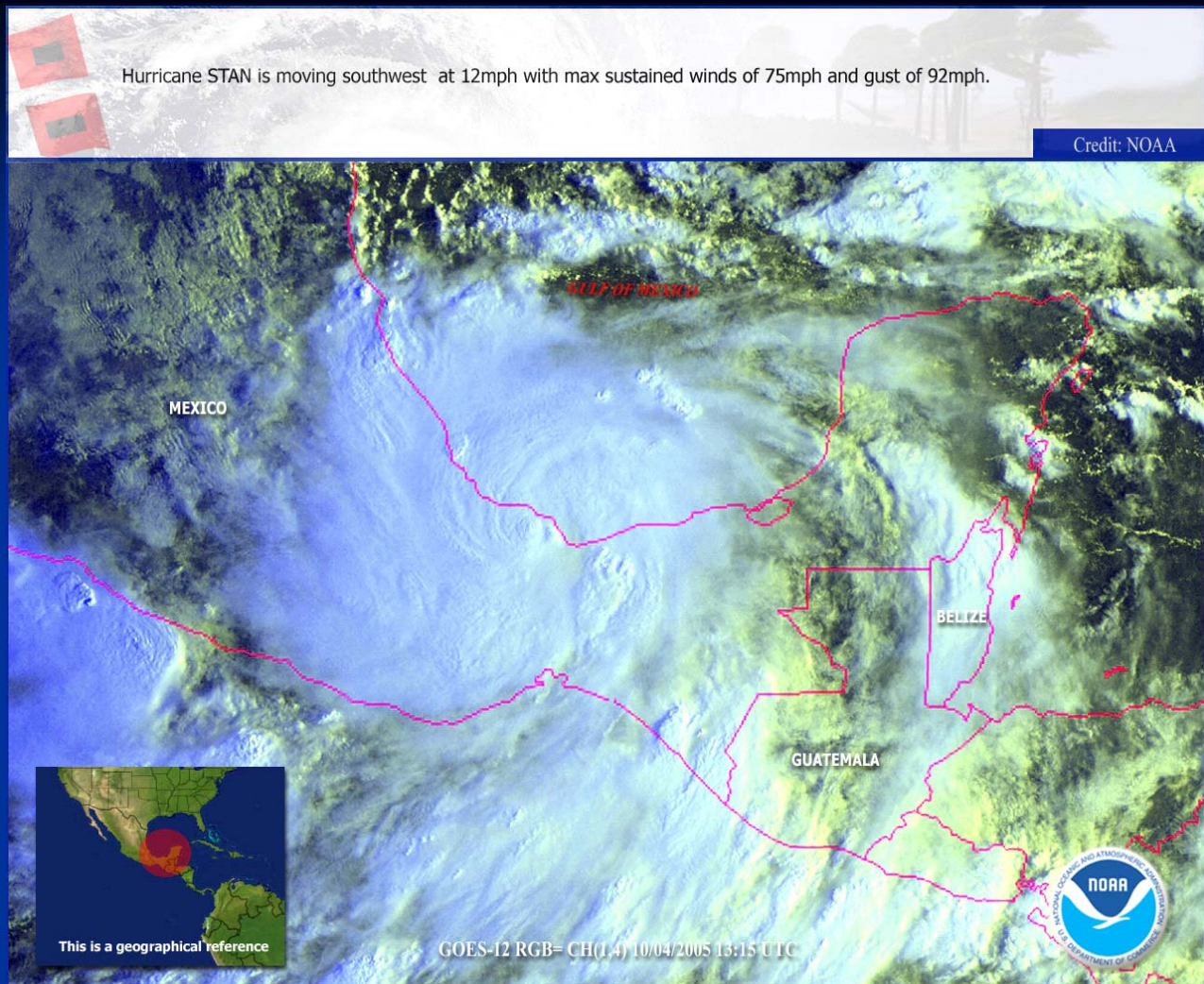


PROGRAMA PREVENTIVO, DE ALERTAMIENTO Y RESPUESTA INMEDIATA ANTE LLUVIAS Y CICLONES TROPICALES EN VERACRUZ



Gobierno del Estado de Veracruz de
Ignacio de la Llave

2011

***PROGRAMA PREVENTIVO, DE
ALERTAMIENTO Y RESPUESTA
INMEDIATA ANTE
LLUVIAS Y CICLONES TROPICALES
EN VERACRUZ***

Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave



DR. JAVIER DUARTE DE OCHOA

Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz – Llave

LIC. NOEMI ZOILA GUZMAN LAGUNES

Secretaria de Protección Civil

6 de mayo del 2011





Al pueblo de Veracruz:

Una de las prioridades del Gobierno a mi cargo es garantizar la integridad de la vida y la seguridad del patrimonio de los veracruzanos, así como aminorar la vulnerabilidad de la población ante los efectos de los agentes perturbadores y contribuir al desarrollo humano sustentable.

Por su ubicación geográfica, nuestro Estado presenta altas posibilidades de impacto de lluvias y ciclones tropicales: tormentas, depresiones y huracanes. Los reportes del Centro de Estudios Climáticos de la Secretaría de Protección Civil, fundados en los datos científicos de la Universidad de Colorado, pronostican que en la Cuenca del Atlántico se podrían desarrollar 16 ciclones tropicales entre el 1° de junio y el 30 de noviembre.

Ante ello, desde el inicio de mi gestión hemos implementado acciones para fortalecer el Sistema Estatal de Protección Civil y nos dimos a la tarea de promover la elaboración de los Atlas de Riesgos. Asimismo, he dispuesto la ejecución del PROGRAMA PREVENTIVO, DE ALERTAMIENTO Y RESPUESTA INMEDIATA ANTE LLUVIAS Y CICLONES TROPICALES, en el que se contemplan los protocolos de atención que se observaran antes, durante y después de la temporada de huracanes, para proteger a la población, a la actividad productiva, y a la infraestructura, especialmente, en torno a las cuencas hidrológicas de Pánuco, Tuxpan, Cazonas, Tecolutla, Nautla, Misantla, Actopan, La Antigua, Jamapa-Cotaxtla, Papaloapan, Coatzacoalcos y Tonalá.

Se trata de un programa de aplicación transversal, en el que participarán todas y cada una de las dependencias estatales, de acuerdo a las atribuciones legales que les son propias y, por lo menos, todas las organizaciones sociales integrantes del Consejo Estatal de Protección Civil previstas en la ley.

La estrategia de protección civil del Gobierno del Estado plasmada en este programa cuenta con el apoyo de las instituciones del Sistema Nacional de Protección Civil del Gobierno Federal, pero se apoya, ante todo, en la idea de que el primer nivel de respuesta a los desastres debe ser el municipal, por ello, recoge el aprendizaje de la experiencia social e institucional de años recientes para aprovecharlas en forma preventiva, a fin de mitigar y reducir la vulnerabilidad de nuestra sociedad.

Tengo la certeza que con la suma organizada de voluntades y recursos de sociedad y gobierno, en sus tres órdenes, habremos de elevar la capacidad de respuesta, autoprotección y resiliencia de los veracruzanos.

DR. JAVIER DUARTE DE OCHOA
Gobernador del Estado de Veracruz



Introducción

La posición geográfica del estado de Veracruz lo coloca frente a riesgos por fenómenos hidrometeorológicos a lo largo de 6 meses, entre el 1° de Junio y el 30 de Noviembre. En los últimos años, estos fenómenos han sido cada vez más recurrentes y particularmente severos.

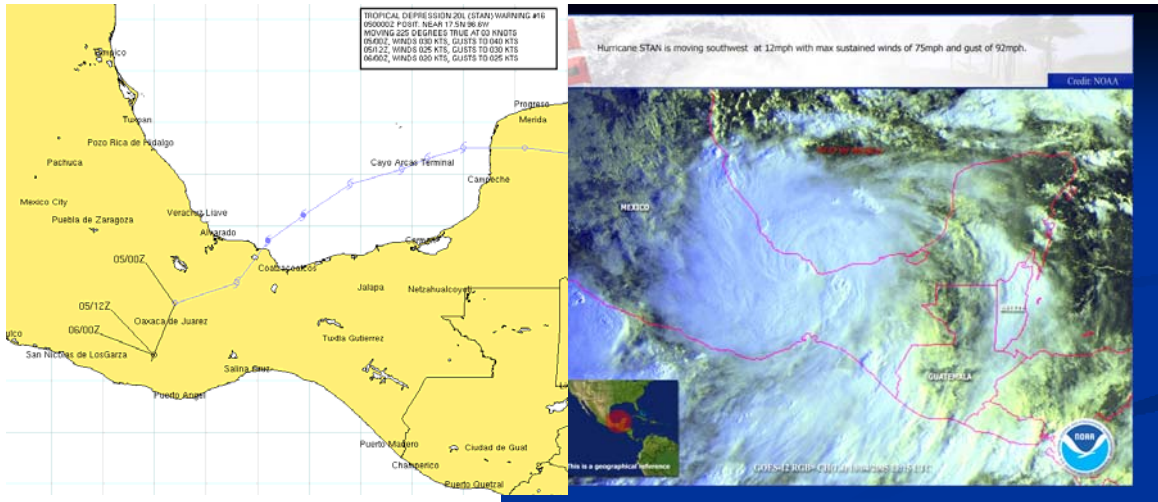
Claro ejemplo de ellos son los desastres ocasionados por los remanentes del huracán **Roxanne** en octubre de 1995; la combinación del **frente frío No. 5 y la depresión tropical No. 11** en octubre de 1999; el impacto de las tormentas tropicales **Bret, Gert, José** y el huracán **Stan** en 2005; los huracanes **Dean y Lorenzo** en 2007; la tormenta tropical **Marco** en 2008; y desde luego, las recientes inundaciones históricas de 2010, especialmente ocasionadas por el huracán **Karl** y los remanentes de la tormenta tropical **Matthew**.

Adicionalmente, el cambio en los patrones de circulación atmosférica regional y posiblemente el cambio climático, hacen que cada vez sean más frecuentes los llamados sistemas convectivos de mesoescala que generan lluvias intensas, tormentas eléctricas, granizadas y, en ocasiones, tornados en áreas relativamente pequeñas.

Por otra parte, es evidente que el crecimiento de la población con asentamientos en zonas de alto riesgo aumenta la vulnerabilidad y el riesgo ante dichos fenómenos. El cambio del uso del suelo y la deforestación producen gran desequilibrio ecológico que incrementa la rápida acción destructiva de tales fenómenos.

2005 marcó el record por el número de ciclones tropicales en la cuenca del Atlántico al desarrollarse 24. De ellos, 4 impactaron de forma directa en territorio veracruzano, como fue el caso del huracán **STAN**, sin duda el más lesivo a nivel continental.

No obstante, los daños en 2010 fueron de magnitudes históricas. La presencia del disturbio tropical **98-L** provocaron las inundaciones del bajo panuco; las lluvias continuas del 20 de agosto al 5 de septiembre dieron lugar a las primeras inundaciones en el sur de Veracruz.



Trayectoria e imagen visible del Huracán STAN del 4 de octubre de 2005. Fuente: NOAA

El 17 de septiembre el huracán **Karl** impactó a la zona centro del Estado, la más poblada con una intensidad de **categoría TRES** en la escala de Saffir-Simpson.

Días después se formó la Tormenta Tropical **Matthew** cuyos remanentes impactaron las partes altas de las cuencas del Papaloapan y Coatzacoalcos entre el 26 y el 28 de septiembre, ocasionando una segunda inundación en el Sur Veracruz.

Los desastres en 2010 significaron 6 declaratorias de desastre para 229 contingencias municipales¹ ciudades inundadas, viviendas e infraestructura destruida, más de un millón de personas dañadas y tareas de reconstrucción por varios miles de millones de pesos.



Inundaciones en la cuenca del río Papaloapan, durante septiembre de 2010, incluyendo a Tlactotalpan. Fuente SCT

¹ Fuente CENAPRED, con datos del DOF.

A pesar de todo, las predicciones y las alertas fueron adecuadas y oportunas. No obstante el hecho muestra que aun fenómenos de baja intensidad aparentemente inocuos pueden generar graves daños.

Si bien es imprescindible contar con mejores redes de monitoreo tanto meteorológicas como hidrológicas, mejor difusión de la información, y con mas apoyo de especialistas en esta ciencia y de nuestras Universidades para entender el comportamiento futuro del sistema climático, también es claro que, ante los fenómenos hidrometeorológicos, no podemos bajar la guardia y que debemos aprender a medir los meteoros, tanto cuando se aproximan, como a prever las secuelas de estos cuando se están alejando.

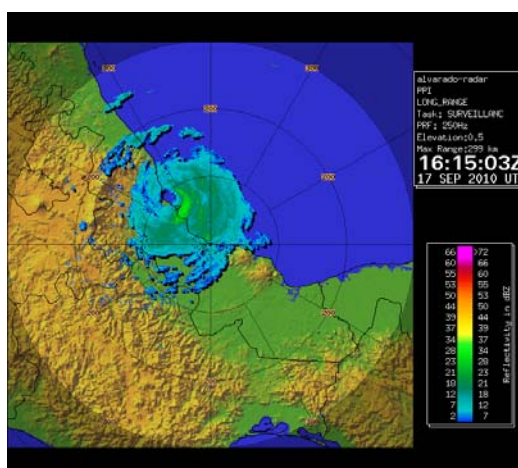
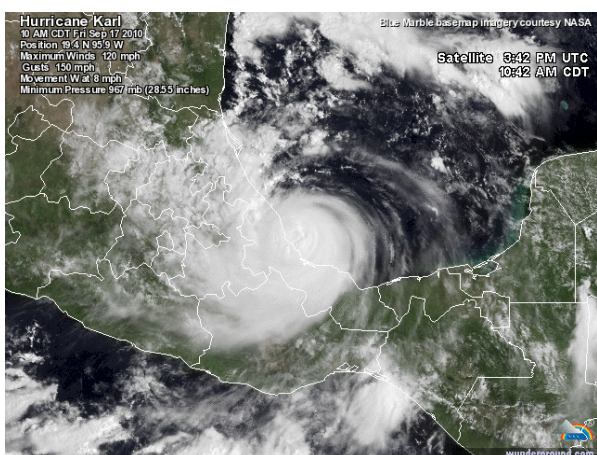


Imagen visible del Huracán Karl y de Radar Meteorológico de Alvarado, 17 de septiembre de 2010. Créditos Wunderground.com y SMN

De acuerdo con la Universidad de Colorado y el Servicio Meteorológico Nacional, para la temporada 2011 se tiene el siguiente pronóstico:

PRONOSTICO DE CICLONES TROPICALES 2011		
CICLÓN/CUENCA	ATLÁNTICO (VERSIÓN ABRIL)	PACIFICO NORORIENTAL (VERSIÓN ABRIL)
TORMENTAS TROPICALES	7	6
HURACANES MODERADOS	4	5
HURACANES INTENSOS	5	3
TOTAL	16	14

De acuerdo con el Plan Operativo de Huracanes de la IV región de la Organización Meteorológica Mundial, los nombres que serán asignados durante la temporada de 2011 son los siguientes:

Atlántico, Golfo de México y Mar Caribe

Arlene, Bret, Cindy, Don, Emily, Franklin, Gert, Harvey, Irene, José, Katia, Lee Maria, Nate, Ophelia, Philippe, Rina, Sean, Tammy, Vince y Whitney.

Pacífico Nororiental

Adrian, Beatriz, Calvin, Dora, Eugene, Fernanda, Hilary, Irwin, Jova, Kenneth, Lidia, Max, Norma, Otis, Pilar, Ramón, Selma, Todd, Verónica y Wiley

[*] El Comité de Huracanes de la IV región de la OMM, es el responsable de la elección de los nombres de los ciclones tropicales en la región del Pacífico Nororiental y Atlántico Norte.

Dicho pronóstico representa únicamente la probabilidad de desarrollo de los fenómenos, más no su trayectoria futura o su impacto. Ello será posible hasta junio, cuando se considera que los predictores serán más fiables.

Sea cual sea el pronóstico debemos, sin embargo, prepararnos para escenarios extremos pues como sabemos, debido al calentamiento global y al cambio climático, las tormentas y huracanes serán sin duda más recurrentes y su incidencia potencial más destructiva.

A ello responde el presente **Programa Preventivo, de Alertamiento y Respuesta Inmediata, ante Lluvias y Ciclones Tropicales en Veracruz**. Está preparado en congruencia con el Sistema de Alerta Temprana para Ciclones Tropicales emitido por el SINAPROC y con las disposiciones de la Ley 226 de Protección Civil, Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz y del Municipio Libre; así como con los Planes DNIII-E y Marina de las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina-Armada de México, respectivamente.

Sin duda el sector público en Veracruz ha adquirido una gran experiencia en materia de respuesta ante los desastres naturales. Se tienen protocolos muy probados que entran en operación a partir de que las áreas técnicas del Sistema Estatal de Protección Civil envían las primeras alertas sobre la posibilidad de incidencia de un fenómeno perturbador en territorio veracruzano.

Es decir, dependiendo de la naturaleza, el área de incidencia y cobertura probables del fenómeno, y a una instrucción del Consejo Estatal de Protección Civil, sus distintos actores toman las medidas que a cada uno corresponde. Generalmente han sido los propios titulares de las diferentes secretarías y dependencias del Gobierno del Estado los que se han puesto al frente de los operativos de emergencia, para coordinar las acciones en un área determinada de las zonas afectadas.



El estudio de las experiencias más recientes (Karl y Matthew) en Veracruz y en otras entidades de la República, ha demostrado que para evitar duplicidades y elevar el desempeño gubernamental, resulta más económica y eficaz la estrategia preventiva de la gestión integral del riesgo y la especialización institucional, de acuerdo con las facultades propias de las diferentes secretarías.

Así, si bien todas las dependencias participan, la atención de cada aspecto, desde la detección del fenómeno, hasta la ocurrencia del mismo, queda a cargo de las distintas instituciones, bajo la responsabilidad o cumpliendo tareas auxiliares, en función de sus respectivas competencias.

El programa parte de un principio fundamental. El primer nivel de respuesta ante cualquier fenómeno perturbador es el Municipio y la responsabilidad primaria es de los Consejos Municipales de Protección Civil.²

Así está diseñado el presente programa.

II Objetivos Generales

- Proteger la vida de todos los habitantes del Estado.
- Llevar a cabo todas las medidas preventivas para eliminar o mitigar los efectos y costos por daños ocasionados en forma directa o indirecta por ciclones tropicales.
- Fortalecer la capacidad de resiliencia de la sociedad.
- Garantizar el abasto de agua, alimentos y refugio temporal a la población, ante la inminencia o la ocurrencia de un desastre natural.
- Establecer las pautas de actuación del sector público institucional, conforme a un protocolo preestablecido, de tal forma que, en caso de que la capacidad municipal se vea rebasada y que las autoridades municipales soliciten ayuda estatal, de inmediato cada entidad y dependencia de los tres órdenes de gobierno actúe con oportunidad y eficacia y conozca con precisión qué debe hacer ante la inminencia de un ciclón tropical de gran intensidad, durante la emergencia y, pasados los momentos críticos, para propiciar la vuelta a la normalidad.

² Artículo 80 fracción VI de la Ley 226 de Protección Civil



III Lineamientos para la activación del Programa

1. Pasos iniciales:

1.1. Alerta temprana

El Programa se activa ante la presencia o probabilidad de ocurrencia de un fenómeno de origen hidrometeorológico. A partir de ese momento la Secretaría Ejecutiva del Consejo Estatal de Protección Civil a través del Centro Estatal de Comunicaciones (CECOM) de la Secretaría de Protección Civil, emite alertas que envía al C. Gobernador y, por instrucciones de él, a los Alcaldes de los municipios afectables y a los titulares de las dependencias integrantes del Consejo Estatal de Protección Civil.

EMISIÓN DE ALERTAS *

Alerta Gris.

La emite el Centro de Estudios Climáticos de la Secretaría de Protección Civil, a partir del inicio de la temporada de lluvias y ciclones tropicales, de acuerdo con el monitoreo del Centro Nacional de Huracanes de Miami y la CONAGUA. Se establece con un tiempo mínimo de 5 días previos a la probabilidad de incidencia de un agente perturbador en Veracruz. El Centro Estatal de Comunicaciones de PC (CECOM) emitirá boletines por lo menos cada 24 horas.

SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA PARA CICLONES TROPICALES

	Acercamiento	Alejamiento
1	Alerta Azul. Peligro Mínimo: Se establece cuando se ha detectado la presencia de un ciclón y se estima está a 72 horas de su posible impacto en territorio veracruzano. El Centro Estatal de Comunicaciones de PC (CECOM) emitirá boletines por lo menos cada 24 horas	Alerta Azul Aviso. Se establece cuando un ciclón tropical se aleja a una distancia mayor a 750 kms. de un área afectable. Se considera que el peligro es Mínimo. Mientras permanezca en esta etapa, se emitirán boletines con una frecuencia de por lo menos cada 24 horas.
2	Alerta verde Prevención. Peligro bajo. El SINAPROC calcula una probabilidad de impacto entre 72 y 24 horas. La frecuencia de los boletines del CECOM aumenta a 12	Alerta Verde Vigilancia. Se establece cuando un ciclón tropical se aleja a una distancia de entre 350 y 750 kms. de un área afectable, dependiendo de la intensidad del ciclón. Se considera que el peligro es Bajo.

	horas cada uno, por lo menos.	Mientras permanezca en esta etapa, se emitirán boletines con una frecuencia de por lo menos cada 12 horas.
3	Alerta Amarilla Preparación. Peligro moderado. Se estima una probabilidad de impacto entre 60 y 12 horas sobre el área afectable. Los boletines del CECOM se emiten cada seis horas	Alerta Amarilla Seguimiento. Se establece cuando un ciclón tropical se aleja a una distancia de entre 200 y 500 kms. de un área afectable, dependiendo de la intensidad del ciclón. Se considera que el peligro es Moderado. Mientras permanezca en esta etapa, se emitirán boletines con una frecuencia de por lo menos cada 6 horas
4	Alerta Naranja Alarma. Peligro alto. Se considera que el fenómeno está a una distancia del área afectable entre 36 y seis horas. Los boletines se emiten cada 3 horas.	Alerta Naranja Alarma. Se establece cuando un ciclón tropical se aleja a una distancia de entre 100 y 400 kms. de un área afectable, dependiendo de la intensidad del ciclón. Se considera que el peligro es Alto. Mientras permanezca en esta etapa, se emitirán boletines con una frecuencia de por lo menos cada 3 horas.
5	Alerta Roja Afectación. Peligro máximo. Se calcula su incidencia en el área afectable igual o menor a 18 horas. Se mantiene una frecuencia de emisión de boletines cada tres horas.	Alerta Roja Afectación.- Se establece cuando, después del impacto de un ciclón tropical, continúa afectando al área de manera directa o se comienza a alejar de la misma hasta una distancia máxima de 250 kms. Se continúan percibiendo los efectos del ciclón. Se considera un Máximo de peligro. Mientras permanezca en esta etapa, se emitirán boletines con una frecuencia de por lo menos cada 3 horas.

Alerta Gris.

La emite el Centro de Estudios Climáticos, al finalizar la temporada de lluvias y ciclones tropicales, y se mantiene de manera preventiva ante la presencia de algún fenómeno extraordinario, por lo cual, el Centro Estatal de Comunicaciones de PC (CECOM) emitirá boletines por lo menos cada 24 horas.

* Las alertas del 1 al 5 son las establecidas en el Sistema de Alerta Temprana para Ciclones Tropicales del SINAPROC. (Véase el anexo No. 1)

- Formalmente el día 1° de junio da inicio de manera oficial la Temporada de Lluvias y Ciclones Tropicales y concluye el día 30 de noviembre.

- Durante el tiempo de duración de la **alerta gris** los integrantes del CEPC se mantienen informados, mediante los boletines del CECOM y realizan las tareas previamente definidas que a cada uno correspondan.
- La Dirección General de Comunicación Social emite comunicados de prensa desde la **alerta gris**, informando y orientando a la población sobre las medidas preventivas y de protección existentes y que deban adoptarse ante la presencia y probable incidencia del fenómeno hidrometeorológico sobre territorio veracruzano.
- A partir de la emisión de la **alerta azul** el CEPC se declara en sesión permanente e instala el Comando Operativo Unificado.
- Los titulares de las dependencias integrantes del CEPC se reúnen máximo una hora después de emitida la **alerta azul** en el centro de operaciones del COU.

SEDE DEL CENTRO DEL COMANDO OPERATIVO UNIFICADO

Sede (A):

Palacio de Gobierno del Estado

Sedes alternas:

Las que disponga el COU

- **Los coordinadores regionales de PC**, en su calidad de órganos auxiliares del Secretario Ejecutivo del CEPC, luego de emitida la **alerta verde** instalan Puestos de Mando Regional cuyo número y ubicación dependerá de la magnitud del fenómeno y del área territorial afectable.
- **Los titulares de las dependencias del Gobierno del Estado** inmediatamente después de emitida la **alerta amarilla**, ordenan la instalación del **Puesto de Mando Secretarial** que a cada uno corresponda.

1.2 Instancias rectoras del programa

1.2.1 Sistema Estatal de Protección Civil:

- 2 I. El Consejo Estatal de Protección Civil.
- 3 II. El Gobernador del Estado, quien será el Coordinador General; y

4 III. Los Consejos Municipales de Protección Civil³

1.2.2 Consejo Estatal de Protección Civil (CEPC)

- I. El Gobernador del Estado, quien será el Presidente;
- II. El Secretario de Protección Civil, quien será el Secretario Ejecutivo;
- III. Los integrantes de la Comisión Permanente de Protección Civil del Congreso del Estado;
- IV. Los titulares de las Secretarías de Despacho y de las OPD que dependan de cada uno de ellos;
- V. La Procuraduría General de Justicia;
- VI. La Contraloría General del Estado;
- VII. La Dirección General de Comunicación Social;
- VIII. El Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia;
- IX. Los representantes de las dependencias y entidades públicas federales relacionadas con la materia; y
- X. Los representantes de grupos voluntarios, organizaciones sociales, sector privado e instituciones académicas, colegios de profesionales y medios de comunicación en el Estado.

Los integrantes del Consejo Estatal a que se refiere la fracción X participarán en sus sesiones con voz pero sin voto. Cada miembro titular nombrará un suplente. Una vez integrado el Consejo Estatal, deberán informarse a la Legislatura los resultados de cada reunión.⁴

1.2.3 Comando Operativo Unificado para el Control de Riesgos y Atención de Emergencias (COU)

³ Artículo 11 de la Ley 226 de Protección Civil

⁴ Artículo 13 de la Ley 226 de Protección Civil

La coordinación y administración de respuesta ante la emergencia estará a cargo del **COU**, que será presidido por el C. Gobernador del Estado, apoyado por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Estatal y los mandos operativos estatales y federales que formen parte del Consejo Estatal (Art.24 de la LPC).

A partir de su instalación el Comando Unificado deberá constituirse en sesión permanente a fin de determinar las acciones que garanticen el auxilio oportuno a la población afectada y su adecuada recuperación.

Al activarse el plan las dependencias iniciarán las actividades previstas en este Programa Preventivo, de Alertamiento y Respuesta Inmediata.

Funciones del COU

- ✓ Dar seguimiento a las alertas del Sistema Estatal de PC.
- ✓ Determinar las áreas potencialmente afectables por la presencia, el acercamiento y el alejamiento inclusive, del fenómeno o agente perturbador.
- ✓ Recopilar información de campo sobre las áreas afectables, evaluar las circunstancias específicas en cada una y, en su caso, ordenar los ajustes necesarios al Programa.
- ✓ Coordinar las actividades de los Protocolos de Alertamiento y de operación del Programa.
- ✓ Establecer prioridades de acción.
- ✓ Durante la emergencia realizar reuniones de evaluación general.
- ✓ Solicitar apoyos federales y la intervención de otras instancias.
- ✓ Autorizar las adquisiciones, contratación y arrendamiento de bienes, servicios y obra pública.
- ✓ Informar a la población a través de los medios masivos de comunicación.
- ✓ Verificar avances, insuficiencias y fallas del Programa, y ordenar su corrección.
- ✓ Recibir solicitudes y establecer prioridades de requerimientos.
- ✓ Determinar las prioridades de adquisición de equipos y materiales.
- ✓ Autorizar las inversiones necesarias para la atención de la emergencia.
- ✓ Declarar la zona de desastre.
- ✓ Solicitar la Declaratoria de Emergencia y, en su caso, la de Desastre Natural del Gobierno Federal.

Todas las decisiones del COU son por acuerdo y conforme a los procedimientos que él mismo determine.

La solicitud de la participación de las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina, es una atribución exclusiva e indelegable del Presidente del COU.



2. Protocolos de atención ⁵

La atención de la emergencia consiste en 16 ***Protocolos de atención a emergencias y desastres naturales (7 operativos y 9 de apoyo), con una coordinación general.*** Los mismos se articulan en función de las atribuciones de las Secretarías de Despacho y Dependencias del Gobierno del Estado. Tales Protocolos son los siguientes:

A) Operativos

- Coordinación general

ACCIONES PREVIAS

- Determinación del escenario de la emergencia
- Rutas de evacuación y activación de refugios temporales

ACCIONES DURANTE LA EMERGENCIA

- Rescate y Salvamento
- Evaluación de daños y análisis de necesidades
- Atención Hospitalaria y Salud

ACCIONES PARA LA VUELTA A LA NORMALIDAD

- Rehabilitación y restablecimiento de servicios básicos
- Recuperación económica

B) Apoyo Permanente (antes, durante y después de la emergencia)

- Transferencia del riesgo
- Atención a grupos vulnerables
- Abasto

5

Protocolo.- Serie ordenada de escrituras, matrices y otros documentos relativos a un acuerdo de trabajo entre dos ó más instituciones y que regula procesos, funciones o la coordinación durante la respuesta ante determinados incidentes. (Fuente.- MANUAL DE ORGANIZACIÓN Y OPERACIÓN DEL EQUIPO DE ENLACE Y COORDINACIÓN (MOOP-ECO))

- Reserva estratégica, equipo, maquinaria y adquisiciones de emergencia
- Apoyo Jurídico
- Seguridad Pública y procuración de justicia
- Comunicación Social
- Sistema Informático
- Gobernabilidad

En los **Protocolos de atención cada** Secretaría instalará un **Puesto de Mando Secretarial**, y de manera inmediata después de emitida la **alerta amarilla**, para coordinar las tareas que le corresponden de acuerdo al Programa.

Los Ayuntamientos de las áreas afectables, que constituyen el primer nivel de respuesta, a partir del momento que requieran la intervención del Sistema Estatal, enviarán un representante al **Puesto de Mando Regional que corresponda a su demarcación territorial**, de inmediato después de emitida la **alerta verde**.

PUESTO DE MANDO REGIONAL.- Se trata de una estructura de coordinación de los tres niveles de gobierno que se encuentren en la región para distribución de tareas preventivas y operativas, auxiliados por el Coordinador Regional de la Secretaría de Protección Civil, quien funge como enlace del Comando Unificado y los Consejos Municipales de Protección Civil, así como facilitador para la toma de decisiones.

PARTICIPANTES.-

- Representantes de los Consejos Municipales de Protección Civil de los municipios afectables.
- Representantes de las fuerzas Federales y Estatales cuyas tareas de atención preventiva y operativa sean requeridas para la emergencia.
- Representantes de grupos voluntarios, organizaciones sociales, sector privado e instituciones académicas, colegios de profesionales y medios de comunicación de la región.