

# ***Propuesta de la política institucional en gestión del riesgo de desastres para el Ejército Nacional de Colombia***

*Proposal for an institutional policy on disaster risk management for the Colombian National Army.*

Jony Alejandro Zamora Gómez<sup>1</sup>, Jorge Andrés Castro Rivera<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Especialista en Gerencia Integral de Obras, Escuela de Ingenieros Militares, Bogotá, Colombia.  
jzamorag@hotmail.com

<sup>2</sup>Magíster en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano, Escuela de Ingenieros Militares, Bogotá, Colombia.  
cariver@gmail.com

Página  
130

ESING

REVISTA INGENIEROS MILITARES  
número 15, Año 2020, ISSN 2145-3144 / BOGOTÁ-COLOMBIA

## **RESUMEN**

Colombia, gracias a su ubicación geográfica, tiene gran diversidad geológica, geomorfológica, hidrológica y climática, la cual hace evidente un conjunto de fenómenos que representan una potencial amenaza para el desarrollo social y económico del país [1]. La gestión del riesgo de desastres en el país se ha caracterizado por su respuesta reactiva, después de la materialización del riesgo, es por ello que en el marco de Sendai para la reducción del riesgo 2015-2030 una de las prioridades es fortalecer la gobernanza para la gestión del riesgo, con objetivos y estrategias bien definidas articulados con la normatividad vigente de cada país. El Ejército Nacional de Colombia, por su capacidad operacional, logística y la flexibilidad para la atención de emergencias y adaptación a la dinámica de cualquier tipo de evento, juega un papel muy importante en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, ya que la institución militar aborda la gestión del riesgo a nivel de planificación y ejecución, se concentra principalmente en los riesgos propios del contexto de seguridad y defensa y en todo lo relacionado con el apoyo en el manejo de emergencias y desastres en desarrollo del rol como integrante del Consejo Nacional de Manejo de Desastres del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; el cual se realiza a través del Comando de Ingenieros (COING), con el apoyo del Batallón de Prevención y Atención de Desastres (BIADE). De esta forma, una política institucional en gestión del riesgo ayudará a fortalecer las capacidades del Ejército, procurando un alto

nivel de alistamiento, con personal especializado, elementos, equipos y maquinaria disponibles para atender a cualquier tipo de requerimiento en el marco de las operaciones de apoyo de la defensa a la Autoridad Civil (ADAC) y de estabilización a través de las funciones de la conducción de la guerra.

## **PALABRAS CLAVE**

Política institucional, gestión de riesgos, capacidades del Ejército, tareas decisivas ADAC, Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

## **ABSTRACT**

Colombia, due to its geographical location, has great geological, geomorphological, hydrological and climatic diversity, which apparently makes evident a set of phenomena that represent a potential threat to the social and economic development of the country [1]. The regulations in DRM (disaster risk management) have been characterized by reactive progress, after the materialization of the risk, hence that is why within the Sendai framework for risk reduction 2015 – 2030, one of the priorities is to strengthen governance for DRM with well-defined objectives and strategies articulated with the current regulations of each country. The National Army of Colombia, due to its operational and logistical capacity and flexibility for emergency response and adaptation to the dynamics of any type of event, plays a very important role in the

National Disaster Risk Management System, since the military institution addresses risk management at the planning and execution level, focusing mainly on the risks inherent to the security and defense context and on everything related to support in the management of emergencies and disasters in the development of its role as a member of the National Disaster Management Council of the National Disaster Risk Management System. This is carried out through the Engineering Command (COING), with the support of the Disaster Prevention and Attention Battalion (BIADE). In this way, an institutional policy on risk management will help strengthen the army's capabilities, ensuring a high level of readiness, with specialized personnel, elements, equipment and machinery available to meet any type of requirement within the framework of defense support operations to the Civil Authority (ADAC) and stabilization through the functions of the conduct of war.

## KEYWORDS

Institutional Policy, risk management, Army capabilities, decisive tasks ADAC, National Disaster Risk Management System.

## INTRODUCCIÓN

Las acciones del Ejército Nacional de Colombia (en adelante EJC) en la gestión del riesgo de desastres (en adelante GRD) resultan propicias, no solo por su papel como integrante del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante SNGRD), sino por su capacidad operacional y logística, la flexibilidad para la atención de emergencias y la adaptación a la dinámica de cualquier tipo de evento. El EJC pone a disposición todos sus recursos, la aplicación de los conocimientos de sus integrantes, sus capacidades y tecnología; sin embargo, la intensificación de los desastres demanda una gestión integral que involucre el enfoque por procesos, es decir, acciones en conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastres dentro de la fuerza y en apoyo al SNGRD. De acuerdo con los últimos datos registrados

y publicados por las autoridades competentes, los eventos de desastre están aumentando; de esta forma, se tiene que en 1980 ocurrieron 251 desastres en el mundo, y en el 2016, 770. Es decir, un aumento del 306% en 36 años, de los cuales el 90% de desastres están asociados a eventos de origen hidrometeorológico, lo que genera el 74% de las pérdidas económicas totales [2]. Colombia no es ajena a esta situación, pues se ha visto también un incremento en el número de eventos de desastres.

La intensidad y magnitud del daño ocasionan grandes pérdidas de vidas y recursos, dinámica que se explica por el aumento de la densidad demográfica, la explotación de los recursos naturales y una baja cultura de GRD. Por esta razón, el artículo se centra en elaborar lineamientos y estrategias que ayuden a la construcción de una política institucional para el EJC en la GRD que contribuya a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y el desarrollo sostenible en el territorio nacional.

Articular la GRD en el EJC requiere una política institucional que ayude a fortalecer sus capacidades, que provea un alto nivel de alistamiento, personal especializado, elementos, equipos y maquinaria disponibles para atender cualquier tipo de solicitud en el marco de las operaciones de apoyo de la defensa a la Autoridad Civil (ADAC) y de estabilización mediante las funciones de la conducción de la guerra, así mismo, que articule los tres procesos de la GRD: conocimiento, reducción y manejo de desastres. Lo anterior teniendo en cuenta que la experiencia y capacidades adquiridas, en su mayoría, son en manejo de desastres, dado el carácter operativo de este.

De aquí surge la necesidad de diseñar una propuesta de Política Institucional de Gestión del Riesgo de Desastres para el EJC, que plantee tres objetivos específicos: 1. Establecer la línea base en las experiencias del EJC en la GRD desde el 2010 hasta el 2020 en Colombia. 2. Identificar la actuación del EJC desde su misionalidad frente a las líneas de conocimiento, reducción y manejo del riesgo en el marco de la Ley 1523 del 2012. 3. Desarrollar los

lineamientos para la política institucional de GRD del EJC de acuerdo con sus capacidades y con las áreas de conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres, soportados en la conformación de un marco de referencia que defina conceptos, normas, basados en una revisión documental de referentes internacionales de la incorporación de la GRD en las Fuerzas Militares de otros países, con el fin de implementar esas experiencias en un contexto nacional que ayude a mejorar los procesos dentro del EJC.

Con el propósito de dar cumplimiento al planteamiento del problema y al desarrollo de los objetivos se proyectan dos fases: la primera por medio de un diseño metodológico fenomenológico tomado de una investigación cuantitativa, con el fin de describir las experiencias del EJC en la atención de emergencias en un determinado tiempo de acuerdo con sus capacidades instaladas [3]. Una segunda fase con un diseño experimental descriptivo longitudinal de análisis evolutivo de grupo en el que se observarán situaciones que tengan una línea base en experiencias del EJC en la GRD, para determinar un diagnóstico de las acciones de la fuerza en los tres procesos: conocimiento, reducción y atención de emergencias en la institución y como apoyo al SNGRD.

Este diseño se abordará desde una investigación longitudinal de evolución de grupo, como lo define Sampieri en su documento “Metodología de la investigación” [3] porque se analizan los apoyos realizados en atención de emergencias en un determinado tiempo mediante las capacidades de la fuerza dentro de las operaciones ADAC y de estabilización. Este análisis permitirá orientar la política institucional para la articulación de los procesos en GRD abordada integralmente como lo define la Ley 1523 del 2012; todo bajo una investigación metodológica de carácter mixto: 50% cualitativo y 50% cuantitativo.

## DESARROLLO TEÓRICO

Este artículo se fundamenta en la GRD como un proceso social enfocado a la formulación de

estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones para consolidar una política institucional dentro del EJC que integre el conocimiento y la reducción del riesgo, el manejo de desastres mediante las capacidades de la fuerza como apoyo a las operaciones ADAC, en concordancia con el objetivo misional 5: “Apoyar la protección de los recursos naturales como activos estratégicos de la nación y la gestión de riesgos de desastres en contribución al SNGRD” [4].

Se realiza una descripción conceptual de la GRD alineada con las agendas mundiales y la normatividad nacional vigente, vista desde un enfoque con referentes internacionales aplicado al contexto del EJC.

A continuación, en un marco conceptual, se explican los términos y definiciones de la GRD y la manera como se integran a una política institucional que contribuya a mejorar el bienestar, la calidad de vida de las personas, la sostenibilidad y la infraestructura dentro de la institución para fortalecer las capacidades de la fuerza y contribuir con el conocimiento y la reducción del riesgo y atención de desastres.

Desde un contexto internacional, el marco de Sendai realizado por la Naciones Unidas define la GRD como un proceso enfocado a la protección de todas las personas y sus medios de vida, en el que se debe implementar medidas integradas e inclusivas de índoles social, económica y educativa con el fin de tener un alto grado de preparación para la respuesta con un enfoque resiliente que afronte cualquier evento y la materialización del riesgo [5]. Esta definición se encuentra fundamentada en cuatro prioridades que son comprender el riesgo de desastres, fortalecer la gobernanza del riesgo, invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia y, por último, aumentar la preparación para el desastre.

Concomitantemente, este concepto se conecta en un contexto nacional en el que la GRD se convierte en una política nacional indispensable para la planificación del territorio, en todos los niveles de

gobierno, y está encaminada a formular estrategias, planes y proyectos para mejorar el bienestar, la calidad de vida de las personas y el desarrollo sostenible de las comunidades [6]. Este concepto aborda la GRD desde un enfoque de procesos: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, que tienen una relación directa con lo que plantea el marco de Sendai. Si bien la ley se formuló en el 2012, mantiene una relación muy completa con los estándares internacionales de la GRD: comprender el riesgo de desastres, fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres, invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia y aumentar la preparación para casos de desastre, con el fin de dar una respuesta eficaz y “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción [5].

En relación con lo anterior, la GRD, en un enfoque por procesos, se basa en generar conocimiento en las condiciones que pueden causar riesgo de desastres, es decir, en las diferentes dimensiones en las que se identifiquen las amenazas y los factores que inciden en la exposición y vulnerabilidad, subyacentes a estos, así como sus orígenes, causas y procesos de transformación, y la estimación de dicho riesgo de desastre, incluyendo su permanente evaluación, seguimiento e intervención [7]. Una vez generado el conocimiento, y a partir de sus resultados, se busca corregir o mitigar el riesgo presente y prevenir el riesgo futuro, a partir de medidas enfocadas en los factores que pueden generar el riesgo.

Teniendo en cuenta que el riesgo es dinámico y sus condiciones están generándose continuamente, se debe estar preparado para atender las emergencias, enfocándose en la preparación institucional y comunitaria, en caso de que ocurra un desastre. Después, realizar las acciones de rehabilitación, recuperación y reconstrucción en las zonas que han sido afectadas, incluyendo la recuperación social, económica y física de la población y sus medios de vida [7]. En este sentido, la GRD se aborda con un enfoque de resiliencia en el que se activan capacidades y servicios de respuesta efectivos para disminuir las pérdidas de personas y sus medios de vida.

Para articular la GRD se debe contar con el concepto de la política pública, la cual se define como una estrategia en la que el Estado lleva a cabo acciones de articulación y coordinación para influir en el comportamiento de unos actores de manera intencional y concatenada, buscando la ejecución de decisiones enmarcadas en unos objetivos definidos previamente y que se consideran indispensables para resolver situaciones que son socialmente relevantes [7]. Es, por tanto, una herramienta de planeación para que el Estado cumpla con el planteamiento de unos objetivos y encamine a los organismos estatales públicos, privados y comunitarios a la continuidad del desarrollo de las poblaciones basado en la planeación y las necesidades identificadas.

Una política pública es, entonces, una estrategia que articula diferentes actores por medio de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representan varios escenarios para la estructuración de varios objetivos colectivos, en función de una necesidad socialmente relevante, considerados necesarios o deseables y que requiere una emisión de tipo técnico, participativo y sectorial, que involucre al conjunto de poderes del Estado en su diseño [8].

Para el caso del EJC, como garante de la seguridad interna, la defensa y la soberanía nacional, este busca contribuir, en el marco de las políticas y lineamientos del SNGRD, con respuestas coordinadas, sostenibles y oportunas ante los desastres y con una visión integral que abarque desde el conocimiento, la gestión y la atención inmediata de desastres, hasta la recuperación y rehabilitación. Por otra parte, responde a una necesidad del Estado de contar con una capacidad de anticipación y respuesta robusta gracias al alcance, la potencia y la eficacia que caracterizan a la institución.

Por tal motivo, es indispensable construir una política institucional alineada al Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad, para el desarrollo económico y social del país, fundamentado en que: “La presencia de la Fuerza Pública en los territorios

genera confianza y crea las condiciones para el ingreso de las demás instituciones del Estado al territorio y el aumento de su legitimidad”, de ahí la importancia de proteger a la población del país ante los efectos del cambio climático y de los desastres naturales con una alineación política, estratégica y operacional [9].

Una política institucional emite lineamientos integrales y necesarios para delimitar aspectos específicos de un proceso, de una necesidad o problemática, además, debe especificar el objetivo institucional y sus implicaciones; estos lineamientos deben formular estrategias que articulen la normatividad vigente en función de la GRD, vista desde un enfoque integral al exterior e interior de la institución, y que involucre todos los actores responsables de la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación en sus dos áreas de responsabilidad. La primera, como lo estipula la Ley 1523 del 2012 en apoyo al SNGRD, como

integrante del CNMD [6], y la segunda en el análisis específico del riesgo dentro de la institución que considere la protección del personal y su infraestructura física para que, en caso de un evento en su área de influencia, la institución disminuya posibles afectaciones para que pueda activar sus capacidades en la protección de la población de acuerdo con el Decreto 2157 del 2017 [10].

En la Figura 1 se puede observar la proyección de la GRD en el EJC enmarcada en el Sistema Integrado de Gestión de Calidad en el macroproceso de gestión de ingenieros, liderado por el arma de ingenieros y delimitado en el proceso de GRD. Con los lineamientos dados en la Ley 1523 del 2012, la estructura del proceso refiere a conocimiento, reducción y manejo de desastres, los instrumentos de planificación necesarios para su desarrollo son directiva estructural, planes, programas y proyectos.

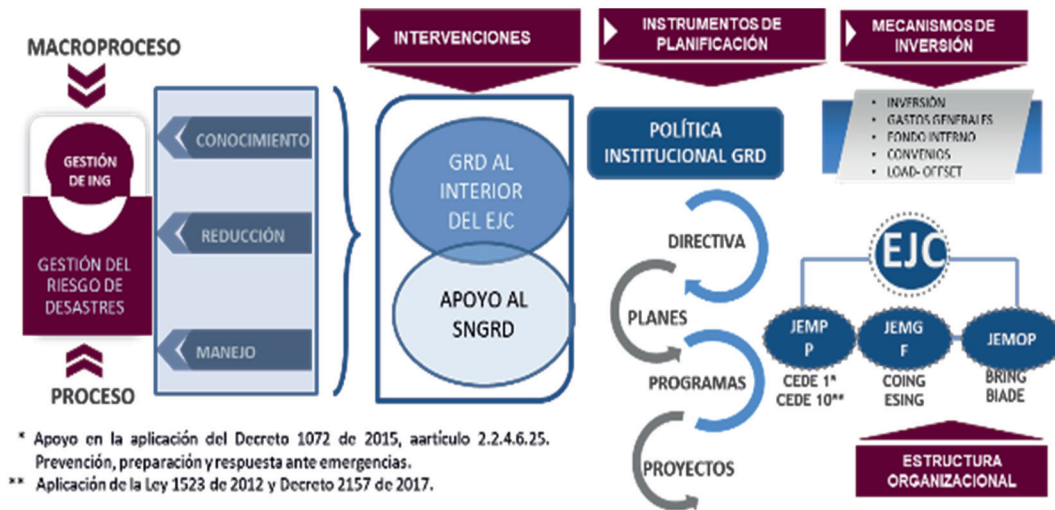


Figura 1: Proyección de la GRD en el EJC

Fuente: elaboración propia.

La proyección es desarrollar la gestión del riesgo de acuerdo con su enfoque por procesos (conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres) en los dos ejes identificados: como integrante del SNGRD y dentro de la fuerza, mediante la activación de

los instrumentos de planeación (directiva, planes, programas y proyectos) y la implementación de los mecanismos de financiación.

En cuanto a la institucionalidad y las similitudes de las Fuerzas Militares, y en un contexto internacional, se tomará como referencia principal la Unidad Militar de Emergencias de España (UME), creada el 7 de octubre del 2005, con el fin de mejorar el sistema de respuesta al estado de emergencia, para lo cual define protocolos de actuación plasmados en el Decreto Real 416 del 2006, que establecen su organización, desarrollo y constitución y facilitan un plan de implantación estatal.

Las Unidades Militares de Emergencias (UME) se organizan en unidades operativas, en las que se destacan los Batallones de Intervención de Emergencias (BIEM), y mantienen una red de apoyo conformado por el Regimiento de Apoyo de Intervención de Emergencias (RAIEM). Los dos están conformados por un comando, plana mayor, compañía de plana mayor y servicios, y se diferencian de las Compañías de Intervención de Emergencias Naturales (CIEN) y la Compañía de Ingenieros (CING), frente a los RAIEM, los cuales están compuestos por grupos de apoyo a emergencias y de intervención en emergencias tecnológicas y medioambientales. Todo esto permite que se genere un empleo efectivo de la fuerza para la atención de emergencias y se desarrollen tareas operativas favorecidas por los mancomunados entre la UME.

Teniendo en cuenta la UME y el contexto nacional se observa una similitud en la información y en el desarrollo de la GRD, desde la capacitación del personal integrante de la fuerza, que tiene por objetivo ampliar las capacidades para la atención de emergencias a escala nacional e internacional, basándose en una institución jerárquica, organizada, con personal, material y equipo disponible para un manejo de desastres eficiente; la única diferencia es que la UME opera a través de las Fuerzas Militares en conjunto y, en Colombia, cada fuerza cuenta con capacidades diferentes para el apoyo al SNGRD.

En términos sectoriales, específicamente en el sector de defensa, la gestión institucional gira en

torno a la misión que se tenga a escala nacional y para ello se generan una serie de políticas, planes, programas, proyectos, recursos y competencias que le permiten articular el accionar institucional en los diferentes niveles territoriales. Esta gestión institucional se realiza con un enfoque sistémico mediante procesos, entendido este como un conjunto de actividades interrelacionadas que se transforman de insumos a productos [11]; a través de este se define el quehacer con líneas de acción propuestas al conocimiento y reducción del riesgo y el manejo de desastres, y que, a su vez, definen subprocesos como la caracterización y el análisis de escenarios de riesgo, medidas correctivas, prospectivas y protección financiera para el caso de la reducción del riesgo y la preparación de la respuesta y recuperación [12].

Cuando un Estado tiene un Ejército y unas instituciones articuladas con capacidades estratégicas puede fácilmente apoyar a las autoridades civiles para mitigar y manejar los problemas de desarrollo, aumentar los flujos económicos y proyectarse como una potencia regional, y como respuesta a los propósitos de las tareas de ADAC [13].

El EJC, además de sus operaciones defensivas, ofensivas y de estabilidad y en cumplimiento del objetivo estratégico 5 del Plan Estratégico Institucional 2019-2022: “Apoyar la protección de los recursos naturales como activos estratégicos de la Nación y la Gestión de Riesgos de Desastres en contribución al Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD)”, desde el Comando de Ingenieros Militares (COING) soporta a las autoridades civiles en caso de emergencia bajo los propósitos de salvar vidas, mejorar la calidad vida, proteger la propiedad pública y privada y recuperar el territorio. Así, desde el 2012 hasta junio del 2020, de acuerdo con los informes estadísticos de la Sección de Gestión del Riesgo (SEGER) [14] se han realizado 442 intervenciones en emergencias y desastres, un promedio de 70 anuales. El 70% de las intervenciones fueron para atender incendios en cobertura vegetal; el 11% por desabastecimiento de agua; el 8,5% debido a inundaciones, avenidas

torrenciales, avalanchas y vendavales; el 4,9% para fenómenos por remoción en masa; el 2,6% en búsqueda y rescate; el 1,8% en administración de alojamientos temporales y el 0,6% para ayuda humanitaria. En lo que toca a obras para reducir riesgo, de 149, el 63% fueron obras de mitigación; el 28% puentes metálicos semipermanentes, y el 8,7% pozos profundos. Finalmente, con la llegada de la pandemia por el COVID-19, en los últimos meses se han realizado 540 intervenciones para la desinfección de unidades militares y 117 como apoyo a municipios.

## TRABAJO DE CAMPO

La recolección de la información se fundamenta en los resultados de la medición de los objetivos estratégicos de la Fuerza, los cuales son administrados y reportados por el Departamento de Ingenieros Militares. Esta información se sustenta con el histórico suministrado por el Comando de Ingenieros (ver Figura 2), donde se evidencia un escaso avance en el conocimiento del riesgo al interior de la Fuerza, esto, debido a que las acciones de conocimiento del riesgo se llevan a cabo de acuerdo con las solicitudes realizadas por las unidades, que son las encargadas de observar en las instalaciones algún daño evidente o una necesidad latente, pero que no obedecen a un plan de conocimiento del riesgo al interior de la Fuerza.

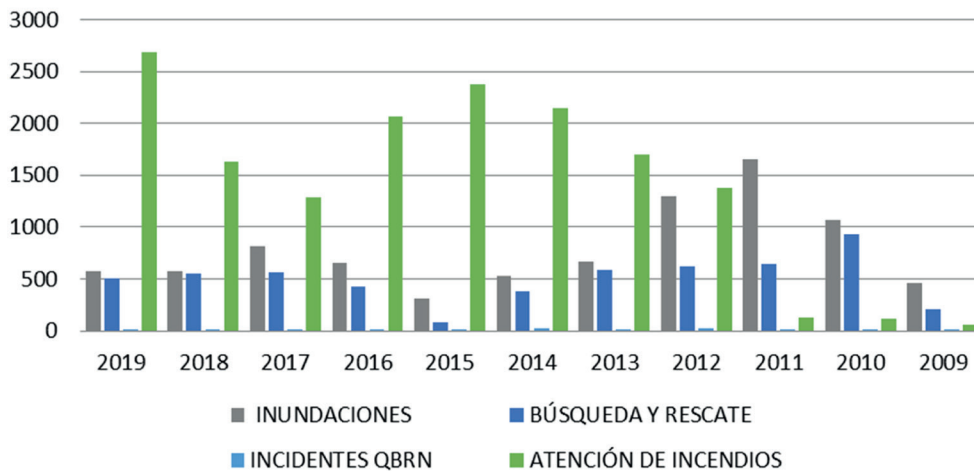


Figura 2: Históricos en manejo de desastres

Fuente: Plan de acción CEDE10.

Así las cosas, en lo que atañe a la reducción del riesgo, no se cuenta con la información suficiente para ser relacionada. Por otro lado, en lo correspondiente a manejo de desastres, se cuenta con información suministrada por el Departamento de Ingenieros, la cual fue recolectada por cuatro programas: Inundaciones, Búsqueda y rescate, Incidentes QBRN y Atención de incendios, las cifras corresponden a los eventos atendidos por el EJC en apoyo al SNGRD. En este punto es

necesario aclarar que cada uno de los programas relacionados conlleva una serie de actividades y capacidades que deben ser desarrolladas por la institución.

De otra parte, con la información recolectada también es posible evidenciar el nivel de alistamiento de las unidades de ingenieros en lo que concierne a los programas evaluados. A este respecto, el promedio obtenido en el alistamiento operacional

relacionado con material y equipo necesarios para la atención de emergencias de salvamento acuático llega solo al 30%, lo que representa un nivel bajo; de hecho, solo una unidad cuenta con el 100% de material y equipo requeridos.

Para la atención de emergencias de búsqueda y rescate el panorama no es más alentador, pues se tiene, en promedio, solo un 40% de alistamiento operacional identificado con material y equipo para la respuesta. En cuanto a la preparación para la atención y control de incendios, el promedio llega al 42% en los 17 batallones de ingenieros a nivel nacional. Cabe anotar que todos los batallones cuentan con algún material para la atención de estas emergencias, razón por la cual no hay porcentajes iguales a cero (0).

Otra variable observada con la información recopilada corresponde al nivel de capacitación y entrenamiento total del personal disponible para la atención de emergencias (salvamento acuático, búsqueda y rescate, incidentes QBRN: terrorismo químico, biológico, radiológico y nuclear y atención de incendios).

En resumen, de acuerdo con los tres procesos de la GRD, y dando cumplimiento a la Ley 1523 del 2012, el EJC ha contribuido solo en un 2% al conocimiento, tarea que ha realizado sin planes, directivas o programas que avalen y hagan seguimiento a esta actividad. Lo anterior implica que solo sea posible obtener información con las solicitudes de las necesidades de las unidades del EJC. en reducción del riesgo se han realizado un aporte del 10% por solicitud de la autoridad civil y en desarrollo de operaciones de ADAC, puesto que el presupuesto es suministrado por la entidad que lo solicita, el EJC apoya con mano de obra y material disponible, y en manejo de desastres el EJC realiza un 88% en apoyo al SNGRD, que se encarga del suministro de recursos y logística para mantener la operación durante la emergencia.

## DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Para identificar la actuación del EJC en la GRD desde su misionalidad, se desarrolla el segundo

objetivo planteado en este artículo, mediante una trazabilidad con la línea base anterior y el marco de referencia, bajo los lineamientos de la Ley 1523 del 2012, frente a las líneas de conocimiento, reducción y manejo del riesgo.

Con relación a los objetivos propuestos en este artículo se concluye que, de acuerdo con los tres procesos de la GRD, dando cumplimiento a la Ley 1523 del 2012, el EJC ha contribuido en un 2% al conocimiento sin planes, directivas o programas que avalen y hagan seguimiento a esta actividad. Según la información de las solicitudes de las necesidades de las unidades de EJC, en reducción del riesgo se ha realizado un aporte del 10% por solicitud de la autoridad civil y como desarrollo de operaciones de ADAC, puesto que el presupuesto es suministrado por la entidad que lo solicita, el EJC apoya con mano de obra y material disponible; en manejo de desastres el EJC realiza un 88% en apoyo al SNGRD, que suministra recursos y logística para mantener la operación durante la emergencia.

Partiendo del diagnóstico expuesto, se desarrollan los lineamientos para la política institucional de GRD para el EJC, aclarando que la base del documento no es una política pública por el alcance que se busca dar y la competencia de quien lo emite, ya que la naturaleza de una política pública requeriría una emisión de tipo técnico, participativo y sectorial, así que el documento es sobre el lineamiento de la política institucional, que permita delimitar las necesidades de la GRD del EJC.

1. Identificación del problema y las necesidades del proceso de GRD en el EJC: es recomendable desarrollar este ítem por medio de un árbol de problema, el cual se toma como insumo para el análisis de causas y consecuencias.
2. Análisis de causas y consecuencias de la problemática identificada.
3. Identificación y análisis de los actores y las responsabilidades de cada uno.

4. Marco estratégico: es necesaria la delimitación de la visión, los principios y los objetivos para la implementación de la política institucional.
5. Estructura programática: reúne los aspectos claves, está definido por ejes y cada uno de los ejes definidos debe incluir meta, estrategias e indicadores, expuestos en la línea base de este trabajo.
6. Implementación de la política: se denomina el día cero del proceso y se relaciona toda la información y las evidencias necesarias para la evaluación y efectividad.
7. Evaluación de la política: hace referencia al sistema de seguimiento estratégico definido para la política, valorando los avances en el objetivo, las actividades desarrolladas, los productos esperados y los resultados.

Con respecto a la estructura programática, la política de GRD del EJC, como mínimo deberá contener cuatro ejes programáticos definidos así:

- Eje I: conocimiento del riesgo al interior de la fuerza.
- Eje II: reducción del riesgo al interior de la fuerza.
- Eje III: manejo de desastres al interior de la fuerza.
- Eje IV: manejo de desastres como apoyo al SNGRD.

Se hace necesario precisar metas, estrategias e indicadores por cada uno de los ejes, entendiendo que las metas deben ser medibles y en lo posible ambiciosas para comprometer a todos los actores identificados e inyectarle presupuesto a este proceso, así mismo, los indicadores deben ser de impacto para la fuerza y el proceso; es una mala práctica limitarse a los indicadores de eficiencia en los que el proceso solo responde sí o no, pero no desarrolla estrategias que cada vez haga más resiliente al EJC.

## CONCLUSIONES

El resultado del desarrollo de los objetivos planteados para la elaboración de una propuesta de la política institucional en el EJC deja en evidencia un vacío con respecto a los mecanismos para responder de manera articulada a los retos normativos de la GRD que exigen la Ley 1523 del 2012 y el Decreto 2157 del 2017, así como para diseñar estrategias para la identificación y caracterización de los escenarios de riesgo presentes, asociados a fenómenos naturales, sicionaturales y antrópicos, y como riesgo futuros, como los derivados del cambio climático, el uso de nuevas tecnologías o lo dinámica biológica que pueden afectar directamente al EJC y su infraestructura física.

En consecuencia, pueden verse afectadas o disminuidas las capacidades de la fuerza para ejercer las funciones de manejo de desastres como apoyo al SNGRD, siendo esta institución fundamental en la primera respuesta por su personal capacitado, infraestructura, logística y despliegue en todo el territorio nacional. Respecto al EJC, se puede ver afectado en el desarrollo de las funciones de la conducción de la guerra, por ejemplo, el sostenimiento, la protección y el movimiento y maniobra, desarrollados por el sistema de ingenieros. En relación con el sostenimiento, puede influir en el apoyo logístico y de abastecimiento en el teatro de operaciones, en el soporte al personal que requiera asistencia y, por supuesto, la atención oportuna de desastres y el apoyo a las autoridades civiles que lo necesiten. En protección, por su relación con la probable afectación de bases y puestos de mando, líneas de comunicaciones, seguridad física, infraestructura crítica y todo lo relacionado con riesgo QBRN. En lo referente a movimiento y maniobra, todo lo concerniente a la vigilancia del área de operaciones con posibles afectaciones a las operaciones y la capacidad de movimiento.

En el EJC, gracias a su experiencia en los últimos diez años, es posible observar que la mayoría de

intervenciones fueron en el manejo de desastres, ya que sus capacidades están en función de la primera respuesta. Sin embargo, el EJC cuenta con inventarios de infraestructura con información relacionada con características tales como tipo de instalación, estado de deterioro, metros cuadrados, vetustez, vida útil y periodicidad de mantenimiento; cabe resaltar que la mayoría tiene más de 50 años de uso y se construyeron antes de la NSR10. También, el Comando de Ingenieros ha realizado la identificación de amenazas y vulnerabilidades, pero no cuenta con una metodología para ampliar esta caracterización en términos del contexto geográficos y de exposición frente a fenómenos naturales, por este motivo, se recomienda consolidar una política institucional que integre la GRD dentro de la fuerza de conformidad con el Decreto 2157 del 2017 y como apoyo al SNGRD. Con una directiva estructural que formule planes, programas y estrategias en cada uno de los procesos, con el fin de gestionar recursos y realizar seguimiento y evaluación a través de indicadores estratégicos que midan y generen impacto.

La GRD se maneja desde las entidades territoriales y locales, pues los entes gubernamentales son los responsables y llamados a incorporar la GRD en sus planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial, pero no todos cumplen con los requerimientos de la Ley 1523 del 2012, que muchas veces se quedan en el papel, otras veces por falta de recursos y la mayoría incorporan la GRD de una forma reactiva después de que se ha sufrido el riesgo, cuando hay pérdida de vidas y recursos. El EJC, al consolidar la propuesta de política institucional en GRD, adquiere capacidades técnicas en conocimiento, reducción y manejo que, por su despliegue, logística, material, equipo, maquinaria y personal calificado puede contribuir en esos lugares donde la presencia del Estado es poca para la caracterización del riesgo y el estudio de la vulnerabilidad, y para prevenir la materialización del riesgo, ya que los datos históricos han demostrado que la mayoría de los desastres ocurren en las poblaciones más vulnerables.

## REFERENCIAS

- [1] UNGRD, “Guía comunitaria para la gestión del riesgo de desastres,” 2013, [En línea]. Disponible: [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_8/Shared%20Content/Gu%C3%ADa%20](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_8/Shared%20Content/Gu%C3%ADa%20). Consultado: julio 31, 2021.
- [2] DNP, Gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático en proyectos de inversión pública. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2019.
- [3] R. H. Sampieri, Metodología de la investigación. Mexico: Mc Graw Hill, 2014.
- [4] Ejército Nacional de Colombia, Mapa estratégico del Ejército Nacional. Bogotá: Ejército Nacional, 2020.
- [5] ONU, Marco Sendai para la reducción de desastres 2015-2030. Sendai, 2015.
- [6] Congreso República Colombia, Ley 1523 del 2012. Bogotá, 2012.
- [7] L. Narvárez, A. Lavell y G. Pérez Ortega, La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos. Lima: Caprade, 2009.
- [8] J. Torres-Melo y J. Santander, Introducción a las políticas públicas. Bogotá: IEMP Ediciones, 2013.
- [9] E. Lahera P. Naciones Unidas, “Política y políticas públicas”. Santiago de Chile, 2004.
- [10] Miniddefensa, Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad. Bogotá: Ministerio de Defensa, 2018.
- [11] Departamento Administrativo República

Colombia, Decreto 2157 del 2017. Bogotá:  
Gobierno Nacional, 2017.

- [12] Icontec. NTC, Gestión del riesgo. 2004.
- [13] R. Vargas, Guía Municipal para la Gestión del Riesgo. (U. N. para la G. del R. de Desastres, Ed.). Bogotá, 2010.
- [14] Ejército Nacional de Colombia, MFRE 3-28 Apoyo de la Defensa de la Autoridad Civil. Bogotá: Ejército Nacional de Colombia, 2017.
- [15] COING Comando de Ingenieros - SEGER, Estadísticas Comando de Ingenieros - SEGER. Bogotá: 2020.
- [16] Ejército Nacional de Colombia, 2020.