



Fuerzas Armadas mexicanas y la protección civil

RESUMEN

La participación de las Fuerzas Armadas mexicanas en la respuesta a desastres es un tema de vital importancia, ya que la Protección Civil es un tema de Seguridad Nacional, de acuerdo al párrafo cuarto del Considerando que sustenta el Acuerdo por el que se da a conocer la declaración de la Coordinación General de Protección Civil como instancia de Seguridad Nacional. (DOF, 2009) Antes de la creación el Sistema Nacional de Protección Civil, ya contaban con planes de respuesta y apoyo a la población civil en caso de emergencia, inclusive ya estaba establecido en la ley que así fuera.

Palabras Clave: Protección Civil, Fuerzas Armadas, Seguridad Nacional, Gestión del Riesgo, Desastres

ABSTRACT

The participation of the Mexican Armed Forces in the response to disasters is a matter of vital importance since Civil Protection is a National Security issue, in accordance with the fourth paragraph of the Recital that supports the Agreement by which the declaration of the General Coordination of Civil Protection as an instance of National Security is made public. (DOF, 2009). Before the creation of the National Civil Protection System, they already had response and support plans for the civilian population in case of emergency, even though it was already established in the law.

Key words: Civil Protection, Armed Forces, National Security, Risk Management, Disasters.

DESARROLLO

Establecer un concepto que pueda definir la Seguridad Nacional en México es un tema que puede causar confusión ante lo divergente de las acepciones del concepto; sin embargo, éste podría definirse ubicando de manera prospectiva un proyecto nacional el cual señale cuáles son los valores y los bienes a proteger. Es decir, necesitamos el qué, para poder tener el cómo; puesto que para comprender lo que cada país o cada región definen como seguridad nacional, primero hay que entender lo que se considera importante preservar.



Cuando se plantea el término de Seguridad Nacional, la falta de conocimiento lo asocia con espías y documentos de alto secreto o con tanques, aviones y buques de guerra, soldados, marinos y pilotos; sin embargo, el concepto trasciende la perspectiva militar o de secrecía y espionaje, ya que incluye temas tan diversos como la alimentación, salud pública, la ecología y medio ambiente (Maciel Padilla, 2002), las finanzas públicas, la educación, la diplomacia, la imagen internacional y la Protección Civil y la Gestión Integral del Riesgo de Desastre (Flores Sánchez, 2016).

El impacto de un desastre, ya sea por causas naturales o antropogénicas, provoca un serio desajuste en el entorno social, económico y político, y desencadena eventos que afectan el desarrollo de la comunidad en lo particular, de un país o una región entera en lo general, no sólo por los daños y pérdidas que se hayan ocasionado por el impacto del fenómeno perturbador como tal, sino que también implica un retroceso en el desarrollo social y económico. Se detiene la industria, se pierden cultivos, así como materias primas, se dañan maquinarias, se destruyen vías de comunicación, por mencionar ejemplos concretos. Por otro lado, los costos para movilizar equipos de respuesta, es decir recursos humanos y materiales, son elevados y la mayoría de las veces no se tiene la capacidad en ámbitos locales para enfrentar estas situaciones, por lo que se distraen efectivos de diversas áreas federales para su atención en nuestro país como el Ejército, la Armada, la Policía Federal, las brigadas de Salud de la Secretaría de Salud, comisiones de dependencias federales como la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), por citar algunas.

La definición más internacional de Protección Civil establece que es *“el cumplimiento de algunas o de todas las tareas humanitarias, destinadas a proteger a la población contra los peligros de las hostilidades y de las catástrofes y a ayudarla a recuperarse de sus efectos inmediatos, así como facilitar las condiciones necesarias para su supervivencia”* (FICR, 2001), debido a que, desde la segunda mitad del Siglo XIX, la guerra mostró a las naciones europeas la urgente necesidad que tenía la sociedad de prepararse para afrontar, mediante una organización adecuada, los innumerables problemas creados a la población civil, que como consecuencia de los hechos bélicos que se venían agravando por la imposibilidad de las autoridades y de las Fuerzas Armadas para atenderlos oportunamente.

México, a pesar de lo entramado de su historia, no fue la excepción; podemos encontrar el dato que el 28 de junio de 1888 la Cámara de Diputados decreta la instalación de la junta Directiva de Socorros debido a una inundación en León, Guanajuato, que cobró más de 250 muertos, 1,450 desaparecidos, 5,000 familias afectadas seriamente, quedando constituida formalmente dos días después como “Junta General de Socorros”. Así también, las crónicas de esa época demuestran que la sociedad civil dio una respuesta de gran solidaridad a la población afectada. Sin embargo, es muy importante anotar que el propio Congreso



giró instrucciones para que el 1er Batallón de Zapadores de Guanajuato participara en las tareas de auxilio y salvamento (Garza y Rodríguez, 2001).

Como el anterior, existen varios ejemplos a lo largo de la historia de nuestro país, pero sin duda alguna, lo que puede marcar una participación más formal de las Fuerzas Armadas en actividades de Protección Civil, es que con motivo de la declaración de guerra que hace México a los países del Eje (Roma-Berlín-Tokio), el 31 de agosto de 1942 el Gobierno de la República expide un Decreto por el que instituye la Defensa Civil (DOF, Decreto por el que se instituye la Defensa Civil, 1942) en cuyos párrafos tercero al séptimo, y con mayor énfasis el cuarto, establece la protección de los no combatientes. Este documento decreta que:

Se instituye en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos la Defensa Civil como un medio que debe poner en práctica la población misma, en cooperación con las Autoridades Civiles y Militares, contra todo acto que lesione la soberanía, la integridad, el orden y la seguridad nacionales (Artículo 1º), y que depende únicamente del C. Presidente de la República, quien la dirigirá por sí, por conducto de su Estado Mayor o por el de las autoridades militares respectivas (Artículo 2º); mientras que El Estado Mayor Presidencial es el órgano encargado del control, dirección y coordinación de los Comités Centrales de la Defensa Civil, y al efecto, auxiliado por las Secretarías de la Defensa Nacional y de la Marina, así como por las Comandancias de Región y de Zonas Militares y Navales... (Artículo 6º).

Si contextualizamos que la Protección Civil es toda actividad cuyo objetivo es salvaguardar el entorno, el medio ambiente, pero principalmente la integridad física y la vida humana ante cualquier situación que la ponga en riesgo, luego entonces la Armada de México -que históricamente ha estado vinculada en labores de búsqueda, rescate y salvamento de la vida humana en la mar, especialmente en los casos de fenómenos meteorológicos que han sorprendido en alta mar a buques mercantes, pesqueros y pescadores ribereños- ha estado ligada estrechamente con este concepto.

En la década de los 40s del Siglo XX, al incrementarse las actividades marítimo-pesqueras en nuestro país, aumentó el número de casos de accidentes, tales como hundimientos, varaduras y encallamientos que requirieron la intervención de los Mandos Navales para el salvamento de la vida humana en la mar; ello y el efecto de los fenómenos meteorológicos en la población costera, crearon la necesidad de extender las actividades de protección a los habitantes de los puertos y congregaciones de ambos litorales.

Dichas actividades de protección quedaron organizadas a principios de la década de los 50s de ese mismo Siglo, en lo que desde el inicio recibió el nombre de "Plan de Auxilio a la Población Civil".

Como antecedente directo del Plan DN-III-E, se encuentra el Plan de Emergencia Federal, instituido en 1966, debido a inundaciones provocadas por el desbordamiento del Río Pánuco (OCDE, 2011). Lo anterior aunado a los graves acontecimientos de la erupción del volcán Chichonal en 1982, las explosiones de San



Juanico en 1984, el propio evento sísmico de 1985 entre otros muchos más. Incluso allende las fronteras, en 2004, mediante la Operación Fraternidad Internacional la Secretaría de Marina envió a las Unidades de Superficie de la Armada de México “Usumacinta”, “Papaloapan” y “Zapoteco” a Indonesia con más de 1400 toneladas de ayuda humanitaria, así como vehículos y aeronaves para asistencia; en 2005 salió una Fuerza Expedicionaria del Ejército Mexicano para ayuda humanitaria con las víctimas del Huracán Katrina, en Estados Unidos, de acuerdo a lo que establecen las Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas (ONU, 2003), en el sentido de que “el auxilio a la población debe constituirse en una función prioritaria de la Protección Civil”.

No es muy difícil entender que, normalmente, ante un desastre de gran magnitud, la falta de conocimiento en la materia, la carencia de personal preparado en las Coordinaciones Nacional, Estatales y Municipales de Protección Civil y, por supuesto, bajo el esquema populista de que “la protección civil somos todos”, los diferentes órdenes de gobierno emplean sus incipientes recursos para la contención, auxilio y mitigación. Es decir, echan mano de la policía, de un mal formado y peor respaldado Cuerpo de Bomberos y de rescatistas en un ámbito municipal; en la esfera estatal, es más fácil recibir el apoyo de las Fuerzas Armadas, esto es cuando la emergencia sale de control de la Unidad Municipal y/o Estatal, y se ponen en marcha los Planes DN-III-E y Marina, y las unidades municipales y/o estatales, o se subordinan, o se desentienden sabiendo que los soldados y los marinos les resolverán el problema. Es una situación de falta de compromiso, de conocimientos y, en no pocos casos, de responsabilidad, lo que nunca falta en el personal castrense (Flores Sánchez, 2016).

Para poder comprender lo anterior, es menester entender que no participan porque sí, si no que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Art. 29 Fracc. XXXII) lo establece; así como la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, que en su Título Primero, enuncia las Misiones Generales de este instituto armado:

Artículo 1/o. El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes...

V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

Artículo 2/o. Las misiones enunciadas, podrán realizarlas el Ejército y la Fuerza Aérea, por si o en forma conjunta con la Armada o con otras Dependencias de los Gobiernos Federal, Estatales o Municipales, todo, conforme lo ordene o lo apruebe el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales.



Por esta razón dentro de su Estado Mayor cuenta con una Sección de Protección Civil. Por su parte, la Armada de México en su Ley Orgánica, Capítulo Primero, De la Misión, Atribuciones e Integración de la Armada de México, establece:

Artículo 2.- Son atribuciones de la Armada de México, las siguientes...

VII. Auxiliar a la población en los casos y zonas de desastre o emergencia; aplicando los planes institucionales de protección civil, en coordinación con otras autoridades;...

También por esta razón, en su Estado Mayor cuenta con una Subsección de Protección Civil y Contingencias.

En ese mismo orden de ideas, tanto en la Escuela Superior de Guerra como en el Centro de Estudios Superiores Navales, se han realizado, desde hace mucho tiempo, ejercicios de respuesta a desastres. Inclusive, recientemente (2015) la Armada de México auspició un curso UNDAC (*United Nations Disaster Assessment and Coordination*) en las instalaciones del Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV), que contó con la participación de funcionarios de Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), de la Secretaría de Gobernación (SEGOB -Coordinación Nacional de Protección Civil y Policía Federal-), así como invitados civiles de diferentes países de Latinoamérica.

Además, existen las Directrices de Oslo (ONU, 2003) cuyo objetivo principal es, en términos muy generales, disponer de los recursos militares y de defensa civil para operaciones de socorro en caso de desastres, si bien éstas son para su utilización en el extranjero pueden aplicarse totalmente dentro del territorio nacional, sumando las atribuciones que se mencionaron anteriormente.

De hecho, en Centroamérica, el Ejército hondureño cuenta con una Brigada específicamente para apoyo en caso de emergencia o desastre, y no es mal vista por la población; más al Sur, en Colombia el instituto armado cuenta con un Cuerpo de Zapadores especializados en temas de respuesta a desastres. Es decir, la colaboración militar es fundamental, tanto que inclusive la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, ha realizado Seminarios Internacionales sobre la importancia de las Relaciones Cívico-Militares en casos de desastre.

Si bien es cierto que desde la creación del Sistema Nacional de Protección Civil en 1986, ha habido un considerable avance en la preparación y fortalecimiento de la cultura de autoprotección y de la Gestión Integral del Riesgo, también es cierto que aún hay largo camino por recorrer por parte de los gobiernos en sus tres órdenes, como incluir y fomentar la participación de la sociedad civil; fortalecer esquemas de educación para la prevención; profesionalizar y designar personal cualificado en las Coordinaciones de Protección Civil, para poder aprovechar los recursos que se tengan, pero sobre todo para establecer las acciones, medidas y obras tendientes a minimizar los riesgos y a mitigar los efectos de los fenómenos



perturbadores, y poder enfrentar de manera eficaz situaciones de emergencia y/o desastre. Aun así, la población siempre contará con la participación de la Armada y el Ejército de una manera leal, responsable, patriótica y, sobre todo, con honor.

Después de los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017, la sociedad civil fue despertada de su letargo prevencionista, y se volcó, al igual que en 1985, a prestar ayuda incondicional, pero nuevamente las autoridades fueron rebasadas por la emergencia; no se contaba con un Centro de Mando real y adecuado a las circunstancias, con poca coordinación entre ellas y la sociedad civil. Las Fuerzas Armadas, la Policía Federal y la policía de CDMX hicieron su mejor esfuerzo para coordinar, organizar, establecer y operar lo que le tocaba a la Secretaría de Protección Civil de la ciudad y a la Coordinación Nacional de Protección Civil.

La participación de las Fuerzas Armadas en labores de Protección Civil no solamente es importante, sino indispensable ya que éstas son las que cuentan con la mayoría de los recursos humanos y materiales necesarios, la preparación, la seriedad, la responsabilidad y la formación que se requiere para establecer un Sistema de Comando de Incidentes, para el mantenimiento de la gobernanza y la gobernabilidad, condición indispensable para la Continuidad de Operaciones, de Gobierno y de Desarrollo.

Aceptar con humildad que, en México, han sido las Fuerzas Armadas y en gran parte la sociedad civil, quienes han solventado las consecuencias de todos los agentes perturbadores que han golpeado el territorio nacional, es el primer paso para establecer un sistema, no sólo coordinado, sino integral, que permita planear, generar alertas y advertencias necesarias, con información real y oficial por parte del gobierno, y de ahí que se socialice para prevenir a los demás.

Quien cuestiona la presencia de la Fuerzas Armadas en la respuesta a desastres, es principalmente por el desconocimiento de la historia, de la ley, y de los procesos de respuesta y recuperación en términos de Gestión de Riesgos.



BIBLIOGRAFÍA

- DOF. (31 de agosto de 1942). Decreto por el que se instituye la Defensa Civil. *Decreto por el que se instituye la Defensa Civil*. México, Distrito Federal, México: Gobierno de la República.
- DOF. (viernes 23 de enero de 2009). ACUERDO. *Acuerdo por el que se da a conocer la declaración de la Coordinación General de Protección Civil como Instancia de Seguridad Nacional*. México, Distrito Federal, México: SEGOB.
- FICR. (5 de junio de 2001). <https://www.icrc.org>. Obtenido de <https://www.icrc.org>: https://www.icrc.org/es/download/file/3634/proteccion_civil.pdf
- Flores Sánchez, C. O. (2016). *Protección Civil: Indispensable para la Seguridad Nacional*. Cancun: ALADIRPOC.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. (31 de agosto de 1942). <https://archivos.juridicas.unam.mx>. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx>: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2883/66.pdf>
- Maciel Padilla, A. (2002). *La Seguridad Nacional: Concepto y Evolución en México*. San Luis Potosí: El Colegio de San Luis.
- OCDE. (2011). *Estudio de la OCDE sobre el Sistema Nacional de Protección Civil*. Paris: OCDE.
- ONU. (2003). *Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas*. Ginebra: ONU.