación y capacitación se lleve a cabo un programa mancomunado, para lo cual es necesario considerar los siguientes tres puntos:

1. Los organismos especializados y voluntarios deberán homogeneizar su planeación, abarcando los aspectos de prevención y mitigación, incluyendo mecanismos de comunicación y coordinación con otros organismos.

2. Las áreas de mayor vulnerabilidad deberán estar más controladas.

3. La población en general, deberá saber qué hacer a nivel individual y estar preparada pues "es responsabilidad y obligación de todos y cada uno de los habitantes".[185] "la preparación de los ciudadanos es responsabilidad de la Unidad de Protección Civil del Departamento del Distrito Federal y de las juntas de vecinos, que como organismos y también como ciudadanos estamos bajo un sólo gobierno y un sólo objetivo, garantizar la seguridad y el bienestar de quienes en la ciudad vivimos."[186]

Se presentarán a continuación los aspectos relacionados con los servicios de urgencia, y para este caso se expondrán los más significativos que son los que corresponden a la Cruz Roja, ya que éstos juegan un papel muy importante en las acciones de auxilio y rehabilitación de la población por su cobertura, para lo cual en abril de 1988 se concibió por primera vez un proyecto llamado "Centros Cruz Roja", que pretende llevarse a cabo con el fin de: "dar un eficiente servicio de urgencias".

[184] Ibídem.
[185] Ibídem.
[186] Ibídem.

Dicho proyecto se encuentra aún en etapa de elaboración más sin embargo, ya se tienen planteadas algunas líneas de acción a seguir como: el diseño de sus objetivos, breve descripción del proyecto y el programa a desarrollar. No obstante antes de exponer el proyecto, sería conveniente explicar brevemente qué es la Cruz Roja y cómo se conforma para ubicarnos mejor.

La Cruz Roja es fundada por Jean Henri Dunant, en el año de 1889. Con el tiempo se gesta un movimiento mundial, y para ello se crea un Comité Internacional, con el fin de fundar una liga de sociedades de la Cruz Roja en cada país. En México se crea por Decreto el 21 de febrero de 1910 y su objetivo al igual que para lo que fue creada es: atender a los heridos de cualquier índole sin importar raza, sexo o credo, donde se encuentre, o sea básicamente es una labor humanitaria para auxiliar al desamparado que lo necesite. En caso de guerra la Cruz Roja Internacional tiene la obligación de ayudar a cualquier soldado ya sea del país agresor o del país agredido.

En México la Cruz Roja se encuentra estructurada de la siguiente forma: en primer término está presidida por una Asamblea general, le sigue el Consejo nacional, de éste depende la Dirección general. Bajo su cargo están las Delegaciones, le siguen los Comités estatales de estos, los Coordinadores estatales y por último están los Comités locales.

Dentro de esta organización, se llevan a cabo actividades tales como: informes, partes, formas, la contabilidad, almacenamiento, inventarios, auditorías, actas, administración de recursos humanos, financieros y materiales, así como programas de capacitación y actividades sociales.

Después de esta visión muy somera de la Cruz Roja, expondremos a continuación concretamente el proyecto "Centros Cruz Roja".

Los objetivos generales que se persiguen son:

1. "Ubicar estratégicamente en cada Delegación Política del Distrito Federal, un 'Centro de Urgencia', el cual contará con los elementos necesarios para atender adecuadamente las urgencias.

2. Aprovechar la capacidad hospitalaria instalada en toda la zona metropolitana, para brindar a cada caso el servicio de primeros auxilios o terapia intensiva, según amerite.

3. Acortar el tiempo de traslado, de un herido o paciente, que actualmente es excesivo ya que se efectúa desde, y hacia, el Hospital Central de Polanco.

4. Proporcionar pláticas, por parte de Cruz Roja Mexicana, con temas como prevención de accidentes, primeros auxilios, higiene, etcétera.

5. Crear un arraigo en la zona, formando diferentes comités de damas, juventud, etcétera, en los que participen activamente las comunidades en sus propias colonias o barrios.

6. Descentralizar equipo y personal para atención en caso de desastre y urgencias que actualmente se encuentran en la Cruz Roja Central."[187]

Para la realización de este proyecto, la Liga de sociedades de Cruz Roja y Media Luna Roja, han aportado los recursos económicos necesarios para poder llevar a cabo las obras.

De acuerdo a estos objetivos, la descripción del mismo se presenta en forma modular con los siguientes elementos:

Módulos de Servicios

Incluye: "servicios sanitarios, cocineta, recepción, conmutador telefónico, radio comunicación y vestíbulo.

Módulo Almacén

Módulo de Emergencias y Salón de Usos Múltiples

Incluye: salón de usos múltiples (conferencias, seminarios, etcétera), sala de emergencias (atención directa a pacientes), privados socorristas y paramédicos.

Módulo de Ambulancias. (dos Unidades a Cubierto).

Módulo Administración (2ª Etapa).

[187] Documento elaborado por la Cruz Roja, con objeto de dar a conocer el Proyecto de "Centros Cruz Roja".

Incluye: Oficina administrativa, privados para el presidente, Comités de Damas y Juventud."[188]

Se busca racionalizar la idea arriba señalada con la confluencia de esfuerzos propios y de las autoridades, tanto públicas como privadas del Sector Salud, en beneficio de un mejor servicio y acercamiento de este para la atención médica de urgencia a la población.

El programa que se pretende desarrollar se encuentra estructurado básicamente en cuatro servicios (funciones) que son:

I. Información y Asesoría.

II. Capacitación.

III. Auxilio y Tratamiento.

IV. Acciones Humanitarias.

Estos servicios (funciones) van dirigidos a: la población sana, víctimas de desastre, víctimas de padecimientos agudos y minusválidos y ancianos.

Con objeto de esquematizar el programa, se presenta en la siguiente página un cuadro operativo.

Atribuciones de la Secretaría de la Defensa Nacional en Materia de Seguridad Civil.

Se revisarán en este punto las atribuciones contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las de la Ley Orgánica del Ejército y la Armada, las del Reglamento Interior y el PLAN DN-III-E.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal aparecen las facultades siguientes:

Artículo 29, fracción VI: "Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra, formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la Defensa Civil."[189]

[188] Ibídem.
[189] Diario Oficial. 31 Diciembre 1976.

SERVICIOS DIRIGIDOS A: (funciones)	Población sana	Víctimas de desastre	Víctimas de padecimientos agudos	Minusválidos y ancianos
I. *INFORMACION Y ASESORIA*	1. *Información sobre servicios médicos y sociales existentes* 2. *Campañas de prevención de accidentes y enfermedades* 3. *Alertar sobre desastres potenciales* 4. *Información para motivar al apoyo al minusválido y anciano* 5. *Localización de extraviados* 6. Información a familiares del accidentado 7. *Campañas sobre el perjuicio de drogas, etcétera*	1. *Localización de personas* 2. *Información sobre control de epidemias* 3. *Información sobre desastres ocurridos*	1. *Información sobre servicios de urgencia* 2. *Asesoría*	1. *Bolsa de trabajo* 2. *Información sobre servicios médicos y sociales* 3. *Asesoría*
II. *CAPACITACION*	1. *Educación sobre primeros auxilios y prevención de accidentes y enfermedades* 2. *Preparación para actuar en caso de desastre* 3. *Capacitar a la comunidad para resolver sus problemas de salud* 4. *Preparación de enfermeras* 5. *Preparación de socorristas*	1. *Capacitación para que se readapten rápidamente*		1. *Capacidad Técnica* 2. *Educación sobre primeros auxilios y prevención de accidentes*
III. *AUXILIO Y TRATAMIENTO*	1. *Colaboración en campañas de accidentes, enfermedades y actividades relacionadas*	1. *Atención de urgencias, primeros auxilios, socorristas, hospitalización* 2. *Coordinar envío de productos de subsistencia*	1. *Atención de urgencias, primeros auxilios, socorristas, atención en puestos de socorro*	1. *Terapia ocupacional* 2. *Atención* 3. *Ayuda al cuidado de la salud* 4. *Ayuda para subsistir*
IV. *ACCIONES HUMANITARIAS*	1. *Promoción de la comunidad entre la juventud*	1. *Actividades de solidaridad* 2. *Actividades recreativas y culturales*	1. *Apoyo a la familia*	1. *Reducción de conflictos y promoción de cooperación* 2. *Supervivencia sobre condiciones sanitarias y humanas* 3. *Actividades recreativas y culturales* 4. *Motivación en su vida*

FUENTE: Documento elaborado por la Cruz Roja, con objeto de dar a conocer el proyecto de "Centros de Cruz Roja".

Fracción XIII: "Dirigir la educación profesional de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea, y coordinar en su caso, la instrucción militar de la población civil."[190]

Fracción XIX: "Prestar los servicios auxiliares que requerían el Ejército y la Fuerza Aérea, así como los servicios civiles que dichas fuerzas señale el Ejecutivo Federal."[191]

A la Ley Orgánica del Ejército y la Armada corresponden:

Artículo 1º, fracción II: "Constituyen el Ejército y la Armada Nacionales, las fuerzas organizadas, cuyos efectivos serán adecuados a la extensión y configuración geográfica del territorio, al estado de las relaciones internacionales, a las necesidades de orden interior y a la situación económica del país."[192]

Artículo 73: "El Presidente de la República, decretará la movilización parcial o general del Ejército y de la Armada Nacionales, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Federal y en esta Ley."[193]

Ahora bien, en cuanto al Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional corresponden las siguientes atribuciones:

Artículo 5º, fracción XIX: "Determinar los planes para la seguridad interior de la nación a efecto de someterlos a la aprobación del Presidente de la República.

Fracción XX: Planear, dirigir y manejar la movilización del país en el caso de guerra, formular y ejecutar en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa de la Nación y dirigir y asesorar la defensa civil."[194]

Artículo 6º: "Corresponde al Subsecretario:

Fracción XIV: Elaborar planes para el manejo del personal militar del Activo y Reservas."[195]

[190] Ibídem.
[191] Ibídem.
[192] Ley Orgánica del Ejército y la Armada. Ed. Ateneo. México, 1960 pág. 12. Decreto 6 Enero 1926.
[193] Idem. pág. 30.
[194] Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional. Ed. Ateneo. México, 1977 pág. 14, Diario Oficial 6 Junio 1977.
[195] Idem. pág. 17.

Artículo 8º: "Corresponde al Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional:

"Fracción II: Planear y coordinar los asuntos relacionados con la Defensa Nacional.

"Fracción VI: Mantener enlace con organismos gubernamentales para el cumplimiento de tareas conjuntas y organizar, coordinar, supervisar y manejar las relaciones públicas de la Secretaría.

"Fracción VIII: Mantener al día los planes establecidos.

"Fracción IX: Proporcionar asesoramiento militar sobre la ubicación de toda clase de instalaciones y vías de comunicación por razones de seguridad nacional."[196]

Artículo 9º: "Corresponde al inspector general del Ejército y Fuerza Aérea:

"Fracción I: Inspeccionar al personal, material, animales e instalaciones en sus aspectos técnicos y administrativos, así como el adiestramiento de los individuos y de las Unidades."[197]

Artículo 10: "El Comandante de la Fuerza Aérea, es responsables ante el secretario de la Defensa Nacional, de la dirección y administración de la Fuerza Aérea y le corresponde:

"Fracción IX: Planear y dirigir la intervención de la Fuerza Aérea en el auxilio de la población civil y en la cooperación, con sus autoridades en caso de necesidades públicas en apoyo del Plan Nacional de Auxilio, conforme a las directivas del secretario.

"Fracción XI: Proponer al secretario los planes tácticos, estrategias y de defensa aérea, así como de defensa civil aérea.

"Fracción XII: Organizar y controlar las reservas de la Fuerza Aérea en coordinación con el órgano correspondiente.

"Fracción XIII: Proponer al secretario la división aérea especial del territorio nacional".[198]

[196] Idem. págs. 19-20.
[197] Idem. págs. 20-21.
[198] Idem. págs. 22-23.

Artículo 12: "Corresponde al jefe del Estado Mayor Aéreo, la coordinación y dirección de los trabajos que ejecute este órgano y de aquellos que le sean asignados para:

"Fracción VI: Mantener al día los planes de auxilio aéreo a la población civil."[199]

Artículo 18: "Corresponde a la Dirección General de Ingenieros:

"Fracción IX: Planear, coordinar y supervisar en el aspecto de ingeniería de auxilio a la población civil en casos de necesidad pública y prestarles ayuda en otros de carácter social en apoyo a los planes respectivos."[200]

Artículo 19: "Corresponde a la Dirección General de Transmisiones:

"Fracción X: Planear, coordinar y supervisar en el aspecto de transmisiones, el auxilio a la población civil en casos de necesidad pública y reforzar las telecomunicaciones civiles cuando se haga necesario, en apoyo al Plan Nacional de Auxilio."[201]

Artículo 20: "Corresponde a la Dirección General de Administración e Intendencia:

"Fracción XVI: Planear, coordinar y supervisar la intervención del servicio en auxilio de la población civil y la cooperación con sus autoridades en casos de necesidades públicas en apoyo del Plan Nacional de Auxilio."[202]

Artículo 21: "Corresponde a la Dirección General de Sanidad:

"Fracción X: Planear, coordinar y supervisar la intervención del servicio en auxilio de la población civil y la cooperación con sus autoridades en caso de necesidades públicas en apoyo al Plan Nacional de Auxilio.

"Fracción XIV: Planear el control de epidemias o plagas y para la descontaminación ambiental, en coordinación con otros servicios militares y dependencias oficiales."[203]

[199] Idem. págs. 25-26.
[200] Idem. págs. 30-31.
[201] Idem. págs. 31-32.
[202] Idem. págs. 33-34.
[203] Idem. págs. 35-36.

Artículo 23: "Corresponde a la Dirección General de Transportes Militares:

Fracción XV: Planear, coordinar y supervisar la intervención del Servicio en auxilio a la población civil y la cooperación con sus autoridades en caso de necesidades públicas en apoyo del Plan Nacional de auxilio."[204]

Artículo 30: "Corresponde al Departamento Cartográfico:

Fracción II: "Levantar planos de poblaciones importantes, elaborar mosaicos y otros trabajos cartográficos especiales que demanden las necesidades del país."[205]

Artículo 32: "Corresponde al Departamento del Servicio Militar Nacional:

Fracción II: "Estudiar, proyectar y ejecutar mediante directivas, instructivos y órdenes, l s actividades de adiestramiento del personal y de las unidades del Servicio Militar Nacional, en coordinación con el Estado Mayor de la Defensa Nacional."[206]

El PLAN DN-III-E, a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional, tiene sus antecedentes en el año de 1966, cuando se desbordó el río Pánuco, provocando graves daños en los estados de Veracruz y Tamaulipas, posteriormente al reventarse una de las presas cerca de la ciudad de Irapuato en el año de 1972, también fue aplicado dicho plan para auxiliar a los damnificados de la inundación.

La falta de un organismo específico, que acudiera de inmediato a auxiliar a los habitantes de las zonas afectadas, determinó que el gobierno federal, instruyera a la Secretaría de la Defensa Nacional, para que elaborara un plan que garantizara la oportuna asistencia a las poblaciones afectadas por desastres. En cumplimiento a este mandato y de acuerdo a las facultades que le confiere la Constitución Política, la Ley Orgánica y su Reglamento Interior se instituyó adoptar el PLAN DN-III-E, que se ha venido aplicando a la fecha y cuyo objetivo básico es: "salvaguardar la soberanía y la integridad de la Federación, mediante el establecimiento de funciones de emergencia para auxiliar a la población civil en casos de desastre, así como, aplicar las medidas correspondientes para asumir el control de la situación, integrándose el

[204] Idem. págs. 38-39.
[205] Idem. pág. 47.
[206] Idem. pág. 49.

Ejército Mexicano como colaborador para desempeñar las tareas que se le asignen."[207]

Para ello, sus propósitos son:

1. "Aminorar o limitar los efectos de un desastre mediante la aplicación de medidas preventivas y de urgencia, coordinando los apoyos proporcionados por las dependencias de la administración pública federal centralizada y paraestatal, organismos privados, agrupaciones civiles voluntarias y ciudadanía en general.

2. Mantener la confianza en la capacidad de las instituciones nacionales.

3. Optimizar los recursos asignados para hacer frente al desastre."[208]

Los propósitos arriba señalados, son llevados a cabo mediante las siguiente forma de organización; la Secretaría a través del ejército, la fuerza aérea y la armada, son las encargadas del salvamento en caso de emergencia. Para su operación, se integraron a su vez las siguientes dependencias: la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la Secretaría de Educación Pública, CONASUPO, PEMEX, Ferrocarriles Nacionales, CFE, la Cruz Roja Mexicana y los gobiernos estatales, para ello se estructuraron cinco grupos de auxilio; un grupo central de auxilio, el de la zona militar, el del sector, el de los municipios y los de la localidad; estos grupos excepto el central están dirigidos según su nivel por: la primera autoridad civil del gobierno estatal o municipal, en calidad sólo de presidente honorario, la primera autoridad militar, -comandantes de zona de sector o de armas, o por el jefe u oficial de unidad- quien ocupará la presidencia ejecutiva; un secretario para el de la localidad, y por el jefe u oficial del comandante general, o por vocales en los otros tres grupos, vecinos socialmente reconocidos por la localidad.

La pertenencia de cada uno de los grupos de auxilio quedaría de la siguiente manera: el grupo central de auxilio, corresponde al secretario de la Defensa y quedaría como presidente ejecutivo, mas no como honorario que sería el gobernador del estado. El grupo de la zona militar en el estado al comandante de la zona militar. El grupo de auxilio de sector, al oficial del sector militar en el municipio. El grupo de auxilio de región, al oficial de localidad militar en

[207] El Plan DN-III-E y su aplicación. Secretaría de la Defensa Nacional. México, 1979. pág. 17.
[208] Idem. págs. 6-7.

la localidad determinada. Y el grupo de auxilio local a los vecinos de la cuadra, manzana o barrio.

Con base en este tipo de organización las funciones a desempeñar son:

1. El Presidente de la República, gira instrucciones al secretario de la defensa para atender la calamidad, asimismo deberá estar siempre en estrecha comunicación con éste para estar al tanto de lo que sucede, es decir informado.

2. El secretario de la Defensa nacional, en su calidad de presidente ejecutivo y jefe del grupo central de auxilio dirigirá las operaciones de la zona o zonas afectadas de acuerdo a las siguientes funciones que estarán bajo su cargo y así sucesivamente para todos y cada uno de los jefes de grupo de acuerdo a su nivel jerárquico:

- "Asistencia médica y hospitalización.
- Búsqueda, rescate y evacuación.
- Detección y señalamientos de zonas peligrosas.
- Contraincendios.
- Albergues, alimentación y artículos varios.
- Servicios funerarios.
- Transporte.
- Rehabilitación de servicios públicos.
- Coordinación y enlace para ayuda a damnificados.
- Conservación del orden.
- Registro y evaluación de daños.
- Comunicaciones."[209]

3. El gobernador del estado en su calidad de presidente honorario, otorgará el apoyo logístico al Plan, prestará ayuda al ejército y asesorará al secretario de la Defensa en todo aquello que se necesite y se le solicite.

4. El jefe de grupo de auxilio de zona, llevará a cabo todas aquellas funciones arriba mencionadas pero aplicables a nivel estatal.

5. El jefe del grupo de auxilio de sector, aplicará las mismas funciones pero a nivel municipal.

[209] Idem. pág. 12.

6. El jefe de grupo de auxilio de localidad, se encargará de realizar todas las funciones ya descritas pero a nivel regional.

7. El jefe de auxilio local, será un vecino reconocido por la localidad que se encargará de coordinar a los demás vecinos para apoyar al ejército en sus funciones encomendadas, así como auxiliar en todo aquello que se le solicite.

Atribuciones de las Organizaciones Vecinales del Distrito Federal, en Materia de Seguridad Civil

Este rubro se dividirá en dos, por una parte las organizaciones vecinales, "formales" y por otra las "informales". Esta división obedece a que las organizaciones vecinales informales, también tienen "atribuciones" porque han "realizado algo" al respecto, aunque no como las organizaciones vecinales formales que sí cuentan con una base legal. Por ello es necesario considerarlas. Las organizaciones vecinales formales están contenidas principalmente en el Reglamento Interno del Consejo Consultivo del Distrito Federal, en el Reglamento interno de las juntas de vecinos del Distrito Federal y en el Reglamento de integración de las juntas de vecinos del Distrito Federal que a continuación se procederá a revisar.

Respecto al Reglamento Interno del Consejo Consultivo del Distrito Federal, aparecen los siguientes:

Artículo 1º: "El Consejo Consultivo del Distrito Federal, es un órgano de colaboración ciudadana integrado por 16 miembros que son de los presidentes de la Junta de Vecinos de la Delegación correspondiente a su domicilio."[210]

Artículo 6º: "Son atribuciones del Consejo Consultivo:

"Fracción I: Colaborar con el jefe del Departamento del Distrito Federal en la debida administración pública, especialmente para la eficaz prestación de los servicios generales en la forma que fije este reglamento interno.

"Fracción III: Informar al jefe del Departamento del Distrito Federal las deficiencias que existan en la administración pública y especialmente, en la prestación de los servicios generales.

[210] Reglamento Interno del Consejo Consultivo del Distrito Federal. Ed. Porrúa, México, 1979, pág. 258, publicado en el Diario Oficial, el 14 Abril 1975.

"Fracción XI: Opinar sobre proyectos de nuevos reglamentos gubernativos o de policía que formule el Departamento del Distrito Federal, o sobre reformas o derogaciones de los ya existentes.

"Fracción XVII: Coordinar los trabajos de las juntas de vecinos, a solicitud del jefe del Departamento.

"Fracción XIX: Cooperar con las autoridades del Departamento del Distrito Federal en los casos de emergencia."[211]

Artículo 38: "Los acuerdos del Consejo Consultivo tendrán el carácter de recomendaciones y no obligarán al jefe del Departamento del Distrito Federal."[212]

Articulo 42: "Son facultades y obligaciones del secretario:

"Fracción XII: Remitir a la Secretaría de Gobierno del Departamento del Distrito Federal, copias de los acuerdos, resoluciones y oficios que expida el Consejo Consultivo."[213]

Artículo 46: ..."El Consejo Consultivo propondrá a las personas que por su profesión, especialidad, oficio o experiencia, reunan las aptitudes necesarias para desarrollar los trabajos de asesoría que se requieran."[214]

Artículo 59: "El Departamento del Distrito Federal incluirá en su proyecto de presupuesto los gastos del Consejo, teniendo en consideración el que éste formule y apruebe su presidente."[215]

En cuanto al Reglamento Interno de las juntas de vecinos del Distrito Federal, tiene las siguientes atribuciones:

Artículo 1°: "Las juntas de vecinos son órganos de colaboración ciudadana, del jefe del Departamento y de los delegados respectivamente, que funcionan en cada una de las 16 delegaciones en que se divide el Distrito Federal y se integran por ciudadanos, que por su respetabilidad, interés en los problemas de la comunidad y arraigo e identificación con la vecindad, son aptos para

[211] Idem. págs. 259-261.
[212] Idem. pág. 271.
[213] Idem. pág. 273.
[214] Idem. pág. 274.
[215] Idem. pág. 277.

servir con desprendimiento y buena voluntad a las delegaciones en que se divide el Distrito Federal."[216]

Artículo 2º: "Cada Junta se constituirá con no menos de 20 miembros y dentro de ellos, deberán figurar cuando menos: cuatro mujeres y dos jóvenes, éstos de no más de 25 años.

"Los delegados, atendiendo a las necesidades propias de su Delegación, tienen la facultad de proponer al jefe del Departamento un número mayor de miembros."[217]

Artículo 3º: "Cada Delegado, tomando en cuenta sus experiencias respecto de las participación ciudadana de los vecinos más destacados de su Delegación, abrirá un registro de las personas que a su juicio deben integrar las juntas de vecinos y elaborará una lista que presentará al jefe del Departamento, que contenga los nombres con informes de cada persona, sus características, profesión, actividad, oficio y todos los datos que acrediten que está en posibilidad de desempeñar con sentido patriótico y de responsabilidad la función de miembro de la Junta de Vecinos.

"El jefe del Departamento, de acuerdo con las listas que le hayan presentado los delegados, decidirá y firmará las designaciones de los miembros de las juntas de vecinos."[218]

Artículo 5º: "Para ser miembro de una Junta de Vecinos se requiere:

I. Ser mexicano

II. Tener una edad mínima de 18 años

III. Estar en pleno goce de sus derechos

IV. Residir en las Delegación correspondiente, con auténtico arraigo en la misma, y

V. No ser funcionario público, miembro activo del cuerpo de oficiales o jefes de las fuerzas armadas de la nación o de la judicatura, miembro

[216] Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos del D.F. Editorial Porrúa, México, 1979. pág. 244 publicado en el Diario Oficial 14 Junio 1974.
[217] Ibídem.
[218] Ibídem.

directivo de algún partido político, no ocupar un puesto de elección popular, ni ser ministro de algún culto religioso."[219]

Artículo 6º: "Los miembros de las juntas de vecinos, durarán en su encargo tres años y no podrán ser designados para el periodo inmediato siguiente. El cargo de miembro de las juntas de vecinos es honorífico y no remunerado. Sólo es renunciable por causas graves. Las renuncias serán presentadas al jefe del Departamento por conducto del delegado correspondiente. Las licencias temporales debidamente justificadas, serán resueltas por el delegado correspondiente."[220]

Artículo 14: "Son atribuciones y obligaciones de las juntas de vecinos:

"Fracción X: Informar al Consejo Consultivo del Distrito Federal, los problemas administrativos y de servicios públicos que no se hayan podido resolver.

"Fracción XII: Rendir mensualmente al propio Consejo Consultivo un informe de la gestión realizada en el mes anterior.

"Fracción XIV: Promover en coordinación con el delegado correspondiente, actividades de colaboración ciudadana y ayuda social.

"Fracción XV: Cooperar en los casos de emergencia con las autoridades del Departamento del Distrito Federal."[221]

Artículo 23: "Para el desarrollo de sus atribuciones las juntas de vecinos designarán comisiones que estudien los diferentes problemas de la Delegación, para cuyo caso el presidente propondrá a los grupos de personas que crea conveniente, de acuerdo con su profesión, oficio, actividad o especialidad."[222]

Artículo 28: "Las relaciones de colaboración entre las juntas de vecinos y el Departamento del Distrito Federal, se mantendrán por conducto de los delegados."[223]

En cuanto al Reglamento de integración de las juntas de vecinos del Distrito Federal, de las organizaciones vecinales formales corresponden las siguientes atribuciones:

[219] Idem. pág. 245.
[220] Ibídem.
[221] Idem. págs. 247 y 249.
[222] Idem. pág. 253.
[223] Ibídem.

Artículo 1º: "Este reglamento regula la forma en que se integrarán las juntas de vecinos del Distrito Federal, así como su registro."[224]

Artículo 2º: "En cada una de las 16 Delegaciones en que se divide el Distrito Federal se integrará y funcionará una junta formada con vecinos cuya respetabilidad entre los habitantes de la Delegación, su interés demostrado en los problemas de la comunidad, su voluntad de participar y proponer soluciones aconsejables y su arraigo e identificación en la vecindad, los hayan hecho destacar como participantes idóneos para beneficiar con sus opiniones, actitudes cívicas, desinterés y vocación de servicio social a la ciudad de México y sus Delegaciones."[225]

Artículo 4º: "Para ser miembro de una Junta de Vecinos se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano

II. Tener una edad mínima de 18 años

III. Estar en pleno goce de sus derecho

IV. Residir en la Delegación correspondiente con auténtico arraigo en la misma, y

V. No ser funcionario público, miembro activo del cuerpo de oficiales o jefes de las fuerzas armadas de la nación o de la judicatura, miembro directivo de algún partido político, ni ocupar un puesto de elección popular."[226]

Artículo 5º: "Cada delegado, con base en las observaciones que haya hecho y en sus experiencias respecto de la participación ciudadana en su delegación, y por los medios adecuados para apreciar el sentir de los habitantes de la Delegación respecto de los vecinos más destacados de la misma, seleccionará entre éstos a quienes podrán integrar la Junta de Vecinos de la Delegación."[227]

Artículo 7º: "Los miembros de las juntas de vecinos durarán en su encargo tres años, y no podrán ser designados para el periodo inmediato siguiente. El

[224] Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal. Ed. Porrúa. México, 1979, pág. 236, publicado en el Diario Oficial el 12 Septiembre 1972.
[225] Ibídem.
[226] Idem. pág. 237.
[227] Ibídem.

cargo de miembro de las juntas de vecinos será honorífico, y no se percibirá remuneración alguna por su desempeño."[228]

Artículo 8°: "Los delegados comunicarán a los miembros de las juntas de vecinos su designación por el jefe del Departamento, convocándolos a sesión dentro de los 15 días siguientes al de su nombramiento, para la instalación de las Juntas."[229]

Artículo 10: "Las juntas celebrarán sesiones ordinarias una vez al mes y las extraordinarias a que convoque el delegado o el presidente de las mismas."[230]

Artículo 16: "Las relaciones de colaboración entre las juntas de vecinos y el Departamento del Distrito Federal, se mantendrán por conducto de los delegados."[231]

Las "atribuciones" de las organizaciones vecinales informales, son todas aquellas que han surgido de una manera independiente y espontánea, al margen de las organizaciones formales, cuya característica principal es que son auténticas organizaciones surgidas entre los vecinos, y escapan del control oficial.

Las "atribuciones" a que nos referimos, son las que estas organizaciones tienen y han desarrollado por sí mismas, y que en un momento dado por la importancia de su presencia, es necesario considerarla porque están dentro de un contexto social que hace imposible ignorarlas. De lo contrario nuestra exposición estaría truncada, así como el análisis y diagnóstico posterior a realizar, además cabe hacer notar que su existencia es una realidad en el "medio ambiente social" del Distrito Federal en que se desenvuelven, aportando una serie de experiencias de gran valía.

La exposición de este tipo de organizaciones será un poco menos ortodoxa a las anteriores, debido en primer término a su naturaleza, diferente de las organizaciones formales y en segundo porque se salen del marco general de la acción del Estado y de la administración pública. Es por ello, que aquí simplemente nos limitaremos a presentar textualmente lo que han hecho.

[228] Idem. pág. 238.
[229] Ibídem.
[230] Idem. pág. 239.
[231] Idem. pág. 241.

En realidad no se cuenta con un registro exacto de la formación de la primera o primeras organizaciones vecinales en el Distrito Federal, sin embargo, sí se puede afirmar que durante la década entre 1945 a 1955, -cuando se inicia el proceso acelerado de urbanización en el país y la consecuente difusión de nuevos valores a través de la masificación de los servicios y las comunicaciones-, surge por primera vez la conciencia de barrio y vecindario, especialmente en las colonias llamadas populares: Tepito, la Morelos, la Balbuena, Bondojito, Indianilla y Candelaria principalmente, cuya estructura residía en el mismo vecindario, y su organización obedecía a la unión para la defensa de sus intereses y aspiraciones contra cualquier arbitrariedad por parte tanto de las autoridades como de los propietarios de las viviendas.

Así tenemos que en 1975 aparece, en términos generales, la primera organización informal con una estructura definida: los Residentes de Tlatelolco que en 1983 realiza su primera movilización. Posteriormente, en 1976 surge la Unión de Vecinos de la colonia Guerrero. En 1980 nace la Unión Popular de Inquilinos de la colonia Morelos,que se unifica en 1985, con la de Peña Morelos.

En 1984, se crea la Asociación civil del edificio Yucatán. En 1985, aparece la Coordinadora inquilinaria del Valle de México que abarca las colonias Pensil y Santa María la Ribera, a residentes del Edificio Gaona, residentes Tlatelolcas y a la Guerrero. En ese mismo año del 19 de octubre surge la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de septiembre integrado por un Comité llamado Comité Popular de Solidaridad y Reconstrucción (COPOSORE) que en 1986 se transforma materialmente en la Coordinadora Unica de Damnificados (CUD), "reconocida en forma tácita como interlocutor para negociar la solución de necesidades de miles de habitantes de la ciudad por parte de las autoridades del Departamento del Distrito Federal y SEDUE el 29 de octubre."[232] después de un plantón de siete horas en el zócalo. Entre las colonias y organizaciones más importantes que reúne están: la Unión de inquilinos y damnificados del centro, la Unión de vecinos de peralvillo, las Costureras del Sindicato nacional 19 de septiembre, el Movimiento unido de damnificados e inquilinos de la colonia Obrera, la Unión de vecinos de la colonia Asturias y Tránsito, el Frente de residentes de Tlatelolco, la Unión popular de vecinos de la colonia Guerrero y Valle Gómez, la Asociación de residentes de Tlatelolco y la Unión popular de inquilinos Peña Morelos.

[232] Daniel Rodríguez Velázquez. "La Organización Popular ante el Reto de la Reconstrucción". Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, No. 123, Enero-Marzo. Ed. UNAM. México, 1986. pág. 76.

La estructura del COPOSORE y de la CUD quedó de la siguiente manera: "Se formarán varias Comisiones de trabajo con el fin de operar directamente las acciones de solidaridad como son: de finanzas, para recabar fondos y canalizarlos directamente a los damnificados; de prensa para denunciar problemas y presiones de la población de las colonias en lucha y establecer relaciones con las mismas; de proyecto de reconstrucción para proponer, con argumentos científicos y técnicos, la defensa del derecho a la vivienda, no a la reubicación forzosa en zonas lejanas, de los barrios y colonias; no a los cambios en el uso del suelo habitacional, etcétera, y de auxilio para atender necesidades inmediatas, en los rubros de sanidad, abasto, medicamentos, asesoría legal, peritajes, censos."[233]

Con base en dicha estructura se empezaron a desarrollar una serie de actividades y acciones tales como: "Se elaboró un directorio de los grupos de apoyo (jurídico, técnico, psicológico, social, etcétera) de las colonias afectadas, a fin de garantizar que la solidaridad inicial mantuviese el abasto directo de víveres, ropa, material para apuntalar viviendas."[234]

"Asimismo, se convocó a la marcha del 2 de octubre, en la cual, además de la conmemoración de los sucesos de 1968, se denunció la situación de miles de damnificados de numerosas colonias de la ciudad de México, planteando alternativas, las propias organizaciones de damnificados que participaron en dicho acto."[235]

En una asamblea convocada por el COPOSORE, el 4 de octubre de 1986 "se empezaron a definir las bases para la coordinación de las organizaciones de damnificados, la importancia de esta acción estriba en que se constituye el foro al que se acercaron miles de damnificados, así como denunciar y solicitar apoyo con la finalidad de constituir una organización más amplia."[236]

"Por otra parte el Comité a pesar de sus divergencias al interior y enfrentar algunos problemas, mostró que la capacidad de recursos (principalmente financieros y materiales) no es obstáculo para dar una respuesta organizada ante la emergencia inicial y las necesidades y problemas aún vigentes de los damnificados."[237]

[233] Idem. pág. 72.
[234] Ibídem.
[235] Ibídem.
[236] Ibídem.
[237] Ibídem.

Producto de las acciones emprendidas, la organización que se propuso fue de "impulsar la coordinación zonal para dar mayor efectividad a la Coordinadora Unica de Damnificados y evaluar sus condiciones organizativas, además de integrar comisiones permanentes: organización, enlace interno, relaciones exteriores, prensa y propaganda."[238]

"En el I Foro de Damnificados celebrado el 24 de octubre, los habitantes de Tepito, Multifamiliar Juárez, Centro Médico Militar, Vecinos de la Colonia Roma, Condesa, Nicolás Bravo, Alvaro Obregón, Obrera, Asturias, Emilio Carranza, Guerrero, Morelos, Faja de Oro, Villa Gómez, Peralvillo, Doctores, Unión de Vecinos del Centro, Frente de Damnificados de la Colonia Narvarte, Campamento Salvatierra y Sindicato Nacional de Costureras establecen un pacto de coordinación y unificación de lucha, pues después de acciones relativamente aisladas, se acuerda la elaboración de un pliego único y general de demandas. Entre las que destacan: participación de la CUD en las instancias creadas por el gobierno federal para la reconstrucción, suspensión de pago de la deuda externa, pago justo de indemnizaciones, restitución de la vivienda, expropiación predial a favor de los inquilinos, créditos según posibilidades económicas de los afectados, ampliación del decreto expropiatorio, congelamiento de rentas, reconocimiento oficial a los peritajes hechos por las organizaciones populares, creación de un Sistema Nacional de Prevención de Desastres y de un seguro de desempleo, reconstrucción de escuelas, restitución de las fuentes de trabajo y cese a la represión."[239]

En continuación a esta organización incipiente de las colonias populares y en función del I Foro de Damnificados celebrado el pasado 5 de abril de 1988, se lleva a cabo la "Asamblea de Barrios de la Ciudad de México", e informa de las actividades realizadas en su primer año de trabajo.

El planteamiento general que se expresa es que "Es urgente una nueva expropiación y regularización de grandes zonas de la ciudad para avanzar en la solución de la vivienda y suelo para miles de mexicanos."[240]

Dicha organización cuenta con aproximadamente de 45 mil familias registradas y tiene un órgano difusor que es un folleto denominado: "Vecinos Somos y en la Lucha Andamos."

[238] Idem. pág. 76.
[239] Idem. págs. 74-75.
[240] Periódico "La Jornada" del 6 de Abril de 1988, pág. 13.

Entre los principales logros obtenidos tanto por la Coordinadora Unica de Damnificados como por la reciente Asamblea de Barrios de la Ciudad de México, están que la CUD, inició un proceso de crecimiento de prensa popular con "El Tlatelolco", "La Voz de Morelos", "Barrios en Lucha", y un sinnúmero de volantes, folletos, carteles y pintas debido al cerco y boicot informativo de los medios masivos de comunicación oficiales y privados. Así, vemos que esta expresión de la nueva organización vecinal puede ser la base para democratizar los procesos de planeación requeridos para la reconstrucción. Se trabaja en la reconstrucción autogestionada por los vecinos, rescatando las expresiones histórico-culturales de los barrios a través de la imaginación creativa y de una verdadera organización comunitaria.

La Asamblea de Barrios de la ciudad de México, ha logrado: "la construcción de 1,200 viviendas en el predio de Ecatepec, 22 más a través del FOVISSSTE y 11 de FIVIDESU"[241] además cuenta con un programa llamado "Casa Propia", y actualmente está tramitando la adquisición de 300 inmuebles y 50 mil metros cuadrados de tierra para continuar en la construcción de viviendas, dicha Asamblea "manifestó su apoyo al Frente Democrático Nacional que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas, cuyos agremiados estarán representados en 10 Distritos Electorales."[242]

[241] Ibídem.
[242] Ibídem.

ANALISIS DE LA ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD CIVIL EN EL DISTRITO FEDERAL 113

1. Análisis 115
2. Diagnóstico 140

ANALISIS DE LA ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD CIVIL EN EL DISTRITO FEDERAL

La realización del análisis de la Seguridad Civil en el marco general de la acción del Estado y la administración pública, se llevará a cabo de dos formas, una mediante un método cuantitativo y otro cualitativo, es decir, el primero permitirá conocer la naturaleza de la norma en materia de seguridad y protección de acuerdo a las cuatro fases teóricas de la seguridad, la prevención, la mitigación, el rescate y el restablecimiento. El segundo obtendrá los alcances de la misma con base en la fijación de dos parámetros, los límites de autoridad con las responsabilidades, que servirán como puntos de referencia para saber lo que se hace y quién lo hace, con objeto de tener así, un panorama actual en materia de seguridad civil en México.

Antes de iniciar el análisis, es necesario explicar brevemente la forma en que se realizarán ambos métodos, así como el procedimiento para llegar al diagnóstico.

El método cuantitativo se efectuará de manera matricial, en donde se anotará por un lado, en los renglones, dichas fases y por otro, en las columnas los artículos de la norma sujeta a analizar, marcándose con una (X) el tipo de fase a que corresponda dicho artículo de la norma. El resultado se anotará en números absolutos y relativos para conocer su naturaleza.

El método cualitativo consistirá en realizar un análisis de contenido en materia de seguridad y protección civil de los diversos artículos para detectar los límites de autoridad y responsabilidad de cada una de las normas expuestas, de acuerdo a sus respectivos ámbitos de competencia. Posteriormente se efectuarán los análisis interpretativos para conocer su naturaleza y alcance de éstos y finalmente realizar una síntesis analítica, retomando todo lo analizado, que permitirá conducirnos al diagnóstico de la situación general.

Sin embargo, para ello es necesario previamente definir los términos para efectos del análisis.

LA PREVENCION; es el conjunto de medidas encaminadas a la anticipación de los hechos destructivos

LA MITIGACION; es el conjunto de medidas tendentes a reducir los hechos destructivos

EL RESCATE; es la acción propiamente dicha de auxiliar a las personas y sus bienes

EL RESTABLECIMIENTO; es el conjunto de acciones orientadas a reparar o reconstruir los daños ocasionados por algún hecho destructivo.

Se entiende por "límite de autoridad" la facultad que tiene una norma u órgano para realizar alguna acción y por...

"responsabilidad" la obligación que tiene una norma u órgano para satisfacer una acción.

Debido a las características diferentes que revisten la unidad de Protección Civil del Distrito Federal, los Centros Cruz Roja (servicios de emergencia en el Distrito Federal) y el PLAN DN-III-E incluidos en nuestra exposición, el análisis no se hará de acuerdo a los métodos antes expuestos, sino que se realizará mediante la representación de las funciones de cada uno de ellos en un cuadro, comparándolas entre sí para analizarlos y posteriormente afectuar el diagnóstico de tres mecanismos de seguridad. Este cambio de método obedece fundamentalmente a que se analizan mecanismos y no normas relativas a la seguridad, por lo que el tratamiento de análisis obviamente debe ser diferente.

Con base en los métodos expuestos y el procedimiento de análisis a seguir, los cuatro productos a obtener son:

1. La identificación de la naturaleza, o sea la orientación que prevalece en materia de seguridad

2. La definición de los alcances de los límites de autoridad, o sea las facultades para actuar

3. La definición de los alcances de las responsabilidades, o sea las obligaciones que deben tener

4. La definición de las funciones a realizar, que servirá para efectuar el diagnóstico del panorama general en materia de seguridad civil dentro de la administración pública en el Distrito Federal.

Con objeto de seguir con la misma secuencia de exposición del capítulo anterior, se iniciará el análisis con la Constitución Política en materia de seguridad civil y se concluirá con las organizaciones vecinales informales.

1. Analisis

Análisis de las atribuciones de la Constitución Política

Análisis cuantitativo

Significa que la Constitución Política contempla en sus artículos relacionados con la seguridad civil un 67 por ciento de prevención, 22 por ciento dedicado al rescate, 11 por ciento para mitigación y nada para el restablecimiento de algún efecto destructivo de cualquier índole. Esto denota que la Constitución hace énfasis en las cuestiones preventivas en sus artículos relacionados con el tema a investigar y presta escasa atención a las fases de rescate y mitigación y ninguna al restablecimiento.

NORMA / FASES	CONSTITUCION POLITICA									
	Art.29	Artículo 31		Art.36	Artículo 73		Art.89	Art.122		
	--	Fracc. II	Fracc. III	Fracc. II	Fracc. XV	Fracc. XVI	Fracc. VI	--	Total	%
PREVENCION	X	X		X	X	X		X	6	67
MITIGACION			X						1	11
RESCATE			X				X		2	22
RESTABLE-CIMIENTO.									--	0
									9	100

Análisis cualitativo

Límites de autoridad, faculta para:

- Suspender las garantías individuales el Presidente de la República (supone para efecto del análisis suspensión de la protección de la población)
- Reglamentar la disciplina y organización de los ciudadanos
- Disponer de la totalidad de las fuerzas armadas para la seguridad interior y defensa exterior.

Responsabilidad obliga para:

- Proteger a la población contra invasión exterior y sublevación interior de las fuerzas armadas
- Limitar la movilización de la población
- Prevenir epidemias
- Alistar y servir a la guardia nacional en defensa de la nación.

Análisis interpretativo

a. Naturaleza

Básicamente la Constitución Política tiene una naturaleza preventiva, en materia de seguridad, y a menor escala contempla las fases de rescate y mitigación y nada para el restablecimiento, lo que significa que la Constitución deberá introducir algunas reformas para atender más específicamente las últimas tres fases arriba señaladas, adicionalmente se detectó que en ninguno de sus artículos prevé quién y qué deberá hacerse concretamente en casos de desastre.

b. Alcances

Respecto a los límites de autoridad, se ha observado en la práctica que en los casos de emergencia se requiere llevar a cabo una reglamentación y organización de la ciudadanía tal y como lo marca la Constitución, pero a la fecha ésto no se ha efectuado. Asimismo, ha quedado de manifiesto que la población no está organizada cuando sucede algún evento destructivo de grandes proporciones, interviniendo para estos casos sólo las fuerzas armadas para encargarse de reglamentar y organizar.

En cuanto a las responsabilidades se puede decir que se cumplen protegiendo y previniendo a la población, no obstante que la limitación de movilizar a la población, en un momento dado representa tener que autoprotegerse. Es por ello que se sugiere, no se limite su participación, sino que se efectúe en forma coordinada con las fuerzas armadas, las Unidades de Protección Civil y los servicios de emergencia.

Análisis de las atribuciones de la Secretaría de Gobernación

Análisis cuantitativo

Toca ahora analizar la legislación correspondiente a la Secretaría de Gobernación, para ello iniciaremos con la *Ley Orgánica de la Administración Pública.* Se puede decir en lo que se refiere a la *Ley Orgánica de la*

NORMA / FASES	LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, S.G.			
	Artículo 27.			
	Fracc. IV	Fracc. XXIX	Total	%
PREVENCION	X	X	2	100
MITIGACION			--	0
RESCATE			--	0
RESTABLE-CIMIENTO.			--	0
			2	100

NORMA / FASES	REGLAMENTO INTERIOR DE LA S.G.				
	Artículo 5		Artículo 16		
	Fracc. IV	Fracc. XX		Total	%
PREVENCION	X			1	33
MITIGACION				--	0
RESCATE		X		1	33
RESTABLECI MIENTO.			X	1	33
				3	99

Administración Pública de la Secretaría de Gobernación que sólo cuenta con un artículo y dos fracciones que en un momento dado podrían corresponder a cuestiones de seguridad civil y en estas fracciones prácticamente se comprende la fuerza de prevención con el 100 por ciento y nada para las subsecuentes fases.

Respecto al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación se tiene que existe en este caso, un equilibrio entre las distintas fases de la seguridad con el 33 por ciento, excepto con la fase de mitigación que no se contempla. El reglamento Interior de dicha Secretaría se encuentra muy completo en la materia.

NORMA / FASES	DECRETO.						
	Art. 1o.	Art. 2o.	Art. 3	Art. 6	Art. 7	Total	%
PREVENCION.	X	X		X	X	4	45
MITIGACION			X	X		2	22
RESCATE			X	X		2	22
RESTABLECIMIENTO.				X		1	11
						9	100

El análisis cuantitativo de los principales artículos relacionados directamente con las cuestiones de seguridad del Decreto en el que se aprueban las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y su respectivo programa, resulta que el 45 por ciento son de tipo preventivo, el 22 por ciento corresponde a las fases de mitigación y rescate y el 11 por ciento al restablecimiento, lo que significa que el Decreto cubre las cuatro fases básicas de la seguridad y el porcentaje de cada una de ellas es bastante equilibrado, sobre todo haciendo énfasis en la prevención, que es el objetivo primordial del Decreto contemplando a su vez la mitigación y el rescate y en menor escala, en su ámbito de competencia, el restablecimiento que propiamente ya no es función básica del Decreto sino colateral.

Análisis cualitativo

Iniciaremos en el mismo orden con que se presentaron en el análisis cuantitativo; primero en la Ley Orgánica, el Reglamento Interior y el Decreto.

Ley Orgánica de la Administración Pública: límites de autoridad, facultad para:

- Vigilar las garantías individuales (supone para efectos del análisis vigilar la protección de la población).
- Dirigir la política interna del país.

Reglamento Interior:

Límites de autoridad, facultad para:

- Promover leyes, reglamentos, decretos, etcétera.

Responsabilidades, obliga para:

- Coordinar las labores de auxilio en casos de desastre.
- Vigilar e informar sobre la seguridad de la nación.

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. (La Dirección General de Protección Civil, es la encargada de la observancia y aplicación del Decreto).

Límites de autoridad, faculta para:

- Normar el Sistema Nacional de Protección Civil y su programa.

Responsabilidades, faculta para:

- Coordinar las acciones a todos los niveles en materia de protección civil
- Proyectar los recursos financieros necesarios para tal efecto.
- Proteger a la población contra desastres mediante las funciones de planeación y ejecución.

Análisis interpretativo

a. Naturaleza

En la legislación que enmarca a la Secretaría de Gobernación en materia de protección civil, se observó que: respecto a su Ley Orgánica, sólo contempla aspectos meramente preventivos, el Reglamento Interior contiene práctica-

mente todas las fases de seguridad excepto la de mitigación y el Decreto sí cubre los cuatro aspectos, haciendo énfasis en la parte preventiva, por lo que se puede decir en términos generales que las normas relacionadas con el tema de dicha Secretaría están fundamentalmente enfocadas a realizar en esencia la función de seguridad del Estado, por lo que no existe contradicción alguna en la naturaleza de sus atribuciones, sin embargo se recomienda reforzar dentro de su contexto los aspectos relacionados con la mitigación.

b. Alcances

Respecto a los límites de autoridad de la Ley Orgánica es una atribución que se deriva de la misma Constitución Política, encargada de vigilar la observancia de las garantías individuales que en este caso, se refiere a la protección de la población.

Su responsabilidad, es la de encargarse de dirigir la política interior del país, es por ello que a esta Secretaría le compete aplicar la política relativa a la seguridad, facultad conferida en el Decreto para normar este aspecto.

El Reglamento Interior, con base en la responsabilidad que tiene de dirigir la política interior, está facultado por sus límites de autoridad para proponer leyes, reglamentos y decretos para regular el funcionamiento del Estado, motivo por el cual expidió el Decreto del 6 de marzo de 1986 para dirigir la política de seguridad del Estado en materia de protección civil.

Las responsabilidades de que es objeto, son producto de la autoridad de dirigir la política de seguridad, coordinar las labores de auxilio en casos de desastre, asimismo vigilar e informar sobre el resultado de su política, realizando en este caso, labores de inteligencia.

La Dirección General de Protección Civil a través del Decreto tiene como principales límites de autoridad, la facultad de normar el Sistema de Protección Civil y su programa, lo que significa que tiene un carácter de obligatoriedad en el ámbito nacional, además la Secretaría de Gobernación es la única dependencia con autoridad para regular este aspecto, ya que como se mencionó, es la que dirige, aplica, vigila e informa sobre la seguridad de la nación.

Las resposabilidades que tiene son: coordinar las acciones en materia de protección civil, obligación que le confiere el Reglamento Interior, para tal efecto proyectará los recursos de acuerdo a las necesidades para coordinar el

Sistema a todos los niveles, federal, estatal y municipal y así llevar a cabo la planeación y ejecución de la protección a la población contra desastres.

Análisis de las atribuciones del Departamento del Distrito Federal

Análisis cuantitativo

Corresponde analizar las normas relativas al Departamento del Distriro Federal; iniciaremos con la Ley Orgánica del mismo.

NORMA / FASES	LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL D.F.																							
	Art. 3	Art 12	Art 15	Art. 17			Art. 21			Art 44	Art. 45				Art 46	Art.47		Art 48	Art. 51			Art. 53		
	Fr. I			Fr. II	Fr. X	Fr. XI	Fr. IV	Fr. VI	Fr. VIII		Fr. I	Fr. II	Fr. III	Fr. IV		Fr. V	Fr. VII		Fr. I	Fr. IV	Fr. VII		Total	%
PREVENCION		X	X	X	X	X		X	X							X			X	X		X	11	61
MITIGACION																							--	0
RESCATE				X			X	X	X								X						5	28
RESTABLECIMIENTO.							X										X						2	11
																							18	100

El 61 por ciento de las fracciones de los artículos de la Ley Orgánica del Departamento del Distriro Federal, corresponde a la fase de prevención, el 28 por ciento a la fase de rescate, el 11 por ciento a la fase de restablecimiento y

NORMA / FASES	REGLAMENTO INTERIOR DEL D.D.F.																							
	Art. 5	Art 25	Art 27	Art. 35	Art. 36	Articulo 62.					Articulo 70										Art. 71	Art. 12	Art 73		
	Fr. I	Fr. IV	Fr. VI	Fr. XI	Fr. IX	Fr. X	Fr. [illegible]	Fr. [illegible]	Fr. [illegible]	Fr. [illegible]	Fr. I	Fr. II	Fr. III	Fr. IV	Fr. V	Fr. VI	Fr. VII	Fr. VIII	Fr. VIII	Fr. IX				Total	%
PREVENCION				X						X														2	20
MITIGACION			X																					1	10
RESCATE		X	X		X	X	X	X	X															7	70
RESTABLECIMIENTO.																								0	0
																								10	100

ninguno a la fase de mitigación lo que parece indicar que esta Ley tiene una marcada orientación preventiva en la materia. Asimismo, contempla algunos aspectos dedicados al rescate y al restablecimiento pero nada a mitigar efectos destructivos, lo que hace suponer un cierto descuido en esta fase.

Del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, se obtuvieron las siguientes cifras: a la fase de prevención le corresponde un 20 por ciento, a la de mitigación 10 por ciento, a la de rescate el 70 por ciento y al restablecimiento nada, lo que quiere decir que el Reglamento se enfoca más a cuestiones operativas como es el rescate, que a cuestiones teóricas.

Análisis cualitativo

En relación a la Ley Orgánica de la Administración Pública se encontró que:

Límites de autoridad, facultad para:

- Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad.

Responsabilidades; no se detectó ninguna, ya que sólo corresponde a un artículo.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Límites de autoridad, faculta para:

- Planear y despachar los asuntos que le competen al DDF.
- Desconcentrar las funciones a las delegaciones.

Responsabilidades, obliga para:

- Formar padrones de los habitantes para el alistamiento de la Guardia Nacional.
- Dictar medidas para mantener la seguridad y el orden público, así como proteger a los ciudadanos.
- Fomentar la integración de grupos de voluntarios y vigilar la protección social.
- Prestar servicios médico-quirúrgicos.
- Cuidar las disposiciones legales y reglamentarias de policía.
- Promover la integración de órganos de colaboración ciudadana en cada Delegación, tales como, comités de manzana, asociaciones de residentes, juntas de vecinos y el Consejo Consultivo.

- Exponer los problemas que afectan a la comunidad, así como cooperar en casos de emergencia con su Delegación las juntas de vecinos.
- Colaborar, proponer y coordinar con el jefe del Departamento el Consejo Consultivo en todas aquellas medidas y trabajos tendentes a beneficiar el interés público.

Reglamento Interior.

Límites de autoridad faculta para:

- Planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades que componen el Departamento del Distrito Federal de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo.

Responsabilidades, obliga para:

- Prestar asistencia social a la población del Distrito Federal en caso de catástrofe.
- Coordinar y controlar los servicios médico-quirúrgicos y de urgencia.
- Promover el intercambio a nivel nacional e internacional de experiencias en materia de vialidad, seguridad pública, siniestros, rescate y demás relacionados con los mismos.
- Proporcionar auxilio encaso de siniestro o catástrofe.
- Coadyuvar las delegaciones con la Secretaría de Protección y Vialidad y con el Cuerpo de Bomberos.
- Coordinar la prestación de servicios médicos asistenciales.
- Promover la integración de órganos de colaboración ciudadana, a través de la organización de Comités de manzanas, asociaciones de residentes, juntas de vecinos y el Consejo Consultivo.

Análisis Interpretativo

a. Naturaleza

En las normas en materia de seguridad y protección del Departamento del Distrito Federal se detectó que su Ley Orgánica contempla principalmente aspectos preventivos y su Reglamento Interior, aspectos relacionados con el auxilio y el rescate, también se observó que ambas legislaciones descuidan la fase de mitigación pero a su vez, el enfoque de su atención es el rescate por lo que se puede decir que el Departamento del Distrito Federal tiene una naturaleza operativa en cuanto a la función de seguridad.

b. Alcances

- En cuanto a los límites de autoridad, de la Ley Orgánica de la Administración Pública, el Departamento del Distrito Federal tiene la atribución para realizar cualquier acto de gobierno en la entidad, lo que significa que está facultado para tomar las medidas necesarias para la seguridad de los habitantes de la ciudad.
  Los límites de autoridad de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, son planear y despachar, en este caso todo lo relativo a las cuestiones de seguridad dentro de su ámbito de competencia, así como desconcentrar dichas funciones de seguridad a las delegaciones para que coadyuven con el Departamento, sólo que ha faltado la decisión política de llevar a cabo esta desconcentración que sería la gran oportunidad de autorregularse para mantener la seguridad de la ciudad, ya que actualmente en caso de un percance las decisiones se centralizan impidiendo la autonomía y la ayuda expedita.
  Responsabilidades: formar padrones de los habitantes para alistarlos en la Guardia Nacional, son las reservas del ejército que pueden ser utilizados cuando la nación presente una emergencia o esté en riesgo, sin embargo, es una práctica desusada.
- Dictar medidas para mantener la seguridad del orden, así como proteger a sus ciudadanos; estas medidas son de carácter público, producto de la aplicación de la política de seguridad a cargo de la Secretaría de Gobernación, las cuales han resultado insuficientes.
- Cuidar las disposiciones en materia de policía, igualmente se deriva de la aplicación de la política de seguridad del Estado.
- Prestar servicios médicos, es una obligación que deberá insertarse en el marco de las acciones del Sistema de Protección Civil para que no quede aislada, asimismo, dicha responsabilidad se ve limitada debido a los escasos recursos.
- Promover la integración de órganos de colaboración ciudadana en cada Delegación. Esta es una parte importante dentro del esquema de operación de la seguridad civil, porque mediante su organización y participación podrá verdaderamente funcionar de manera eficaz. En la práctica se ha observado que en algunos casos existe su integración, más no su participación como se pretende, debido a que son controlados en muchos casos por las delegaciones, provocando como respuesta cierta apatía hacia las autoridades.
- Cooperar en casos de emergencia en su Delegación, las juntas de vecinos, así como colaborar y proponer una serie de medidas tendentes al beneficio de la colectividad por parte del Consejo Consultivo, -son

obligaciones que marca dicha Ley para los ciudadanos-, que sí realiza pero en forma independiente sin ceñirse a los canales formales, como quedó demostrado en los pasados macrosismos de 1985.

El Reglamento Interior fija como límites de autoridad:

- Planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades que comprende el Departamento del Distrito Federal. Esta facultad es la base que permite desarrollar un sistema de seguridad dentro del Distrito Federal, a través de la planeación y organización de las acciones en colaboración con los ciudadanos de acuerdo a las responsabilidades que tienen para tal efecto.

Las responsabilidades son:

- Prestar servicios asistenciales y de auxilio a la población del Distrito Federal en caso de desastre, para lo cual se coordinan y controlan los servicios médico-quirúrgicos y de urgencia, con las delegaciones para apoyar a la Secretaría de Protección y Vialidad y al Cuerpo de Bomberos, mediante la integración de los órganos de colaboración vecinal, como son comités de manzana, asociaciones de residentes y juntas de vecinos, para que mediante obligaciones escritas se realice el operativo de seguridad en la ciudad. El problema que se ha detectado y el único que no se ha podido resolver en forma eficiente es el relativo a la colaboración y participación de las organizaciones vecinales, lo que resulta el gran reto del gobierno del Distrito Federal para que funcione un sistema de seguridad civil. Sin la participación de la ciudadanía, por más que se norme, planee y organice dicho sistema no funcionará jamás.

Análisis de las atribuciones de la Secretaría de la Defensa Nacional

Análisis cuantitativo

Se analizarán las normas correspondientes a la Secretaría de la Defensa Nacional. Para ello se empezará con la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Contiene un artículo con tres funciones, pero todas ellas tienen que ver con alguna de las fases, el 40 por ciento corresponde a prevención y rescate, el 20 por ciento a mitigación y ninguna de las fracciones tiene que ver con el restablecimiento, lo que indica un equilibrio de los aspectos preventivos y operativos por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional.

NORMA / FASES,	LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, S.D.N.				
	Artículo 29				
	Fracc. VI	Fracc. XIII	Fracc. XIX	Total	%
PREVENCION	X	X		2	40
MITIGACION	X			1	20
RESCATE	X		X	2	40
RESTABLECIMIENTO.				--	0
				5	100

NORMA / FASES	LEY ORGANICA DEL EJERCITO Y LA ARMADA.			
	Artículo 1o.			
	Fracc. II	Artículo 73	Total	%
PREVENCION	X	X	2	100
MITIGACION			--	0
RESCATE			--	0
RESTABLECIMIENTO.			--	0
			2	100

Esta Ley contiene dos artículos que se refieren a la seguridad en los cuales el 100 por ciento corresponde a la fase preventiva y nada para las demás fases, lo que significa que tiene un enfoque teórico en cuanto a la seguridad.

Se encontró en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional el siguiente resultado: el 50 por ciento de los artículos analizados relacionados con cuestiones de defensa o seguridad son de carácter preventivo, el 36 por ciento está orientado al rescate y el 7 por ciento se refiere a la mitigación y el restablecimiento, lo que indica que este reglamento hace más énfasis en la prevención de las contingencias que en su operación, a diferencia de los otros reglamentos interiores que son mucho más operativos o equilibrados en cuanto a la aplicación de tales medidas.

NORMA / FASES	REGLAMENTO INTERIOR DE LA S.D.N.																							
	Art.5		Art. 6	Artículo 8				Art. 9	Artículo 10				Art. 12	Art. 18	Art. 19	Art. 20	Art.21		Art. 23	Art. 30	Art. 32		
	Fr. XIX	Fr. XX	Fr. XIV	Fr. II	Fr. VI	Fr. VIII	Fr. IX	Fr. I	Fr. IX	Fr. XI	Fr. XII	Fr. XIII	Fr. VI	Fr. IX	Fr. X	Fr. XVI	Fr. X	Fr. XIV	Fr. XV	Fr. II	Fr. II	Total	%
PREVENCION	X	X	X	X		X						X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	15	50
MITIGACION		X					X															2	7
RESCATE		X		X				X	X		X			X	X	X	X	X	X			11	36
RESTABLECIMIENTO.							X	X														2	7
																						30	100

Análisis Cualitativo

Respecto a la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Límites de autoridad, faculta para:

- Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra.

Responsabilidades, obliga para:

- Formular y ejecutar planes para dirigir y asesorar la defensa civil.
- Dirigir la educación profesional del ejército y coordinar la instrucción militar de la población.
- Prestar servicios de auxilio.

Ley Orgánica del Ejército y la Armada.

Límites de autoridad para:

- El ejército y la Armada constituyen las fuerzas organizadas del país para mantener el orden interior y la defensa exterior.

Responsabilidades para:

- Decretar el Presidente de la República su movilización parcial o general de las fuerzas armadas.

Reglamento Interior.

Límites de autoridad, faculta para:

- Planear, dirigir y coordinar planes de defensa a efecto de movilizar las fuerzas armadas para el auxilio de la población.

Responsabilidades, obliga para:

- Asesorar e instruir al personal para realizar acciones de emergencia.
- Mantener al día los planes.
- Realizar levantamientos cartográficos para facilitar las labores de rescate.
- Inspeccionar al personal, material e instalaciones en sus aspectos administrativos y técnicos.
- Proponer al secretario planes tácticos y estrategias para la defensa.
- Planear el control de epidemias.
- Estudiar, proyectar y ejecutar mediante instructivos las actividades de adiestramiento.
- Proporcionar asesoramiento militar sobre instalaciones y vías de comunicación por razones de seguridad nacional.

Análisis Interpretativo

a. Naturaleza

En cuanto a las normas referentes a la seguridad de la Secretaría de la Defensa Nacional, se observó que la Ley Orgánica de la Administración Pública contiene aspectos preventivos de rescate y mitigación lo que significa que la Secretaría interviene casi en todas las fases de seguridad. En cambio la Ley Orgánica del Ejército y la Armada es totalmente preventiva y el Reglamento Interior al igual que la Ley Orgánica de la Administración Pública comprende las cuatro fases, con una orientación preventiva y de rescate, por lo que se puede decir que dicha Secretaría conserva una naturaleza de carácter preventivo, sin embargo, a diferencia de los otros organismos analizados, sí considera los aspectos de mitigación, lo que quiere decir que las normas de las fuerzas armadas las hace estar en constante alerta o prevención contra cualquier tipo de emergencias, sin descuidar las cuestiones técnico-operativas que realiza. En conclusión, es facultativo de las leyes mantener a dichas fuerzas preparadas siempre.

b. Alcances

Respecto a los límites de autoridad de la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Secretaría de la Defensa está facultada para planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra, es una atribución que deriva de la propia Constitución Política, para proteger a la población contra invasión y sublevación, y salvaguardar los intereses y seguridad de la nación.

Responsabilidades a las que obliga:

- Formular y ejecutar planes para dirigir y asesorar la defensa civil, corresponde a la parte operativa de la Secretaría de la Defensa y prácticamente de esta forma monopoliza las acciones de defensa, estableciendo en un momento dado una relación lineal con respecto a las demás dependencias y la población, eliminando cualquier clase de acción de autodefensa.

Respecto a la obligación de educar profesionalmente al personal y coordinar la instrucción militar de la población, supone la continua preparación encaminada para la defensa del país, pero con respecto a la población no ofrece la adecuada instrucción que vaya encaminada para protegerse como sucede en otros países coadyuvando con el ejército al fortalecimiento de la defensa del país y autoprotección.

- Prestar servicios de auxilio, es una obligación que realizan las fuerzas armadas que debe insertarse en el marco de las acciones del Sistema de Protección Civil.
- La Ley Orgánica del Ejército y la Armada tiene como límites de autoridad que las fuerzas armadas en su totalidad sean las únicas para mantener el orden interior y defensa exterior, significa que son la herramienta operativa de la aplicación de la política de seguridad del Estado.

Su responsabilidad, recae en la decisión del Presidente de la República para aplicarla.

Los límites de autoridad del Reglamento Interior son:

- Planear, dirigir y coordinar planes de defensa a efecto de movilizar las fuerzas armadas para el auxilio de la población, con base en esta facultad se elaboró el PLAN DN-III-E y es por ello que esta Secretaría es la encargada de aplicarlo para casos de emergencia.

Las responsabilidades a las que obliga para:

- Asesorar e instruir al personal en acciones de emergencia, se refiere a la capacitación de las fuerzas armadas para auxiliar a la población en estos casos.
- Realizar levantamientos cartográficos para facilitar las labores de rescate, son las medidas técnicas con que cuenta el ejército para su realización, que incluso podrán servir con objeto de ir preparando mapas de riesgos en futuros rescates.
- Inspeccionar al personal, material e instalaciones en sus aspectos administrativos y técnicos. Consiste en mantener preparados eficientemente los apoyos logísticos.
- Proponer al secretario planes tácticos y estratégicos para la defensa, este aspecto va enfocado principalmente a casos de guerra, como una parte integrante de la política global de seguridad.
- Planear el control de epidemias, es una obligación que le confiere la Constitución Política a través de una media preventiva para proteger a la población en casos de desastre, así como coadyuvar a otras dependencias de la administración pública en este aspecto.
- Estudiar, proyectar y ejecutar mediante instructivos las actividades de adiestramiento, significa que todas sus acciones de auxilio están respaldadas con documentos, a efecto de organizar sus operaciones para realizarlas eficientemente.
- Proporcionar asesoramiento militar sobre instalaciones y vías de comunicación. Se efectúa esta obligación con objeto de reforzar los puntos vulnerables de la nación y de esta forma mantener la seguridad del Estado, de otra manera, descuidarla, sería poner en riesgo a la nación.
- Mantener al día los planes, representa mantener la seguridad para acudir inmediatamente al auxilio.

Análisis de las atribuciones de las organizaciones vecinales formales del Distrito Federal

Análisis cuantitativo

Corresponde analizar las normas que regulan el funcionamiento de las organizaciones vecinales formales, es decir las de aquellas organizaciones que son reconocidas por el gobierno y que se encuentran legalmente constituídas por medio de un reglamento que es el que a continuación se analizará:

En relación al Reglamento Interno del Consejo Consultivo del D.F., nos encontramos que el 38 por ciento de sus atribuciones tiene una orientación de

NORMA / FASES	REGLAMENTO INTERNO DEL CONSEJO CONSULTIVO DEL D.F.											
	Art.1o.	Artículo 6o.					Art.38	Art. 42	Art.46	Art.59		
		Fr. I	Fr. III	Fr.XI	Fr.XVII	Fr.XIX		Fr. XII			Total	%
PREVENCION				X	X				X		3	38
MITIGACION						X					1	12
RESCATE		X				X					2	25
RESTABLECIMIENTO		X				X					2	25
											8	100

carácter preventivo, el 25 por ciento es para rescate y restablecimiento y el 12 por ciento para mitigación, contemplando dicho reglamento las cuatro fases de seguridad, además se puede detectar que conserva un equilibrio entre la teoría y la operación.

Respecto al Reglamento Interno de la Junta de Vecinos, se vió que cuantitativamente no fue factible realizar el análisis debido a que sus artículos no están directamente enfocados a alguna de las cuatro fases de seguridad, salvo el artículo 14, fracción XV, que faculta a dichas juntas a cooperar en casos de emergencia con las autoridades del Distrito Federal. Sin embargo, aclara que se expusieron en los resultados, mediante previo análisis de contenido y diagnóstico, para poder más adelante proponer el esquema de operación de seguridad en el Distrito Federal. Al Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal, se le dará el mismo tratamiento que al anterior, ya que tampoco fue suceptible de "medición" para determinar su naturaleza, y su contenido sólo será objeto de análisis.

Análisis cualitativo

Del Reglamento Interno del Consejo Consultivo del Distrito Federal, se tiene que:

Límites de autoridad, faculta para:

- Colaborar con las autoridades del Departamento del Distrito Federal.
- Recomendar sin obligar sobre los asuntos de su competencia a las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

Responsabilidades; obliga para:

- Informar a las autoridades del Departamento del Distrito Federal de sus resoluciones.
- Coordinar los trabajos de las juntas de vecinos.
- Proponer ciudadanos de acuerdo a su profesión y experiencia para desarrollar trabajos de asesoría.

Reglamento Interno de la Junta de Vecinos del Distrito Federal.

Límites de autoridad, faculta para:

- Colaborar con las autoridades delegacionales por conducto del delegado.

Responsabilidades; obliga para:

- Informar al Consejo Consultivo del Distrito Federal sobre los trabajos desarrollados en su Delegación.
- Coordinarse con las autoridades delegacionales.
- Cooperar en casos de emergencia con las autoridades delegacionales.

Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal.

Límites de autoridad, faculta para:

- Integrar una Junta de Vecinos por cada Delegación.
- Colaborar con las autoridades delegacionales, por conducto del delegado.
- Su encargo durará tres años, sin remuneración económica.

Responsabilidades, está obligado para:

- Celebrar sesiones ordinarias y extraordinarias cuando así lo solicite el delegado.

Análisis interpretativo

a. Naturaleza

Las normas de las organizaciones vecinales formales, concretamente el Reglamento Interno del Consejo Consultivo del Distrito Federal, se puede considerar en materia de seguridad que tiene una orientación más operativa

que preventiva, a diferencia de otras legislaciones. La razón que hace suponer lo anterior es que dichas organizaciones son la parte operativa de acuerdo al mecanismo de seguridad diseñado por el gobierno, colaborando y cooperando con las autoridades, pero sin participar restringiendo su intervención a meras tareas de rescate y reconstrucción, sin decisión alguna, lo que explica por qué no participan, y desafortunadamente es el propio gobierno quien provoca esta situación, como queda de manifiesto en las leyes y reglamentos que expide.

b. Alcances

En relación al Reglamento Interno del Consejo Consultivo se observó que la facultad que tiene el Consejo en cuanto a la participación ciudadana en el Distrito Federal para las cuestiones de emergencia, sólo es consultiva, es decir, propone y recomienda pero no decide, lo que indica que se queda a nivel de asesoramiento ya que las resoluciones acordadas en su seno no obligan a las autoridades del Departamento a acatarlas, tal y como lo fija el artículo 38, restringiendo por ende su participación.

En relación al Reglamento Interno de la Junta de Vecinos; puede agregarse en términos generales con base en sus límites de autoridad y responsabilidades que estas organizaciones vecinales fueron creadas básicamente para colaborar con las autoridades delegacionales mediante la obligación de informar al Consejo Consultivo, coordinarse y cooperar en casos de emergencia con dichas autoridades, pero en la realidad muy pocas de ellas lo efectúan ya que se ha detectado que muchos vecinos no están de acuerdo a los antecedentes de creación de estas organizaciones, formas de participación dirigida y los objetivos que no motivan en muchos casos a la comunidad. Sin embargo, es importante destacar dos aspectos, uno es el referente al periodo de duración de tres años, considerando como una medida adecuada renovarlas constantemente y el otro, es la formación de comisiones de personas por su especialidad que conlleva a sentar las bases de infraestructura de un equipo de trabajo para integrar brigadas o comités de seguridad entre los vecinos.

Respecto al Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos, éste contiene básicamente similares características al Reglamento Interno de la Junta de Vecinos, es por ello que los comentarios del análisis serían en el mismo sentido. Existe un control en la selección y designación de sus miembros.

Se utilizan los mismos mecanismos, provocando como ya se dijo apatía en la participación vecinal y escaso apoyo a las autoridades. Por otro lado cabe

mencionar que los criterios de selección no van muchas veces en función del arraigo en el lugar o presencia entre la comunidad, tal y como lo marca el Reglamento, sino más bien de acuerdo a la militancia del partido en algunos casos y en otros su actitud en favor de las autoridades, con el fin de que éstas cuenten con una organización vecinal cooperativa, lo que significa que a algunos vecinos no les interesa participar. Proceso que necesariamente tendrá que revertirse después de los hechos sucedidos en septiembre de 1985 con los macrosismos y los resultados de las elecciones en julio de 1988, revisando los mecanismos de participación ciudadana que más adelante se propondrán en los resultados de este trabajo. Donde deberá existir una interrelación de intereses gobierno-ciudadanía para establecer una relación de colaboración mutua y armónica entre ambos.

Análisis de las organizaciones vecinales informales

Debido a que estas organizaciones no se encuentran formalmente adscritas a ningún órgano, así como tampoco están reglamentadas por alguna norma como se explicó en el caso anterior, no es posible realizar el tipo de análisis que se ha venido haciendo, de aquí que sólo las analizaremos interpretativamente en función de su desarrollo.

Análisis interpretativo

Como otra alternativa de participación ciudadana, y de una realidad concreta surgen las organizaciones vecinales informales producto de una larga tradición y lucha para reivindicar sus valores con objeto de buscar un espacio político y social al que hasta hace unos años no tenían acceso y lograr una presencia dentro del ámbito de la metrópoli y de esta forma también hacerse oir.

Las organizaciones de este tipo se caracterizaban por su heterogeneidad con divergencias en su interior e incluso con intereses distintos, además de tener la particularidad de salirse de los marcos y canales establecidos de participación conforme indican los reglamentos. Sin embargo, a raíz de los sismos de 1985 esta situación se recrudece y se invierten los papeles, es decir, sucedió en primer lugar que se homogeneizaron los intereses, en segundo lugar se cohesionaron las organizaciones, dando lugar al nacimiento de la Coordinadora Unica de Damnificados (CUD), en tercero, la participación se hace activa y por último ocupan un espacio que antes nunca habían tenido, pues quedó de manifiesto su capacidad de organización para contrarrestar los efectos destructivos de los sismos al tomar el mando de las acciones de la situación vivida,

rebasando la capacidad de respuesta del mismo gobierno en algunos sitios, así como aprendieron a "autogestionarse" para protegerse. Siendo ésta la gran enseñanza que obtuvimos de lo observado en esta capital, gracias a la impresionante solidaridad de la ciudadanía.

Esta situación, hace reflexionar que la lección fue en cuanto a que la participación formal establecida prácticamente no funcionó y la "no controlada" sí funcionó. Como producto de la experiencia adquirida, es necesario tomar en consideración este tipo de organizaciones, sin ignorarlas, dándoles validez para aprovechar su presencia con objeto de conseguir su participación, conforme a sus aspiraciones e intereses. En el I Foro de Damnificados celebrado el 24 de octubre de 1986, se demandó la creación de un Sistema Nacional de Prevención Contra Desastres, tarea que el gobierno deberá realizar en coordinación con la población, siempre y cuando se guerde una relación de equilibrio para lograr como ya se dijo anteriormente, una interrelación de intereses y de esta manera establecer una simbiosis gobierno-ciudadanía y no como sucedió y sucede actualmente, un síndrome entre ambos -prueba de ello fueron los resultados que se presentaron en las elecciones celebradas el pasado mes de julio de 1988 en el Dsitrito Federal-, además esta nueva organización surgida puede ser la base para democratizar los procesos de planeación del Distrito Federal en la participación de diversos proyectos, como por ejemplo el que es objeto de estudio.

Síntesis analítica de la normatividad

La síntesis se dividirá en tres partes; la primera será la relativa a los límites de autoridad, la segunda a las responsabilidades y la tercera se referirá a la naturaleza de órganos en materia de seguridad.

Respecto a las facultades que fijan los límites de autoridad, se observó en términos generales que se encuentran bien definidas por cada órgano encargado de llevarlas a cabo; las únicas que se detectaron duplicadas fueron las de planear, dirigir y evaluar entre el Departamento del Distrito Federal y la Secretaría de la Defensa Nacional; así como la de integrar juntas de vecinos entre el Departamento del Distrito Federal, a través de sus delegaciones y las mismas organizaciones vecinales que deberán definir en estos casos, quién será el encargado de llevar a cabo dichas facultades en materia de seguridad. En cuanto a las demás como ya se dijo, parece estar muy claro quién las efectúa, sin embargo, en algunas de ellas es neceario precisar, quién las realiza, y qué realiza, lo cual será motivo para proponer en el diagnóstico, su adecuación y así lograr un mejor funcionamiento.

Ahora bien, en cuanto a las obligaciones se detectó que existen varias que se duplican, triplican y cuadruplican lo que indica que deberán revisarse para definir las responsabilidades de cada órgano en materia de seguridad para el Distrito Federal.

Entre las obligaciones que se duplican están:

- Vigilar e informar sobre la seguridad (la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa).

Obligaciones que se triplican:

- Dictar medidas de seguridad y orden (el Presidente de la República a través de la Constitución Política -el Departamento del Distrito Federal - la Secretaría de la Defensa).
- Coordinar labores de auxilio (la Secretaría de Gobernación - el Departamento del Distrito Federal - la Secretaría de la Defensa).
- Prestar servicios médico-asistenciales (la Secretaría de Gobernación - el Departamento del Distrito Federal - la Secretaría de la Defensa).
- Capacitar y orientar al personal y la población (la Secretaría de Gobernación - el Departamento del Distrito Federal - la Secretaría de la Defensa).

Obligaciones que se cuadruplican:

- Proteger a la población (ésta obligación no está redactada así, pero va encaminada a lo mismo, en los cuatro órganos).

Las obligaciones que son únicas:

- Dirigir la política de seguridad (la Secretaría de Gobernación).
- Formular planes (el Departamento del Distrito Federal).
- Proponer medidas de defensa (la Secretaría de la Defensa).
- Cooperar e informar en casos de emergencia (las organizaciones vecinales).

Con base en el anterior desglose analítico se podría afirmar que el órgano que tuvo más traslapes en sus obligaciones fue la Secretaría de la Defensa Nacional y el que menos las organizaciones vecinales, lo que quiere decir, que esta Secretaría en particular tendrá que precisar sus responsabilidades en seguridad respecto al Distrito Federal, a la Secretaría de Gobernación, el

Departamento del Distrito Federal y a las organizaciones vecinales. También es necesario redefinirle a cada órgano sus responsabilidades, así como otorgarles algunas más para que cuenten con la suficientye capacidad de controlar sus acciones y estén mejor preparados para enfrentar situaciones de emergencia en casos de desastre.

Por último, en cuanto a la naturaleza de la seguridad en las normas que son aplicadas a través de los diferentes órganos, se encontró que la mayor parte de éstas tienen una orientación preventiva. La Constitución Política y la Secretaría de Gobernación tienen un carácter preventivo, la Secretaría de la Defensa y las organizaciones vecinales conservan un carácter dual preventivo-operativo y el único órgano que tuvo un carácter operativo fue el Departamento del Distrito Federal.

Desde el punto de vista de cada una de las fases de seguridad, se observó en general, que la Constitución Política, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa y las organizaciones vecinales están orientadas a la fase preventiva.

El Departamento del Distrito Federal, la Secretaría de la Defensa y las organizaciones vecinales se orientan a la fase de rescate y ninguno de los órganos cubre las fases de mitigación y restablecimiento, por lo que es necesario definirle a cada uno de sus órganos un carácter para cubrir cada una de las cuatro fases, en función de la definición de sus límites de autoridad y responsabilidades.

Análisis de los tres principales mecanismos de protección civil en el Distrito Federal

Por último, corresponde ahora analizar los tres mecanismos de operación de protección civil insertos dentro de las atribuciones del Departamento del Distrito Federal y la Secretaría de la Defensa Nacional como son: La Unidad de Protección Civil del Departamento del Distrito Federal, el proyecto Centros Cruz Roja, y el PLAN-DN-III-E de la Secretaría de la Defensa.

El método de análisis, como se mencionó al principio del capítulo se realizará a través de un cuadro comparativo funcional, con objeto de poder analizar sus funciones y con base en ello sacar un diagnóstico de los tres mecanismos.

CUADRO COMPARATIVO FUNCIONAL DE LOS MECANISMOS DE PROTECCION CIVIL EN EL D.F.

MECANISMOS DE PROTECCION CIVIL / FUNCIONES GENERICAS		Implantar, desarrollar y operar un Sistema de Protección Civil	Normar y organizar un Sistema de Protección Civil.	Planear: acciones de prevención mitigación, auxilio y recuperación	Captar información sobre desastres.	Realizar y difundir proyectos de orientación y capacitación para casos de emergencia	Difundir, mantener y manejar un sistema de información.	Asesorar y coordinar Unidades de Protección Civil en el D.F.	Informar y asesorar sobre Servicios médicos y sociales en casos de emergencia.	Realizar acciones de capacitación en casos de emergencia.	Realizar acciones de auxilio.	Realizar acciones humanitarias.	Proporcionar asistencia médica pre-hospitalaria.	Realizar acciones de rescate y auxilio.	Determinar zonas de riesgo.	Organizar albergues.	Realizar acciones de rehabilitación.	Coordinar con otras dependencias labores de auxilio.	Conservar el orden.	Evaluar daños.	Establecer un sistema de comunicación.
D D F	UNIDAD DE PROTECCION CIVIL	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X			X			X
CRUZ ROJA	CENTROS CRUZ ROJA				X	X			X	X	X	X	X	X		X	X					
S N D	PLAN DN-III-E				X		X	X			X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	TOTALES. (sólo para fines de identificación p/su	1	1	1	3	2	2	2	2	2	3	1	2	3	2	2	2	2	1	1	2

Respecto a las funciones que realiza cada uno de los mecanismos del cuadro comparativo en cuestión, en términos generales, puede apreciarse que existen en muchos de los casos, funciones que se duplican o se triplican y sólo en algunas ésto no sucede, lo que indica que varias de ellas deben ser objeto de revisión para definir su ámbito de competencia buscando su complementariedad. No obstante, se observa que la orientación de cada una de ellas tiene una naturaleza distinta, así, la Unidad de Protección Civil tiene un carácter administrativo, los centros Cruz Roja, operativo y el PLAN-DN-III-E técnico.

Las funciones que se triplican son:

- Captar información.
- Realizar acciones de rescate.

Las funciones que se duplican:

- Difundir programas de asesoramiento, orientación y capacitación (Unidad de Protección Civil-Centros Cruz Roja).
- Diseñar sistemas de información (Unidad de Protección Civil-PLAN-DN-III-E).
- Asesorar y coordinar con otros organismos (Unidad de Protección Civil-PLAN-DN-III-E).
- Proporcionar servicios médicos asistenciales. Rehabilitación (Centros Cruz Roja-PLAN-DN-III-E).

Funciones únicas que no se traslapan con ninguna:

- Implantar y desarrollar un sistema de protección (Unidad de Protección Civil).
- Normar y organizar un Sistema de Protección (Unidad de Protección Civil).
- Planear acciones de prevención, mitigación, auxilio y recuperación (Unidad de Protección Civil).
- Realizar acciones humanitarias (Centros Cruz Roja).
- Conservación del orden (PLAN-DN-III-E).
- Evaluar daños (PLAN-DN-III-E).

De acuerdo al análisis realizado se obtuvieron las siguientes cifras:

funciones que se triplican:	2 - 14%
funciones que se duplican:	6 - 43%
funciones únicas:	6 - 43%
	14 - 100%

lo que significa que el 57 por ciento de las funciones de los tres mecanismos son repetitivas, por lo tanto es necesario adecuarlas, y el 43 por ciento definen su ámbito de competencia. Sin embargo, no se trata de ser tan estrictos en la materia, ya que existen funciones que si es necesario que los realicen dos o tres mecanismos para su correcto funcionamiento, como se verá desde la perspectiva de cada uno de ellos. Se observó también que quien tiene más funciones duplicadas es la Unidad de Protección Civil, le sigue el PLAN-DN-III-E y por último los Centros Cruz Roja, lo que quiere decir que los mecanismos que se asemejan más entre sí son la Unidad de Protección Civil y el PLAN-DN-III-E. Deberá trabajarse con cuidado para definir las funciones de cada uno, el mecanismo que tuvo menos traslapes en sus funciones fue contradictoriamente la Unidad de Protección Civil, lo que indica que es el que más precisa sus acciones. En este caso se deduce que dicha Unidad, después de realizar este análisis, es una analogía del PLAN-DN-III-E, pero en versión modificada y adaptada al Departamento del Distrito Federal, para ser aplicada en dicha entidad.

Diagnóstico

Con base en el contexto analítico de la infraestructura básica de seguridad civil en el país de "lo que se ha hecho", las legislaciones vigentes en la materia, los mecanismos operativos existentes y el estado actual del conjunto de organizaciones vecinales, se está en posibilidades de efectuar el diagnóstico de la situación general de "lo que se debe hacer", en cuanto a seguridad civil en el Distrito Federal; se redefinirán las legislaciones y funciones correspondientes, para insertar adecuadamente la función genérica de seguridad civil dentro del marco de la administración pública y la acción del Estado.

Iniciaremos con la identificación de la naturaleza de "seguridad" de los órganos en función de sus leyes.

De acuerdo al análisis realizado se detectó que la Constitución Política tiene una orientación de carácter preventivo para los fines del diagnóstico queda igual.

La Secretaría de Gobernación tiene también una orientaciòn preventiva, se deja igual, ya que esta Secretaría debe normar para esencialmente prevenir a nivel nacional y en el Distrito Federal.

En la Secretaría de la Defensa Nacional se encontró una orientación de prevención y de auxilio, para el Distrito Federal se le dejará sólo la del auxilio.

El Departamento del Distrito Federal tiene un carácter de auxilio, que deberá también contemplar acciones preventivas para que las realice junto con las delegaciones políticas, deberá asimismo cubrir aspectos de mitigación que se llevarán a cabo, a través de los servicios de emergencia en el Distrito Federal.

En las organizaciones vecinales se detectó una orientación dual, preventiva y de auxilio, se quitará la de prevención que estará a cargo de las delegaciones y se substituirá por la de restablecimiento.

Identificada la naturaleza de los órganos quedarían conformadas de la siguiente manera:

la Constitución Política, a través del Presidente de la República, tendrá una orientación preventiva en cuanto a seguridad.

A la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Protección Civil corresponderá, de acuerdo a sus límites de autoridad y responsabilidades, una orientación preventiva en cuanto a sus acciones en el Distrito Federal.

La Secretaría de la Defensa Nacional, a través del PLAN-DN-III-E, de acuerdo a sus límites de autoridad y responsabilidades deberá tener una orientación dirigida al auxilio en sus acciones para el Distrito Federal.

Al Departamento del Distrito Federal, a través de la Unidad de Protección Civil corresponderá, de acuerdo a sus límites de autoridad y responsabilidades, tener una orientación de prevención y auxilio.

Las delegaciones políticas del Distrito Federal a través de sus unidades de protección civil delegacionales, tendrán de acuerdo a sus límites de autoridad y responsabilidades la orientación de prevención y auxilio.

Los servicios de emergencia, a través del proyecto Centros Cruz Roja para el Distrito Federal, deberán de acuerdo a sus límites de autoridad y responsabilidades, tener una orientación de auxilio y mitigación en sus acciones, y por último...

Las organizaciones vecinales tanto formales como informales a través de sus comités de seguridad civil que se deberán crear exprofeso para la atención de emergencias, corresponderá, de acuerdo a sus límites de autoridad y responsabilidades, tener una orientación preventiva y de restablecimiento.

Toca ahora definir los alcances de los límites de autoridad de cada uno de los órganos mencionados.

La Constitución Política tiene facultades para suspender las garantías individuales dentro de la protección y reglamentar y organizar a la población, se le deja la suspensión de la protección y la de reglamentar a la población, para pasarle la de organizar a la población, a las organizaciones vecinales, para que ellas mismas tengan la facultad de organizarse.

La Secretaría de Gobernación tiene facultad para vigilar las garantías individuales en este caso la protección. Proponer leyes, reglamentos, decretos, etcétera y normar la protección civil, se le dejan las facultades de proponer leyes y la de normar protección, y se le quitará la de vigilar la protección para dejarle la vigilancia de su protección a las propias organizaciones vecinales.

La Secretaría de la Defensa tiene la facultad de planear, evaluar y coordinar las acciones de auxilio, esta facultad se le quitará para pasársela al Departamento del Distrito Federal, ya que él será el encargado de realizar dicha facultad en la propia entidad y no la Defensa Nacional.

El Departamento del Distrito Federal, tiene las facultades de: atender todos los asuntos de su entidad, desconcentrar funciones, planear, evaluar y coordinar las acciones de auxilio e integrar las juntas de vecinos, le corresponden todas las facultades mencionadas, excepto la de integrar las juntas de vecinos que pasará a las organizaciones vecinales para que ellas mismas se integren y no las integren.

A las organizaciones vecinales no les correspondió ninguna facultad, pero se les otorgan varias con el objeto de delegarles autoridad para que ellas mismas se coordinen y participen en las decisiones de la ciudad, así como para que tengan mayor representatividad y eficiencia en las labores de seguridad.

Descrito lo anterior, los alcances de los límites de autoridad de los órganos quedarían definidos de la siguiente forma:

El Presidente de la República, a través de las facultades que le confiere la Constitución Política, podrá decidir la suspensión de la protección de la población, es decir, podrá decidir las suspensión de las garantías individuales.

La Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Protección Civil, estará facultada para:

- Normar todo lo relativo a la seguridad civil en el país y en el Distrito Federal, para alcanzar sus objetivos, mediante la coordinación y el control.
- Proponer normas relativas a la seguridad civil (leyes, reglamentos, decretos, políticas, etcétera).

La Secretaría de la Defensa Nacional, a través del PLAN-DN-III-E, estará facultada para:

- Mantener el orden y vigilancia, así como auxiliar a los habitantes de la ciudad en los casos que se requiera.

El Departamento del Distrito Federal, a través de su Unidad de Protección Civil estará facultado para:

- Planear y evaluar con base en las normas vigentes, las medidas de prevención y auxilio en su entidad.
- Dicha facultad le da derecho de realizar estudios e investigaciones en materia de seguridad.
- Descentralizar funciones y recursos a las delegaciones.

Las delegaciones políticas, a través de sus unidades de protección civil estarán facultadas para:

- Ejecutar los planes preventivos y de auxilio en su jurisdicción.
- Descentralizar recursos a las organizaciones vecinales.

Los servicios de emergencia del Distrito Federal, a través del proyecto Centros Cruz Roja estarán facultados para:

- Realizar labores de auxilio y mitigación.

Las organizaciones vecinales estarán facultadas para:

- Organizar a los habitantes de su manzana, barrio, colonia o pueblo en Comités de Seguridad Civil.
- Vigilar su protección (auto-protección).
- Integrar organizaciones vecinales para realizar labores de prevención y restablecimiento.
- Participar, colaborar y recomendar en las medidas de seguridad.

En cuanto al diagnóstico de la definición de los alcances de las responsabilidades de los órganos en cuestión, se encontró que:

La Constitución Política, tiene las obligaciones de proteger a la población contra cualquier contingencia y dictar medidas de orden y seguridad. Se les dejan las mismas.

La Secretaría de Gobernación, tiene las obligaciones de proteger a la población, dirigir la política de seguridad, coordinar las labores de auxilio, vigilar e informar sobre la seguridad, prestar servicios médico-asistenciales y, capacitar al personal y a la población en general. De estas se le definen la de proteger a la población, la de dirigir la política de seguridad, la de vigilar e informar sobre la seguridad y se le añadió la de elaborar instructivos relativos a la seguridad, omitiéndole la de coordinar labores de auxilio, prestar servicios médico-asistenciales y la de capacitar que se le pasaron al Departamento del Distrito Federal.

La Secretaría de la Defensa Nacional tiene las obligaciones de proteger a la población, coordinar las labores de auxilio, vigilar e informar sobre seguridad, dictar medidas de orden y seguridad, prestar servicios médico-asistenciales, formular planes, capacitar al personal y a la población en general, proponer medidas de emergencia y elaborar instructivos relativos a la seguridad. Solamente se le deja la obligación de proteger a la población, las demás se pasan al Departamento del Distrito Federal, excepto la de vigilar e informar sobre seguridad y la de elaborar instructivos que se adscriben a la Secretaría de Gobernación.

El Departamento del Distrito Federal tiene las obligaciones de, proteger a la población, coordinar las labores de auxilio, dictar medidas de orden y seguridad, prestar servicios médico-asistenciales y capacitar al personal y a la población en general, prácticamente se respetan todas y se le adicionan la de formular planes y elaborar instructivos.

Las organizaciones vecinales tienen sólo la obligación de cooperar e informar en casos de emergencia, se le adicionan la de protegerse, la de coordinar las labores de auxilio y la de proponer medidas de defensa, obligaciones que correspondían a diversos órganos que se le adscriben ahora. Esto, con el fin de responsabilizarlas en cuanto a su seguridad, así como de proporcionarles autonomía de competencia de decisión para lograr una política participativa por parte de éstas.

Con base en lo expuesto, los alcances de las responsabilidades de los órganos quedarían definidos de la siguiente manera:

El Presidente de la República con base en la Constitución Política está facultado para:

- Decidir y aplicar la política de seguridad, mediante las medidas de prevención, mitigación, rescate y restablecimiento.
- Proteger a la población en general en todas las fases de seguridad en casos de emergencia.
- Dictar medidas de seguridad y orden en general.

La Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Protección Civil estará obligada para:

- Dirigir la política de seguridad mediante las medidas de prevención.
- Proteger a la población en general a través de las acciones de prevención contra desastres.
- Vigilar e informar sobre la seguridad en el Distrito Federal.
- Coordinar las acciones en materia de seguridad civil.
- Elaborar isntructivos y documentos de carácter técnico relativos a la seguridad civil, a nivel nacional, con base en las normas establecidas.

La Secretaría de la Defensa Nacional, a través del PLAN-DN-III-E estará obligada para:

- Ejecutar la política de seguridad, mediante las medidas de auxilio.
- Proteger a la población del Distrito Federal a través de las acciones de auxilio.

El Departamento del Distrito Federal, a través de su Unidad de Protección Civil estará obligado para:

- Colaborar en la ejecución de la política de seguridad, mediante las medidas de prevención y auxilio.
- Proteger a la población de su entidad a través de las acciones de prevención y auxilio.
- Formular planes de prevención y auxilio.
- Dictar medidas necesarias encaminadas a prevenir y auxiliar a la población en su entidad.
- Coordinar las labores de prevención y auxilio en su entidad.

- Prestar los servicios médico-asistenciales en el Distrito Federal.
- Elaborar instructivos y documentos de carácter técnico relativos a la seguridad civil, en el Distrito Federal, con base en las normas establecidas.
- Capacitar y orientar a la población en medidas de prevención y auxilio contra desastres.

Las delegaciones políticas, a través de sus Unidades de Protección Civil estarán obligadas para:

- Cooperar en la ejecución de la política de seguridad, mediante las medidas de prevención y auxilio.
- Proteger a la población de su jurisdicción, a través de las acciones de prevención y auxilio.
- Coadyuvar a coordinar las labores de prevención y auxilio.

Los servicios de emergencia del Distrito Federal, a través de su proyecto Centros Cruz Roja estarán obligados para:

- Coadyuvar en la ejecución de la política de seguridad mediante las medidas de auxilio y mitigación.
- Proteger a la población de su jurisdicción a través de las acciones de auxilio y mitigación.
- Capacitar, adiestrar y orientar a la población en cuanto a las medidas de auxilio y mitigación.

Las organizaciones vecinales estarán obligadas para:

- Coadyuvar en la ejecución de la política de seguridad mediante las medidas de prevención y restablecimiento.
- Autoprotegerse para prevenirse y restablecerse.
- Coadyuvar a coordinar las labores de auxilio y restablecimiento.
- Cooperar e informar en casos de emergencia.
- Proponer medidas de defensa, con base en su participación.

En relación al diagnóstico de la definición de las funciones de los mecanismos operativos de seguridad se tiene que:

La Unidad de Protección Civil del Departamento del Distrito Federal, cuenta con las siguientes funciones genéricas: implantar, desarrollar y operar un sistema de protección civil; normar y organizar un sistema de protección

civil; planear las acciones de prevención, mitigación, rescate y recuperación; captar información; realizar y difundir programas de orientación y capacitación para casos de emergencia; diseñar, mantener y manejar sistemas de información y asesorar y coordinar las Unidades de Protección Civil en el Distrito Federal. Todas esas funciones citadas son correctas, no se mueve ninguna y se le agregan: proporcionar servicios médico-asistenciales que pertenece a los Centros Cruz Roja; determinar zonas de riesgo; coordinarse con otras dependencias para realizar labores de auxilio y evaluar daños que pertenecen al PLAN-DN-III-E.

El proyecto Centros Cruz Roja tiene las siguientes funciones: Informar y asesorar sobre los servicios médico-asistenciales en casos de emergencia; capacitar para en casos de emergencia; realizar labores de auxilio y humanitarias y proporcionar servicios médico-asistenciales que igualmente se le quedan fijos, y se le adicionan las funciones de organizar un sistema de protección civil que pertenece a la Unidad de Protección Civil y las de organizar albergues y acciones de mitigación que son del PLAN-DN-III-E.

Respecto al PLAN-DN-III-E, prácticamente se le quitan casi todas para dejarle las funciones de, realizar labores de auxilio y conservación del orden, las demás pasan a formar parte de la Unidad de Protección Civil, y de los Centros Cruz Roja. Esto con el fin de delimitar sus funciones en el Distrito Federal.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, la definición de las funciones de los tres mecanismos de seguridad quedarían de la siguinete manera:

La Unidad de Protección Civil del Departamento del Distrito Federal, deberá realizar las siguientes funciones:

- Planear las acciones encaminadas a prevenir, mitigar, auxiliar y restablecer la entidad.
- Organizar el Sistema de Protección Civil en el Distrito Federal.
- Implantar, desarrollar y operar el Sistema de Protección Civil para el Distrito Federal.
- Coordinar y asesorar a las distintas Unidades de Protección Civil delegacionales, así como con otras dependencias.
- Realizar y difundir programas de orientación, capacitación y concientización entre la ciudadanía para casos de emergencia.
- Integrar un banco de información sobre desastres ocurridos en el Distrito Federal.
- Determinar zonas de riesgo en el Distrito Federal, de acuerdo a estudios en la materia, así como através de levantamientos cartográficos.

- Evaluar daños en casos de desastre.
- Asesorar e informar sobre los servicios médico-aistenciales en casos de emergencia.
- Prestar los servicios médico-asistenciales y hospitalarios cuando se requieran.

El proyecto Centros Cruz Roja, deberá realizar las siguientes funciones:

- Coadyuvar a la organización de un sistema de protección civil en el Distrito Federal.
- Realizar en coordinación con el Departamento del Distrito Federal, programas de orientación, capacitación y difusión para casos de emergencia.
- Asesorar e informar sobre los servicios médico-asistenciales en casos de emergencia.
- Realizar labores de auxilio y mitigación, así como humanitarias en su jurisdicción.
- Prestar los servicios médico-asistenciales y pre-hospitalarios.
- Organizar albergues para damnificados en casos de desastre.

El PLAN-DN-III-E deberá realizar las siguientes funciones:

- Vigilar y mantener el orden en el Distrito Federal en caso de desastre.
- Realizar labores de auxilio a la ciudadanía.

De esta forma una vez redefinidas la naturaleza, facultades, obligaciones y funciones de cada uno de los órganos de la administración pública analizados, se considera que se deja también un esbozo de *Ley Federal de Seguridad Civil* para el país.

CONCLUSIONES

Producto del análisis y diagnóstico realizados en donde se identificó la naturaleza de las normas, se redefinieron las facultades, obligaciones y funciones que se insertan en cada uno de los órganos de la administración pública estudiados, se derivan, como resultado, algunos principios básicos necesarios de tomar en cuanta para regular el adecuado funcionamiento de la seguridad civil en el Distrito Federal y con ello poder sugerir una organización de acuerdo a los principios expuestos.

Con base en las observaciones hechas en el transcurso del trabajo se puede afirmar en primer término que debido a la divergencia de intereses, así como a las formas de subordinación que se dan entre las organizaciones vecinales y las autoridades gubernamentales, existe una desvinculación, lo que nos lleva a realizar una revisión de los mecanismos de participación ciudadana, problema a resolver que se abordará a partir del planteamiento teórico del concepto de Estado que efectúa Gramsci.

Gramsci distingue dos esferas esenciales dentro del Estado que son: la sociedad civil compuesta por el conjunto de "organizaciones privadas" tales como, los partidos, el parlamento, las diversas organizaciones de la población, etcétera y la sociedad política que es propiamente el aparato del Estado, el sistema político y jurídico que sirve para mantener el orden establecido. A la sociedad civil se contrapone la sociedad política que tiene una función de dominio para conformar a las masas y controlarlas.

La división entre las dos sociedades se ubica dentro del marco de la unidad dialéctica, donde el consenso y la coerción son utilizados alternativamente y en ciertas circunstancias colaboran estrechamente. Producto de esta colaboración surge lo que se denomina la "opinión pública" que la sociedad política usa cuando quiere iniciar una medida poco popular y dirige la acción política.

Para Gramsci la hegemonía caracteriza al Estado que significa sociedad política más sociedad civil pero la consecuencia de esta relación tiene un problema metodológico que consiste en que cada uno de los dos aspectos ejerce su propia hegemonía; por lo que es necesario diferenciarlas por medio de la elaboración de tácticas y estrategias para trastocar el sistema hegemónico y poder romperlo. Para ello necesitan desarrollarse ambas paralelamente para que la sociedad civil se subordine a la sociedad política para abolir el aparato coercitivo del Estado y de esta forma el Estado se convierta en una sociedad civil más sociedad política. Invirtiendo las esferas, la clave según Grmasci, está en las estrategias que se adopten para realizarlo o sea que la hegemonía deberá constituir la sociedad civil y no como sucede que es la sociedad política, de igual forma el planteamiento que se hace para resorlver el problema. Es que actualmente el aparato del Estado ejerce sobre las organizaciones vecinales su propia hegemonía; lo que trae como consecuencia que esta relación no funcione, existiendo una desvinculación entre ambos debido a que el Estado tiene "su" propio proyecto de sèguridad civil y las organizaciones vecinales el "suyo", ajeno al de las autoridades gubernamentales. De aquí que es necesario que la seguridad civil sea un proyecto de dichas organizaciones para que realmente funcione, lo que supone un problema del orden metodológico que el gobierno tendrá que resolver mediante la adopción de un cambio de estrategias a través de la adecuación de su política conforme a los intereses y aspiraciones que la sociedad le demanda compatibilizándolos para armonizar de esta forma las relaciones haciendo que la participáción ciudadana sea efectiva, y llegar a la relación planteada por Gramsci, sociedad civil más sociedad política, invirtiendo la función hegemónica.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, se propone en concreto, para el caso de las organizaciones vecinales los siguientes principios básicos reguladores.

Las organizaciones deberán empezar por homogeneizar sus intereses ellas mismas, con objeto de formar un solo bloque, para ello se pueden aprovechar las movilizaciones producto de las pasadas elecciones para ir cada vez participando más en las decisiones del gobierno, además de la elaboración de programas de actividades para disponer de acciones respecto a su seguridad para instrumentarlas.

También se propone en principio, aprovechar las estructuras de las organizaciones formales existentes para implantarlas en aquellos lugares donde no existan o los resultados no sean del todo satisfactorios. Donde se tenga la libertad de organizarse como mejor convenga, considerando antece-

dentes históricos, tradición, arraigo, cultura e indiosincracia del lugar, para que de esta manera sean integrados al Sistema de Seguridad Civil del Distrito Federal. Sin embargo, para tal efecto, como producto de las experiencias obtenidas en la zona cinco de desastre de los pasados macrosismos, y del análisis y diagnóstico realizados se puede sugerir una organización "tipo" con sus respectivas funciones para que sea operada en el Distrito Federal, misma que acaba de ser implantada al momento de realizar este trabajo en la colonia Pueblo Nuevo Alto, que corresponde a la Delegación Magdalena Contreras, cuyos resultados aún se desconocen pero se pudo constatar que los vecinos de la colonia citada aceptaron y se comprometieron con entusiamo a llevar a cabo la organización "tipo" que se les propuso, que a continuación se presenta.

Cabe aclarar que esta organización es un arreglo de combinaciones, para el que se tomaron como base las experiencias obtenidas en la zona cinco de desastre, en donde se elaboró e implantó con éxito el *Manual General de Organización para Atender Desastres Provocados por Sismos en Zonas Urbanas* que se incluye en el anexo y que se propone a su vez para que sirva a las unidades de protección civil delegacionales, enlazando a la Delegación con las organizaciones vecinales, mediante la coordinación entre dichas organizaciones y las fuerzas armadas, estableciendo una relación de equilibrio *entre Gobierno-vecinos-ejército,* tal y como funcionó y tomando en cuenta el análisis y diagnóstico efectuados, lo que nos lleva entonces a plantear el aprovechamiento de la misma estructura que rige actualmente en los comités de manzana, modificando el nombre de sus órganos para adecuarlos a las nuevas funciones a realizar, sin descuidar las que ya tenían designadas, obteniendo una dualidad de funciones para los casos de emergencia.

La función genérica del Comité de Seguridad es: efectuar las labores de gestión local de seguridad civil.

Jefe del Comité de Seguridad	Responsable de Auxilio
Responsable de Prevención	Secretario
	Responsable del Restablecimiento

Funciones del jefe del Comité de Seguridad:

1. Promover la organización de seguridad entre los vecinos de su localidad.

2. Coordinar y organizar las labores de prevención, auxilio y restablecimiento en su localidad.

3. Proponer entre los vecinos medidas de defensa y ayuda mutua.

4. Participar en los programas de seguridad de la Unidad de Protección Civil delegacional.

5. Mantener estrecha colaboración con la Unidad de Protección Civil delegacional para la canalización de los recursos.

6. Recomendar a la Unidad de Protección Civil delegacional medidas de seguridad.

7. Informar en casos de emergencia a las autoridades correspondientes, así como a los servicios de emergencia más cercanos.

Funciones del secretario:

1. Citar a reuniones de Comité mensualmente o cuando se requiera.

2. Levantar y llevar las actas de los acuerdos tomados.

3. Llevar y mantener actualizado un directorio de los vecinos de su localidad, anotando nombres, domicilio, tipo sanguíneo, así como llevar el control de éste en casos de desastre.

4. Coordinar las operaciones de rescate de valores y su custodia, así como llevar una relación de éstos para su control.

5. Realizar acciones de tesorero y finanzas del Comité.

Funciones del responsable de prevención:

1. Elaborar y proponer planes preventivos para casos de emergencia en su localidad.

2. Coordinar y dirigir acciones de simulacro en su localidad.

3. Vigilar periódicamente la zona e instalaciones aledañas para salvaguardar la seguridad local.

4. Prever la instalación de un Centro de Auxilio y Albergue.

5. Vigilar al máximo las condiciones de higiene en el Centro de Auxilio instalado, así como contar con un sistema de purificación de agua.

Funciones del responsable de auxilio:

1. Coordinar y dirigir las labores de mitigación y rescate de su localidad.

2. Llevar un inventario de medicinas.

3. Controlar los recursos asignados por la Delegación.

4. Coordinar con el Centro Cruz Roja; Cuerpo de Bomberos y el Ejército las tareas de auxilio.

5. Aplicar los primeros auxilios y hacer una lista de personas desaparecidas, con base en el directorio previamente elaborado.

Funciones del responsable del restablecimiento:

1. Coordinar y dirigir las labores de recuperación de su localidad.

2. Llevar un inventario de herramientas, material y equipo.

3. Controlar los recursos asignados por la Delegación.

4. Coordinar el albergue.

El propósito de exponer la organización con sus funciones es para que realice labores de autogestión local en materia de seguridad y su ubicación es a nivel *staff* de la Unidad de Protección Civil delegacional (coordinación general de la zona); como se puede apreciar en el *Manual General de Organización para atender Desastres Provocados por Sismos en Zonas Urbanas*. Asimismo, el Comité de Seguridad está diseñado para operar *in situ* es decir, en el lugar mismo donde ocurra el desastre, con objeto de atender la

emergencia inmediatamente, mediante la preparación, conciencia y educación constante, bajo el principio de: "La seguridad empieza por uno mismo" y de esta forma se evite el estar desprevenidos y el tener que esperar la decisión de enviar los servicios de auxilio a través de una estructura burocrática. De ahí que se deban eliminar diferentes instancias ya que la concepción de seguridad está en la autoprotección, en el lugar mismo donde ocurre un evento destructivo, *in situ.*

Por otro lado, así como se propone instalar comités de seguridad vecinales en cada manzana, cuadra, barrio, colonia, es necesario contar con comités de seguridad a nivel escuela, fábrica, oficina, hospital, etcétera, lo que significa que *la seguridad civil en el Distrito Federal debe ser un proyecto de la población,* tal y como se planteó en el esquema teórico de Gramsci. Por último los mecanismos de integración de estos comités, podrán ser los mismos que aparecen en su Reglamento de Integración.

Descritos los principios básicos de las organizaciones vecinales éstas quedan muy estrechamente vinculadas, con los que corresponden a los Centros Cruz Roja. Estos centros que se descentralizan, como ya se mencionó, para acercar el servicio a la población y brindar una ayuda más expedita y eficaz, resultan vitales para apoyar a los comités de seguridad vecinales en cuanto a las labores de auxilio. Asimismo, coadyuvarán a instrumentar las decisiones de los comités facilitando a su vez, la infraestructura prehospitalaria instalada en los centros, ésto eliminará diferentes instancias en su pronta ayuda.

Otro principio básico que deben contemplar los Centros Cruz Roja es el de informar de la situación que prevalece, a las unidades de protección civil delegacionales para apoyarlas, así como coordinarse con el Centro de Operaciones de la Unidad de Protección Civil del Departamento del Distrito Federal, en los casos en que el desastre rebase los límites de la capacidad de los comités de seguridad vecinales, y los del propio Centro para efectuar las tareas de auxilio.

Los centros también implantarán entre la población en general, los manuales e instructivos de primeros auxilios que hayan elaborado con objeto de cooperar con su autoprotección y sobre todo, conectar los aspectos técnico-operativos que se deriven de los instructivos con la población, o sea saberlos manejar en casos de emergencia.

En relación a los principios básicos de las unidades de protección civil delegacionales, éstos también están estrechamente vinculados con los comi-

tés de seguridad vecinal y los Centros Cruz Roja. Con objeto de resolver el problema metodológico planteado, para establecer una relación con los comités de seguridad, así como lograr su participación y poder colaborar conjuntamente, se adoptará como política, validar o legitimizar las organizaciones vecinales informales, independientemente de su forma de organización y orientación. Para ello debe dárseles apoyo a todos los tipos de comités de seguridad, -tanto formales como informales-, política y materialmente cuando sea necesario, con el fin de que éstos verdaderamente funcionen, y de esta forma se descentralicen las acciones de decisión a dichos comités para ayudar a instrumentarlas y garantizar su participación.

Por otro lado se sugiere con base en la experiencia obtenida en la zona cinco de desastre en el Distrito Federal que abarcó las colonias San Rafael y Santa María la Ribera, guardar una relación de equilibrio en los casos de emergencia entre las organizaciones vecinales y las autoridades delegacionales, apoyándose y respetándose mútuamente de acuerdo al ámbito de competencia de cada una, haciendo surgir una relación armónica y de equilibrio, es decir, la Delegación aportará los recursos materiales, maquinaria y equipo, y las organizaciones vecinales, mano de obra, dentro del programa de actividades a realizar para su seguridad, ya que si se da una relación de subordinación de uno hacia el otro, se crean graves tensiones y surge la falta de colaboración imposibilitando llevar a cabo la función de seguridad. De acuerdo a las observaciones hechas en dicha zona, el apoyo y el respeto mutuo fueron la clave del éxito, experiencia que deberá aprovecharse para colaborar gobierno-ciudadanía en el futuro.

La Unidad de Protección Civil delegacional a su vez, tiene que informar por conducto del delegado a la Unidad de Protección Civil del Departamento del Distrito Federal para coordinar las acciones globalmente, homogeneizando la ayuda en el contexto del Distrito Federal. La Unidad delegacional implantará manuales e instructivos al igual que los Centros Cruz Roja en las organizaciones vecinales con el fin de coadyuvar en la organización de su seguridad, adaptándolos de acuerdo a las características de cada una.

En cuanto a los principios básicos que deberán regular a la Unidad de Protección Civil del Departamento del Distrito Federal para su funcionamiento óptimo conforme al esquema planteado en el diagnóstico, se requiere trabajar en el diseño de estrategias para establecer una conexión de las medidas del gobierno con la población a través de los aspectos técnico-operativos para implantar manuales entre las organizaciones vecinales, lo que facilitará descentralizar las acciones de decisión a las unidades de

protección civil delegacionales, que serán a su vez el mecanismo de comunicación para apoyar a las organizaciones vecinales facilitándoles en coordinación con los Centros Cruz Roja la infraestructura hospitalaria instalada del Departamento.

En cuanto a los alcances de la planeación ésta deberá abarcar escuelas, oficinas, comercio, industrias, hoteles, hospitales principalmente, buscando siempre la participación de todos los sectores, con el fin de hacer la ciudad menos vulnerable. Para ello, es necesario que el Departamento del Distrito Federal implante la política de seguridad, dirigida por la Secretaría de Gobernación para que haya una coherencia en la planeación de la seguridad. Asimismo se sugiere que la mejor forma de lograr la congruencia de la planeación es adscribiendo la Unidad de Protección Civil del Departamento del Distrito Federal a la Secretaría General de Obras y no como se encuentra actualmente en la Secretaría General de Gobierno, ya que ésta siempre requiere el apoyo técnico para la realización de sus labores y en este caso, la mejor manera de instrumentarla es en el área de obras.

En cuanto a la organización interna de la Unidad es correcta, con sus dos subdirecciones una de prevención y otra de auxilio, así como su Centro de Operaciones. Se propone también que la Unidad se coordine con otros países e instituciones de Educación Superior para el intercambio de conocimientos y experiencias para la formación de expertos en la materia que prácticamente en México no existen.

Respecto a los principios básicos, necesarios para regular el funcionamiento de la Secretaría de la Defensa Nacional en el Distrito Federal, se ha podido observar que el PLAN-DN-III-E, está diseñado para realizar labores de auxilio y su aplicación se enfoca sobre todo al medio rural y no tanto al urbano, ya que por las características que presenta una metrópoli se dificulta la operación del plan, creando tensiones entre la población y las fuerzas armadas como sucedió en los macrosismos. Por ello, y así como lo definimos en el capítulo anterior, es mejor dejar la instrumentación a cargo de la Unidad de Protección Civil del Departamento del Distrito Federal y a las propias organizaciones vecinales para enfrentar los casos de desastre y evitar duplicidad de funciones e invasión de ámbitos de competencia por lo que el PLAN-DN-III-E sólo se aplicará parcialmente, limitándose a mantener y vigilar el orden en la ciudad.

Por último, en relación a los principios básicos de la Dirección General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación, estarán regulados de la

siguiente manera: se requiere necesariamente que sus acciones se realicen en coordinación con la Unidad de Protección Civil del Departamento del Distrito Federal. Asimismo, el mecanismo de comunicación se hará a través de dicha Unidad para obtener información directa sobre lo que sucede en la entidad.

Será la encargada de normar y difundir los programas de orientación a la población sobre las medidas de seguridad civil aprovechando los distintos medios de comunicación masiva para coadyuvar a crear una conciencia y "cultura" sobre riesgos producidos por desastres, lo que también podría dar lugar a la creación de un Instituto de Investigaciones de Desastre, con el fin de realizar estudios e investigaciones tendentes al conocimiento de las causas y efectos de las calamidades, teorías acerca de la seguridad, etcétera.

Se sugiere con objeto de dar eficiencia a las medidas de seguridad, descentralizar las decisiones a otras instancias para evitar la formación de "cuellos de botella" en las decisiones, haciéndolas más ágiles y expeditas, de lo contrario, el sistema de protección civil se quedaría a nivel de mero intento. *Entre menos instancias surjan mayor será la protección.*

Volviendo a insistir al respecto, es necesario adecuar una política acorde con los intereses de la comunidad, que esté en función de la participación que ésta tenga y de sus aspiraciones. En términos histórico-ideológicos con el objeto de armonizar las relaciones población-gobierno, conforme a la aplicación también de las políticas de bienestar y desarrollo para alcanzar una política total de seguridad de acuerdo al planteamiento del marco teórico expuesto.

Para terminar con el capítulo de las conclusiones, a continuación se retomarán algunos aspectos convenientes de resaltar con el fin de redondear el trabajo por medio de una breve síntesis.

Como se ha podido observar en el transcurso de esta investigación, el llegar a proponer una estructura detallada de organización vecinal no es producto de la casualidad o del sentido común, sino de un largo y paciente estudio de varios años, precedido de la propia experiencia vivida en una de las zonas de desastre, del análisis de la información obtenida y del diagnóstico de la situación actual, e incluso de la revisión de la historia para poder afirmar que el problema de la seguridad no se soluciona por sí solo, sino mediante la planeación e intervención de todos los sectores que conforman una nación, a través de la participación activa y comprometida de todos, guardando una relación de equilibrio entre quienes actúan.

La historia nos ha enseñado que así como el Estado administra un sinnúmero de cuestiones, también es necesario que administre la seguridad para con sus habitantes, encontrándose que el antecedente inmediato de ella, en el Estado moderno está en la "ciencia de la policía". La seguridad civil no es algo nuevo. En Europa, en el siglo XVIII ya se concebía como una acción prioritaria que la administración de una nación debía llevar a cabo, instrumentándola, como ya se vió, a través de una de las políticas a ejecutar para alcanzar los objetivos nacionales.

Cabe hacer notar que organizándose convenientemente de una manera clara y ordenada, tal y como se propone, definiendo sus límites de autoridad, responsabilididades y funciones, el Estado podrá estar mejor preparado para responder a cualquier tipo de problemas de seguridad que se le presenten, y a su vez podrá desarrollar su poder nacional. Sólo organizadamente podrá hacerlo, de lo contrario sucederá lo mismo que en los macrosismos de 1985 y ahora con el huracán "Gilberto", en 1988 donde quedó nuevamente de manifiesto su vulnerabilidad por la insufuciencia para organizar y coordinar a la población, de ahí la necesidad imperiosa de organizarla. Jamás se resolverá eficazmente una contingencia si la población no está debidamente organizada. También se contribuye con la aportación de algunas ideas, dejando ciertas bases para realizar un proyecto de *Ley Federal de Seguridad Civil,* a través de la definición de los ámbitos de competencia de los órganos de la administración pública analizados así como que en un momento dado sirva para *definir nuestro propio modelo de seguridad civil para la ciudad de México.*

Por último, este trabajo busca que en el futuro estemos mejor preparados para salvaguardar la vida de nuestros semejantes.

ANEXO

MANUAL GENERAL DE ORGANIZACION PARA ATENDER DESASTRES PROVOCADOS POR SISMOS EN ZONAS URBANAS.

Elaborado por:

MARIO ALFONSO GARZA SALINAS

OCTUBRE DE 1985

Estructura orgánica

1. *Coordinación general de la zona*

   1.0.1. Organización vecinal

   1.0.2. Centro de información

2. *Coordinación del área civil*

   2.0.1. Apoyo administrativo

   2.0.2. Comando de rescate

   2.1. Centro de auxilio

   2.2. Albergue

   2.3. Almacén

3. *Coordinación del área técnica*

   3.1. Sección de inspección e inventario de inmuebles dañados

   3.2. Sección de demolición

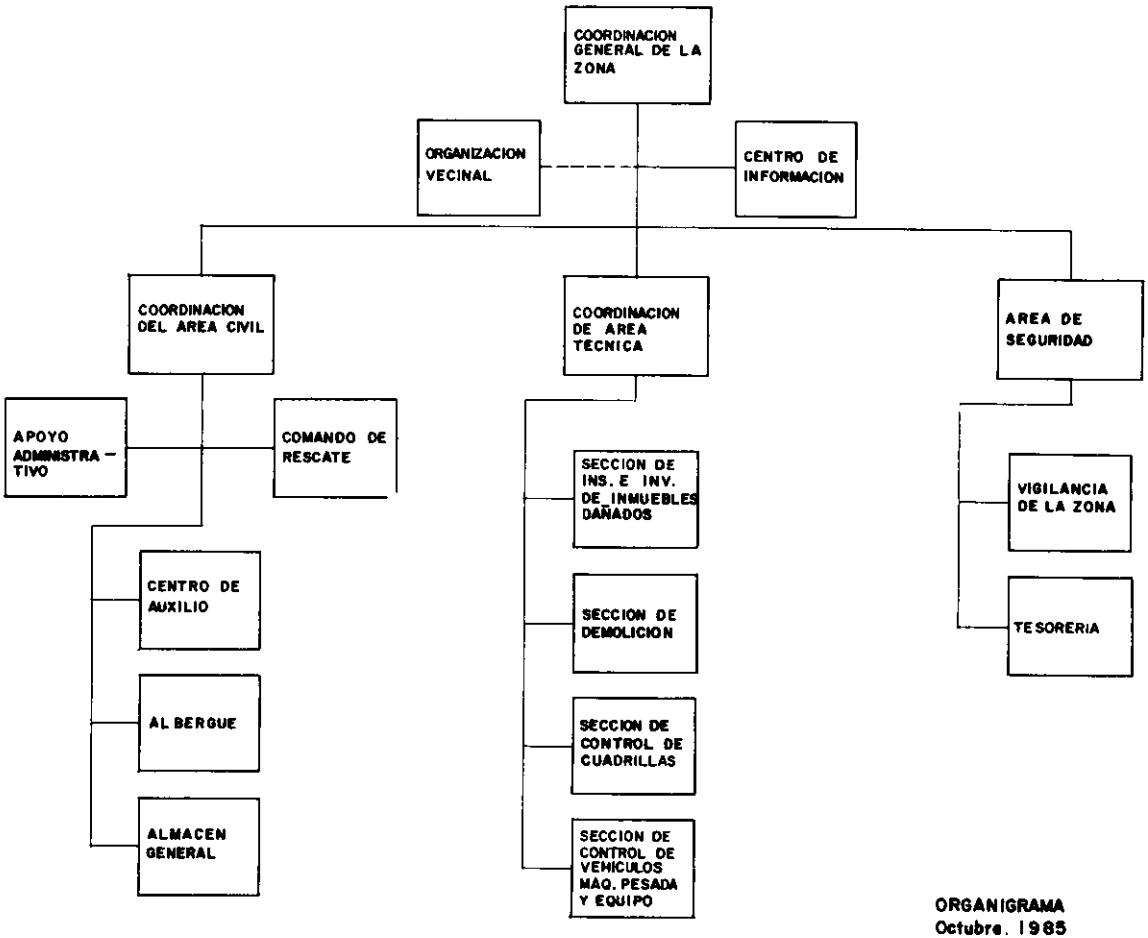
3.3. Sección de control de cuadrillas

3.4. Sección de control de vehículos, maquinaria pesada y equipo

4. *Area de seguridad*

4.1. Vigilancia de la zona

4.2. Tesorería



ORGANIGRAMA
Octubre. 1985

Funciones

1. Coordinación General de la Zona

1. Dirigir y coordinar todas las operaciones que se realicen en la zona bajo su jurisdicción.

2. Decidir sobre los asuntos o alternativas que le presenten las áreas bajo su cargo, en caso de no resolver éstas por sí mismo.

3. Dirigir y coordinar las acciones y operaciones que realicen las áreas civil, técnica y de seguridad con objeto de homogeneizarlas y llevar un seguimiento.

4. Autorizar las propuestas y asuntos en general que le presente cada una de las áreas.

5. Decidir sobre las políticas a seguir respecto a las acciones a realizar en el área civil y técnica.

6. Supervisar las acciones que realicen las áreas civil, técnica y de seguridad para llevar un control.

7. Definir las prioridades en la zona de desastre como son:

   Rescate de personas, rescate de víctimas, evacuación de los edificios afectados, atención a damnificados, salvaguardar el orden y seguridad y, operaciones de demolición.

8. Planear las actividades a realizar a corto, mediano y largo plazo en la zona, así como preveer los acontecimientos a fin de tomar medidas pertinentes para el caso.

9. Controlar la información que se genere en la zona, con objeto de informar correctamente a los particulares y a los medios masivos de comunicación y así evitar desinformación, y

10. Mantener estrecha comunicación y colaboración en forma cordial, así como atender todos aquellos asuntos que le plantee la organización vecinal.

1.0.1 Organización vecinal

1. Promover ante todo la organización entre los vecinos directamente afectados en la zona de desastre.

2. Entre los mismo vecinos nombrar a su vez a un representante, un secretario y un vocal.

3. Promover y citar a asambleas y juntas entre todos los vecinos, para armonizar los intereses y planear la reconstrucción.

4. Promover la protección y ayuda mutua entre los vecinos bajo el principio de solidaridad.

5. Rescatar los objetos de valor, dinero y papeles de importancia, en coordinación con el ejército, la armada o el cuerpo policiaco para su custodia en tesorería.

6. Depositar objetos, dinero y papeles en la tesorería habilitada para tal efecto, bajo la custodia del área de seguridad.

7. Relacionar en original y una copia los objetos, dinero y papeles rescatados entre los escombros, con el fin de llevar un control y puedan reclamarse posteriormente.

8. Proporcionar copia de la relación al ejército, armada o cuerpo policiaco previamente firmada por el representante vecinal o cualquiera de los dos vecinos nombrados como secretario y vocal, y

9. Mantener estrecha colaboración con la coordinación general de la zona, así como con cada una de las áreas civil y técnica.

1.0.2. Centro de Información

1. Recabar información a través de las distintas áreas.

2. Confirmar la información recopilada.

3. Centralizar toda la información que se genere en la zona de desastre.

4. Clasificar la información obtenida.

5. Mantener informada de todo lo que sucede en la zona a la coordinación general.

6. Coordinar y controlar la información en la zona.

7. Recopilar la siguientes información básica.

   a) Ubicación
   b) Salvamento
   c) Seguridad pública
   d) Vialidad
   e) Servicios médicos
   f) Servicios asistenciales y protección social
   g) Edificios afectados y dictaminados
   h) Personal y equipo en el área técnica
   i) Peritaje e inspección
   j) Inspección
   k) Servicios hidráulicos
   l) Servicios urbanos
   m) Apoyo recibido: nacional y extranjero

8. Mantener actualizada la información arriba señalada.
9. Elaborar un informe estadístico general de la zona de desastre, con objeto de tener una visión genérica de lo que acontece en la zona y con

Nota: Ver Formato Anexo No. 1 al final del Capítulo.

base en ello tener los suficientes elementos de juicio para tomar decisiones correctas y oportunas, y

10. Llevar un control de la ayuda recibida en general.

2. Coordinación del área civil

1. Instalar un centro de auxilio, un albergue y un almacén general.

2. Organizar, coordinar y supervisar todas y cada una de las acciones que se deriven del centro de auxilio.

3. Organizar, coordinar y supervisar todas y cada una de las acciones que se deriven del albergue.

4. Organizar, coordinar y supervisar el almacén general.

5. Coordinar y controlar la participación del comando de rescate.

6. Servir de enlace entre el área técnica y la población civil, con objeto de mantenerla informada respecto a las operaciones de demolición, para el rescate de personas y bienes.

7. Coordinar las acciones entre el representante vecinal y el área de seguridad para el rescate de valores.

8. Coordinarse con el área de seguridad para salvaguardar la propia seguridad y mantener el orden en la zona de desastre.

9. Autorizar el ingreso de las personas a la zona acordonada.

10. Canalizar la ayuda foránea al centro de auxilio o al albergue según sea el caso.

11. Coordinar el acceso de los vecinos afectados a los inmuebles dañados conforme a un orden, para el rescate de bienes, previo permiso autorizado por las fuerzas armadas o la organización vecinal.

12. Solicitar la acreditación de la prensa en la zona de desastre.

13. Hacerse cargo de todos aquellos aspectos de carácter administrativo que fuese necesario realizar.

14. Solicitar al servicio de limpia de la Delegación correspondiente, la recolección de basura acumulada en la zona de desastre, previa autorización de la organización vecinal (ya que puede haber entre ella algunos objetos de valor). Con el fin de evitar posibles brotes epidémicos, y

15. Informar de las acciones realizadas al área de la coordinación general y al centro de información.

2.0.1. Apoyo administrativo

1. Elaborar oficios, memoranda, solicitudes, informes, etcétera mecanográficamente.

2. Tomar dictados y atender llamadas telefónicas.

3. Realizar labores de gestoría en general ante las dependencias, organismos, instituciones, etcétera, con objeto de realizar los trámites que sean necesarios.

4. Equiparse del material de oficina necesario para realizar eficientemente sus tareas.

5. Gestionar la conexión directa de uno o dos teléfonos, y

6. Gestionar la habilitación de uno o varios vehículos (combis de preferencia) para cubrir las necesidades que se presenten en la zona.

2.0.2 Comando de rescate

1. Realizar directamente labores de rescate en general en la zona de desastre.

2. Obtener el equipo apropiado y necesario para realizar las tareas de rescate general.

3. Coordinarse con el área civil con objeto de participar en los rescates que le encomiende esta área.

4. Coordinarse con el cuerpo de bomberos en las labores de rescate.

5. Trasladar a las personas rescatadas al centro de auxilio para su atención.

6. Trasladar a las víctimas al médico forense, y

7. Informar a la coordinación del área civil de las acciones realizadas.

2.1. Centro de Auxilio

1. Proporcionar los siguientes servicios: médico, de comedor y de sanitarios. Así como controlar éstos.

2. Los servicios médicos comprenden: el forense, traslado de víctimas a la Delegación correspondiente, vacunación, consultas en general y primeros auxilios de las personas rescatadas.

3. Aplicar los primeros auxilios a las personas rescatadas.

4. Trasladar a los heridos a la Cruz Roja o a las clínicas u hospitales más cercanos.

5. Organizar un lugar para proporcionar los primeros auxilios.

6. Organizar, catalogar y clasificar las medicinas y equipo médico recibidos.

7. Solicitar todo aquello que haga falta para la atención de los primeros auxilios previa elaboración de una relación en original y copia.

8. Informar a la población civil de las víctimas rescatadas para su identificación y posterior entrega en la Delegación que corresponda.

9. Llevar un control de las personas rescatadas, así como de las personas heridas.

10. Llevar un control de las vacunas aplicadas.

11. Los servicios de comedor comprenden: recepción de comestibles y alimentos, habilitación de una cocina y acondicionamiento de un comedor para los albergados, los trabajadores y el personal destacado en la zona de desastre.

12. Vigilar al máximo las condiciones de higiene en el centro de auxilio mediante el adecuado control y manejo de los desechos sólidos y líquidos.

13. Acondicionar sanitarios y vigilar la limpieza de éstos.

14. Recibir la ayuda foránea y/o solicitada, así como elaborar una relación en original y copia.

15. Instalar cerca de las obras de demolición y dentro de la zona acordonada un punto para la distribución de carbohidratos para los trabajadores, y

16. Informar al área de la coordinación civil y al centro de información de las acciones realizadas.

2.2. Albergue

1. Proporcionar los siguientes servicios: de dormitorio y de guardería, así como controlar éstos.

2. Los servicios de dormitorio comprenden: habilitación de un lugar para el descanso y/o reposo de las personas albergadas, así como una área para el aseo personal.

3. Trasladar a los damnificados al albergue.

4. Solicitar todo aquello que haga falta para la atención de los damnificados en el albergue.

5. Recibir la ayuda foránea y/o solicitada, así como elaborar una relación en original y copia.

6. Organizar, catalogar y clasificar la ropa y enceres domésticos recibidos.

7. Atender a los damnificados y en especial a los menores a través de los servicios de personal especializado de psicoterapeutas.

8. Organizar los grupos de trabajadores sociales para la adecuada atención de los damnificados, así como coadyuvar a las labores en general del albergue.

9. Llevar un control de las personas damnificadas que permanezcan en el albergue, así como su traslado a otros albergues.

10. Organizar los servicios de guardería en el albergue.

11. Promover a través de los trabajadores sociales, algunos juegos de mesa, pasatiempos, formación de una pequeña hemeroteca y biblioteca, etcétera, tanto para adultos como para niños.

12. Vigilar al máximo las condiciones de higiene en el albergue manteniendo siempre limpia todas y cada una de sus áreas.

13. Expedir una tarjeta o carta de damnificado a las personas que se encuentren albergadas con el fin de identificarlas como tal, así como, para el control de entradas y salidas y traslado a otros albergues, y

14. Informar al área de la coordinación civil de las acciones realizadas.

2.3. Almacén general

1. Instalar y organizar el almacén general en la zona de desastre con objeto de proporcionar apoyo logístico.

2. Habilitar un lugar totalmente fuera de la zona acordonada para almacenar principalmente herramienta, equipo, refacciones y combustible.

3. Solicitar todo aquello que haga falta para surtir de material y equipo a la obra en demolición, mediante una relación en original y copia.

4. Recibir la ayuda foránea solicitada, así como elaborar una relación en original y copia.

5. Emitir vales de salida y entrada de los diferentes artículos solicitados o recibidos, con objeto de llevar un control estricto de un *kardex*.

6. Mantener un *stock* para surtir oportunamente a la coordinación técnica, cuando se lo requiera.

7. Organizar, catalogar y clasificar la mercancía y artículos almacenados, y

8. Informar de las acciones realizadas a la coordinación del área civil.

3. Coordinación del área técnica

1. Organizar, coordinar y supervisar todas y cada una de las acciones que se deriven de las inspecciones e inventarios de inmuebles dañados y las demoliciones de inmuebles afectados.

2. Permanecer en estrecho contacto con la coordinación del área civil para el rescate de personas y víctimas.

3. Organizar y coordinar la participación de cuadrillas de voluntarios.

4. Hacerse cargo de todos aquellos aspectos de carácter técnico y de ingeniería que fuere necesario realizar.

5. Organizar las acciones de los vehículos de volteo, maquinaria pesada y el equipo que se utiliza en la obra, con el fin de optimizar las operaciones de demolición.

6. Definir prioridades en las labores de demolición de los inmuebles afectados.

7. Dirigir las operaciones de demolición en cada uno de los frentes de trabajo.

8. Solicitar al almacén el apoyo logístico necesario.

9. Autorizar y coordinar las labores de fumigación en la zona de desastre.

10. Dirigir las acciones para la instalación de servicio eléctrico en la zona de desastre.

11. Mantener estrecha coordinación con el área civil, con el fin de permitir el acceso e informar sobre el grado de avance en la demolición de los inmuebles de los vecinos.

12. Dictaminar sobre la vialidad en la zona, así como restablecerla lo más pronto posible.

13. Controlar la operación del servicio hidráulico en la zona de desastre, con el fin de evitar fugas de agua.

14. Coordinar las acciones de demolición con las compañías constructoras, en caso de que estas presten auxilio en la zona, y

15. Mantener informados de todo lo que suceda bajo su área a la coordinación general y al centro de información.

3.1 Sección de inspección e inventario de inmuebles dañados

1. Precisar y delimitar la zona de desastre asignada, así como su ubicación correcta.

2. Elaborar un plano de las calles y avenidas de la zona de desastre en cuestión.

3. Realizar un inventario de todos los inmuebles dañados o destruidos dentro de la zona delimitada.

4. Realizar inspecciones de los inmuebles afectados, con el fin de efectuar dictámenes de carácter técnico.

5. Efectuar peritajes de los inmuebles inspeccionados.

6. Girar órdenes de desalojo en aquellos inmuebles donde el peritaje haya indicado la necesidad de demolición.

7. Acordonar las zonas para restringir el acceso a los inmuebles que se van a demoler.

8. Proceder a clausurar todos aquellos inmuebles dañados, previa inspección, dictamen y peritaje efectuados, y

9. Informar de las acciones realizadas a la coordinación del area técnica.

3.2. Sección de demolición

1. Efectuar operaciones de demolición en todos aquellos inmuebles dictaminados para demoler.

2. Solicitar a la Coordinación del Area Técnica el material y equipo necesario para efectuar la demolición.

3. Instalar el servicio eléctrico en el área de demolición para continuar en las tareas nocturnas.

4. Dirigir la maquinaria pesada y el equipo necesario para proceder a la demolición.

5. Participar en las labores de rescate cuando se lo solicite el cuerpo de bomberos o el comando de rescate.

6. Realizar fumigaciones periódicas.

7. Controlar las fugas de agua y de gas, y

8. Informar de las acciones realizadas a la Coordinación del Area Técnica.

3.3. Sección de control de cuadrillas

1. Organizar, controlar y supervisar al personal por turnos de trabajo, a través de listas.

2. Definir el horario de los turnos de trabajo, así como llevar el control de tiempos extras.

3. Definir el número de cuadrillas en los trabajos, con el fin de mantener un equilibrio de personal destacado en la obra de demolición.

4. Controlar las cuadrillas de voluntarios, a través de listas en donde deberán anotarse los siguientes datos: nombre, edad y domicilio de cada uno de los voluntarios, y

5. Informar de las acciones realizadas a la Coordinación del Area Técnica.

3.4. Sección de control de vehículos maquinaría pesada y equipo

1. Organizar y controlar los vehículos (caminos de volteo) para despejar la zona de cascajo.

2. Llevar un adecuado control de la maquinaria pesada equipo y herramientas en la zona de demolición, mediante una relación para evitar que se extravíe.

3. Solicitar el equipo y herramientas necesarios al almacén en general a través de la Coordinación del Area Técnica, y

4. Informar de las acciones realizadas a la Coordinación del Area Técnica.

4. Area de seguridad

Nota aclaratoria: Las fuerzas armadas serán las responsables de mantener el orden y salvaguardar la seguridad en la zona de desastre a través de ejército, la armada o en un momento dado el cuerpo policiaco. En caso de que no se comisione a las fuerzas armadas en dicha zona, entonces la organización vecinal integrará entre los mismos vecinos un cuerpo de seguridad para proteger los intereses de la población en ese lugar. No obstante se citan a continuación una serie de funciones a desempeñar para tal efecto.

1. Mantener el orden y salvaguardar la seguridad de la zona con objeto de coadyuvar a las labores de rescate y operación de demolición.

2. Ubicar y organizar puestos de vigilancia fijos en los inmuebles dañados.

3. Girar instrucciones y en caso que se requiera, arrestos a las personas que violen la seguridad o alteren el orden en la zona de desastre, para remitirlos a donde corresponda.

4. Coordinar los patrullajes de la zona.

5. Habilitar un destacamento en la tesorería para la custodia de los valores rescatados.

6. Autorizar el acceso a los inmuebles dañados para el rescate de bienes, previo permiso otorgado por la superioridad del ejército, la armada, la policía o la organización vecinal.

7. Establecer estrecha colaboración con la Coordinación del Area Civil, con el fin de mantener el orden en la zona.

8. Coordinar la acción de rescate de valores junto con el representante de la Organización Vecinal.

9. Recibir copia de la relación de valores rescatados, firmada por el representante de los vecinos o el secretario o vocal, con objeto de llevar un control.

10. Turnar los objetos de valor rescatados junto con la copia de la relación firmada a la Secretaría respectiva para su resguardo y posterior devolución a los dueños, previa identificación, y

11. Informar al área de la Coordinación General y al Centro de Información de las acciones realizadas.

4.1. Vigilancia de la zona

1. Realizar patrullajes o "rondines" periódicamente en la zona de desastre.

2. Mantener acordonada la zona de desastre.

3. Controlar todos y cada uno de los retenes ubicados en la zona, con objeto de impedir el paso a toda persona ajena o sin autorización.

4. Mantener desalojada la zona de desastre.

5. Mantener la vigilancia de la zona las 24 horas del día, y

6. Informar de las acciones realizadas al Area de Seguridad.

4.2. Tesorería

1. Rescatar los valores hallados en coordinación con el representante vecinal.

2. Custodiar los valores rescatados que se depositen en la tesorería.

3. Llevar un estricto control mediante una relación de los valores depositados en tesorería, y

4. Informar de las acciones realizadas al Area de Seguridad.

FORMATO DE EVALUACION DE DAÑOS.

DIA: _____ ZONA: _____

	Cantidad
SALVAMENTO, SEGURIDAD PUBLICA Y VIALIDAD.	
1. S A L V A M E N T O	
1.1. PERSONAS RESCATADAS	
1.2. PERSONAS ATRAPADAS EN ESCOMBROS (ESTIMADOS)	
1.3. FRENTES DE SALVAMENTO EN OPERACION	
1.4. CADAVERES RECUPERADOS	
1.5. HERIDOS TRASLADADOS	
1.6. EDIFICIOS EVACUADOS	
1.7. DERRUMBES	
1.8. INCENDIOS	
1.9. FUGAS DE GAS	
1.10 FUGAS DE AGUA	
1.11 CORTOS CIRCUITOS	
2. SEGURIDAD PUBLICA.	
2.1. CERCOS DE SEGURIDAD Y ACCIONES DE VIGILANCIA ESPECIAL.	
2.2. AREAS AFECTADAS CON PATRULLAJE.	
2.3. PUESTOS DE VIGILANCIA FIJOS EN EDIFICACIONES DAÑADAS.	
3. V I A L I D A D .	
3.1. VIALIDAD RESTABLECIDA. (%) (VIALIDADES PROPUESTAS)	

	Cantidad
4. SERVICIOS MEDICOS	
4.1. PUESTOS DE SOCORRO.	
4.2. PERSONAL EN LABORES DE ATENCION MEDICA	
4.3. VACUNAS APLICADAS.	
SERVICIOS ASISTENCIALES Y DE PROTECCION SOCIAL.	
5. ALBERGUES.	
5.1. ALBERGUES EN OPERACION	
5.2. PERSONAS ALOJADAS.	

EDIFICIOS AFECTADOS Y DICTAMINADOS.	En condiciones de uso.	Con necesidades de reparación	No utilizable.
6. EDIFICIOS PUBLICOS.			
6.1. DE OFICINAS.			
6.2. DE USO HABITACIONAL.			
6.3. ESCUELAS.			
6.4. CENTROS DE SALUD.			
7.- EDIFICACIONES PARTICULARES.			
7.1. DE OFICINAS.			
7.2. DE USO HABITACIONAL.			

	En condiciones de uso	Con necesidades de Reparación	No utilizables
7.3. CINES Y TEATROS.			
7.4. CENTROS DEPORTIVOS.			

EQUIPO Y PERSONAL.	Cantidad
8. EQUIPO Y MAQUINARIA.	
8.1. MAQUINARIA PESADA (UNIDAD)	
8.2. MAQUINARIA LIGERA (UNIDAD)	
8.3. EQUIPO ESPECIALIZADO (UNIDAD)	
8.4. PERSONAL EN ACTIVIDAD.	
8.5. FRENTES DE TRABAJO.	
9. PERITAJE E INSPECCION.	
9.1. PERITAJE E INSPECCIONES EFECTUADOS.	
9.2. PERITAJE E INSPECCIONES POR EFECTUARSE	
10. DEMOLICION.	
10.1 DEMOLICIONES REALIZADAS	
10.2 DEMOLICIONES PENDIENTES.	
SERVICIOS HIDRAULICOS.	
11. AGUA POTABLE Y DRENAJE.	
11.1 RED DE AGUA POTABLE (%) DE OPERACION.	
11.2 RED DE DRENAJE (%) DE OPERACION.	

	Cantidad.
11.3. DISTRIBUCION DIRECTA DE AGUA POTABLE -- (LITROS).	
SERVICIOS URBANOS.	
12.* ALUMBRADO PUBLICO.	
12.1. GRADO DE OPERACION (%)	
12.2 ACCIONES DE REHABILITACION.	
12.3 PLANTAS DE ALUMBRADO PROVISIONAL EN FUNCIONAMIENTO.	
12.4 ZONAS EN LAS QUE SE HA RESTABLECIDO EL SUMINISTRO DE ENERGIA ELECTRICA.	
13.* DESECHOS SOLIDOS.	
13.1. RECOLECCION Y RETIRO DE CASCAJO (M^3)	
APOYO RECIBIDO DEL EXTRANJERO.	

Paises	Personal		Equipo e instrumentos	
	De rescate	Médico	De rescate y salvamento	De comunicaciones

Descripción de puestos

Coordinador General de la Zona

Propósito del puesto: coordinar y organizar los aspectos civiles, técnicos y de seguridad en la zona afectada.

Función general: decide, dirige, autoriza, planea y supervisa todas las acciones y todos los operativos en la zona de desastre.

COMUNICACIÓN

Interna: con la Organización Vecinal, el Centro de Información, la Coordinación del Area Civil, la Coordinación del Area Técnica y el Area de Seguridad.

Externa: con organismos nacionales e internacionales. Instituciones públicas y privadas, Cruz Roja, prensa y público en general.

ESPECIFICACIONES DEL PUESTO

Conocimientos: Se requiere un profesionista titulado en cualquier especialidad y domine algún idioma.

Iniciativa: Para tomar decisiones, organizar el trabajo, proponer alternativas de solución a los problemas que se le presenten.

Personalidad: alto sentido de responsabilidad y de servicio, amplitud de criterio y capacidad de mando, facilidad de comunicación y de colaboración.

Representante de la Organización de Vecinos

Propósito del puesto: representar y organizar a los vecinos de la manzana o zona de desastre.

Función general: organiza y armoniza los intereses de los vecinos de la zona afectada, así como promueve la ayuda y colaboración mutua.

COMUNICACION

Interna: con la Coordinación General, la Coordinación del Area Civil, la Coordinación del Area Técnica, el Area de Seguridad y el Comando de Rescate.

Externa:con instituciones públicas y privadas, la Cruz Roja y el público en general.

ESPECIFICACIONES DEL PUESTO

Conocimientos: se requiere ser el jefe de manzana, con una pasantía en cualquier especialidad (mínimo).

Iniciativa: para tomar decisiones, organizar el trabajo, armonizar intereses y proponer alternativas de solución.

Personalidad: alto sentido de responsabilidad y de servicio, amplitud de criterio, capacidad de liderazgo, facilidad de comunicación y colaboración, además de ser una persona conocida y apreciada por la generalidad de los vecinos y por sus antecedentes en relación a su solvencia moral.

Jefe de Información

Propósito del puesto: informar de las acciones que se realicen en la zona afectada.

Función general: recopila, concentra, organiza, coordina y controla la información que se genere en la zona de desastre.

COMUNICACION

Interna: con la Coordinación General, la Coordinación del Area Civil, la Coordinación del Area Técnica, el Area de Seguridad y el Comando de Rescate.

Externa: con la prensa nacional e internacional, la Cruz Roja, organismos tanto públicos como privados y el público en general.

ESPECIFICACIONES DEL PUESTO

Conocimientos: se requiere un profesionista titulado, en la especialidad de Ciencias y Técnicas de la Comunicación y domine algún idioma.

Iniciativa: para organizar el trabajo y ordenar los datos obtenidos.

Personalidad: facilidad de comunicación y colaboración.

Coordinador del Area Civil

Propósito del puesto: coordinar y organizar el Comando de Rescate, el Centro de Auxilio, el Albergue, el Almacén General y los aspectos administrativos que se deriven de las funciones a su cargo.

Función general: organiza, coordina, controla, informa y supervisa todas las acciones de carácter civil en la zona de desastre.

COMUNICACIÓN

Interna: con la Coordinación General, la Organización Vecinal, el Centro de Información, el Comando de Rescate, la Coordinación del Area Técnica y el Area de Seguridad.

Externa: con instituciones públicas y privadas, la Cruz Roja y el público en general.

ESPECIFICACIONES DEL PUESTO

Conocimientos: se requiere un profesionista titulado en cualquiera de las áreas humanísticas (administrador, médico, sociólogo, antropólogo, etcétera).

Iniciativa: para tomar decisiones, organizar el trabajo y proponer alternativas de solución.

Personalidad: alto sentido de responsabilidad y de servicio, amplitud de criterio, capacidad de mando, facilidad de comunicación y de colaboración.

Coordinador del Area Técnica

Propósito del puesto: coordinar y organizar la inspección e inventario de inmuebles dañados, la demolición de inmuebles destruidos, las cuadrillas y los vehículos, maquinaria pesada y equipo en general.

Función general: organiza, coordina, controla, informa y supervisa todas las acciones de carácter técnico y de ingeniería en la zona de desastre.

COMUNICACIÓN

Interna: con la Coordinación General, el Centro de Información, la Coordinación del Area Civil y el Area de Seguridad.

Externa: con instituciones públicas y privadas, compañías constructoras, asociaciones y colegios de ingenieros y arquitectos, así como con el público en general.

ESPECIFICACIONES DEL PUESTO

Conocimientos: se requiere un profesionista titulado en el área de Ingeniería Civil.

Iniciativa: para tomar decisiones, organizar el trabajo y proponer alternativas de solución.

Personalidad: alto sentido de responsabilidad y de servicio, capacidad de mando y facilidad de comunicación.

Jefe de Seguridad

Propósito del puesto: mantener el orden e implantar mecanismos de seguridad en la zona afectada.

Función general: organiza y coordina la vigilancia en la zona, así como la custodia de valores rescatados de los inmuebles destruídos.

COMUNICACIÓN

Interna: con la Coordinación General, el Centro de Información, la Coordinación del Area Técnica, la Coordinación del Area Civil y la Organización Vecinal.

Externa: con el público en general.

ESPECIFICACIONES DEL PUESTO

Conocimiento: se requiere de preferencia un militar de carrera*, también puede ser un policía* o cualquier persona avecinada en la zona que se encargue de realizar dicha función.

Iniciativa: para organizar el trabajo, controlar situaciones y personas.

Personalidad: alto sentido de servicio y capacidad de mando.

Encargado del Apoyo Administrativo

Propósito del puesto: apoyar las labores secretariales.

Función general: realiza trabajos mecanográficos, atiende llamadas telefónicas y gestiona trámites.

COMUNICACIÓN

Interna: con la Coordinación del Area Civil y el Centro de Información.

Externa: con el público en general.

ESPECIFICACIONES DEL PUESTO

Conocimiento: se requiere una secretaria taquimecanógrafa.

Iniciativa: para organizar el trabajo.

Personalidad: sentido de responsabilidad y de servicio.

Jefe del Comando de Rescate

Propósito del puesto: rescatar personas y víctimas.

Función general: realiza y coordina las labores de rescate.

*Se sugiere como rango mínimo subteniente para ambos.

COMUNICACIÓN

Interna: con la Coordinación del Area Civil y la Coordinación del Area Técnica.

Externa: con el Cuerpo de Bomberos y el público en general.

ESPECIFICACIONES DEL PUESTO

Conocimiento: se requiere una persona con experiencia en labores de rescate.

Iniciativa: para organizar el trabajo.

Personalidad: alto sentido de valor y de servicio.

Jefe del Centro de Auxilio

Propósito del puesto: auxiliar y atender a los damnificados de la zona afectada.

Función general: organiza y controla los servicios médicos, comedor y sanitarios.

COMUNICACIÓN

Interna: con la Coordinación del Area Civil, con el Albergue, con el Comando de Rescate y con la Organización Vecinal.

Externa: con el Cuerpo de Bomberos, con la Cruz Roja y con el público en general.

ESPECIFICACIONES DEL PUESTO

Conocimientos: se requiere un profesionista titulado en medicina.

Iniciativa: para tomar decisiones, organizar el trabajo y proponer alternativas de solución.

Personalidad: sentido de responsabilidad, capacidad de mando y colaboración.

Jefe del Albergue

Propósito del puesto: atender a damnificados de la zona afectada.

Función general: organiza y controla los servicios de dormitorio y guardería.

COMUNICACIÓN

Interna: con la Coordinación del Area Civil, el Centro de Auxilio, el Almacén y la Organización Vecinal.

Externa: con la Cruz Roja, y el público en general.

ESPECIFICACIONES DEL PUESTO

Conocimientos: se requiere un pasante en medicina.

Iniciativa: para tomar decisiones, organizar el trabajo y proponer alternativas de solución.

Personalidad: sentido de responsabilidad y capacidad de mando.

Jefe de Almacén

Propósito del puesto: proporcionar eficientemente el apoyo logístico requerido en la zona de desastre.

Función general: organiza y controla la herramienta, equipo, refacciones, combustible y mercancías en general que se encuentran bajo su cargo.

COMUNICACIÓN

Interna: con la Coordinación del Area Civil, la Coordinación del Area Técnica y el Albergue.

Externa: con proveedores en general ya sean éstos voluntarios o institucionales.

ESPECIFICACIONES DEL PUESTO

Conocimientos: se requiere una persona con experiencia en trabajos de almacenaje.

Iniciativa: para organizar el trabajo.

Personalidad: sentido de responsabilidad.

Jefe de la Sección de Inspección e Inventario de Inmuebles dañados

Propósito del puesto: inspeccionar e inventariar los inmuebles dañados en la zona afectada.

Función general: realiza inspecciones, inventarios, peritajes, dictámenes de carácter técnico de los inmuebles dañados, a fin de determinar el grado de afectación de éstos, para en su caso proceder a la clausura y desalojo.

COMUNICACIÓN

Interna: con la Coordinación del Area Técnica, la Sección de Demolición, el Centro de Información y la Organización Vecinal.

Externa: con Organismos públicos, asociaciones y colegios de ingenieros y arquitectos así como los particulares solicitantes o afectados.

ESPECIFICACIONES DEL PUESTO

Conocimientos: se requiere un profesionista titulado en ingeniería o arquitectura.

Iniciativa:para coordinar el trabajo.

Personalidad: alto sentido de responsabilidad.

Jefe de la Sección de Demolición

Propósito del puesto: llevar a cabo las tareas de demolición en la zona de desastre.

Función general: realiza y supervisa los trabajos de demolición.

COMUNICACION

Interna: con la Coordinación del Area Técnica, la Coordinación del Area Civil, el Comando de Rescate, el Almacén General, la Sección de Inspección e Inventario de Inmuebles Dañados, la Sección de Control de Vehículos, Maquinaria Pesada y Equipo, y con el Area de Seguridad.

Externa: con instituciones públicas y privadas.

ESPECIFICACIONES DEL PUESTO

Conocimientos: se requiere un profesionista titulado en el area de ingeniería o, en su caso, una persona con experiencia en demoliciones de inmuebles (maestro de obras).

Iniciativa: para organizar el trabajo y proponer alternativas de solución.

Personalidad: capacidad de mando.

Jefe de la Sección de Control de Cuadrillas

Propósito del puesto: organizar las cuadrillas, de trabajadores que se encuentren laborando directamente en los trabajos de demolición.

Función general: controla y supervisa a los trabajadores de la obra.

COMUNICACIÓN

Interna: con la Coordinación del Area Técnica, la Sección de Control de Vehículos, Maquinaria Pesada y Equipo y con el Almacén General.

Externa: con las cuadrillas de voluntarios.

ESPECIFICACIONES DEL PUESTO

Conocimientos: se requiere una persona con experiencia en trabajos de obra.

Iniciativa: para organizar el trabajo.

Personalidad: capacidad de mando.

Jefe de la Sección de Control de Vehículos, Maquinaria Pesada y Equipo

Propósito del puesto: organizar los vehículos, la maquinaria pesada, el equipo y la herramienta para apoyar y realizar adecuadamente los trabajos de demolición.

Función general: controla los vehículos (camiones de volteo), la maquinaria pesada, el equipo y las herramientas dentro de la zona afectada.

COMUNICACIÓN

Interna: con la Coordinación del Area Técnica, la Sección de Demolición, la Sección de Control de Cuadrillas y el Almacén General.

Externa: con instituciones públicas y privadas.

ESPECIFICACIONES DEL PUESTO

Conocimientos: se requiere una persona con experiencia en trabajos de obra.

Iniciativa: para organizar el trabajo.

Personalidad: sentido de responsabilidad.

Jefe de Vigilancia de la Zona

Propósito del puesto: efectuar patrullajes periódicamente en la zona de desastre.

Función general: mantiene en constante vigilancia la zona acordonada.

COMUNICACION

Interna: con la Coordinación del Area Civil, el Area de Seguridad, la Tesorería y la Organización Vecinal.

Externa: con el público en general.

ESPECIFICACIONES DEL PUESTO

Conocimientos: se requiere de preferencia un militar▲, también puede ser un policía o cualquier persona avecinada en la zona que se encargue de dicha función.

Iniciativa: para controlar situaciones y personas.

Personalidad: sentido del servicio.

Encargado de la Tesorería

Propósito del puesto: rescatar y custodiar los valores hallados en los inmuebles destruidos.

Función general: mantiene en constante vigilancia el lugar habilitado como tesorería.

COMUNICACIÓN

Interna: con la Coordinación del Area Civil, el Area de Seguridad, la Vigilancia de la Zona y la Organización Vecinal.

Externa: con los intereses particularmente.

ESPECIFICACIONES DEL PUESTO

Conocimientos: se requiere de preferencia un militar*, también puede ser un policía* o cualquier persona avecindada en la zona que se encargue de dicha función.

Iniciativa: para controlar situaciones y personas.

Personalidad: sentido del servicio.

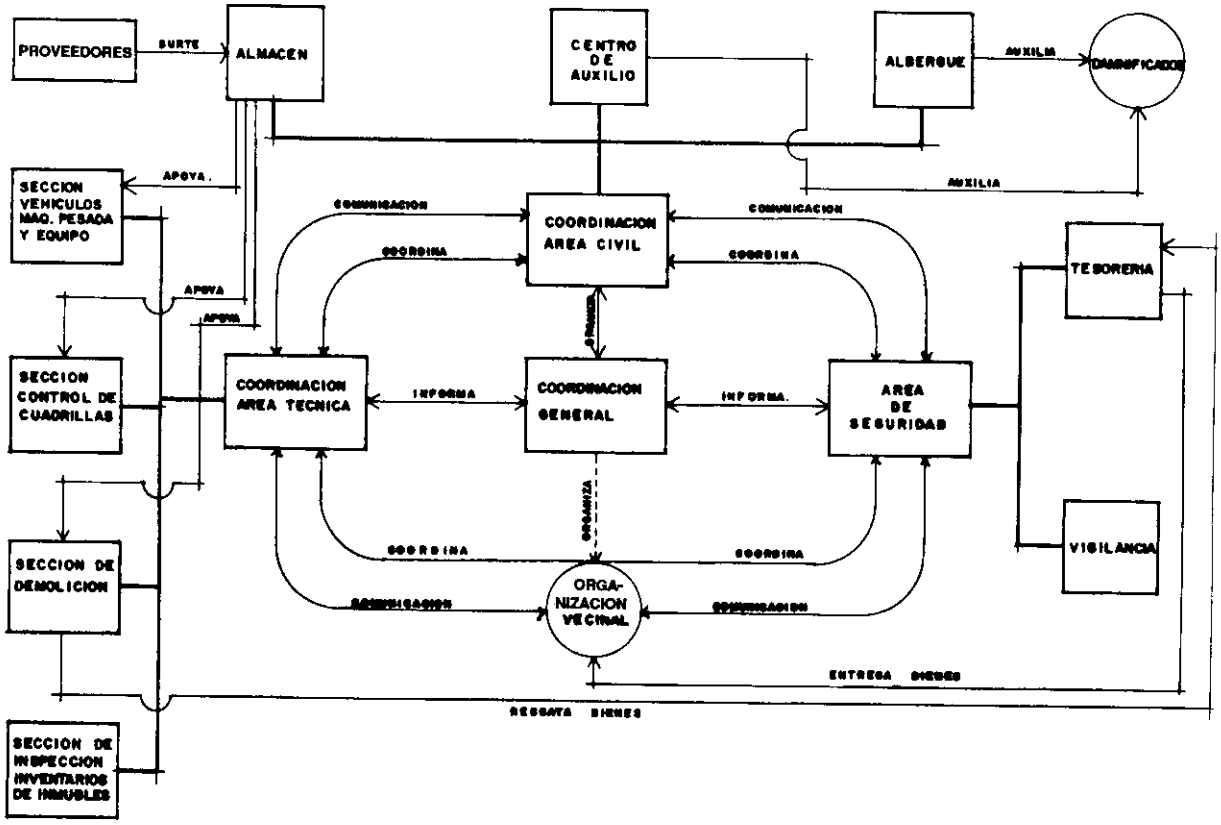
▲ Se sugiere como rango mínimo un sargento.

* Se sugiere como rango mínimo un cabo en ambos casos.

Carta de límite de responsabilidades

FUNCIONES	RESPONSABILIDADES	
	TIPO DE ACCION	AREA
ACCESO A LA ZONA ACORDONADA	AUTORIZA	CIVIL
ACCESO A INMUEBLES DAÑADOS	COORDINA Y AUTORIZA	CIVIL-SEGURIDAD
ALMACEN	ORGANIZA, COORDINA Y CONTROLA	CIVIL
ALBERGUE	ORGANIZA, COORDINA Y CONTROLA	CIVIL
ATENCION DE FUGAS	CONTROLA	TECNICA
ACORDONAMIENTO DE LA ZONA	VIGILA	CIVIL-SEGURIDAD
AYUDAS NACIONALES E INTERNACIONALES	SOLICITA, RECIBE, COORDINA Y ORGANIZA	CIVIL-COORD. GRAL
CONTROL DE SERVICIOS HIDRAULICOS	REALIZA	TECNICA
CENTRO DE AUXILIO	ORGANIZA, COORDINA Y CONTROLA	CIVIL
COMEDOR	ORGANIZA, COORDINA Y CONTROLA	CIVIL
CONTROL DE VEHICULOS (CAMIONES DE VOLTEO)	REALIZA	TECNICA
CONTROL DE MAQUINARIA PESADA	REALIZA	TECNICA
CONTROL DE EQUIPO	REALIZA	TECNICA
CONTROL DE HERRAMIENTA	REALIZA	TECNICA
DEMOLICION	DIRIGE, ORGANIZA, COORDINA Y SUPERVISA	TECNICA
DESALOJO DE PERSONAS DE LOS INMUEBLES DAÑADOS	REALIZA	TECNICA
DICTAMENES TECNICOS	REALIZA	TECNICA
FUMIGACION	AUTORIZA Y COORDINA	TECNICA

FUNCIONES	RESPONSABILIDADES	
	TIPO DE ACCION	AREA
INVENTARIO DE INMUEBLES	REALIZA	TECNICA
INSPECCION DE INMUEBLES	REALIZA	TECNICA
PERITAJES A INMUEBLES	REALIZA	TECNICA
PATRULLAJE	REALIZA	SEGURIDAD
PUESTOS DE VIGILANCIA	INSTALA Y REALIZA	SEGURIDAD
PUESTOS DE SOCORRO	INSTALA, COORDINA Y ORGANIZA	CIVIL
RESTABLECER VIALIDAD	ESTUDIA, PLANEA Y AUTORIZA	TECNICA
RESCATE DE PERSONAS Y VICTIMAS	REALIZA	CIVIL-TECNICA
RESCATE DE VALORES	COORDINA Y SUPERVISA	CIVIL-SEGURIDAD
RECOLECCION DE BASURA	SOLICITA	CIVIL
RECOPILA INFORMACION	REALIZA	COORD. GENERAL
RELACIONES CON LA PRENSA	INFORMA Y CONTROLA	CIVIL
SALVAMENTO	ORGANIZA, COORDINA E INFORMA	CIVIL-TECNICA
SERVICIO DE SANITARIOS	INSTALA Y CONTROLA	CIVIL
TRASLADO DE DAMNIFICADOS	REALIZA	CIVIL
TRASLADO DE VICTIMAS (CADAVERES)	REALIZA	CIVIL
TESORERIA	VIGILA	SEGURIDAD
VACUNACION	REALIZA	CIVIL


PROVEEDORES
SURTE
ALMACEN
CENTRO DE AUXILIO
ALBERGUE
AUXILIA
DAMNIFICADOS
SECCION VEHICULOS MAQ. PESADA Y EQUIPO
APOYA.
AUXILIA
COMUNICACION
COORDINA
COORDINACION AREA CIVIL
COMUNICACION
COORDINA
TESORERIA
APOYA
APOYA
SECCION CONTROL DE CUADRILLAS
COORDINACION AREA TECNICA
INFORMA
COORDINACION GENERAL
INFORMA.
AREA DE SEGURIDAD
APRUEBA
SECCION DE DEMOLICION
COORDINA
COORDINA
ORGANIZA
VIGILANCIA
ORGA-NIZACION VECINAL
ENTREGA BIENES
RECOGE BIENES
SECCION DE INSPECCION INVENTARIOS DE INMUEBLES

Esquema de operación

Perfil de puestos por especialidad

PUESTO	ESPECIALIDAD
COORDINADOR GENERAL	PROFESIONISTA EN CUALQUIER AREA, CON DOMINIO DE ALGUN IDIOMA
REPRESENTANTE DE LA ORGANIZACION DE VECINOS	PASANTE DE PROFESIONISTA EN CUALQUIER AREA (JEFE DE MANZANA)
JEFE DE INFORMACION	PROFESIONISTA TITULADO EN LA COMUNICACION: DE PREFERENCIA CON DOMINIO DE ALGUN IDIOMA
COORDINADOR DEL AREA CIVIL	PROFESIONISTA TITULADO EN CUALQUIERA DE LAS AREAS HUMANISTICAS
COORDINADOR DEL AREA TECNICA	PROFESIONISTA TITULADO EN EL AREA DE INGENIERIA CIVIL
JEFE DE SEGURIDAD	MILITAR DE CARRERA, POLICIA O BIEN CUALQUIER PERSONA AVECINDADA EN LA ZONA PARA CUMPLIR DICHA FUNCION
ENCARGADO DEL APOYO ADMINISTRATIVO	SECRETARIA TAQUIMECANOGRAFA
JEFE DEL COMANDO DE RESCATE	PERSONA CON EXPERIENCIA EN LABORES DE RESCATE
JEFE DEL CENTRO DE AUXILIO	PROFESIONISTA TITULADO EN MEDICINA
JEFE DEL ALBERGUE	PASANTE DE PROFESIONISTA EN MEDICINA
JEFE DE ALMACEN	PERSONA CON EXPERIENCIA EN CONTROL DE ALMACEN
JEFE DE LA SECCION DE INSPECCION E INVENTARIO DE INMUEBLES DAÑADOS	PROFESIONISTA TITULADO EN INGENIERIA O ARQUITECTURA
JEFE DE LA SECCION DE DEMOLICION	PROFESIONISTA TITULADO EN EL AREA DE INGENIERIA O EN SU CASO UNA PERSONA CON EXPERIENCIA EN DEMOLICIONES
JEFE DE LA SECCION DE CUADRILLAS	PERSONA CON EXPERIENCIA EN TRABAJOS DE OBRA

PUESTO	ESPECIALIDAD
JEFE DE LA SECCION DE CONTROL DE VEHICULOS, MAQUINA PESADA Y EQUIPO	PERSONA CON EXPERIENCIA EN TRABAJOS DE OBRA
JEFE DE VIGILANCIA DE LA ZONA	MILITAR DE CARRERA, POLICIA; O BIEN CUALQUIER PERSONA AVECINDADA EN LA ZONA PARA CUMPLIR DICHA FUNCION
ENCARGADO DE LA TESORERIA	MILITAR DE CARRERA, POLICIA; O BIEN CUALQUIER PERSONA AVECINDADA EN LA ZONA PARA CUMPLIR DICHA FUNCION.

Por consiguiente, los niveles óptimos para desempeñar satisfactoriamente las labores encomendadas en cada puesto son:

A. Siete profesionistas

B. Pasantes

C. Tres militares de carrera

D. Una secretaria taquimecanógrafa

E. Cuatro personas sin profesión (no indispensables).

Totalizando 17 puestos, dentro de la organización propuesta.

NOTA: claro está, que puede adaptarse de acuerdo a los medios disponibles y a las circunstancias.

Recomendaciones generales

Este último capítulo tiene como finalidad adicionar al manual una serie de recomendaciones de tipo general, con objeto de tomar ciertas medidas prácticas de carácter preventivo, que llamaríamos recomendaciones pre-sísmicas, otras durante el sismo "sísmicas" y otras "post-sísmicas".

Las recomendaciones anotadas fueron producto de las experiencias de los pasados sismos de 1985, hechas a través de una serie de entrevistas a personas que sufrieron directamente sus efectos, sobrevivientes de inmuebles totalmente derrumbados y colapsados, como de damnificados. Por otro lado, las recomendaciones que a continuación se anotan fueron también recogidas de las observaciones que se reaalizaron en los sitios y zonas de desastre, en donde se anotó lo que se vio y escuchó.

Con el ánimo de aprovechar al máximo las experiencias vividas por todas aquellas personas que de alguna forma fueron afectadas, se presentan las siguientes recomendaciones con el propósito de salvar y proteger en el futuro el mayor número de personas, sin que esto quiera decir que sean "recetas" infalibles, ya que, en este tipo de desastres no hay nada seguro pero al menos contribuyan en gran medida a atenuar los efectos destructivos, así como a salvar el mayor número posible de vidas que es el objetivo principal del manual.

A. Recomendaciones "presísmicas"

1. Realizar anualmente dos similacros de sismos en grupo, para la evacuación de viviendas y centros de trabajo, con objeto de reconocer lugares adecuados para la pronta salida, así como los más seguros. En otras palabras, saber de antemano qué se va a hacer.

2. La evacuación de edificios de más de dos plantas deberá realizarse de la siguiente manera: de la mitad hacia arriba, la salida será hacia la azotea; de la mitad hacia abajo la salida será hacia la calle. Es decir, si un edificio tiene cuatro plantas las personas que se encuentren en las plantas inferiores uno y dos saldrán hacia la calle y las que se encuentren en las superiores tres y cuatro saldrán hacia la azotea.

3. Es necesario para ello... instalar una sola chapa segura en la puerta de salida, cuando mucho dos, siempre que sean fáciles de abrir por dentro.

4. Siempre tener la(s) llave(s) de la puerta de salida en un lugar accesible y a la vista, el lugar más idóneo puede ser junto a ésta de lo contrario se pueden perder segundos valiosos.

5. Tener una linterna a la mano, nunca cerillos ni velas, puede provocarse una explosión por posibles fugas de gas.

6. Hacer revisar periódicamente el inmueble en el que se habita o se labora.

7. Revisar periódicamente las instalaciones de gas y del sistema eléctrico.

8. Es conveniente siempre tener un duplicado de los documentos personales de importancia, en otro sitio diferente al que se habita. Con objeto de contar siempre con una identificación.

9. Nombrar un coordinador vecinal, que podrá ser en este caso el jefe de manzana, con el fin de mantener permanentemente una organización y colaboración vecinal.

10. Es conveniente contar con un directorio de los vecinos de la zona, así como de ser posible, tener incluso un registro del tipo sanguíneo de cada uno.

B. Recomendaciones "sísmicas"

1. En cuanto se inicie el sismo, salga inmediatamente, no se quede por ningún motivo, ya que usted no sabe cuánto va a durar ni qué intensidad va a tener, por lo tanto no especule pensando "ya va a pasar" (aplique la fórmula de las cuatro "s" (el que se sale se salva).

2. Al efectuar la evacuación del inmueble, tenga calma, y hágalo en orden, organice las ideas de lo que va a hacer de acuerdo al reconocimiento previo que usted ya hizo al realizar simulacros.

3. Jamás salga gritando ni corriendo atropelladamente sobre todo tenga una idea clara de lo que está haciendo, así como la tranquilidad necesaria, ya que está comprobado que un inmueble no se derrumba inmediatamente, sino que tarda en venirse abajo, por lo tanto existe el *tiempo suficiente* para salir, siempre y cuando usted tome la decisión de salirse cuando se inicie el sismo, no cuando se encuentre en su apogeo o haya terminado ya que puede ser demasiado tarde.

4. El famoso mito de ubicarse debajo de los marcos de las puertas ha quedado eliminado, pues se observó al remover los escombros que de las personas que se encontraban en ese punto ninguna sobrevivió, pues precisamente encima de las puertas se encuentran las estructuras de los inmuebles tales como vigas y trabes. Antiguamente sí funcionaba esta medida ya que las casas eran de una sola planta y con otro tipo de materiales.

5. Evite utilizar los elevadores.

6. Utilice las escaleras. También existía el mito de que éstas eran lo primero que se caía. Ha quedado demostrado que no es lo primero, ni lo último que se cae del inmueble, sencillamente éstas ceden cuando el inmueble ya se derrumbó totalmente.

7. Recuerde que antes de que se caiga el techo se cae el piso donde usted se encuentra excepto si se encuentra en la planta baja. Esto sucede por el principio físico de la gravedad.

8. Trate de alejarse de la zona de desastre lo más pronto posible, ya que puede haber explosiones. No permanezca debajo de cables de alta tensión, ni arriba de coladeras o registros.

9. Si usted se encuentra descalzo, trate de calzarse, por si hay clavos o vidrios rotos. También trate de abrigarse.

10. Si usted está preparando los alimentos utilizando fuego en la estufa, apáguela inmediatamente, ya que esto puede fácilmente ocasionar un incendio.

11. No se acerque a las ventanas.

12. En el supuesto caso, que usted no haya podido evacuar el inmueble por alguna razón y éste se encuentre a punto de derrumbarse, se aconseja como último recurso meterse debajo de una mesa, de la cama o algun escritorio, con objeto de protegerse de los escombros que se vienen encima.

13. Si usted se encuentra en la calle dentro de un vehículo, es mejor permanecer en él.

14. Por último *siempre conserve la calma*, así como de las personas que se encuentren a su alrededor, recuerde que hay tiempo suficiente para evacuar un inmueble siempre y cuando se actúe con rapidez y decisión.

C) Recomendaciones "post-sísmicas"

1. No hacer uso de los inmuebles que presenten daños visibles.

2. Revisar las intalaciones de agua y gas. En caso de existir alguna fuga, cerrar las llaves. Para los casos de fugas de gas incontrolables, repórtelas inmediatamente, pero en el lapso de su reparación total, usted puede adoptar una fácil medida que consiste en mojar una toalla en agua y ponerla encima de la fuga.

3. Prohibido terminantemente prender cerillos, velas, fogatas o fumar, así como utilizar aparatos eléctricos o encender el motor de vehículos dentro de la zona de desastre.

4. No salir de su casa, sólo en casos excepcionales.

5. Evitar el desperdicio de agua.

6. Usar el teléfono estrictamente para lo necesario, de lo contrario se congestionan las líneas.

7. Usar lo menos posible los vehículos particulares.

8. No hacer compras exageradas de comestibles.

9. Hervir el agua para consumo doméstico, por lo menos durante 10 minutos.

10. No consumir bebidas alcohólicas a fin de evitar desórdenes, (suspensión de venta bebidas alcohólicas).

11. Quienes tengan familiares desaparecidos acudir a los albergues o a los anfiteatros de la Delegación correspondiente para identificar los cuerpos rescatados.

12. Mantenerse informado a través de los medios masivos de comunicación para colaborar.

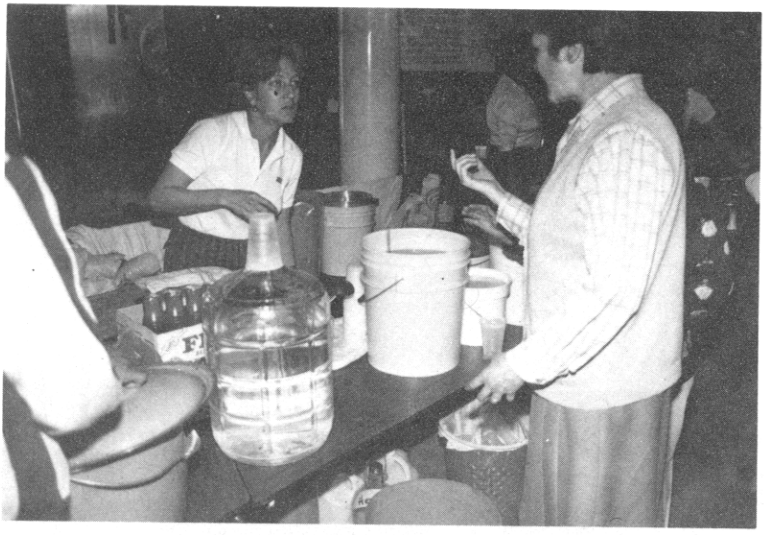
13. Abstenerse de acudir a las zonas de desastre, donde pueden ocurrir incendios, explosiones o derrumbes.

14. Si usted quedó atrapado entre los escombros o inutilizado, trate de establecer contacto con el exterior, a través de algún grito o con la llamada universal de auxilio (S.O.S.), en clave morse, tres golpes seguidos, tres espaciados.

15. Por último, la mejor ayuda que usted puede ofrecer a sus semejantes es implantar la organización propuesta en este manual ya que ha sido aprobada su funcionalidad de acuerdo a las experiencias obtenidas, así como adoptar las medidas incluidas en el documento.

Anexo fotográfico

1. Comando de rescate (coordinación del área civil).



2. Albergue (coordinación del área civil).

3. Sección de control de vehículos, máquinaria pesada y equipo (coordinación del área técnica).

4. Vigilancia de la zona (coordinación del área de seguridad).

Bibliografía

Asimov, Isaac. *Constantinopla.* Ed. Alianza. Madrid, 1983.

Bartra, Roger. *Breve Diccionario de Sociología Marxista.* Ed. Grijalvo, Colección 7a. No. 127, México, 1973.

Carbajal, Daniel y otros. *Testimonio del Terremoto en México.* Ed. Diana. México, 1988.

Cavalla Rojas, Antonio. *Antología. Geopolítica y Seguridad Nacional.* Ed. UNAM. México, 1979.

Comisión Metropolitana de Emergencia. *Informe.* México, 1986.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación. México, 1985.

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. Diario Oficial, 6 de mayo. México, 1986.

Deutsch, Karl. *Los nervios del Gobierno.* Ed. Paidós, Buenos Aires, 1971.

Diccionario Enciclopédico. *Lexis 22,* Barcelona, 1980.

Documentos Básicos. *Declaración de principios, programas de acción y estatutos del Partido Revolucionario Institucional.* Ed. PRI. México, 1986.

Emergency Planning Agence. *11 Etapes pour la Survivance.* Ed, Plannification Agency. Canadá, 1981.

Excélsior. Varios periódicos consultados de diferentes fechas, durante los años 1985 a 1988.

García Cubas, Antonio. *El libro de mis Recuerdos.* Ed. Patria. México, 1978.

Guerrero Orozco, Omar. *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista.* Ed. Fontamara 24. México, 1986.

Hobbes, Thomas. *Leviatán o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil.* Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1960.

Jaldum, Ibn. *Introducción a la Historia Universal.* Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1979.

Jordi Borja. *Estado y Ciudad, Descentralización Política y Participación.* Madrid, España, 1988.

Kautilya. *El Arthasastra.* Revista de Administración Pública, número 54. Ed. INAP. México, Abril-Junio. 1983.

Kinder H. Hilgeman. *Atlas Histórico Mundial.* Ed. Istmo. Madrid, 1979.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Porrúa. México, 1983.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Ed. Porrúa. México, 1983.

Ministere du Gobernation et Descentralization. *La Organization de la Sécurité Civile Francaise.* Sin fecha, France.

Ovsei, Gelman. *Elaboración de un Marco Conceptual para el Estudio Interdisciplinario de Desastres.* Instituto de Ingeniería, UNAM. México, 1982.

Office Central de la Defense. *Pour l'aide en cas de Catastrophe a l'echelon Comunal.* Berna, 1984.

Office Federal de la Protection Civile. *L'Histore de la Protection Civile Suisse.* Ed. Office Federal de la Protection Civile Information. Berne, 1983.

Portelli, Hughes. *Gramsci y el Bloque Histórico.* Ed. Siglo XXI. México, 1978.

Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal. Ed. Porrúa. México, 1985.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Diario Oficial del 6 de julio. México, 1977.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional. Ed. Ateneo. México, 1977.

Reglamento Interno del Consejo Consultivo del Distrito Federal. Ed. Porrúa, México, 1985.

Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal. Ed. Porrúa. México, 1985.

Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal. Ed. Porrúa. México, 1985.

Revista Proceso. Números consultados: 465, 466 y 467. Septiembre-octubre. México, 1985.

Revista Unversidad de México. González Polo, Ignacio *Temblores y Terremotos en México en el Siglo XVIII.* Número 431. Ed. UNAM. México, 1986.

Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Rodríguez Velázquez, Daniel. *La Organización Popular.* número 123, Ed. UNAM. México, 1986.

Secretaría de la Defensa Nacional. *El Plan DN-III-E.* Documento. México, 1978.

Tokyo Metropolitan Government. *Disaster Prevention Projects of Tokyo Metropolis.* Tokyo, 1985.

United Nations. *Disaster Prevention and Mitigation.* Ed. Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator. Ginebra, 1977.

Zinser Aguilar, Adolfo y otros. *Aún Tiembla.* Ed. Grijalvo. México, 1986.