

La participación del Ejército en labores de protección a la población: el caso del Plan DN-III-E

César Alejandro Giles Navarro y
Miguel Ángel Méndez Mandujano

Ideas clave

- > La historia, evolución, funcionamiento y resultados de este operativo militar de protección civil aportan lecciones que vale la pena considerar en el marco de la discusión sobre la Guardia Nacional.
- > El Plan DN-III-E revela la capacidad institucional que ha desarrollado el Ejército Mexicano para llevar a cabo una función social, alejada de la naturaleza bélica de la milicia.
- > La implementación de este operativo en más de 52 años no ha implicado la militarización de la protección civil.

Luchar contra el militarismo, pero sin confundir al militarismo con nuestro Ejército

Luis Cabrera

Introducción

El marco constitucional vigente en México instituye que las funciones de las Fuerzas Armadas consisten exclusivamente en garantizar la paz interior y combatir cualquier amenaza proveniente del exterior. (Córdova, 2009). Pese a esta restricción constitucional, en el transcurso de las últimas décadas, soldados y marinos, han incursionado en otros rubros como la protección civil, la realización de obras públicas, el combate al tráfico de drogas y, en años más recientes, la seguridad pública. Todo ello, desde luego, acatando las órdenes del Presidente de la República en turno, en su calidad de

Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas.

De la controversia suscitada por la propuesta de crear una Guardia Nacional, surgen interrogantes en torno a la tolerancia política y social que se tienen respecto a la participación de las Fuerzas Armadas en labores distintas a la defensa de la soberanía nacional. Por ejemplo, ¿por qué se ha permitido durante décadas que los soldados participen en las acciones de protección civil?, ó, ¿qué pasaría si en el contexto político actual se propusiera la creación de un operativo de corte militar para proteger la vida de las personas y sus bienes en casos de desastre?

Lo cierto es que, desde hace poco más de 52 años, el Ejército Mexicano ha desempeñado labores de protección civil en nuestro país, a través del Plan Defensa Nacional-III-E, mejor conocido como DN-III (o DN 3), un operativo militar que brinda auxilio a la población antes, durante y después de los desastres ocasionados por la manifestación de fenómenos geológicos, hidrometeorológicos y químico-tecnológicos.

Debido al cambio climático y fenómenos como la contaminación de los ecosistemas, los desastres naturales han ido en aumento en nuestro país, lo mismo que la labor de soldados y marinos para atender sus estragos. Tan solo entre el 1º de diciembre de 2012 y el 30 de junio de 2018, el Plan DN-III

se aplicó en 2,105 desastres en los que se movilizaron 179,435 elementos, beneficiando con ello a más de 4 millones de personas.

El presente documento busca contribuir al debate actual, analizando el caso del Plan DN-III-E, como un ejemplo de la colaboración institucionalizada, oportuna y efectiva del Ejército Mexicano, que forma parte de las acciones del Estado Mexicano en situaciones de emergencia que afectan a la población y cuya atención, cabe subrayar, compete originalmente a las autoridades civiles.

El objetivo de este trabajo consiste en aportar un nuevo elemento de ponderación que sirva para analizar la propuesta de la Guardia Nacional desde una perspectiva integral, que tome en cuenta no solo los excesos cometidos por algunos soldados en los últimos años, sino también el compromiso humano y dimensión social del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, demostrados durante más de 52 años de historia del Plan DN-III.

1. Origen

El Plan DN-III-E constituye uno de los principales antecedentes de la protección civil en nuestro país. Antes de él, se carecía de un mecanismo gubernamental claramente establecido para responder a las necesidades de la sociedad ante una situación de riesgo para la vida y los bienes de las personas.

Los orígenes de este plan se remontan a mediados de la década de los sesenta del siglo pasado, esto es, dos décadas previas a la creación del Sistema Nacional de Protección Civil.

El 9 de marzo de 1965 el Gral. Marcelino García Barragán, secretario de la Defensa Nacional en la administración de Gustavo Díaz Ordaz, ordenó la revisión y actualización del Plan de Defensa

Nacional, un documento de planeación militar que tenía por objeto definir las acciones estratégicas para reaccionar frente a posibles agresiones del exterior, desastres y otras eventualidades que perturbaran la paz y el orden en el país.

El 18 de septiembre de ese mismo año, se incorporó el Plan de Auxilio a la población civil, como anexo "E" del Plan de Defensa Nacional número "III". Con esta denominación técnica nace el hoy célebre Plan DN-III.

En marzo de 1966, el secretario de la Defensa Nacional entregó al Presidente de la República la primera versión oficial del Plan DN-III-E. Éste último instruyó que fuera distribuido entre los 34 comandantes de las zonas militares que había en aquel entonces, con el fin de afinar detalles de planeación y ejecución, contemplando la coordinación con autoridades civiles y la colaboración de la iniciativa privada.

El 14 de junio de 1966, el Gral. García Barragán convocó a los medios de comunicación para dar a conocer que:

(...) de acuerdo con las instrucciones del señor Presidente de la República, Licenciado Gustavo Díaz Ordaz, para que las fuerzas armadas acudan en auxilio de la población civil en casos de desastre, en cada una de las regiones afectadas por inundaciones, terremotos, etc., oportunamente giré directivas al Estado Mayor de esta Secretaría para prever las tareas que se podrían encomendar al Ejército, en auxilio de la población, en cualquier parte de la República, al presentarse un caso de la índole mencionada (citado por Rangel, 1984: p. 52).

En sus inicios, el Plan DN-III-E tenía prevista la realización de las siguientes acciones en caso de desastres (Rangel, 1984, p. 54):

- Búsqueda, recolección, análisis y difusión de información específica en todos los niveles.

- Alarma por todos los niveles disponibles, regionales o superiores.
- Apoyo logístico (abastecimientos, alimentos, medicinas, materiales, etc.) y evacuación hacia áreas previamente determinadas.
- Refuerzo en tropas y servicios de seguridad pública, para garantizar el orden y protección de las instalaciones y bienes afectados.
- Salvamento, búsqueda y rescate en general, para entrenar tanto a los organismos responsables, como a la población civil.

El 10 de octubre de 1966 el Plan DN-III-E se aplicó por primera vez para brindar auxilio a la población afectada por el desbordamiento del río Pánuco, en Veracruz, tras el paso del huracán “Inés”. En ese evento, elementos del Ejército realizaron actividades de asistencia y evacuación de personas, proporcionaron seguridad y atención médica a los damnificados, establecieron puentes aéreos para el traslado de víveres, ayudaron a la remoción de escombros y formularon un instructivo para damnificados a fin de agilizar las acciones de ayuda.

Durante los siguientes años el Congreso de la Unión aprobó dos leyes que vendrían a sustentar legalmente la colaboración de las Fuerzas Armadas en las labores de protección civil: la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y la Ley Orgánica de la Armada de México.

La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, publicada el 18 de marzo de 1971, facultó a los elementos militares para: “Auxiliar a la población civil y cooperar con sus autoridades en caso de necesidades públicas y prestarles ayuda en obras sociales” (artículo 1º, fracción III). La Ley Orgánica de la Armada de México, por su parte, promulgada el 13 de enero de

1973, precisó como atribuciones de los marinos: “Auxiliar a la población civil en casos y zonas de desastre o emergencia, actuando por sí o juntamente con el Ejército y la Fuerza Aérea, conforme al Plan Nacional de Auxilio”.

Podría decirse que desde 1966 hasta 1986, las Fuerzas Armadas fueron el principal -si no es que el único- recurso institucional de protección civil del Estado Mexicano.

Luego del terremoto del 19 de septiembre de 1985, quedó claro que era necesario diseñar un esquema integral de protección civil que permitiera satisfacer las necesidades urgentes de la población en caso de desastres. Bajo esta premisa, el 6 de mayo de 1986 el presidente Miguel de la Madrid publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto que sentó las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC).

El SINAPROC reconoció que la protección civil era una función del Estado Mexicano que, por su complejidad y dimensiones, requería adoptar un enfoque sistémico en el cual se definieran competencias para los tres órdenes de gobierno, así como mecanismos de colaboración con la sociedad y el sector privado. De este modo, el SINAPROC se concibió como “un conjunto orgánico y articulado de estructuras y relaciones funcionales, métodos y procedimientos establecidos por las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de los estados y municipios a fin de efectuar acciones de común acuerdo”.

Lo que resulta importante destacar para el tema que nos ocupa en este documento es que el SINAPROC no eliminó la participación de las Fuerzas Armadas en las funciones de protección civil, sino que

la integró en el nuevo sistema, otorgándole diversas atribuciones a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, particularmente en los subprogramas de prevención, de apoyo y de auxilio que formaban parte del Programa Nacional de Protección Civil.

En la década de los noventa se presentaron varias iniciativas en el Congreso de la Unión con el objeto de expedir una ley de protección civil que estableciera las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios. Fue así como, en mayo del año 2000 se expidió la Ley General de Protección Civil, mediante la cual el SINAPROC adquirió rango de ley.

La transformación del SINAPROC originada con la expedición de la Ley General de Protección Civil tampoco descartó la intervención de las Fuerzas Armadas en las acciones de protección civil. El nuevo ordenamiento estipuló la incorporación de las secretarías de Defensa Nacional y de Marina en una instancia de coordinación denominada, Consejo Nacional de Protección Civil, al cual se le confirieron atribuciones relevantes, entre ellas: fungir como órgano de consulta y de coordinación de acciones del Gobierno Federal; convocar, coordinar y armonizar la participación de las entidades federativas y de los municipios y de los diversos grupos sociales locales organizados, en la definición y ejecución de las acciones que se convenga realizar en materia de protección civil y evaluar anualmente el cumplimiento de los objetivos del Programa Nacional, tan solo por nombrar algunas.

Doce años después de la publicación de esta primera ley, el 6 de junio de 2012, se expidió la nueva Ley General de Protección Civil. Uno de los cambios que esta última trajo consigo fue la desincorporación de las secretarías de la

Defensa Nacional y de Marina en la del Consejo Nacional de Protección Civil, no obstante, ello no significó la exclusión de las Fuerzas Armadas en el desempeño de las funciones de protección civil del Estado Mexicano. De hecho, el artículo 21 de la nueva Ley (vigente hasta nuestros días), hace referencia por su nombre a los operativos de auxilio que el Ejército y la Marina ponen en marcha en situaciones de emergencia:

Artículo 21. En una situación de emergencia, el auxilio a la población debe constituirse en una función prioritaria de la protección civil, por lo que las instancias de coordinación deberán actuar en forma conjunta y ordenada, en los términos de esta Ley y de las demás disposiciones aplicables. También se hará del conocimiento de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina para que se implemente el Plan de Auxilio a la Población Civil en caso de desastres y el Plan General de Auxilio a la Población Civil, respectivamente. (el subrayado es nuestro).

Desde su creación hasta la fecha, el Plan DN-III se ha instrumentado sin interrupciones en cada desastre que así lo amerita, incorporándose y adaptándose a una arquitectura institucional de protección civil dinámica que nunca ha dejado de reconocer la importancia de la labor social de las Fuerzas Armadas.

2. Funcionamiento, operación y características actuales del Plan DN-III-E

Actualmente, el Plan DN-III-E se define como el operativo militar que establece los lineamientos generales a los organismos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, para realizar actividades de auxilio a la población civil afectada por desastres originados, todo ello en coordinación con las autoridades de los tres niveles de gobierno y en el marco del SINAPROC.

El sustento legal vigente de este operativo militar se encuentra en el artículo 1º de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea

Mexicanos y los artículos 21 y 73 de la Ley General de Protección Civil.

Con base en lo anterior, el Plan DN-III comprende cinco acciones generales: 1) búsqueda y rescate, 2) evacuación de comunidades, 3) administración de albergues, 4) seguridad y vigilancia de áreas y 5) recomendaciones a la población.

Desde el punto de vista operativo, el plan se conforma por tres fases en las que se desenvuelve la participación del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en caso de desastre:

Fases del Plan DN-III-E

1. Fase de prevención. Comprende la realización de acciones de preparación para responder en forma oportuna y tomar medidas dirigidas a controlar el riesgo, evitar o mitigar el impacto destructivo de los desastres sobre la vida y bienes de la población, la planta productiva, los servicios públicos y el medio ambiente. En esta fase se llevan a cabo, entre otras, las siguientes actividades:

- Simulacros para verificar los tiempos de reacción.
- Revisión del estado de las vías de comunicación (rutas de evacuación).
- Actualización de los mapas de riesgo.
- Comprobación del estado físico de las instalaciones designadas como centros de acopio, inventario de recursos, albergues y refugios temporales.
- Comunicación con los Consejos Estatales y Municipales del Sistema de Protección Civil.
- En caso de advertirse un desastre de amplia magnitud, se despliega la Fuerza de Apoyo para Casos de Desastre (F.A.C.D.), que es una

fuerza circunstancial para apoyar a los mandos territoriales militares en estos casos.

2. Fase de auxilio. Se conforma por acciones destinadas a salvaguardar la vida de las personas, sus bienes y la planta productiva y a preservar los servicios públicos y el medio ambiente, ante la presencia de un agente destructivo, tales como:

- Alertamiento de la población amenazada.
- Ejecución de los planes específicos de emergencia.
- Coordinación con las autoridades estatales y municipales para la atención coordinada de las situaciones de emergencia.
- Apoyo a los sistemas estatales y municipales de protección civil en la coordinación de las acciones de auxilio a las personas afectadas, tareas de transporte y evacuación preventiva, administración y aprovisionamiento de los refugios temporales.
- Evaluación de daños (cuantificación de pérdida de vidas humanas, daños materiales e identificación de posibles riesgos).
- Seguridad pública para preservar la actividad económica y los bienes de la población.
- Búsqueda, salvamento y asistencia.
- Servicios estratégicos, equipamiento y bienes
- Organización, coordinación y realización de las labores de salud, asistencia médica y saneamiento proporcionando los recursos humanos y materiales disponibles.
- Distribución de bienes y productos básicos y en su caso, de la ayuda humanitaria, entre la población afectada.

3. Fase de recuperación. Es el proceso que tiene como fin la reconstrucción del sistema afectado por el desastre, así como la reducción del riesgo de ocurrencia y la magnitud de futuros eventos.

Cabe apuntar que, a pesar de que la SEDENA no tiene funciones asignadas en la fase de recuperación, es muy frecuente que los soldados apoyen a las autoridades de los tres niveles de gobierno en la rehabilitación de los caminos y recuperación de los servicios básicos de salud.

Como se desprende de los párrafos anteriores, el Plan DN-III-E se integra por una amplia diversidad de funciones en las que la labor de los elementos del Ejército se articula con la de las autoridades de los tres órdenes de gobierno para proteger a la población.

En los desastres, los soldados no solamente coadyuvan en la evacuación de las zonas afectadas, la búsqueda y rescate de las personas, sino también en la seguridad pública, la atención médica de la población, la administración de los albergues, e incluso en las obras de reconstrucción de la infraestructura dañada, entre otras actividades que competirían originalmente a las autoridades civiles.

Para cubrir esta extensa gama de actividades, los elementos castrenses reciben una instrucción, preparación y adiestramientos especializados. El Plan DN-III-E, forma parte de las asignaturas en los planes y programas de estudio del Sistema Educativo Militar, mientras que, a nivel táctico, se cuenta con 18 manuales de procedimientos específicos de ejecución que recogen toda la experiencia acumulada en materia de protección civil

en la aplicación de este plan (Cienfuegos, 2013: p. 116).

3. Desastres atendidos por el Plan DN-III-E

Desde 1966 hasta la fecha, el Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos han instrumentado el Plan DN-III de manera ininterrumpida en cada desastre que así lo ha ameritado. Entre los eventos más importantes en los que se ha aplicado este operativo se encuentran el desbordamiento del Río Pánuco (1966), la erupción del volcán Chichón, en Chiapas (1982), la explosión de San Juanico (1984), el terremoto de 1985, diversos huracanes y, desde luego, los sismos de septiembre de 2017, entre otros enlistados en el cuadro de abajo.

Año	Desastre
1966	Desbordamiento del río Pánuco en el estado de Veracruz.
1973	Terremoto en Veracruz.
1973	Desbordamiento de la presa "Conejos" en Guanajuato.
1982	Erupción del volcán <i>Chichón</i> en Chiapas
1984	Explosión en plantas de almacenamiento y distribución de Pemex en el Estado de México.
1985	Sismo en la Ciudad de México, Sur y Occidente del país.
1988	Huracán <i>Gilberto</i> en Nuevo León
1990	Inundaciones en el estado de Chihuahua.
	Huracán <i>Diana</i> afectando los estados de Veracruz, Hidalgo y Puebla.
1991	Actividad del volcán de Colima
1994	Actividad del volcán Popocatepetl
1997	Huracán <i>Paulina</i> en Guerrero
1998	Lluvias torrenciales en Chiapas.
1999	Inundaciones en el estado de Puebla.
	Inundaciones en Veracruz.
2000	Explosiones e incremento de actividad del volcán Popocatepetl que afectó los estados Puebla, Morelos, Tlaxcala y la Ciudad de México.

2002	Ciclón tropical <i>Isidore</i> en el estado de Yucatán.
2005	Ciclón tropical <i>Wilma</i> en Quinta Roo
	Ciclón tropical <i>Stan</i> en Chiapas.
	Actividad explosiva del volcán de Colima.
2007	Lluvias e inundaciones en Tabasco
	Ciclón tropical <i>Dean</i> en Veracruz, Hidalgo y Quintana Roo
2010	Ciclón tropical <i>Alex</i> en los estados de Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas.
	Ciclones tropicales <i>Karl</i> y <i>Matthew</i> en el estado de Veracruz
2013	Ciclones tropicales <i>Ingrid</i> y <i>Manuel</i> en el estado de Guerrero y 20 entidades más.
2014	Ciclón tropical <i>Odile</i> en el estado de Baja California
2017	Dos sismos en septiembre que afectaron los estados de Oaxaca, Chiapas, Puebla y la Ciudad de México

En datos más recientes, tan solo entre el 1º de diciembre de 2012 y el 30 de junio de 2018, el Plan DN-III fue aplicado en 2,105 desastres ocasionados por huracanes, tormentas tropicales, frentes fríos, sismos, fuertes lluvias e incendios forestales, en los que se desplegó un total 179,435 elementos del Ejército. En este periodo, el operativo militar benefició a 4 millones 175 mil 984 personas y se evacuó a lugares seguros a 65,889 damnificados.

Sobra decir que la presencia del Ejército en este tipo de desastres y el auxilio que brindan a la población en situaciones de alta vulnerabilidad social han sido un factor determinante en la elevada valoración social de las Fuerzas Armadas, al punto de que hoy en día, se mantienen como una de las instituciones que más confianza generan en las y los mexicanos, por encima del Congreso, los partidos políticos y los policías, de acuerdo con los principales estudios de opinión pública.

4. El Ejército desempeñando actividades ajenas a su función original: dos caras de la misma moneda

En el debate actual sobre la Guardia Nacional se enfrentan fundamentalmente dos posturas. Por un lado, el gobierno del presidente López Obrador apela a la confianza, el profesionalismo, la lealtad institucional y la conformación histórica y popular del Ejército Mexicano. Además, se argumenta el aprovechamiento de los recursos humanos con los que cuenta el Estado para hacer frente al grave problema de inseguridad y violencia en el país.

Por el otro, activistas y organismos de derechos humanos nacionales e internacionales han manifestado su rechazo a la Guardia Nacional, argumentando fundamentalmente que: 1) implica la constitucionalización de la militarización del país, 2) no será efectiva para reducir los niveles de violencia y 3) generará condiciones para una violación sistemática de los derechos humanos en nuestro país (básicamente, porque los soldados están entrenados para matar).

Detrás de ambas posturas, además de estudios de diversa índole y evidencia estadística, existen historias contrapuestas sobre la labor de los soldados en funciones ajenas a su naturaleza, dos caras de la misma moneda que deben considerarse en la toma de decisiones. En las siguientes líneas, se abordarán dos casos que ayudan a ilustrar una y otra postura.

Ejemplo 1: Asesinato de dos estudiantes del Tecnológico de Monterrey, en Monterrey, Nuevo León, el 19 de marzo de 2010.

El 19 de marzo de 2010, Jorge Mercado y Javier Arredondo, dos estudiantes del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey, fueron asesinados en las

instalaciones de dicha universidad, durante un enfrentamiento entre soldados y presuntos miembros del crimen organizado.

Jorge Mercado presentó seis heridas de bala, dos de las cuales fueron realizadas a corta distancia, en tanto que Javier Arredondo tenía siete heridas generadas por proyectil de arma de fuego.

La versión oficial de la SEDENA fue que ambos jóvenes habían bajado con armas largas de una camioneta desde la cual momentos antes se habían realizado disparos contra los efectivos militares.

Luego de una investigación exhaustiva, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) encontró que los estudiantes “no portaban armas ni viajaban en la camioneta que agredió a los elementos militares ni eran miembros de la delincuencia organizada, como de manera inconducente sostuvo la Secretaría de la Defensa Nacional en el informe que rindió ante este Organismo Nacional”. Además, se concluyó que la posición de los cuerpos de los jóvenes había sido modificada y se les depositaron armas con el propósito de alterar la escena de los hechos y representar que se trataba de miembros de la delincuencia organizada y no de estudiantes (CNDH, 2010).

Este lamentable suceso inspiró la realización del documental “Hasta los dientes”, dirigido por Alberto Arnaut. El slogan de esta película sintetiza con contundencia y precisión: Jorge y Javier estaban en el lugar correcto, los militares no.

Ejemplo 2: Soldado llorando después rescatar cuerpos de una madre y su hija.

En días posteriores al terremoto del 19 de septiembre de 2017, se viralizó una fotografía tomada durante las labores de búsqueda y rescate en el municipio de

Jojutla, Morelos, una de las zonas más afectadas por el movimiento telúrico. En la imagen aparecía un elemento de la SEDENA, con uniforme y brazalete distintivo del Plan DN-III-E, llorando y siendo consolado por cuatro hombres en medio de los escombros. Poco después, se supo que el soldado acababa de rescatar de una vivienda derrumbada los cuerpos de una madre y su hija de apenas un año.

El 22 de septiembre de 2017 Marco Gil Vera, esposo y padre de la mujer y niña fallecidas, publicó en su perfil de Facebook la foto con las siguientes líneas:

A este SOLDADO:

Gracias por que sin saberlo me regalaste la oportunidad de despedirme de mi esposa e hija, gracias por que sin dudarlo arriesgaste tu vida bajo los escombros y junto con los demás diste hasta el último esfuerzo para rescatarle, supe que cuando viste su brazito bajo aquel escombros ese 19 de septiembre gritaste con un dolor palpable e insoportable, desgarraste tu garganta y tus lágrimas brotaron como si hubiese sido tu propia sangre quien hayabas sin vida, gracias por entregarla a mi guerrero Zeus Gonzalez (primo de mi esposa) gracias por soportar aquella loza que cayó sobre tú cara para rescatar a mi niña y sin saber gracias por hacerme soñar con un posible milagro.

GRACIAS A DIOS POR ALISTARTE en el EJERCITO MEXICANO Y GRACIAS A TUS TROPAS Y OFICIALES POR PONERTE AHI EN ESE PRECISO INSTANTE para darlo todo POR MIS MUJERES !!!!

A ti te saludo hermano soldado, por ti desenvaino mi espada de dolor y ante ti la presento como muestra de mi mayor respeto, admiración y estima !

Si alguien le conoce ayúdeme a llegar hasta el, para poder estrecharle mi corazón que aunque destrozado... Le estará agradecido toda la vida.

"Un recuerdo para ellos de gloria"

MORELOS AGUANTA, MÉXICO SE LEVANTA

5. Protección Civil, Seguridad Pública y Fuerzas Armadas

De la relación entre las Fuerzas Armadas y la protección civil han surgido propuestas interesantes, como la de Manuel González Oropeza, quien en 2011 planteó que, a la Guardia Nacional prevista actualmente en la Constitución, se le diera un nuevo impulso asignándosele funciones de protección civil, con la condición de que se le dejara de considerar como fuerza armada. (González Oropeza, 2011, pp. 85).

La seguridad pública y la protección civil evidentemente no son lo mismo, pero comparten particularidades que es necesario considerar al evaluar el desempeño del Ejército y, sobre todo, en la definición del rumbo y las funciones que habrán de asignársele en el futuro próximo al instituto armado.

Entre las coincidencias que podemos encontrar en estas dos funciones del Estado tenemos que, en primer lugar, ambas son labores en las que se ha incorporado a los elementos militares sin un fundamento constitucional específico. Como sostiene Arnaldo Córdova, la Carta Magna impone que las funciones del Ejército Mexicano son “asegurar la paz interior y combatir cualquier amenaza venida del exterior. No más” (Córdova, 2009).

En segundo lugar, la seguridad pública y la protección civil se relacionan con la protección que el Estado tiene la obligación de garantizar a la población. De hecho, como se mencionó antes, el Plan DN-III-E contempla como parte de sus acciones la seguridad pública en las zonas afectadas por los desastres.

En tercer lugar, tanto la seguridad como la protección civil requieren un adiestramiento y protocolos

especializados. En el caso de la protección civil, el Plan DN-III forma parte de la instrucción militar y se han generado protocolos para atender eficazmente a la población, sin que hasta la fecha se adviertan abusos de los militares durante los operativos de auxilio. Respecto a la seguridad pública, es claro que las Fuerzas Armadas han carecido de un adiestramiento adecuado para enfrentar delitos del fuero común. En los hechos, esto se ha traducido en violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, esta deficiencia actual no impide que en el futuro el instituto armado desarrolle nuevas capacidades y tipos de adiestramiento adecuados para labores de seguridad pública. En ese sentido, coincidimos con Javier Oliva, quien sostiene que la ampliación de las misiones está trayendo consigo una modificación de la doctrina militar (Cámara de Diputados, 2019).

Por último, tanto la seguridad pública como la protección civil son funciones cuyo cumplimiento implica la articulación de esfuerzos en el marco de sistemas que contemplan la actuación de los tres niveles de gobierno para proteger a las personas. Tratándose de la protección civil, el Plan DN-III se logró integrar exitosamente y sin mayor controversia al Sistema Nacional de Protección Civil, mientras que el involucramiento de soldados y marinos en la lucha contra el crimen, aunque en los hechos se haya dado, enfrenta serios problemas a la hora de tratar de legislarse. El desenlace de la Ley de Seguridad Interior y la polémica suscitada hoy en día por la propuesta de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, confirman la complejidad de regular la actuación de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la seguridad pública.

6. Reflexiones finales

En el marco de la discusión en curso sobre la Guardia Nacional, el estudio del Plan DN-III-E merece una atención especial. La historia, evolución, funcionamiento y resultados de este operativo militar de protección civil aportan lecciones que vale la pena considerar en un momento tan importante para el desarrollo de nuestro país.

En primer lugar, el Plan DN-III es una prueba de que el Ejército Mexicano se encuentra entrenado no solo para derrotar al enemigo, sino también para proteger a la población civil en casos de desastre.

La multicitada sentencia de la Corte IDH en el caso Alvarado Espinoza y otros vs México, sostiene que el despliegue de las fuerzas armadas para desempeñar tareas ajenas a las propiamente relacionadas con conflictos armados debe limitarse al máximo, porque que el entrenamiento de los soldados “está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles” (Corte IDH, 2018: 68).

El Plan DN-III-E revela la capacidad institucional que ha desarrollado el Ejército Mexicano para llevar a cabo una función social, alejada de la naturaleza bélica de la milicia, lo que ha dado como resultado la salvación de cientos de miles de vidas (tal vez, millones), un consuelo, una comida caliente y un techo seguro para quienes lo han perdido todo. Visto así, la historia del Plan DN-III-E coloca enormes signos de interrogación a la idea simplista de que “el Ejército está diseñado para matar”.

Otro aprendizaje que se desprende del Plan DN-III tiene que ver con la denominada militarización, si por ella entendemos al sometimiento de una actividad, población o autoridades a la disciplina y costumbres militares. En este caso, resulta claro que la participación de

las Fuerzas Armadas no significó la militarización de la protección civil en México. Esto ni siquiera ocurrió en el periodo en el que las Fuerzas Armadas eran el único recurso del Estado para enfrentar los desastres. Más aún, la incorporación del Plan DN-III en el Sistema Nacional de Protección Civil y su adaptación a los cambios que ha tenido este sistema, dan cuenta de que los soldados pueden actuar de forma coordinada con las autoridades civiles de los tres niveles de gobierno para atender diferentes necesidades de la población.

Durante prácticamente la mitad de su existencia, el Ejército Mexicano ha implementado el Plan DN-III-E para brindar auxilio a la población en situaciones de desastre, sin que hasta el momento se cuestione la constitucionalidad o se alerte sobre los riesgos de “sacar a los militares a las calles” en situaciones de alta vulnerabilidad social, como son los desastres. Por el contrario, el auxilio del Ejército en las catástrofes es uno de los factores que explican el alto nivel de confianza que tienen las Fuerzas Armadas, mucho mayor al que tienen otras instituciones, como el Congreso, el Poder Judicial o los partidos políticos.

También es importante destacar que, en más de medio siglo de operación, no se tenga un caso emblemático de violaciones graves a los derechos humanos que genere polémica, críticas o dudas sobre la participación de los soldados en el Sistema Nacional de Protección Civil.

Volviendo a la interrogante con la que iniciamos la presente disertación de ¿por qué se admite la participación de los militares en la protección civil?, podrían formularse varias hipótesis. Una probable explicación es que la creación de este operativo militar se dio en un contexto autoritario (en el gobierno de Díaz Ordaz, ni más ni menos), sin contrapesos ni

oposición real al gobierno. La permanencia del PN-III-E, en democracia, aunado a su aceptación social generalizada, sugiere que el Ejército ha logrado alcanzar la legitimidad necesaria para llevar a cabo acciones de protección civil, a pesar de que la Constitución no le faculte expresamente para ello.

Las y los actores sociales y políticos que se oponen a la propuesta del gobierno de crear una Guardia Nacional cuentan con una sólida evidencia estadística que demuestra que el involucramiento de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad por lo menos coincide temporalmente, con el aumento de la violencia en nuestro país, además de que los respaldan las recomendaciones de organismos nacionales e internacionales de derechos humanos. Sin embargo, también es cierto que estos diagnósticos omiten la capacidad probada del Ejército Mexicano para cumplir con disciplina, lealtad, honor e integridad, las funciones de protección civil que se les han encomendado desde 1966.

Referencias

Bibliográficas:

- Cienfuegos Zepeda, Salvador, Cien años de lealtad y vida institucional, México, SEDENA, 2013.
- Cienfuegos Salgado, David, "Las fuerzas armadas y la protección civil: el Plan DN-III", en Cienfuegos Salgado, David y Luna Canales, Armando (coordinadores), Protección civil. Régimen jurídico de la protección civil en México, México, IJ-UNAM, 2011, pp. 15-27.
- Córdova, Arnaldo, "El régimen constitucional de las fuerzas armadas", La Jornada, 19 de abril de 2009.
- González Oropeza, "Guardia Nacional y Protección Civil: una propuesta", en Cienfuegos Salgado, David y Luna

Canales, Armando (coordinadores), Protección civil. Régimen jurídico de la protección civil en México, México, IJ-UNAM, 2011, pp. 73-118.

- Esparza Sierra, Othón, Función social del Ejército Mexicano, Plan D.N. III –E, México, Tesis UNAM, 1984.
- Rangel Preciado, Manuel, La función social del Ejército Mexicano, México, Tesis UNAM, 1984.

Institucionales:

- Cámara de Diputados. Dictamen con proyecto de decreto por el que se establecen las características de una moneda conmemorativa del quincuagésimo aniversario de la aplicación del Plan DN-III-E. Recuperado de www.diputados.gob.mx
- _____ . Versión estenográfica de la mesa temática "Seguridad humana y Guardia Nacional", correspondiente a las audiencias públicas sobre la Guardia Nacional, celebrada el sábado 12 de enero de 2019
- Centro Nacional de Prevención de Desastres. (2015). Historia de la actividad del volcán Popocatepetl 17 años de erupciones. Recuperado de: <http://www.cenapred.gob.mx/es/Publicaciones/archivos/225-HISTORIADELAACTIVIDADDELVOLCANPOPOCATPETL-17AOSDEERUPCIONES.PDF>
- CNDH. Recomendación sobre el caso de la privación de la vida de Javier Francisco Arredondo Verdugo y Jorge Antonio Mercado Alonso, estudiantes del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Monterrey.

- Corte IDH. CASO ALVARADO ESPINOZA Y OTROS VS. MÉXICO. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf
- Secretaría de la Defensa Nacional. (2018). Informe de labores de la SEDENA. Recuperado de <https://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/informe-de-labores-de-la-sedena>
- _____(2011). Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012. Recuperado de: <http://www.sedena.gob.mx/pdf/informes/rendiciondecuentas.pdf>