



El Ejército Nacional de Colombia frente a la gestión del riesgo de desastres

Luciano Ignacio Saavedra Fino

Trabajo de grado para optar al título profesional:
Curso de Información Militar (CIM)

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”
Bogotá D.C., Colombia

2014

363.348
5119

COMANDO GENERAL FUERZAS MILITARES

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA



EL EJÉRCITO NACIONAL DE COLOMBIA FRENTE A LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

MY. LUCIANO IGNACIO SAAVEDRA FINO

BOGOTÁ, D.C.

Julio 28 de 2014

Introducción

En los últimos años se presentaron desastres de gran magnitud en diferentes partes del mundo que afectaron a una gran cantidad de países. Dos de los casos de mayor impacto fueron el terremoto y posterior tsunami de Japón en marzo de 2011, allí un terremoto con una magnitud de 9,0 Mw, produjo olas de más de 40 metros de altura, condiciones que no se habían previsto. Como consecuencia de este evento, alrededor de 16.000 personas perdieron la vida, de ellos el 92,4% fueron ahogados, el 4,4% aplastados, el 1,1% quemados y el 2% restante por causas diversas, de estas víctimas el 65% eran mayores de 60 años de edad, adicionalmente 3.276 personas permanecen desaparecidas; en cuanto a vivienda 128.753 casas fueron destruidas totalmente y 245.376 quedaron parcialmente destruidas, esto dejó unos daños de 220.000 millones de dólares estadounidenses (Aarup, Aliaga, Elliorr, Yamamoto, & Kodijar, 2012). Dicho monto a una tasa de cambio de \$1.850 por dólar equivalen a \$407 billones, que es más del doble del presupuesto establecido para Colombia en 2014, Ley 1687. Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2014, (2013).

Otro evento importante fue el terremoto de Haití ocurrido el 12 de enero del 2010, con una magnitud de 7 grados, con tres réplicas que oscilaron entre los 5,0 y 6,0 grados; tras este evento, las ciudades más afectadas fueron Puerto Príncipe, Petit Goâve, Grand Goâve y Léogâne, la ciudad de Jacmel y la ciudad de Miragoâne, con un aproximado de 222 mil víctimas mortales, miles de heridos con discapacidades permanentes y alrededor de 1,5 millones de personas sin hogar (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas[UN], 2010).

Como se puede apreciar, los dos países mencionados sufrieron un gran impacto en cuanto a pérdida de vidas humanas e infraestructura afectada, como consecuencia de

fenómenos naturales, la diferencia se encuentra en cómo cada una de estas naciones se prepararon para manejarlos. Mientras en el primer caso el Estado fue el coordinador de todos los esfuerzos para la reconstrucción y estabilización de la infraestructura, en el caso de Haití, como lo indica el (UN, 2010), el Estado se vio tan limitado en sus capacidades y alcances que tuvo que recurrir al apoyo de organizaciones internacionales para atender la situación, inclusive en aspectos de seguridad.

En atención a lo anterior y comprendiendo que el territorio colombiano está expuesto a sufrir eventos naturales que pueden traer como consecuencia desastres, el desarrollo del presente ensayo pretende responder ¿el Ejército Nacional se está preparando para cumplir las responsabilidades que le competen en la gestión del riesgo de desastres?

Se plantea la anterior inquietud teniendo en cuenta dos aspectos, el primero que el país se encuentra expuesto a una serie de características geológicas e hidrometeorológicas que lo hacen propenso a eventos naturales que pueden ocasionar desastres, afectando a la población y sus medios de vida. El segundo, que el Ejército hace parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre SNGRD, cuenta con los medios logísticos para apoyar a la población en emergencias y que el país debe optimizar sus recursos para gestionar adecuadamente los riesgos a los que se encuentra expuesto.

El desarrollo del presente ensayo, se inicia con una breve presentación de las características geológicas e hidrometeorológicas, que hacen que el territorio colombiano sea vulnerable a desastres, adicionalmente, se presenta una reseña histórica con los desastres más relevantes y posteriormente se consideran cuatro momentos, que son: (a) identificar las responsabilidades del Ejército en el SNGRD; (b) investigar al interior del

Ejército qué normas se han emitido para cumplir con las responsabilidades asignadas como parte del SNGRD; (c) verificar cómo se ha aplicado la normatividad nacional y la emitida por el Ejército en la preparación para el manejo de desastres en el marco del SNGRD y (d) verificar cómo se aplica la coordinación interagencial en la preparación para la gestión del riesgo de desastres. Para lo anterior, se realizó una revisión documental de fuentes como: disposiciones legales en Colombia sobre el tema, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, documentos del Ministerio de Defensa Nacional, información del Ejército Nacional, informes de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres UNGRD, entre otros; adicionalmente se cuenta con las observaciones realizadas en el desarrollo de dos simulacros de orden nacional desarrollados en 2014.

Palabras clave: Gestión del Riesgo de Desastres, Colombia, tsunami terremoto, inundación, cambio climático, medio ambiente.

Características del territorio nacional respecto a riesgos y desastres

Las condiciones del territorio colombiano hacen que éste sea vulnerable principalmente a eventos como deslizamientos, sismos, inundaciones, avenidas torrenciales, erupciones volcánicas, vendavales e incendios (Banco Mundial, 2012).

El territorio colombiano se ubica en el punto de convergencia de las placas de Nazca, Sur América y el Caribe, lo que se implica una alta complejidad tectónica con una alta actividad sísmica y volcánica. En línea con lo anterior, sus características topográficas como lo son el sistema de cordilleras que se ramifican de los Andes, la selva amazónica y las extensas llanuras de su costado oriental, así como los valles interandinos, sumado a la acción de agentes de tipo antrópico, biológico y de orden meteorológico propios de las condiciones climáticas de la zona ecuatorial, hacen de

Colombia un terreno propenso a eventos severos de erosión, deslizamientos, crecientes torrenciasles, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones e incendios forestales (Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Económica para América Latina y el Caribe [BID y CEPAL], 2009).

Para tener claro el nivel de amenaza sísmica que se presenta en Colombia, es preciso considerar la figura 1.

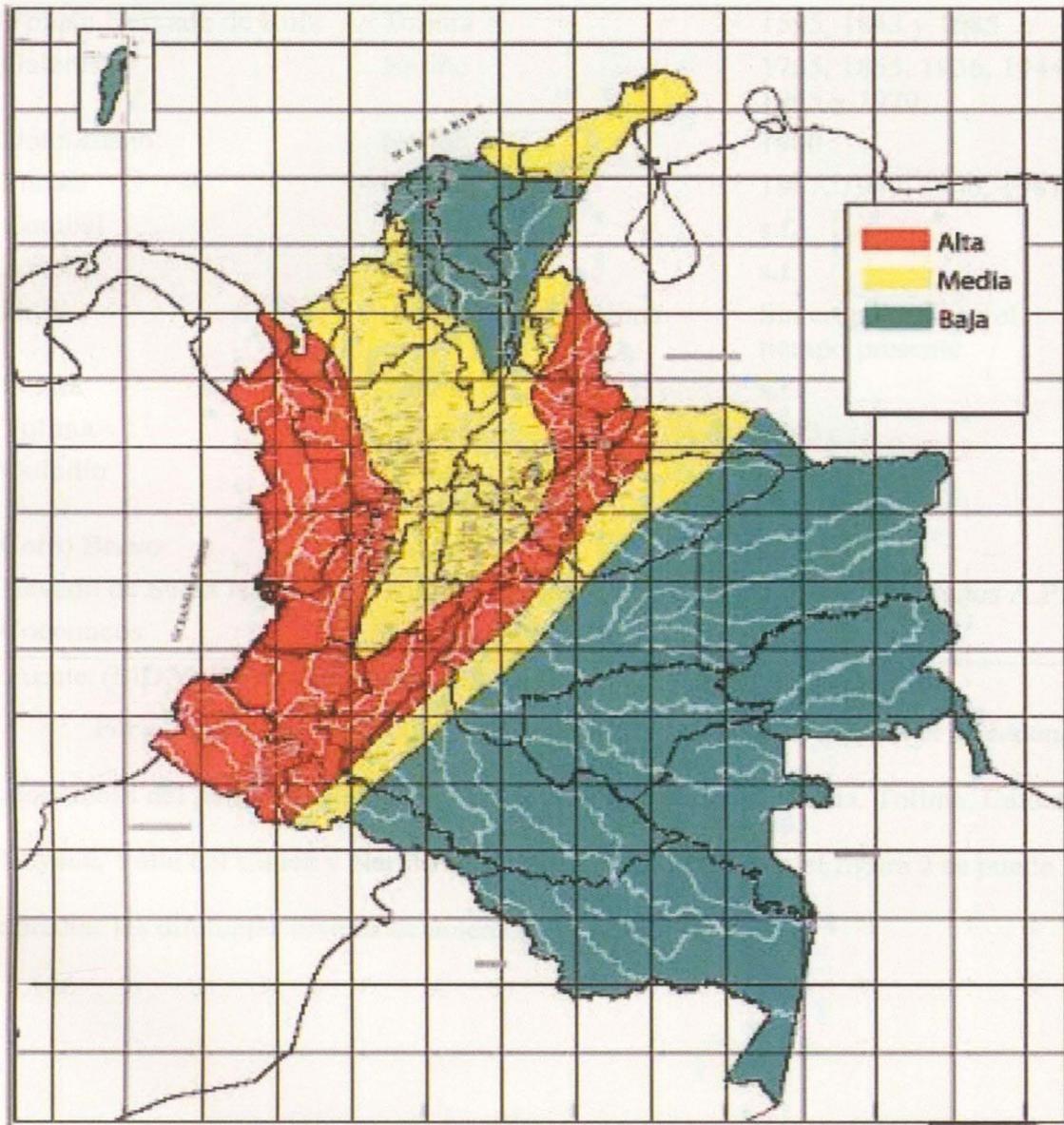


Figura 1. Mapa de amenaza sísmica en Colombia Ingeominas 1997 (Servicio Geológico Colombiano).

Respecto a la amenaza volcánica, Colombia cuenta con una serie de volcanes activos o potencialmente activos ubicados a lo largo de la cordillera central del país, como se presentan a continuación.

Tabla 1

Principales volcanes del territorio colombiano

Nombre	Localización	Eventos recientes
Volcán Nevado de Ruíz	Tolima	1595, 1843 y 1985
Galeras	Nariño	1785, 1865, 1936, 1944, 1965 y 1970
Doña Juana	Nariño	1900
Puracé	Cauca y Huila	1827, 1949, 1900, 1941
Cumbal	Nariño	s.f.
Azufral	Nariño	s.f.
Huila	Hula, Cauca y Tolima	Sin erupciones en el tiempo presente.
Sotará	Cauca	s.f.
Tolima	Tolima	1943
Quindío	Quindío, Tolima, Risaralda	s.f.
Cerro Bravo	Caldas	s.f.
Nevado de Santa Isabel	Tolima, Caldas y Risaralda	7.000 y 3.000 años A.P.
Coconucos	Cauca y Huila	s.f.

Fuente: (BID Y CEPAL, 2009, pág. 42).

Por otro lado las zonas más propensas a deslizamientos son las de la cadena montañosa del país, especialmente los departamentos de Antioquia, Tolima, Caldas, Boyacá, Valle del Cauca y Nariño (BID Y CEPAL, 2009). En el figura 2 se puede apreciar los diferentes niveles de amenaza a lo largo del país.

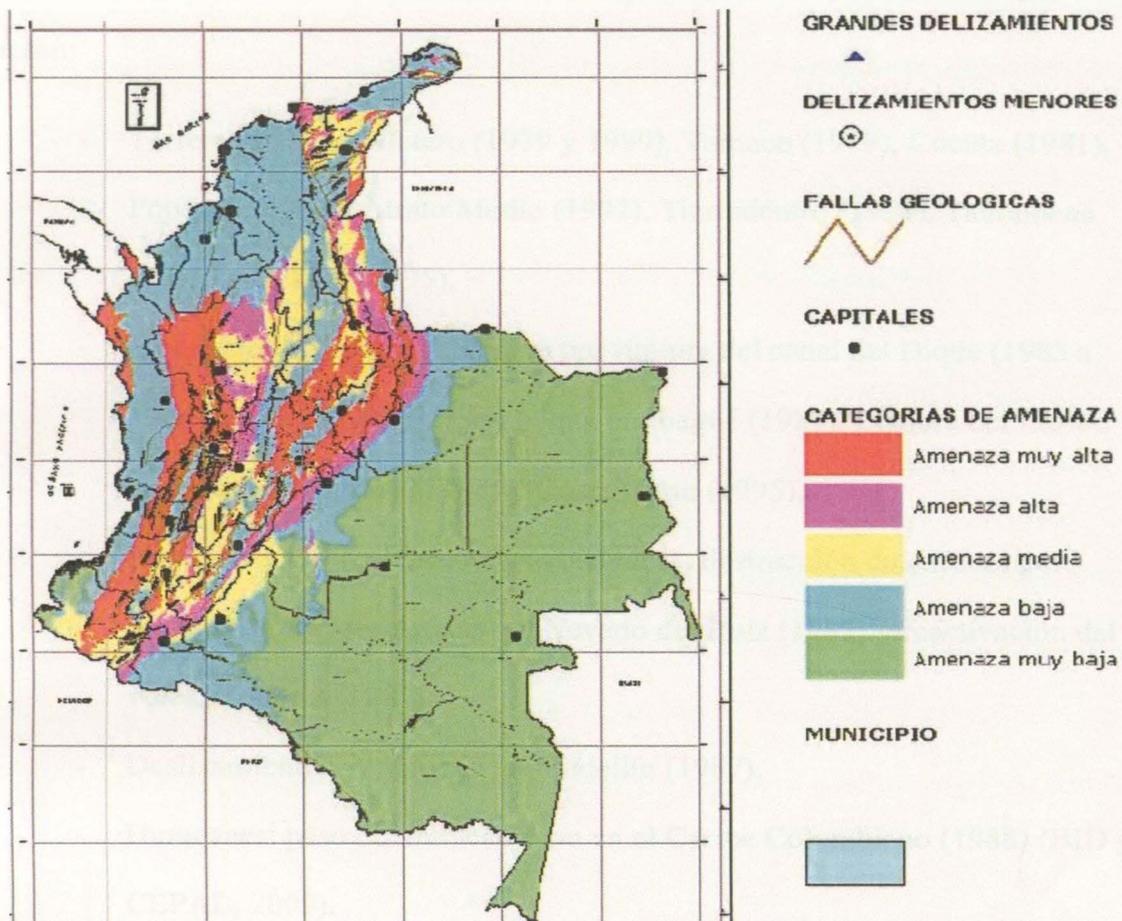


Figura 1. Amenaza de deslizamientos en Colombia (BID y CEPAL, 2009, pág. 54)

Momentos históricos de desastres ocurridos en Colombia

En el ejercicio de recopilar información sobre la historia de los desastres naturales en Colombia, se reporta que una de las grandes debilidades es la falta de información y registros en cuanto al impacto en comunidades y ecosistemas, también sobre la ayuda estatal y social frente a los mismos, lo que aumenta el nivel de vulnerabilidad ya que se hace muy difícil lograr un proceso de aprendizaje frente a lo sucedido, desperdiándose de esta forma las lecciones aprendidas en los éxitos y fracasos anteriores, razón por la cual cada vez que ocurre un evento se tienen que reinventar los procesos de rehabilitación y reconstrucción (BID y CEPAL, 2009).

Los principales desastres mayores ocurridos en Colombia entre 1979 y 2002 fueron:

- Terremotos: Eje cafetero (1979 y 1999), Tumaco (1979), Cúcuta (1981), Popayán (1983), Atrato Medio (1992), Tierradentro (1994), Tauramena (1995) y Calima (1995).
- Inundaciones: sur del Atlántico por ruptura del canal del Dique (1983 a 1984), creciente del río Combeima en Ibagué (1987), Llanura del Caribe por emergencia invernal (1988) y Costa Norte (1995).
- Erupciones y/o reactivaciones volcánicas: destrucción de Armero por erupción del cráter Arenas del Nevado del Ruíz (1985) y reactivación del volcán Galeras (1989).
- Deslizamientos: Villatania en Medellín (1987).
- Huracanes: paso del huracán Joan en el Caribe Colombiano (1988) (BID y CEPAL, 2009).

De manera más precisa, en la tabla 2 se resumen los impactos que han dejado los eventos naturales ocurridos en Colombia entre 1900 y 2011.

Tabla 2

Impactos de desastres naturales en Colombia, 1900 a 2011

Tipo de evento	Número	Muertos	Población afectada
Terremotos	23	3.593	1.409.068
Inundaciones	35	1.685	6.940.970
Deslizamientos	37	2.848	31.961
Erupciones volcánicas	11	22.826	56.964

Fuente: (BID y CEPAL, 2012, pág. 219).

Ante situaciones de desastres como las anteriores, el Estado colombiano se ha visto en la obligación de tomar medidas significativas para hacerles frente, como lo fue la creación del Fondo Nacional de Calamidades en 1984 después del terremoto de Popayán, el surgimiento del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en respuesta al evento de la avalancha del Volcán del Nevado del Ruiz ocurrida en noviembre de 1985 y el nuevo modelo de gestión del riesgo desarrollado luego de la ola invernal de 2010 – 2011 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2012).

En cuanto a las pérdidas, en los casos de terremotos se estimaron las siguientes para cada uno de los años \$29.900 millones Popayán 1983, \$34.940 millones Armero 1985, \$30.833 millones Atrato Medio 1992, \$124.176 millones en Tierradentro 1994 y \$2,8 billones Eje Cafetero 1999 (BID y CEPAL, 2009), estos eventos pueden afectar la estabilidad financiera del país.

Otro evento significativo fue el Fenómeno de la Niña entre 2010 y 2011, catalogado como uno de los más fuertes en su género el cual, dejó daños por \$11,2 billones, siendo los sectores más afectados el de hábitat con el 44% y dentro de este la vivienda con el 38% del total de daños; le siguió el sector de infraestructura con el 38%. Por pérdidas o ingresos dejados de percibir se estimaron por \$ 2,1 billones corrientes, de los cuales 31,9% corresponden al sector agropecuario, el 36.3% a minería principalmente al sector carbón. Estas pérdidas se presentan como aparentes debido a que corresponden a los ingresos dejados de percibir, pero, es de aclarar que no se afectaron las reservas de carbón (BID y CEPAL, 2012).

Finalmente, el total de afectados por este fenómeno fue de 2,27 millones de personas en todo el territorio nacional, con un total de 5.700 viviendas colapsadas y más

de 341.000 averiadas; a nivel de infraestructura se afectaron 751 vías, más de 60 puentes vehiculares y 134 peatonales, alrededor de 300 sistemas de acueducto y alcantarillado, así como alrededor de 1.000 centros educativos, de salud y comunitarios en todo el país (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2011).

Ante este hecho el Gobierno Nacional reconoció no contar con las facultades ordinarias ni los recursos necesarios para dar solución a los impactos generados por el Fenómeno de la Niña, siendo los recursos del Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres completamente insuficientes, razón por la cual declaró la situación de desastre nacional y estado de emergencia económica, social y ecológica. Posteriormente, con la promulgación de 44 decretos orientados a la intervención de la emergencia declarada, se definieron acciones y estrategias en diferentes fases que implicaron acciones tanto del sector público y privado (DNP, 2011).

Estas condiciones del territorio nacional requieren de una preparación constante para afrontar posibles desastres, razón por la cual el Ejército Nacional debe tener claridad sobre cuáles son las responsabilidades que le competen para actuar en la gestión del riesgo de desastres.

Responsabilidades del Ejército en el SNGRD

Como consecuencia de las dificultades vividas ante el Fenómeno de la Niña 2010 -2011, se formuló la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y estableció el SNGRD, que busca fortalecer los instrumentos de coordinación entre las entidades, también adoptó el nuevo paradigma de que el desastre es la consecuencia de un riesgo no manejado o mal manejado, por lo cual, se da una mayor prioridad a las acciones encaminadas a la reducción del riesgo de desastres, enfocando las labores a reducir el nivel de vulnerabilidad ante amenazas (CR, 2012).

La Ley 1523; Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (2012), dispuso las siguientes obligaciones que lo competen al Ejército Nacional: designó al Ejército Nacional como parte del Comité Nacional para el Manejo de Desastres y en consecuencia parte del SNGRD; el Ejército como entidad de orden nacional debe gestionar las de partidas presupuestales para la ejecución de labores relacionadas con el conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastres; como entidad pública que ejecuta obras civiles tiene la responsabilidad de realizar análisis y estudios de riesgo que se puedan derivarse de la ejecución de las mismas, diseñando e implementando medidas de reducción del riesgo, así como planes de emergencia y contingencia; como complemento de lo anterior, el Ejército debe estar atento a suministrar la información que se requiera para que la UNGRD, pueda alimentar el sistema nacional de información en gestión del riesgo.

Política para el Sector Defensa en Gestión del Riesgo de Desastres

Considerando los esfuerzos que le competen al Sector Defensa en materia de prevención, manejo y gestión del riesgo, el Ministerio de Defensa Nacional [MDN] (2013) diseñó la Política Sectorial en Gestión del Riesgo PSGR la cual adoptó con la Resolución 10043 de 2013, en ella da las instituciones y lineamientos para enfrentar los nuevos retos relacionados con la generación de capacidades conjuntas en cuanto a desarrollo de tecnología, coordinación, diseño y ejecución interinstitucional de protocolos, líneas de investigación, capacidad de respuesta, entre otras, para que su labor sea exitosa.

En este sentido, la PSGR contempla una serie de objetivos, estrategias, pilares y principios por los cuales se deben regir sus acciones en materia de gestión y prevención del riesgo (MDN, 2013).

Los objetivos propuestos por la PSGR para las entidades que hacen parte del sector se son: implementar la Política de Gestión del Riesgo de Desastre al interior del Sector, desarrollar mecanismos de integración, cooperación y coordinación para la gestión del riesgo de desastres, mantener las capacidades de las Fuerzas y Entidades del Sector para el apoyo a la gestión del riesgo de desastres, facilitar la cooperación internacional, construir doctrina al interior del sector para la GRD y finalmente apoyar los procesos de conocimiento, la reducción del riesgo y el manejo de desastres del SNGR. (MDN, 2013).

Directiva Permanente 136 de 2012 del Comando General de las Fuerzas Militares

Buscando definir de manera más precisa la participación de las Fuerzas Militares en la prevención y atención de desastres, el Comando General de las Fuerzas Militares expidió la Directiva Permanente No 136 de 2012. En dicho documento se establece como misión general lo siguiente:

El Comando General de las Fuerzas Militares por intermedio de las Fuerzas: Ejército Nacional, Armada Nacional y Fuerza Aérea Colombiana a partir de la fecha implementa planes de gestión del riesgo para priorizar, programar y ejecutar acciones en el marco de los procesos del manejo del desastre, como también en coadyuvar en la reconstrucción y rehabilitación del área afectada. (Comando General de las Fuerzas Militares, 2012, p. 4).

Con base en las características, geológicas, topográficas e hidrometeorológicas, las directrices dadas por el Gobierno Nacional, el Ministerio de Defensa Nacional y el Comando General de las Fuerzas Militares, el Ejército Nacional debe proponer un marco normativo que le permita atender de manera óptima las responsabilidades que se derivan, aspectos que se presentan a continuación.

Normatividad emitida por el Ejército Nacional en cumplimiento de las responsabilidades asignadas dentro del SNGRD

A continuación se presentan las principales normas emitidas por el Ejército Nacional para la gestión del riesgo de desastres.

Manual de Campaña del Ejército Nacional

En el Manual de Campaña del Ejército Nacional, se hace referencia al papel del Ejército en operaciones de socorro en casos de desastre y urgencia, siendo la finalidad de sus acciones aliviar el sufrimiento e impedir la pérdida de vidas humanas y la propiedad. A pesar de que son otras las entidades encargadas de la coordinación de operaciones de socorro, en este documento se especifica que el Ejército Nacional puede actuar de manera inmediata, por cuanto tiene la capacidad y recursos necesarios para movilizarse de manera rápida en cualquier ambiente de la geografía nacional. Igualmente, entre de las acciones que establece está la de ofrecer apoyo en el transporte, en recursos logísticos, extracción y evacuación de víctimas, establecimiento de comunicaciones de emergencia y el desarrollo de operaciones de apoyo de sanidad y reparaciones de emergencia de instalaciones de importancia vital ([EJC]).

Dentro de las misiones particulares que le asigna a la Jefatura de Ingenieros están: (i) la elaboración de directrices para la actuación de Unidades Militares frente a fenómenos climáticos y para hacer frente a situaciones de emergencia en el territorio nacional; (ii) programación de visitas para prestar asesoría y capacitación en atención de emergencias; (iii) recopilación de información referente a afectaciones e impacto de los apoyos de las Unidades Militares en situaciones de desastre; y (iv) realización de recomendaciones técnicas para instalaciones militares y otras áreas de operaciones considerando alertas tempranas por distintos fenómenos naturales (EJC, 2011).

Creación Dirección de Gestión del Riesgo de Desastres DIGER

Mediante disposición 0033 de septiembre de 2009 se dio origen a la Dirección de Gestión del Riesgo para la Prevención de Desastres y Consolidación, hoy DIGER, cuyo propósito es: "...orientar y contribuir a todas las unidades militares de la Fuerza para el conocimiento, reducción y manejo del riesgo como apoyo al Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres para las comunidades vulnerables a nivel Nacional" (Jefatura de Ingenieros[JEING], 2012)

Creación del Batallón de Atención y Prevención de Desastres

Por otro lado, considerando la necesidad de mejorar la capacidad de respuesta y acción del Ejército Nacional ante eventos de desastres y para atender a la población civil afectada por desastres, a través de la Resolución Ministerial 3725 de septiembre de 2009 fue creado el Batallón de Prevención y Atención de Desastres No. 80 "Brigadier General Álvaro López Vargas" BIADE (EJC, 2014). Esta unidad hace parte de la Brigada Especial de Ingenieros Militares, y tiene la misión de prestar ayuda médica y humanitaria inmediata a personas afectadas por desastres naturales. Dicho batallón se compone de cuatro que son: (i) la de manejo de elementos nucleares, biológicos, químicos y radiológicos - NBQR, la cual cuenta con expertos en explosivos y técnicos en sustancias químicas; (ii) la de construcciones, con personal operador de maquinaria pesada, expertos en obras, plomería, electricidad y con cursos de búsqueda y rescate en estructuras colapsadas - BREC; (iii) el de atención inmediata, quienes también cuentan con capacitación en rescate BREC, maniobra de botes, mecánica de motores, así como atención en incendios forestales y (iv) la de sanidad, que se activa en caso de un evento especial, cuenta con personal paramédico. Esta unidad militar tiene la capacidad y destreza de atender a la población civil afectada por terremotos, incendios forestales, inundaciones, deslizamientos de tierra y vendavales, entre otros (Vargas, 2010).

Directiva Transitoria 0021 de 2011

En este documento, que tiene como asunto “Ejecución proyecto plan de consolidación 2011 y gestión del riesgo para la atención de desastres en el Ejército”, se hace referencia al papel del Ejército en la ejecución de obras civiles en lugares de difícil acceso, con problemas de orden público, en los cuales es escasa la participación de los agentes locales, regionales e institucionales en la prevención, análisis de vulnerabilidad y gestión del riesgo. En este sentido, se menciona la asignación de recursos al Ejército Nacional como aportes de inversión por valor de 75 mil millones de pesos a través del documento Conpes 3460, para la planeación y ejecución de 37 proyectos de infraestructura en lugares alejados y vulnerables. En relación con esto se menciona la importancia de la Dirección de Atención y Prevención de Desastres de las Fuerzas Militares de la Jefatura de Ingenieros, que hace uso de sus profesionales como unidades de apoyo en la atención de desastres gracias al entrenamiento especial y los conocimientos al respecto (EJC, 2011).

Directiva permanente 0037 de 2014

Define como finalidad la de emitir directrices para integrarse a los procesos que rigen la gestión del riesgo en el marco de la ley 1523 de 2014, garantizando un manejo adecuado de los recursos para el apoyo a la población afectada por desastres, fortalecer la participación del Ejército en los consejos territoriales, contribuyendo al desarrollo integral del hombre.

Para el propósito anterior, en la directiva 0037 se dan instrucciones a las Jefaturas del Comando del Ejército para que se coordinen y actúen en eventos de desastre, de la misma forma se dan órdenes a la unidades operativas mayores y menores, para que se articulen con las autoridades territoriales con el fin de que estén preparadas para actuar ante un desastres (EJC, 2014).

Adicionalmente, el Ejército considerando la necesidad de contar con una herramienta para la estructuración organizacional al interior de las instalaciones militares en relación con la prevención y atención en desastres, la Jefatura de Ingenieros dispuso la versión preliminar del documento titulado: *Guía para la elaboración de planes de emergencia y contingencia para instalaciones militares*, con la cual se busca facilitar la actualización de los planes de emergencia y contingencia de las instalaciones militares, orientando acciones que permitan minimizar los riesgos y reducir al máximo las pérdidas que se pudieren presentar ante situaciones de emergencia. En dicho documento se orienta sobre cuatro puntos principales que son: análisis de riesgo, esquema organizacional para la atención de emergencia, planes de contingencia y programas de capacitación (JEING)

Plan de contingencia Ejército Nacional

Con la participación de diferentes dependencias y unidades el Ejército Nacional ha diseñado un plan de contingencia orientado a atender cualquier situación de desastre, el cual contempla: movilización aérea del personal de sanidad y evacuación de heridos, coordinación para el traslado de personal y material, coordinar la atención en primeros auxilios psicológicos, planear para brindar colaboración en actividades de rescate y evacuación de víctimas, coordinación con el Batallón de Transportes para traslado de personal, insumos y materiales y finalmente todo esto en el marco de la protección a la población civil garantizando el orden público (EJC, 2010).

En el plan anterior, para el trabajo de comunicaciones en el manejo de la crisis en situación de desastre, el Ejército tiene un procedimiento paralelo para mantener comunicación entre el comando superior y unidades subalternas, el cual indica que debe contemplar medios de comunicación con los consejos departamentales, distritales y municipales, de gestión del riesgo, departamentos de policía y otros agentes. Esto ante

el colapso eventual de sistemas de comunicaciones como teléfonos fijos y celulares, para lo cual el Ejército cuenta con un sistema de teléfonos microondas, radios de frecuencia VHF y HF (EJC, 2010).

Se puede apreciar que el Ejército Nacional, tiene claridad sobre las características del territorio nacional que lo hacen propenso a eventos naturales que se pueden convertir en desastres, ha interiorizado la normatividad y con base en esta construye sus propios reglamentos, adicionalmente, ha evolucionado para responderle a la población colombiana ante eventos desastrosos.

Aplicación de la normatividad nacional y la emitida por el Ejército Nacional en el SNGRD

Respeto a la relevancia de las Fuerzas Armadas de Colombia en la gestión del riesgo de desastres, el (BID y CEPAL, 2009), menciona que las mismas han resultado muy útiles en casos de grandes desastres gracias a su capacidad logística frente a la crisis de capacidad de otros organismos operativos como la Defensa Civil, Cruz Roja, Bomberos y entidades locales en trabajos de rescate, movilización de la población en situaciones de evacuación, aislamiento, seguridad y en la construcción de obras.

Como ya se mencionó, en cumplimiento de las obligaciones que confiere la ley, el Ejército Nacional dio origen a diferentes organismos tales como el DIGER y BIADE, por medio de los cuales se busca conocer y reducir el riesgo y estar preparado para manejar posibles desastres.

Por su parte, en la página web de la institución se publican los trabajos realizados por estos organismos. Se visibilizan trabajos relacionados con obras civiles, ayudas humanitarias, elaboración de documentos técnicos, capacitaciones, convenios y enlaces institucionales.

En cuanto a obras civiles, entre el año 2012 y 2013 la JEING Instaló 20 puentes militares en diferentes departamentos del territorio nacional, los cuales, beneficiando a la población civil afectada. En la tabla que se presenta a continuación de detalla la ubicación de estas obras, el valor de la misma, longitud, capacidad y número de habitantes beneficiados.

Tabla 3

Puentes entregados por la JEING entre el 2012 y 2013

Ubicación	Cant. Benef.	Valor de la obra	Longitud (metros)	Cap. (ton.)	Fecha de entrega
Magdalena, Aracataca, rio Sevilla	120.000	\$ 1.594.385.473	51,85	52	Ene-03-2012
Manizales, Villamaría	4.600	\$ 508.385.473	30,5	52	Dic-22-2011
Bolívar, Mahates	25.000	\$ 326.708.378	27,45	45	Mar-06-2012
Bolívar, Carmen de Bolívar	20.000	\$ 408.385.473	27,40	45	Feb-27-2012
Arauca, Tame, Vereda Libera	60.000	\$ 1.743.245.000	64,05	50	May-18-2012
Cundinamarca, Sasaima	5.000	\$ 508.385.473	33,55	52	Mar-23-2012
Caquetá, Puerto Rico	125.000	\$ 1.900.345.473	67	52	Ago-20-2012
Santander, Puente Nacional	14.500	\$ 1.332.245.000	48,78	52	Jun-30-2012
Norte de Santander, Gramalote	5.200	\$ 609.999.977	36,60	52	Ago-10-12
Cesar, La Gloria	1.800	\$ 2.509.572.000	45,75	60	Jul-24-2012
Boyacá, Jenesano, vereda Caicedo	4.300	\$ 1.594.385.473	51,85	52	Nov-6-2012
Boyacá, Jenesano, vereda Solares	18.000	\$ 986.385.473	24,40	52	Sep-24-2012
Córdoba, Sahagun	110.000	\$ 640.150.473	18,3	50	Dic-02-2012
Boyacá, Moniquirá, vereda Pueblo Viejo	3.500	\$ 1.607.350.000	51,85	45	Dic-26-2012
Boyacá, Puerto Boyacá, río Ermitaño	45.000	\$ 694.710.853	51,85	52	Mar-21-2013
Boyacá, Muzu, vereda La Vega	50.000	\$ 816.770.947	61	45	May-08-2013
Boyacá, Labranza Grande	5.500	\$ 667.220.000	45,73	52	Jun-05-2013
Atlántico, Juan de Acosta	25.000	\$ 489.848.192	33,54	52	Jun-12-2013
Antioquia, Turbo	8.000	\$ 531.249.475	39,65	52	Oct-23-2013
Santander, Macaravita	14.000	\$ 326.708.378	27,45	52	Nov-08-2013

Fuente: (JEING, 2014).

En el Informe de Gestión 2013 (Dirección de Gestión del Riesgo[DIGER], 2013), se presenta un balance claro de los trabajos realizados en dicho año. Además de la construcción e instalación de las obras arriba mencionadas, el Ejército Nacional también realizó labores de rehabilitación de vías secundarias y terciarias, así como limpieza y mantenimiento de canales y conformación de jarillones con el fin de mejorar la movilidad de la población, su seguridad y calidad de vida. En este tipo de trabajos se

emplearon alrededor de \$ 4.418 millones en 18 departamentos de país, de los cuales, los más beneficiados fueron Antioquia, Atlántico, Córdoba y Santander.

Considerando que las ayudas humanitarias se constituyen en actividades indispensables para permitir a las comunidades reestablecer las condiciones mínimas de después de un desastre, durante el 2013 el Ejército Nacional desarrolló actividades mediante las cuales se entregaron más de 126.000 kits de aseo, noche, raciones y otros en todo el territorio nacional, en comunidades o poblaciones afectadas por desastres (DIGER, 2013).

Por otro lado, respecto a la atención de desastre, el Ejército ha realizado otras actividades como se expone a continuación:

En la atención de desastres el Ejército Nacional ha realizado apoyos importantes con el Batallón de Atención de Desastres No. 80 “Brigadier General Álvaro López Vargas” (BIADE) y los pelotones de Atención y Prevención de Desastres en los eventos presentados en el territorio nacional, realizando actividades de búsqueda y rescate, trabajos generales de Ingenieros, apoyo en el control de incendios, entre otros (DIGER, 2013).

Adicional a lo anterior, entre los trabajos más destacados ante riesgos y desastres, están las labores realizadas entre el 2010 y 2011 ante la ola invernal. Al respecto, en el periódico El Tiempo se publicó el artículo titulado “Soldados: entre la guerra y los desastres naturales”, en el cual se documenta el trabajo llevado a cabo por el Batallón de Atención y Prevención de Desastres:

Durante el 2011, los militares atendieron las emergencias registradas en Manizales, la Costa y el norte de Bogotá. En esas zonas construyeron jarillones para proteger a los afectados por el invierno, levantaron en tiempo record 150 albergues temporales y construyeron puentes peatonales

transitorios en Puerto Salgar y Útica [...] Una de sus máximas pruebas fue la atención de los afectados por el terremoto de Haití en el 2010, donde estuvieron cuatro meses y realizaron 17.800 consultas externas y 47.937 procedimientos quirúrgicos (Nullvalue, 2012).

Entre los trabajos realizados durante el 2014, está la participación del Ejército en la respuesta a la emergencia en los departamentos de la Guajira, Magdalena y Casanare por desabastecimiento de agua, la campaña de vacunación llevada a cabo, con el fin de evitar la proliferación de enfermedades a causa de las malas condiciones de higiene presentadas en ciertos municipios a causa de la falta del recurso hídrico. Igualmente, el Ejército, junto con otros organismos, dispuso de 10 plantas potabilizadoras de agua con el fin de abastecer a las poblaciones del líquido vital. Otros trabajos realizados fueron el suministro de kits y atención sanitaria a través de brigadas de salud, beneficiando a más de 1.800 personas (Giraldo, 2014).

También participó en la búsqueda y rescate de desaparecidos en el derrumbe de la mina en Santander de Quilichao, en la cual intervinieron ingenieros militares del Batallón de Atención y Prevención de Desastres No. 80 en conjunto con tropas de la Tercera División del Ejército. Respecto a las labores realizadas en este caso se expone:

Durante tres días dos Oficiales, dos Suboficiales, 38 Soldados y 6 caninos, entrenados en atención de emergencias han desarrollado operaciones de excavación mecánica, excavación manual y avistamiento sobre máquinas, acción que evita que los cuerpos sean desmembrados, para la recuperación de un gran porcentaje de los reportados como desaparecidos (...) Las labores de rescate se han realizado de manera coordinada y complementaria con organismos de socorro pertenecientes a la Policía Nacional, Defensa Civil y Cuerpos de Bomberos, entre otros (JEING, 2014).

En cuanto a su labor de conocimiento del riesgo, las destrezas del Ejército Nacional se han ampliado gracias a la capacitación personal con el fin último de actualizar conceptos relacionados con la ley 1523; asimismo, los 15 pelotones de Atención y Prevención fueron capacitados en entidades tales como Cruz Roja, Servicio Nacional de Aprendizaje y Fondo de Prevención y Atención de Emergencias. Sumado a lo anterior, durante el 2013 varios batallones realizaron actividades de demostración de capacidades en atención y prevención de desastres en países como Brasil e Israel. Finalmente, se destacó la participación en el Taller de Elaboración de Mapas de Riesgo y Desastres Naturales para Mitigación Anticipada llevado a cabo en Chile (DIGER, 2013).

Cabe resaltar que los casos de desastre documentados en el presente ensayo, que ha atendido el BIADE, corresponden a situaciones de carácter local, que requieren una capacidad limitada para su atención, con excepción del fenómeno de la niña 2010 – 2011. Estos desastres tienen características diferentes de los que se pueden generar por erupciones volcánicas o terremotos cercanos o en centros densamente poblados, para la atención de estos eventos como se requeriría del concurso a gran escala de unidades militares, de policía y de instituciones del Estado en un esquema de cooperación interagencial profundo, lo que implicaría la activación del plan de contingencia del Ejército, reseñado en párrafos anteriores.

Coordinación interagencial en la preparación para la gestión del riesgo de desastres

La coordinación del Ejército Nacional con otras instituciones en cuanto a la gestión del riesgo de desastres se pudo apreciar en la atención de los eventos presentados anteriormente, adicionalmente se puede observar que el Ejército se está preparando para atender desastres de gran envergadura que requerirían de la

participación de entidades a nivel nacional. Esta preparación se está realizando con la participación en los simulacros de nivel nacional, los cuales tienen como finalidad fortalecer la capacidad del SNGRD, a través de la recreación de escenarios de emergencia y respuesta coordinada, con la participación de entidades de nivel nacional, regional y local.

En el marco anterior, en el presente año se han realizado dos simulacros de gran importancia; el primer lugar está el “I Ejercicio de simulacro binacional Colombia-Ecuador ante sismo y tsunami de origen cercano en la frontera colombo-ecuatoriana”, llevado a cabo el 6 de febrero y “El ejercicio de simulacro ante erupción Volcán Cerro Machín” en el departamento de Tolima.

En el simulacro binacional Colombia-Ecuador participaron los departamentos del Naríño, Cauca y Valle del Cauca del territorio nacional; y las provincias de Esmeraldas, Imbabura y Carchi del territorio ecuatoriano. En este ejercicio actuaron más de 25 entidades nacionales como: la Cancillería, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Minas y Energía, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional, Armada Nacional, Policía Nacional, Fuerza Aérea Colombiana, Ecopetrol, Dirección Nacional de Bomberos de Colombia, Instituto Colombiano Agropecuario, Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, entre otros.

Al nivel nacional el objetivo de la mencionada actividad fue:

Fortalecer la capacidad de respuesta del SNGRD ante un posible Sismo y Tsunami de origen cercano en el pacífico colombiano, a través de la recreación de escenarios de comunicación interinstitucional, protocolos de respuesta, instalación de salas de crisis, evacuación de los habitantes a zonas de menos exposición, activación de la cooperación internacional (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres [UNGRD], 2014).

Dentro de los objetivos específicos planteados se consideró el fortalecimiento de acciones de cooperación y apoyo entre entidades de ambas naciones para el manejo de fenómenos de terremoto y tsunami, así como el de la actuación del SNGRD y la verificación de la efectividad de los mecanismos de respuestas diseñados a través de su evaluación, con los siguientes escenarios simulados:

- Destrucción de infraestructura física (viviendas, vías, postes, etc).
- Afectación en personas (heridos, muertos, desaparecidos).
- Afectación en bienes.
- Afectación en servicios públicos (interrupción de: energía, acueducto, alcantarillado, comunicaciones, gas, etc.).
- Afectación de infraestructura de salud.
- Cierre de aeropuerto, portuario e incomunicación terrestre (Londoño, 2014).

La preparación de esta actividad fue desarrollada a lo largo del 2013 a partir del mes de marzo, ejecutando el Taller Nacional para la elaboración del Protocolo Nacional de Tsunami, y más de 55 reuniones nacionales, municipales y departamentales.

Tras la evaluación de la mencionada actividad, al nivel municipal se encontraron algunos aspectos sujetos de mejora tales como la generación de capacidades de instituciones locales para el trabajo con comunidades, el fortalecimiento de procesos de conocimiento y comunicación del riesgo a la población y conocimiento lo dispuesto en la Ley 1523. Al nivel departamental se recomendó el fortalecimiento de herramientas y canales de comunicación intermunicipal y el de los espacios de las salas de crisis departamentales, entre otros aspectos generales (UNGRD, 2014).

El segundo ejercicio de orden Nacional desarrollado en 2014 fue el “Simulacro ante erupción volcán cerro machín en el departamento del Tolima”, que planteó como objetivo general:

...poner a prueba la capacidad del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, ante una posible erupción de este edificio volcánico, en el departamento de Tolima, a través de la recreación de escenarios de respuesta, instalación de salas de crisis, evacuación de los habitantes en zona de riesgo y activación de planes de continuidad de las administraciones municipales (UNGRD, 2014).

En esta actividad se contó con la participación de 11 municipios del departamento del Tolima, y entidades como el Ministerio de Salud, Ministerio de Defensa, el Ejército Nacional, Aeronáutica Civil, Policía Nacional, Cruz Roja Colombiana entre otros organismos nacionales. Se desarrollaron 29 de los 35 escenarios de rescate en montaña, albergues, desaparecidos, flujos de lodo, colapso de estructuras, problemas de salubridad (UNGRD, 2014).

Observaciones ejercicios de simulacro

En la preparación del simulacro se pudo observar la relevancia de Jefatura de Operaciones, pues es a través de esta dependencia que el Ejército ordena la movilización de los medios y unidades, sin embargo, esta dependencia solo actuó en la parte previa del ejercicio, esto debido a que la situación de orden público que hace que todos sus recursos estén enfocados en la seguridad.

En el desarrollo de los simulacros y como parte de la metodología al final se reciben las observaciones de los evaluadores y participantes del proceso, dentro de estas observaciones las más importantes, fueron las siguientes:

Para el simulacro binacional y del simulacro del volcán Cerro de Machín, se pueden apreciar dificultades con el empleo de los helicópteros, ambos casos tienen que ver con la dificultad en el aterrizaje, pues se llegó a lugares que no cumplían las características requeridas, en Tumaco la dificultad se generó en el desplazamiento al Hospital de unos heridos, debido a que la institución médica no cuenta con la

infraestructura apropiada para recibir estas aeronaves, en el caso del Cerro Machín se debía aterrizar en un helipuerto improvisado para evacuar unos heridos, pero la preparación del lugar fue la inadecuada, lo que disminuyó la capacidad de carga, agilidad en la operación y el consumo de combustible, como resultado de esta observación se renueva la necesidad de definir lugares apropiados para el aterrizaje de aeronaves en caso de emergencia para que sean acondicionados y preservados por la autoridades locales.

Otra de las observaciones que se encontró en el cerro Machín tiene que ver con las comunicaciones, pues al inicio del ejercicio no se podían comunicar las diferentes entidades a través de los radios, lo que implica la necesidad de coordinar un sistema de comunicaciones de radio compatible para las entidades del sistema, para la atención de desastres.

Otro aspecto que se pudo apreciar fue que en los dos simulacros, fue que se contó con una importante participación del Batallón de Ingenieros y de la División de aviación, pero no se contó con delegados de la Jefatura de Operaciones del Ejército, ni delegados de la Dirección de Sanidad del Ejército, ni de la Jefatura Logística, para el segundo ejercicio ya se contó con la participación de delegados de Comunicaciones.

Conclusiones

En los últimos años, la normatividad y legislación colombiana referente a la gestión del riesgo ha avanzado en la medida en que se han presentado desastres, ahora se dispone nuevas estructuras de coordinación y funciones institucionales para la preparación, reducción y manejo del riesgo y de desastres. En este aspecto, la Ley 1523 de 2012 se configuró el modelo del SNGRD, con un nuevo paradigma en el que se considera el desastre como la consecuencia de un riesgo mal manejado.

En concordancia con lo anterior, el Ejército Nacional incorporó dicha normatividad y emitió sus propias directrices, creando unidades especializadas y dando funciones a sus jefaturas y dependencias para lograr eficacia en la gestión del riesgo de desastres y en el manejo de los mismos.

Además de la incorporación de normatividad y de la difusión de esta el Ejército, está actuando constantemente de manera inteligencia en el apoyo a la población que requiere de ayuda humanitaria.

Por lo presentado a lo largo del ensayo se puede responder que efectivamente el Ejército se está preparando para asumir las responsabilidades que le competen en la gestión del riesgo de desastres, pero más que esto está actuando, activamente y permanentemente a través de la DIGER, BIADE y la División de Aviación.

Recomendaciones

Se debe procurar un mayor liderazgo de la Dirección de Operaciones del Ejército, en la gestión del riesgo de desastres, para que esté preparada para movilizar la aviación, la logística, la sanidad, las comunicaciones y a las unidades militares, para que actúen en el caso de un desastre de gran magnitud.

Incorporar progresivamente a las jefaturas y unidades militares en los simulacros de orden nacional.

Incentivar la participación de las unidades militares en los consejos municipales de gestión del riesgo.

Documentar las lecciones aprendidas en la gestión del riesgo de desastres.

Frente a la coordinación inteligencia, es necesario solicitar que se realicen las gestiones para integrar las comunicaciones de las entidades operativas del SNGRD.

Asesorar a las entidades del SNGRD en el desarrollo de helipuertos y brindar apoyo para la integración de redes de comunicaciones compatibles a nivel nacional.

Referencias

- Aarup, T., Aliaga, B., Elliorr, T., Yamamoto, M., & Kodijar, A. (16-17 de febrero de 2012). El gran tsunami del Japón oriental y los sistemas de alerta contra los tsunamis: perspectivas en materia de políticas. Obtenido de Simposio Internacional Japón-Unesco-Unu:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002160/216072s.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe . (2012). Valoración de daños y pérdidas: Ola invernal en Colombia 2010-2011. Bogotá: El Autor.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2009). Información para la Gestión del Riesgo de desastres: Estudio de caso Colombia. Obtenido de
http://www.eclac.cl/colombia/noticias/documentosdetrabajo/4/42314/Colombia_case_study.pdf
- Banco Mundial. (2012). Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: Un aporte para la construcción de políticas públicas. Bogotá. D.C.: El Autor.
- Comando General de las Fuerzas Militares. (10 de septiembre de 2012). Participación Fuerzas Militares en prevención y atención desastres. Directiva Permanente 136. Bogotá, D.C.
- Congreso de la República. (24 de abril de 2012). Ley 1523; Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.411. Bogotá, D.C.
- Congreso de la República. (11 de diciembre de 2013). Ley 1687. Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2014. Bogotá, Colombia.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (22 de febrero de 2010). Informe del Secretario General sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití. Obtenido de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2010/200>
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014 Prosperidad para Todos. Bogotá, D.C., Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- Dirección de Gestión del Riesgo. (2013). Informe de Gestión 2013. Obtenido de <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=362313>
- Ejército Nacional. (2010). Soldados colombianos comprometidos en situaciones de atención y prevención de desastres. Revista Ejército, <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=246922>.
- Ejército Nacional. (21 de enero de 2011). Ejecución proyectos plan de consolidación 2011 y gestión del riesgo para la atención de desastres en el ejército. Directiva Transitoria No 0021. Bogotá, D.C.

- Ejército Nacional. (24 de enero de 2014). Directiva permanente 0037 de 2014. Bogotá, Colombia.
- Ejército Nacional. (24 de Enero de 2014). Directiva Permanente No. 0037 . Gestión del Riesgo de Desastres. Bogotá, Colombia.
- Ejército Nacional. (s.f.). Manual de Campaña. Bogotá: Documento reservado.
- Giraldo, C. (28 de marzo de 2014). Se adelantan operaciones de respuesta a emergencias en tres departamentos de Colombia con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Obtenido de http://www.sigpad.gov.co/sigpad/noticias_detalle.aspx?idn=2213
- Jefatura de Ingenieros. (31 de octubre de 2012). Gestión del Riesgo de Desastres. Obtenido de Boletín 10: <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=283561&pag=2>
- Jefatura de Ingenieros. (2 de mayo de 2014). Ingenieros militares ademantan búsqueda de desaparecidos en mina de Santander de Quilichao. Obtenido de <http://www.ejercito.mil.co/index.php?idcategoria=362635>
- Jefatura de Ingenieros. (2014). Puentes entregados. Obtenido de <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=353513>
- Jefatura de Ingenieros. (s.f.). Ingenieros Militares de Colombia. Obtenido de <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=283562>
- Londoño, D. (5 de Febrero de 2014). Unidad Nacional de Gestión del Riesgo. Obtenido de http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/old_noticias/2145.aspx
- Ministerio de Defensa Nacional. (23 de mayo de 2013). Política para el Sector Defensa en Gestión del Riesgo en Desastres. Bogotá, D.C.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2012). Investor Relations Colombia. Obtenido de http://www.irc.gov.co/irc/es/disenos%20de%20la%20estrategia%20de%20desastres%20naturales_0.pdf
- Nullvalue. (10 de enero de 2012). Soldados: Entre la guerra y los desastres naturales. El Tiempo, págs. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-5071695>.
- Servicio Geológico Colombiano. (s.f.). Servicio Geológico Colombiano. Obtenido de http://seisan.sgc.gov.co/RSNC/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=62
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (8 de Abril de 2014). Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Obtenido de PRIMER SIMULACRO POR ERUPCIÓN VOLCÁNICA EN EL VOLCÁN CERRO MACHÍN: http://www.sigpad.gov.co/sigpad/noticias_detalle.aspx?idn=2227
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (Febrero de 2014). Unidad Nacional para la Gestión del riesgo de Desastres. Obtenido de I SIMULACRO

DE SISMO Y TSUNAMI. COLOMBIA - ECUADOR:

http://www.gestiondelriesgo.gov.co/sigpad/paginas_detalle.aspx?idp=336

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (10 de Abril de 2014).

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Obtenido de

http://www.sigpad.gov.co/sigpad/noticias_detalle.aspx?idn=2231

Vargas, S. (2010). Ejército pone en marcha el primer Batallón de Prevención y Atención de Desastres. Revista Ejército, <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=246906>.

"TOMAS RUEDA VARGAS"



057654