



Capacidades de las fuerzas militares de Colombia en
escenarios asistencia humanitaria y respuesta a
desastres y emergencias

Edgar Hernando Jaimes Gómez

Trabajo de grado para optar al título profesional:
Maestría en Estrategia y Geopolítica

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

2020

TMEY 6 2020
DA1
EJ-1

**CAPACIDADES DE LAS FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA EN ESCENARIOS
ASISTENCIA HUMANITARIA Y RESPUESTA A DESASTRES Y EMERGENCIAS**

Edgar Hernando Jaimes Gómez
Escuela Superior de Guerra

RESUMEN

El presente capítulo de libro aborda la temática de la asistencia humanitaria y respuesta a desastres y emergencias desde la perspectiva de las capacidades que deben tener las Fuerzas Militares de Colombia que le permitan responder al territorio nacional, departamental y local para contribuir a la preservación de la vida e integridad de las personas, aprovechando los recursos militares en conjunto con los recursos de los demás sectores de acuerdo del Estado Social y Democrático de Colombia que se define en el artículo 1 de la Constitución Política de Colombia.

AUTOR

EDGAR HERNANDO JAIMES GÓMEZ

PALABRAS CLAVE

Asistencia humanitaria, Resiliencia, Organización, Operación, Plan de contingencia

ABSTRACT

This chapter of the book addresses the topic of humanitarian assistance and disaster and emergency response from the perspective of the capacities that the Colombian Military Forces (CMF) must have that allow them to respond to the national, departmental and local levels to contribute to the preservation of life and integrity of the military.

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA

CURSO DE ESTADO MAYOR

2020

CAPÍTULO I

CAPACIDADES DE LAS FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA EN ESCENARIOS ASISTENCIA HUMANITARIA Y RESPUESTA A DESASTRES Y EMERGENCIAS

Edgar Hernando Jaimes Gómez

Escuela Superior de Guerra

RESUMEN

El presente capítulo de libro aborda la temática de la asistencia humanitaria y respuesta a desastres y emergencias, desde la perspectiva de las capacidades que deben tener las Fuerzas Militares (En adelante FFMM) de Colombia que le permitan integrarse al escenario internacional, nacional, departamental y local para contribuir a la preservación de la vida e integridad de las personas, aprovechando los medios militares mediante su integración con los medios de los demás campos de acción del Estado. Se utilizó un método cualitativo que mediante un análisis documental deductivo y entrevistas estructuradas permitieron entender el entorno internacional y nacional de las entidades estatales y FFMM de otros países que desarrollan este tipo de tareas; para llegar finalmente a determinar claramente con qué capacidades debe contar las FFMM de Colombia para vincularse de manera efectiva a escenarios de desastres y emergencias que requieran acción rápida para la preservación de la vida.

PALABRAS CLAVE

Asistencia humanitaria, flexibilidad, cooperación, coordinación, adaptabilidad

ABSTRACT

This chapter of the book addresses the issue of humanitarian assistance, and disaster and emergency response from the perspective of the capacities that the Colombian Military Forces (CMF) must have that allow them to integrate the international, national, state, and local scene to contribute to the preservation of the life and integrity of people taking advantage of the military means by integrating them with the means of the other fields of action of the State. A qualitative method was used that through a deductive documentary analysis, and structured interviews

allowed us to understand the international and national environment of the state entities and military forces of other countries that carry out this type of tasks; to finally come to clearly define what capabilities the Colombian Military Forces must have to effectively link themselves to disaster, and emergency scenarios that require rapid action for the preservation of life.

KEY WORDS

Humanitarian assistance, flexibility, cooperation, coordination, adaptability.

1. INTRODUCCIÓN

De su unión, nace la fuerza que, para miles y miles de personas ha sido, en las más graves circunstancias de calamidad: salvación, alivio y consuelo.

Henry Dunant

Terremotos, erupciones volcánicas, deslizamientos de tierra, maremotos, inundaciones, sequías, temperaturas bajas extremas, epidemias, pandemias, incendios, etc; han sido fenómenos naturales a las que el ser humano se ha visto expuesto de manera permanente. Desde tiempos inmemoriales, la humanidad se ha desarrollado dentro de escenarios expuestos permanentemente a riesgos y situaciones que no se pueden predecir o que suceden de manera inesperada, afectando significativamente a grupos de personas incapaces de responder por si mismas debido la magnitud de la situación presentada. Durante muchos años, dichas situaciones se afrontaron de manera local, con los recursos y medios disponibles dentro de una organización territorial pero sin posibilidades de apoyo por la inexistente comunicación efectiva y una coordinación previa para respuesta conjunta ante estos eventos presentados.

Con el paso del tiempo y la aparición de la globalización, los problemas que anteriormente parecían locales, se convirtieron en un sentir regional y mundial. Se fue creando una conciencia colectiva y con ella, el establecimiento de organizaciones e instituciones, algunas de carácter supranacional y otras de carácter humanitario independientes que han tenido como objetivo principal la respuesta rápida y efectiva ante amenazas naturales y/o creadas por el hombre que ponen en riesgo y/o afectan seriamente la vida humana de grupos de personas. La Globalización,

trajo consigo la solidaridad internacional y la integración de capacidades de todos los campos del poder de los estados para atender estas situaciones en el menor tiempo posible y evitar así, por un lado, la pérdida de vidas humanas, y por otro, el sufrimiento de las personas, así como la rápida recuperación de sus afectaciones.

Dentro de integración de esfuerzos, los países de manera acertada han empleado las capacidades de las FFMM que en otrora se hubieran pensado únicamente para el combate; empleándolas para atender emergencias y respuesta a desastres. Esto, debido a que son las FFMM las que en mayor medida cuentan con movilidad, capacidad de despliegue, disponibilidad de personal resiliente, grandes avances tecnológicos y entrenamiento para afrontar situaciones de crisis. Estas capacidades se convierten en un factor determinante que salva vidas y reconstruye sociedades con un gran espíritu de compromiso social. Al fin y al cabo, la misión esencial de toda fuerza militar es la preservación de los derechos de la sociedad que protegen.

Se hace preciso conocer cómo algunos países han desarrollado capacidades militares aplicables a estos escenarios que se han convertido en referentes regionales e incluso mundiales y que los han mostrado como respetuosos de los Derechos Humanos (DDHH) y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH); además de recibir un gran reconocimiento por la comunidad internacional al contribuir al alivio del dolor de personas; llegando incluso a posicionarlos como líderes regionales y la esperanza de países menos desarrollados. Cabe anotar igualmente que algunos países han empleado estas capacidades no solo para aportar a la asistencia humanitaria y alivio de desastres; sino que a través de ello han proyectado sus políticas hacia otros países o regiones, dejando una sensación de “dominación indirecta” en palabras del Coronel del Ejército de tierra español Pedro Baños (Baños, 2017, pág. 165), donde el autor explica cómo la injerencia de algunos países con mayor poder sobre otros es utilizada para mantener sus intereses sin que parezca una imposición forzosa.

Las FFMM de Colombia, cuentan actualmente con algunas capacidades en asistencia humanitaria y respuesta a emergencias que han sido fundamentales para el gobierno nacional; capacidades que se han empleado a través de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo (UNGDR) en múltiples emergencias que veremos a lo largo de este capítulo y que han contribuido a importantes soluciones en momentos en que se ha requerido respuesta rápida y oportuna ante eventos imprevistos o imprevisibles. Sin embargo, el presente capítulo está orientado a determinar

de manera holística mediante el análisis nacional e internacional las capacidades que deben tener las FFMM de Colombia para responder efectivamente a las amenazas de desastres naturales y emergencias que puedan presentarse en el futuro, de tal manera que contribuyan a fortalecer la capacidad de respuesta nacional. Se pretenden definir esas capacidades requeridas, enmarcadas dentro de los roles funcionales de las FFMM de Colombia (Ejército – EJC; Armada – ARC; Fuerza Aérea – FAC); esto, con el fin de evitar duplicidad de esfuerzos y permitir el desarrollo de capacidades diferenciales de acuerdo a la especialidad de cada fuerza (tierra, agua y aire). De esta manera se logrará establecer un marco referencial sobre el cual se debería proyectar la estrategia militar sobre el tema en estudio. Basado en el principio de desarrollo diferencial y en el principio aplicable de que todo lo que sirve para la guerra, también sirve para la paz.

En la actualidad el desarrollo de capacidades de asistencia humanitaria y respuesta a desastres y emergencias ha adquirido una importancia relevante tanto dentro de las fronteras como fuera de ellas, llegando incluso a tener una significancia de liderazgo regional. Las FFMM han sido determinantes en el proceso de proyección de políticas estatales fuera de sus fronteras y ante la baja probabilidad de conflictos de alta intensidad, han participado en actividades de baja intensidad como la asistencia humanitaria mediante el apoyo y la rápida respuesta a emergencias que comprometen la vida. Estas acciones permiten el ejercicio efectivo de un liderazgo regional, especialmente hacia países de las Antillas y Centroamérica que se encuentran constantemente bajo amenazas de desastres naturales debido a su ubicación geográfica.

Los planteamientos que se realizarán, aportan a la política institucional del Ministerio de Defensa Nacional a través del Modelo de Planeación por Capacidades (Capacitas) de la Fuerza Pública colombiana creado mediante resolución ministerial 7144 de 2018 y mediante el cual se plantea la adquisición de capacidades y cierres de brechas para la “proyección y desarrollo en el mediano y largo plazo de una estructura de fuerza flexible, adaptable y sostenible” (Mindefensa, 2018).

Se abordarán temáticas relacionadas con organizaciones internacionales que hacen parte de países u organizaciones de países dedicadas a la articulación de esfuerzos internacionales para la respuesta a desastres humanitarios; se analizaron Fuerzas Militares de otros países, los cuales han desarrollado importantes esfuerzos en el proceso de construcción de capacidades en Asistencia Humanitaria y Respuesta a Desastres y emergencias, empleadas tanto dentro como fuera de sus

fronteras; así mismo, se analizó la participación de las FFMM de Colombia en diferentes escenarios y sus capacidades desarrolladas, para finalmente presentar en prospectiva unas capacidades clasificadas por cada una de las fuerzas hacia donde se plantea que debe ser orientada la estrategia militar para el logro de objetivos tanto dentro de las fronteras como dentro de la estrategia regional del país.

2. GENERALIDADES DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA Y RESPUESTA A DESASTRES

No hay mayor religión que la ayuda humanitaria.

Trabajar por el bien común es el mayor credo.

Albert Schweitzer

La Asistencia Humanitaria definida por el Comité permanente entre organismos (IASC – Inter-Agency Standing Committee) como foro interinstitucional de socios de la ONU la define Asistencia Humanitaria de la siguiente manera:

Humanitarian assistance is aid provided to a crisis-affected population that seeks, as its primary purpose, to save lives and alleviate suffering of a crisis-affected population. Humanitarian assistance must be provided in accordance with the basic principles of humanity, impartiality, neutrality and independence (IASC, 2015)¹

La ley 1523 de 2012, mediante 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 (en adelante SNGRD), establece las siguientes definiciones, las cuales son fundamentales dentro del desarrollo del tema en estudio:

Desastre: Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones

¹ La asistencia humanitaria es la ayuda que se brinda a una población afectada por una crisis que busca, como su objetivo principal, salvar vidas y aliviar el sufrimiento de una población afectada por la crisis. La asistencia humanitaria debe proporcionarse de acuerdo con los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia (traducción propia).

propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción (Presidencia, 2012, pág. 17)

Emergencia: Situación caracterizada por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por un evento adverso o por la inminencia del mismo, que obliga a una reacción inmediata y que requiere la respuesta de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general (Presidencia, 2012, pág. 17)

Respuesta: Ejecución de las actividades necesarias para la atención de la emergencia como accesibilidad y transporte, telecomunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, extinción de incendios y manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentación, servicios públicos, seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, información pública y el manejo general de la respuesta, entre otros. La efectividad de la respuesta depende de la calidad de preparación (2012, pág. 19)

La ONU dentro de su organización, cuenta con la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA – Office For the Coordination of Humanitarian Affairs), que: “contribuye a una respuesta humanitaria eficaz y basada en principios a través de herramientas y servicios de coordinación, defensa, políticas, gestión de la información y financiación humanitaria” (OCHA, 2020); así mismo, la OCHA, establece la importancia de la coordinación de la respuesta humanitaria que permita un mayor alcance y evite la duplicidad de esfuerzos entre los organismos participantes en un escenario de intervención nacional o internacional. Sobre Colombia tenemos que “OCHA tiene en Colombia una oficina nacional para trabajar en su contexto humanitario específico. OCHA mantiene esta oficina debido a la crisis humanitaria "olvidada" en este país, donde los graves desafíos humanitarios se ven agravados por la falta de financiación (OCHA,

2020). La OCHA Colombia en su plan de respuesta humanitaria correspondiente al periodo entre enero y diciembre de 2009 relaciona:

Por su parte, eventos de origen natural y antrópicos son otro factor que agrava el panorama humanitario. Colombia, por su ubicación geográfica, enfrenta fenómenos cíclicos de lluvias intensas y temporadas de sequía de gran magnitud. Entre 2016 y 2018, la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres (UNGRD) ha registrado aproximadamente 1.830.353 personas afectadas por diferentes eventos de origen natural. Entre julio y agosto de 2018, se destacan al menos seis departamentos de la Orinoquía colombiana (y alrededor de 20 municipios), con cerca de 55.000 personas damnificadas debido al desbordamiento de ríos e inundaciones, en donde especialmente los medios de vida de las comunidades indígenas fueron afectados. Así mismo, entre abril y mayo de 2018 el departamento de Antioquia (noroccidente) se vio afectado y tuvo una alerta prolongada asociada a fallas en la infraestructura y factores climáticos que impactaron el proyecto de 8 Minas antipersona y Municiones Sin Explotar. Información con corte a septiembre de 2018 muestra que en Hidroituango se generaron evacuaciones para más de 15.000 personas que presentan necesidades multisectoriales en varios municipios del área de influencia del río Cauca (OCHA, 2019).

Las contribuciones en América Latina y el Caribe por parte de la OCHA de acuerdo al resumen anual (2017), presentó las siguientes estadísticas:

- a. Trabajo coordinado con países afectados y atención a 8.4 millones de personas.
- b. Preparación y formación de 1.300 personas, incluyendo un equipo de Naciones Unidas para la Evacuación y Coordinación en Casos de Desastres.
- c. Temporada de Huracanes en 2017 (dos de categoría 5).
- d. Inundaciones en Perú.
- e. Terremotos en México.
- f. Incendios forestales en Chile.
- g. Violencia crónica en Centroamérica
- h. Aumento de vulnerabilidades en Venezuela

Por otro lado, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) dentro de su compromiso por la prevención de desastres y cooperación mutua entre los países miembros, desarrolló un Proyecto de Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina, llamado PREDECAN, cuyo objetivo era el de “contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de las personas y bienes expuestos a los peligros y riesgos naturales y promover el desarrollo sostenible en los países de la CAN” (CAN, Comunidad Antina de Naciones, 2009). Los resultados e impactos más significativos fueron los siguientes: diagnóstico de la primera línea de gestión del riesgo de la subregión Andina, construcción de una visión colectiva sobre gestión del riesgo, planificación, fortalecimiento del proceso educativo de la CAN, experiencias demostrativas y concertación de criterios (CAN, Comunidad Antina de Naciones, 2009).

De igual modo, en el año 2011 en una reunión celebrada en Bogotá, Colombia, los países miembros de la CAN actualizaron la guía de operaciones de asistencia mutua, la cual en sus objetivos define que:

Se reconoce que cada país y su gobierno son responsables del manejo de un desastre en su territorio: la ayuda que le pueden proveer los países, u organismos internacionales, es únicamente complementaria y responde a las necesidades expresadas por el país afectado (CAN, 2013, pág. 9).

De lo anterior se resalta de manera importante el concepto de aplicabilidad procedimental al momento del manejo de un desastre. Los gobiernos deben tener total claridad que ante la ocurrencia de un desastre se deben seguir unos pasos para apoyar al país o los países afectados; iniciando por la declaratoria de emergencia que sobrepasa las capacidades del país y que obligan a pedir apoyo a la comunidad internacional; consignando además, de manera específica las capacidades requeridas, con el fin de evitar; por un lado, la llegada de ayudas innecesarias, y por otro la duplicidad de capacidades y permitir de esta manera que las ayudas que lleguen sean las que realmente el país necesita para **complementar** sus capacidades e integrar esfuerzos.

Estados Unidos, se presenta en el escenario de la Asistencia Humanitaria y respuesta a desastres con una entidad gubernamental llamada USAID -United States Agency for International Development – (Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo Internacional) con la siguiente función: “lidera los esfuerzos internacionales de desarrollo y humanitarios para salvar vidas,

reducir la pobreza, fortalecer la gobernabilidad democrática y ayudar a las personas a progresar más allá de la asistencia” (USAID, USAID, 2019).

USAID, como entidad del Estado perteneciente a la Oficina de Democracia, conflicto y Asistencia Humanitaria de los Estados Unidos, cuenta para su funcionamiento con una oficina encargada de “asistencia para desastres en el extranjero” OFDA (Office of Foreign Disaster Assistance); por intermedio de esta oficina se coordinan las tareas de asistencia humanitaria, previo cumplimiento de las condiciones que norman en cada país o que hagan parte de tratados internacionales.

Dentro de sus líneas de acción, OFDA desarrolla a nivel regional en Centro y Sur América, campañas y trabajos relacionados con RRD (Reducción del Riesgo de Desastres). En un informe presentado por la OFDA en el año (2015) plantea un concepto muy importante que reorienta la respuesta a desastres dejando de ser un elemento reactivo a un elemento proactivo:

Hasta hace poco, muchos de los países de la región se estaban enfocando en preparación para respuesta a desastres. Dado que la mayoría de los países tienen recursos muy limitados, la reducción del riesgo no se consideraba una opción porque se pensaba que era muy costosa. USAID/OFDA/LAC está utilizando este curso para cambiar esa percepción (USAID, 2015, pág. 2).

Múltiples agencias y organizaciones a nivel mundial demuestran su compromiso por apoyar y articular los esfuerzos en la materia, tratando de cambiar un enfoque que se hallaba arraigado en las costumbres de los pueblos, los cuales limitaban sus esfuerzos a tener una actitud reactiva ante estas situaciones. El nuevo enfoque busca, por el contrario, lograr un diseño preventivo de tal manera que en la medida de las posibilidades se logre la anticipación de los eventos y en caso de no ser posible tener un plan articulado que permita poner sobre la mesa las capacidades locales y de ser insuficientes conocer los protocolos para articular apoyos de otros países.

3. ROLES Y CAPACIDADES DE LAS FUERZAS MILITARES DE OTROS PAÍSES Y SU PARTICIPACIÓN EN ESCENARIOS REALES.

“Ninguna crisis podrá resolverse satisfactoriamente con el empleo aislado del poder militar, por lo que éste deberá combinarse e integrarse con otras iniciativas de tipo civil, político, económico, humanitario o informativo”

Guillem Colom Piella

“El nuevo concepto estadounidense para el empleo de la Fuerza Militar”

El entendimiento generalizado asocia las Fuerzas Militares con la defensa de la soberanía a través del uso de las armas desplegadas en escenarios bélicos en cumplimiento de objetivos políticos que procuren el mejoramiento de las condiciones de vida de una nación y el logro utilitarista del mayor bienestar común posible.

El militar, debido a su proceso de formación y el ejercicio de su trabajo, aprende a sortear situaciones bajo condiciones de estrés, las cuales resultan de gran utilidad al momento de tener que responder a situaciones de crisis o emergencias, donde se requiere de una respuesta rápida, de toma de decisiones inmediatas y del empleo de medios y recursos humanos de la mejor manera para salvar vidas. Además, se suma una característica que muy pocas instituciones pueden desarrollar: la disponibilidad 24 horas y la disposición permanente a la rápida respuesta. Es por ello que muchos países han optado por emplear estas fortalezas en aplicabilidad a escenarios que por naturaleza correspondería a otras instituciones llevar el esfuerzo principal.

La evolución de las guerras desde la de primera hasta la de quinta generación, han permitido la innovación y adaptabilidad para participar en cada uno de los escenarios de acuerdo a la situación cambiante y a la globalización. De acuerdo a Patricio Haro Ayerde (2019) La guerra de primera generación, se limitaba a desarrollarse en una sola dimensión y su objetivo era la aniquilación directa del enemigo; la de segunda generación, también desarrollada en una dimensión buscaba el desgaste de recursos y la destrucción indirecta del enemigo; la de tercera generación pasa a las tres dimensiones (aire, tierra y mar), combinado con guerra cibernética y su objetivo es el de la maniobra como mecanismo de derrota; la guerra de cuarta generación se

desarrolla en escenarios políticos con el propósito de desgastar la voluntad política del enemigo a luchar como mecanismo de derrota y finalmente la guerra de quinta generación que desarrolla la guerra sin restricciones y la fuerza letal y **no letal**.

El profesor Guillem Colom Piella, profesor del instituto Universitario “General Gutierrez Medallo”, en un artículo sobre Asistencia Humanitaria en Escenarios Híbridos destaca importantes aspectos del porqué de la participación de las Fuerzas Militares en escenarios de Asistencia Humanitaria y Respuesta a Emergencias:

Posiblemente, los dos mayores retos que deben afrontar los mecanismos de asistencia humanitaria en estos escenarios son la falta de seguridad y la injerencia militar. En efecto, en ambientes de conflicto irregular o híbrido, el clima de inseguridad creado por la violencia insurgente dificulta la acción humanitaria y convierte a sus agentes en víctimas o daños colaterales de uno u otro contendiente, o a menudo de ambos. En consecuencia, muchas agencias intentan garantizar su propia protección y libertad de movimientos mediante la provisión de apoyo externo –aceptando la presencia de Fuerzas Militares internacionales y solicitando los servicios de contratistas militares privados– o pactando con las fuerzas y milicias locales la entrada en su territorio (PIELLA, 2012, pág. 87).

Y continúa en el mismo artículo argumentando sobre el riesgo que existe el empleo de Fuerzas Militares en tareas de asistencia humanitaria. Contraargumento importante de tener en cuenta dentro del proceso analítico:

Por otro lado, las labores de asistencia humanitaria también pueden verse comprometidas por la injerencia militar. Y es que desde el fin de la guerra fría, las Fuerzas Armadas de Occidente han participado en numerosas operaciones de paz y se han involucrado en la prestación directa de ayuda humanitaria en escenarios de catástrofe natural y de conflicto armado. El empleo de medios militares en labores de asistencia humanitaria puede deberse a razones estratégicas, intereses políticos o demandas sociales y tener importantes efectos –mediante la provisión de transporte, logística o ingeniería– en la respuesta a emergencias y crisis; pero también provoca una enorme confusión a nivel doméstico e internacional puesto que está militarizando la asistencia, comprometiendo la independencia e

imparcialidad de las organizaciones encargadas de ello y amenazando «el espacio humanitario» (Piella, 2009, pág. 88).

A. Empleo de las Fuerzas Militares de España en tareas de Asistencia Humanitaria y Respuesta a Desastres y emergencias

José Javier Muñoz Castresana (2008), subdirector general de cooperación y defensa civil de la dirección general de política de defensa de España, publicó el artículo “la contribución militar a la ayuda humanitaria: hacia un modelo de cooperación”, evidencia claramente la importancia de la participación de las Fuerzas Militares en tareas de asistencia humanitaria. En su artículo; presenta unos planteamientos donde en la actualidad las operaciones militares exceden el campo militar y por tanto necesitan ser entendidas desde un punto holístico de seguridad, reconstrucción, control político y asistencia humanitaria. La justificación legal para la participación de las Fuerzas Militares en asuntos diferentes a la guerra lo plantea de la siguiente manera:

Y es precisamente dentro de ese objetivo de contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacional donde se enmarca el compromiso de participar en misiones de paz, en la medida que así sea decidido por el Gobierno y aprobado por el Parlamento. La Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional, promulgada el 17 de noviembre de 2005, regula suficientemente, desde un punto de vista legal, la participación de unidades militares en operaciones fuera de nuestro territorio nacional, permite la contribución del mundo militar a la Ayuda Humanitaria y se adapta a los cambios y nuevos requisitos a los que hacía mención más arriba. Comentemos brevemente algunos de los aspectos más novedosos en relación con la anterior, la LO 6/1980, modificada por la 1/1984 (CASTRESANA, 2008, pág. 53).

La importancia de la participación de las Fuerzas Militares lo clarifica de la siguiente manera:

Ante situaciones de crisis humanitarias de gran magnitud, las Fuerzas Armadas pueden aportar un notable valor añadido para mitigar el sufrimiento humano de forma rápida y eficaz, pues disponen de unas características de orden personal y material, de una capacidad para desplegarse ágil y ordenadamente sobre el terreno,

para concentrar medios pesados en poco tiempo y para realizar transportes masivos, que las convierten en un instrumento especialmente apto en estas situaciones (CASTRESANA, 2008, pág. 57).

España se ha convertido en un referente internacional en la orientación de esfuerzos encaminados al empleo de las capacidades militares para la respuesta a desastres, emergencias y asistencia humanitaria, cuenta en la actualidad con una unidad dedicada única y exclusivamente a esa labor: la UME (Unidad Militar de Emergencias); de acuerdo a su página oficial (UME, Unidad Militar de Emergencias, 2020) cuenta actualmente con un Cuartel General, un Regimiento de Apoyo e Intervención a Emergencias (RAIEM), un Batallón de Transmisiones (BTUME) y cinco Batallones de Intervención en Emergencias distribuidos estratégicamente en el territorio español. La organización, cuenta con sus Estados Mayores y Planas Mayores plenamente organizadas y con amplia experiencia en el manejo de situaciones de crisis. El total de personal que conforma la unidad es de 500 efectivos.

La UME, cuenta en la actualidad con unos medios que son referente en el escenario internacional destinados de manera exclusiva a temas a asistencia humanitaria y respuesta a desastres y emergencias; revisten especial importancia ya que son definitorios en el proceso de construcción de capacidades de acuerdo a las necesidades de España tanto dentro como fuera de sus fronteras. Desde aviones, vehículos, maquinaria, comunicaciones de última generación, embarcaciones, hasta capacidades tecnológicas para el monitoreo de amenazas naturales, hacen parte de los medios que articulados con su personal y doctrina han permitido un excelente desempeño en los escenarios donde han participado.

Los medios permiten el desarrollo de capacidades. A continuación se mostrarán las capacidades actuales con que cuenta la UME con el fin de conocer de manera general las tareas misionales que pueden desarrollar en los diferentes escenarios y que permitirán tener un referente para más adelante definir las capacidades que deberían tener las FFMM de Colombia diferenciando su situación política, geográfica, geoestratégica y económica:

- Respuesta a desastres en inundaciones
- Rescate de personas en nevadas
- Atención de incendios

- Rescate en estructuras colapsadas mediante el uso de perros, sistemas electrónicos y geófonos
- Potabilización de agua
- Búsqueda y recuperación de desaparecidos en tierra y agua en superficie y subacuática
- Rescate en espacios confinados mediante el uso del equipo de espeleología
- Establecimiento de puestos de mando adelantado
- Construcción de puentes militares
- Rescate de personas en vehículos sumergidos mediante el empleo del equipo de buzos
- Reflotamiento de vehículos sumergidos
- Control de tráfico por parte de la policía militar
- Levantamiento de estructuras de hormigón colapsadas mediante el empleo de bolsas de aire inyectado desde una hasta cinco toneladas
- Recanalización de corrientes de agua
- Construcción de barreras de contención de agua
- Construcción y administración de albergues y suministro de alimentación.

B. Estados Unidos en Asistencia Humanitaria y Respuesta a Desastres

Estados Unidos continúa siendo la potencia mundial con mayores capacidades militares y con el gasto en seguridad y defensa más alto por encima de sus competidores cercanos actuales como Rusia, China, India y Alemania. Los 732.000 millones de dólares gastados en el año 2019 en Seguridad y Defensa de acuerdo al instituto de investigaciones de paz de Estocolmo (Infodefensa, 2020). Los cuatro países que lo siguen apenas alcanzan el 62% del gasto de Estados Unidos en seguridad y defensa nacional.

Después de la segunda guerra mundial y más exactamente posterior al uso de la bomba atómica, el concepto de las guerras donde participan directamente las potencias mundiales ha quedado relegada a un segundo plano por la amenaza de la *destrucción mutua asegurada*. Los enfrentamientos se han limitado a una serie de guerras periféricas, algunas apoyadas por las potencias pero sin participación directa en ella. Ante esta situación, Estados Unidos ha reorientado sus esfuerzos militares para el desarrollo de esfuerzos en operaciones de guerra y en operaciones de **NO guerra**. Dentro de ésta última, se ha desarrollado una estrategia que ha permitido a los

Estados Unidos continuar con una “dominación indirecta” sobre muchos países del mundo. Esta estrategia tiene que ver con el empleo de las capacidades militares en operaciones diferentes a la guerra, entre ellas las operaciones de asistencia humanitaria y respuesta a desastres en las fases de prevención y de acción que lo han posicionado como un país líder y como un referente de apoyo a los países donde las situaciones de desastres sobrepasan sus capacidades propias.

Guillem Colom Piella (2009) en un artículo titulado “El nuevo concepto Estadounidense para el empleo de las Fuerzas Militares”, define claramente los principios que deberán guiar el empleo de las Fuerzas Armadas del país en el periodo 2016-2028.

Establece que la estrategia deberá fundamentarse en tres premisas claves; dentro de ellas, trataremos la segunda premisa que es pertinente para el presente estudio: “...que ninguna crisis podrá resolverse satisfactoriamente con el empleo aislado del poder militar, por lo que éste deberá combinarse e integrarse con otras iniciativas de tipo civil, político, económico, humanitario o informativo” (Piella, 2009). Al incluir el término humanitario, hace referencia a la necesidad de respuesta a situaciones de crisis humanitaria como parte de la estrategia de acción no armada de las Fuerzas Militares.

Más adelante, relaciona los cinco cometidos que llevarán a cabo las Fuerzas Militares con el apoyo de los demás instrumentos de la nación; el cuarto cometido reza lo siguiente:

Responder a cualquier crisis que surja en cualquier punto del planeta, que puede abarcar desde la asistencia humanitaria a la guerra convencional o nuclear contra adversarios avanzados, pasando por el combate irregular, operaciones de cambio de régimen, ocupación o de construcción nacional (Piella, 2009, pág. 2).

Describe el autor de igual forma cuatro grandes actividades para las cuales las fuerzas militares deberán prepararse y equiparse; entre ellas, la siguiente:

La reconstrucción y el socorro (relief and reconstruction), que abarcan el conjunto de actividades encaminadas a restablecer los servicios esenciales una vez terminados los combates y que finalizan cuando las autoridades civiles asumen el control de la situación. Estas acciones también pueden realizarse en el contexto de operaciones de gestión de crisis o en caso de emergencia, calamidad o catástrofe doméstica y requieren reforzar las capacidades de estabilización y reconstrucción

de las fuerzas armadas (ingenieros, cooperación civil-militar, cadenas de mando unificadas y nuevos protocolos de actuación) (Piella, 2009, pág. 3).

Los Estados Unidos dentro de su proceso de desarrollo doctrinario para estandarizar procedimientos de Asistencia Humanitaria en el extranjero, reglamentó esta actividad mediante el siguiente documento: “Joint Publication 3-29 Foreign Humanitarian Assistance” (JCS, 2019); mediante este documento se establecen las guías y principios fundamentales para el planeamiento, la ejecución y la evaluación de las operaciones de asistencia humanitaria en el extranjero. De acuerdo dicho manual, los EEUU se encuentran en capacidad de desarrollar las siguientes actividades en escenarios de asistencia humanitaria en el exterior:

- Proveer camas y ropa de cama para damnificados
- Proveer comida y agua
- Reparación de servicios esenciales (agua, luz, alcantarillado)
- Refugio temporal y vivienda
- Control de transporte y tráfico aéreo
- Personal médico y técnico
- Suministro de vestuario
- Medicina y material

En el año 2019, los Estados Unidos a través de la Infantería de Marina y múltiples países aliados de centro y sur américa, llevó a cabo dos ejercicios importantes que en otrora se desarrollaban con orientación exclusiva hacia la guerra; en esta ocasión se llevaron a cabo para entrenar de manera combinada cómo atender una emergencia mediante la articulación de medios militares adaptados al apoyo para el alivio del dolor de la población civil: UNITAS XL y HADR.

El ejercicio UNITAS es el ejercicio multinacional más antiguo de las américas y se viene desarrollando desde 1959, su estrategia está orientada al mejoramiento de la interoperabilidad y el fortalecimiento de lazos de fraternidad y amistad entre las Fuerzas Militares de los países participantes. El ejercicio UNITAS XL 2019 tuvo lugar en Brasil durante en el mes de agosto, agrupando militares de 13 países y fue orientado específicamente a la respuesta a desastres y asistencia humanitaria. Se llevaron a cabo las siguientes actividades:

- Ejercicio de control de evacuados posterior a desastres

- Purificación y desalinización de agua
- Evaluación de daños por parte de equipo de ingenieros y equipo de asuntos civiles
- Establecimiento de puesto de Comando, Control y comunicaciones
- Organización del centro de operaciones cívico militares
- Organización y administración de albergues temporales para damnificados
- Ejercicio de reconstrucción de puentes averiados
- Rescate de víctimas en estructuras colapsadas
- Articulación de entidades del gobierno y unidades militares
- Búsqueda y recuperación de desaparecidos
- Búsqueda y rescate de personal en el mar

Un segundo ejercicio HADR (Humanitarian Assistance and Disaster Response)² llevado a cabo en el año 2019 tuvo lugar en Colombia (Coveñas – Sucre); en la Base de Entrenamiento de Infantería de Marina donde se realizó un despliegue de más de 800 militares entre colombianos y estadounidenses para realizar tareas de entrenamiento como preparación para la temporada de huracanes en Centroamérica y el Caribe. Este ejercicio fue realizado de manera simultánea al simulacro nacional de respuesta a emergencias ordenado por el presidente de la República de Colombia y contó en su fase ejecutiva con la presencia del doctor Eduardo José Gonzales, director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGDR).

Como lo relaciona el portal web INFODEMIL (2019), los Infantes de Marina de los Estados Unidos desplazaron 150 hombres, tres helicópteros, equipos de potabilización de agua, carpas para albergues y centros de mando unificados; la Armada Nacional de Colombia participó con las capacidades de búsqueda y rescate en el mar, rescate de personas en estructuras colapsadas, búsqueda y rescate de personas aisladas, control de localidades, traslado de heridos y restablecimiento de servicios públicos en las comunidades afectadas.

C. Fuerzas Militares de Chile en Asistencia Humanitaria.

Chile por su ubicación geográfica se encuentra expuesto a múltiples momentos donde la naturaleza genera grandes riesgos para las diferentes comunidades. Estos, se han materializado en

² Asistencia Humanitaria y Respuesta a Desastres (traducción propia)

múltiples ocasiones, lo que ha llevado a las Fuerzas Militares a emplear sus capacidades en la atención de estas emergencias. Chile hace parte del cinturón de fuego del pacífico, lo que representa una importante actividad sísmica y volcánica; cuenta con 91 volcanes activos. Tiene el record del temblor más potente de la historia del mundo, presentado en 1960 con una magnitud de 9.5 en la escala de Richter (BBC, 2017); en 2010 se presentó un temblor de 8.8 grados y un tsunami. Ese mismo año se presentó el derrumbamiento de la mina San José dejando atrapados a 33 mineros. En abril de 2014 nuevamente fue afectado por un temblor de 8.3 grados y un tsunami. En 2015 ocurrió la inundación de Atacama; la erupción del volcán Calbuco y Villarrica; un temblor de 8.3 grados y un tsunami en Coquimbo. La organización de Naciones Unidas ubicó a Chile en el noveno lugar en el ranking de 76 países que más gastaron en desastres naturales durante los últimos 20 años (ONU, 2018, pág. 82)

Ante tal situación de amenaza y riesgo constante en que vive Chile, las Fuerzas Militares se han integrado de manera efectiva al sistema nacional de respuesta ante emergencias. El ministro de defensa de Chile en el año 2015 ante la erupción del volcán Calbuco manifestó: “la presencia de FF.AA. en la calle es un patrimonio frente a situaciones de emergencia como ésta” (Tercera, 2015).

El rol militar chileno se desarrolla en cada una de las fases de la siguiente manera: 1) fase de prevención: a pesar de no ser el sistema, son parte del sistema y lo materializan mediante la participación en los comités de emergencia; además, la armada es la responsable del sistema de alarmas de tsunami. 2) respuesta: los medios militares se ponen a disposición ante la autoridad civil, la cual ejerce el liderazgo durante la respuesta a la crisis y 3) recuperación: corresponde el apoyo a autoridades civiles y agencias mediante la reconstrucción y rehabilitación de la zona afectada, apoyo con transporte desde y hacia la zona afectada y de ser necesario participación en actividades de reconstrucción (Pantoja, s.f.)

De acuerdo a las competencias que corresponden a cada fuerza; las Fuerzas Armadas de Chile se vinculan al sistema de la siguiente manera (FF.AA, 2013):

Ejército:

- Red de comunicaciones de respaldo del Sistema de Emergencia Nacional
- Apoyo de medios aéreos

- Brigada de incendios forestales
- Patrullas de rescate en montañas
- Pelotones de asistencia médica

Armada:

- Autoridad marítima y de litoral
- Servicio oceanográfico e hidrográfico
- Sistema Nacional de Alerta de Maremotos
- Servicio de búsqueda y rescate marítimo
- Brigada de incendios forestales
- Asistencia médica

Fuerza Aérea:

- Servicio aerofotogramétrico (SAF), capacidad de información satelital
- Servicio aéreo de rescate
- Asistencia médica
- Transporte aéreo

4. FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA EN ESCENARIOS DE GESTIÓN DE RIESGOS Y RESPUESTA A DESASTRES Y EMERGENCIAS

La constitución política de Colombia, establece claramente las funciones que corresponden a las Fuerzas Militares. El artículo 217 contempla que: “La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea” y continúa: “Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional” (Constitucional, 1991). Sin embargo, debido a la situación de orden público y a la necesidad del mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas al interior del país; funciones que constitucionalmente corresponden a la Policía Nacional; las Fuerzas Militares de Colombia durante más de 60 años han desempeñado funciones en contribución al esfuerzo policial. Esto, ha sucedido sin descuidar la función primaria de preservar la soberanía nacional. En

ese esfuerzo, se han desarrollado importantes capacidades militares que bien pueden ser empleadas tanto para la guerra como para la paz.

Colombia, por su ubicación ecuatorial, por sus tres cordilleras y los diferentes climas, se encuentra expuesta a fenómenos naturales permanentes tales como el fenómeno de “La Niña” “caracterizado por un aumento considerable de las precipitaciones (anomalías positivas) y una disminución de las temperaturas (anomalías negativas)” (SIAC, 2020), y el fenómeno de “El Niño”, el cual es un “evento climático que se genera cada cierto número de años por el calentamiento del océano pacífico” (SIAC, 2020). Estos fenómenos han generado múltiples inundaciones, deslizamientos de tierra, desbordamiento de ríos, incendios de gran magnitud, sequías extremas, entre otras múltiples afectaciones para el pueblo colombiano. Pero también, Colombia por estar situada en el cinturón de fuego del Pacífico y contar con cordilleras aun en actividad tectónica, es vulnerable a los volcanes activos y a eventos sísmicos de gran envergadura.

Dentro de la respuesta nacional a estas emergencias que requieren atención inmediata, las Fuerzas Militares de Colombia han reaccionado en todo momento (algunas veces sin los medios ni el conocimiento para hacerlo). Dada su presencia en la mayor parte del territorio nacional, sus equipos, su disposición al servicio las 24 horas y su nivel de entrenamiento permanente orientado a resolver situaciones en crisis o emergencia y como se verá más adelante; se han integrado de manera apropiada al Sistema Nacional, departamental y local de respuesta a desastres y emergencias. Dicho esto y dado que las capacidades militares han requerido de un esfuerzo presupuestal importante para el Estado, es de gran importancia contemplar el uso paralelo (campo militar-civil) de los equipos militares para que tengan un uso dual que puedan ser empleados tanto en tiempo de guerra como en tiempo de paz.

Colombia a nivel nacional cuenta con la UNGDR (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres), unidad dependiente directamente del Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo de la presidencia de la República, regulada mediante ley 1523 de 2012 que en su enunciado establece: “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 y se dictan otras disposiciones” (Presidencia, Ley 1523, 2012) y tiene como misión la siguiente:

Somos la Unidad que dirige, orienta y coordina la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia, fortaleciendo las capacidades de las entidades públicas, privadas,

comunitarias y de la sociedad en general, con el propósito explícito de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible, a través del conocimiento del riesgo, su reducción y el manejo de los desastres asociados con fenómenos de origen natural, socionatural, tecnológico y humano no intencional (UNGRD, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgos de Desastres, 2020).

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgos de Desastres ha integrado capacidades de las diferentes Fuerzas Militares en la respuesta a desastres y emergencias a nivel nacional. Ejemplo de ello, tenemos la avalancha de Mocoa, en el departamento de El Putumayo, ocurrida el día primero de abril de 2017. Ahí concurrieron todas las entidades de atención humanitaria y desastres disponibles en el país y su operatividad fue direccionada directamente por el director de la UNGRD como ente de mayor nivel en este aspecto (Mundo, 2017).

El plan de guerra Bicentenario de las Fuerzas Militares de Colombia, contempla como uno de sus objetivos intermedios el control institucional del territorio; en su objetivo estratégico N° 7 reza lo siguiente: “contribuir con las capacidades de las FF.MM. al desarrollo territorial y a la gestión de riesgos – contribuir con la ayuda humanitaria y la atención de desastres” (COGFM, 2019).

El Ejército Nacional de Colombia ha dedicado importantes esfuerzos encaminados a aportar al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; para ello, ha creado el Batallón de Prevención y Atención de Desastres N°80 perteneciente a la Brigada Especial de Ingenieros Militares con la función de realizar operaciones de atención de emergencias causadas por desastres de tipo natural, socionatural o antrópico, con las capacidades de: organización y gestión de alojamientos temporales; rescate en estructuras colapsadas; prestación de atención pre hospitalaria; búsqueda y rescate en superficie; atención de incendios de cobertura vegetal; respuesta a incidentes con materiales peligrosos; operaciones contra sustancias químicas, nucleares, radioactivas y biológicas; rescate en espacios confinados; atención a inundaciones, rescate acuático, almacenamiento y distribución de alimentos, potabilización de agua, reconstrucción de vías y recolección de escombros. Con sus capacidades, el Ejército Nacional de Colombia ha apoyado desde su creación a más de 90 municipios mediante la atención de 160 incendios de cobertura

vegetal y más de 100 emergencias de diferente tipo, beneficiando a más de 6.000.000 de personas (Youtube, 2018).

El Ejército Nacional de Colombia logró la certificación de un equipo de búsqueda y rescate urbano, acreditación otorgada por el director de la UNGRD de Colombia, demostrando su compromiso con la asistencia humanitaria y gestión de riesgos. Las palabras del Doctor Carlos Ivan Márquez Pérez, director de la UNGRD (2011-2018) denotan la importancia de esta certificación: “Con esta acreditación, del equipo USAR Mediano del Ejército Nacional de Colombia, el país cuenta con tres equipos nacionales acreditados en Búsqueda y Rescate” y continúa, “Para todos los colombianos, es un honor y un gran parte de tranquilidad saber que se cuenta con esa capacidad interinstitucional para salvar vidas” (UNGRD, 2018).

La cooperación interinstitucional entre la UNGRD y el Ejército Nacional ha incrementado de manera notoria, permitiendo no solo la certificación de grupos con estándares internacionales, sino también la capacitación a unidades orgánicas de la Brigada de Ingenieros; el director de la UNGRD, doctor Eduardo José González Angulo, lo resume de la siguiente manera:

Estamos implementando este plan piloto como una iniciativa del Comando de Ingenieros Militares y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo, en donde se busca que las entidades operativas, en este caso el Ejército Nacional, fortalezca sus conocimientos y accionar frente a la gestión del riesgo de desastres, y pueda mejorar sus capacidades no solo a la hora de dar respuesta a emergencias, sino que también pueda participar en procesos de conocimiento y reducción del riesgo. De esta forma seguimos construyendo país y comunidades más resilientes” (UNGRD, 2019)

La Armada de Colombia constantemente ha empleado los buques militares tipo BDA (Buque de Desembarco Anfibio), diseñados con la misión de proyectar el poder naval a tierra mediante el desembarco de tropas de Infantería de Marina para la toma de una cabeza de playa en su función natural del ejercicio como fuerza expedicionaria. Sin embargo, estas unidades cuentan con la capacidad de llegar hasta tierra y desembarcar medios y personal aún en las zonas más aisladas donde no existen muelles y las condiciones del mar y la playa son adversas, permitiendo un empleo tanto en operaciones de guerra como en operaciones de no guerra. La Corporación de Ciencia y Tecnología para el desarrollo de la Industria Naval Marítima y Fluvial (COTECMAR),

empresa colombiana fabricante de los BDA, en su página oficial permite observar claramente el sentido dual de la fabricación de estos buques:

“El buque de Desembarco Anfíbio (BDA) es un buque capaz de desarrollar operaciones de ayuda humanitaria en zonas ribereñas y costeras, también proporciona soporte a las operaciones de respuesta a desastres y apoyo logístico de las bases en tierra de la Armada Nacional mediante el transporte de tropas, contenedores y carga general” (COTECMAR, 2020).

Aunado a lo anterior, la Armada Nacional de Colombia ha creado recientemente la Dirección de Medio Ambiente, Desastres y Emergencias de la Armada Nacional DARMAR; dependencia encargada a nivel nacional de articular las capacidades actuales con que cuenta la Armada Nacional en respuesta a desastre y asistencia humanitaria.

Durante el año 2019, se desarrollaron ejercicios multinacionales donde la Armada Nacional de Colombia participó de manera activa en conjunto con otros países en el proceso alistamiento para la atención de emergencias causadas por desastres naturales; tales ejercicios fueron los siguientes:

A. EJERCICIO UNITAS ANFIBIO XL BRASIL 2019: este ejercicio fue realizado en los meses de agosto y septiembre de 2019 en Rio de Janeiro y fue enfocado a la simulación de una movilización militar para la atención de desastres en una asistencia humanitaria; el diario Infodefensa lo redacta de la siguiente manera: “En la edición 2019, la operación se desarrolló en dos etapas, una marítima (*Unitas Lant*) integrada con la otra, (*Unitas Amphibious*), esta es una compleja simulación de ayuda humanitaria de una operación anfibia en Restinga da Marambaia” (INFODEFENSA, INFODEFENSA, 2019).

B. EJERCICIO SOLIDAREX 2019: realizado entre las Armadas de Ecuador, Colombia, Perú y México, el diario INFODEFENSA publicó lo siguiente:

El ejercicio se desarrolló según el tratado de países solidarios, suscrito con el fin de brindar ayuda humanitaria en caso de emergencias por desastres naturales y contó con la participación de Armadas de Colombia, Ecuador, Perú y México, estando

presentes como observadores Canadá y Panamá (INFODEFENSA, INFODEFENSA, 2019).

Así mismo, en Colombia se llevó a cabo en el mes de Octubre de 2019 un ejercicio entre la Armada Nacional de Colombia y la Infantería de Marina de los Estados Unidos, a través de una Fuerza de Tarea de Propósito Especial, donde una vez más se resaltaron las acciones regionales para desarrollar capacidades combinadas en la materia. Este ejercicio permitió la realización de intercambios doctrinales e intercambio de conocimientos entre expertos que aportaron de manera significativa a la construcción de cultura operacional aplicable a escenarios de asistencia humanitaria y respuesta a desastres. La Embajada de los Estados Unidos:

Entrenar a cada Cuerpo de la Naval e Infantería de Marina a llevar a cabo operaciones civiles y conjuntas mediante la ejecución de asistencia humanitaria, comunicaciones y operaciones aéreas con el fin de aumentar la interoperabilidad y la capacidad entre las fuerzas civiles, navales y marinas participantes (Embassy, 2019)

Por su parte, la Fuerza Aérea Colombiana ha participado en múltiples labores relacionadas con la asistencia humanitaria; tales como el transporte de alimentos y material necesario para aliviar el sufrimiento tanto dentro como fuera del país (San Andrés y Providencia, La Guajira, Tumaco, Haití, Ecuador, entre muchos otros). La página Oficial del Comando General de las Fuerzas Militares en su sección de apoyo humanitario muestra tan solo algunas de las muchas actividades de apoyo por parte de esta fuerza que cuenta con los medios aéreos de la nación para ponerlos a disposición en casos de crisis y necesidad; titula lo siguiente: “Vuelan las aeronaves de la Fuerza Aérea Colombiana en beneficio del Archipiélago”, “Fuerza Aérea Colombiana establece puente aéreo hacia Tumaco”, “Comunidad indígena Wiwa recibió ayuda humanitaria de las Fuerzas Militares” (CGFFMM, s.f.)

En conjunto, las Fuerzas Militares de Colombia participaron en el año 2010 en la respuesta a la emergencia posterior al terremoto de Haití mediante un apoyo institucional conjunto articulado por el gobierno nacional, se logró el despliegue de capacidades del Ejército Nacional, la Fuerza Aérea y la Armada de Colombia, destacándose Colombia como el primer país de Latinoamérica en hacer presencia en esta catástrofe. De acuerdo a la página de la Armada Nacional de Colombia (ARMADA, 2010), el Ejército Nacional se vinculó mediante un hospital de Campaña, y médicos

que atendieron un total de 47.937 personas; la Armada Nacional apoyó con sus buques multipropósito, transportando un total de 1.235 toneladas de ayuda humanitaria con la participación de los buques ARC “Cartagena de Indias”, ARC “Buenaventura” y la Fuerza Aérea realizó un total de 18 vuelos de ida y vuelta, transportando 198 toneladas de ayuda humanitaria y 621 personas incluyendo la repatriación de colombianos.

5. CONTEXTUALIZACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE EXPERTOS EN GESTIÓN DE RIESGOS Y RESPUESTA A DESASTRES Y EMERGENCIAS

En el proceso de determinación de capacidades para las Fuerzas Militares de Colombia; para el desarrollo de este trabajo, se llevó a cabo una entrevista al Señor Mayor General, Comandante de la Infantería de Marina del Comando Sur de los Estados Unidos Michael F. Fahey (MARFORSOUTH Commander). En ella, el alto Oficial hace planteamientos interesantes sobre las capacidades que han sido de gran ayuda para esa Fuerza Militar en la preparación y conducción de asistencia humanitaria y alivio de desastres y en la contribución importante que hacen los Infantes de Marina de los Estados Unidos a la estrategia multinacional aplicada en los países donde opera el Comando Sur de los Estados Unidos.

El Señor General Fahey afirma que la capacidad de operar tanto en mar como en áreas de litoral, provee una única ventaja para acceder a áreas afectadas por desastres naturales y desarrollar las siguientes tareas:

1. Al inicio de un desastre natural, la conformación de equipos de evaluación de daños con imágenes aéreas pueden permitir al equipo interagencial lograr ubicaciones, por ejemplo de las áreas más afectadas.
2. Las capacidades de Comando y Control, habilita la integración dentro del marco de referencia intergubernamental y contribuye al esfuerzo de asistencia humanitaria y alivio de desastres; así mismo, resalta la importancia de la interopeatividad y la familiaridad en las tácticas, técnicas y procedimientos con otras agencias multinacionales que conllevan a un incremento de efectividad y eficiencia.
3. La capacidad de instalar y poner en funcionamiento un sistema de comunicaciones confiable, fue una de las principales fortalezas durante la respuesta del huracán Dorian sucedido en el año

2019 y que afectó especialmente el sector de Las Bahamas cuando una de las dos compañías de comunicaciones quedó fuera de servicio.

4. Como una fuerza Anfibia se puede asistir y contribuir al desarrollo de tareas de asistencia humanitaria y alivio de desastres en tierra. Esta capacidad puede incluir escoltas para convoyes, seguridad de puertos, seguridad en puntos de distribución de comida, seguridad en puntos de control de evacuados y manejo de población desplazada.
5. Adicionalmente, los gobiernos pueden requerir de asistencia técnica como: mejoramiento de capacidades en la administración de la distribución de provisiones de auxilio; operación de puertos, búsqueda y rescate y atención médica de emergencia.
6. Finalmente, es importante que se cuente con la capacidad de proveer necesidades básicas de supervivencia a la población afectada tales como: purificación de agua, construcción rápida de albergues, entrega de comida y el restablecimiento de la electricidad puede significar la diferencia entre la vida y la muerte para los sobrevivientes de desastres naturales.

Dentro del desarrollo investigativo, se llevaron a cabo 50 entrevistas estructuradas a personas colombianas con amplia experiencia en temas relacionados con la Gestión del Riesgo de Desastres y que hacen parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres establecido en la ley 1512 de 2012. Participaron en las entrevistas personas pertenecientes a las siguientes instituciones: Armada República de Colombia (13), Bomberos de Colombia (12), Ejército de Colombia (09), Defensa Civil Colombiana (05), Consejo Municipal de la Gestión del Riesgo (03), Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (03), Policía Nacional de Colombia (02), Cruz Roja Colombiana (02) y Consejo Departamental de la Gestión del Riesgo (01). Las preguntas realizadas fueron encaminadas a determinar el tiempo de experiencia en el tema en estudio, el trabajo articulado que han realizado donde hayan participado las FFMM de Colombia durante los últimos dos años, la importancia de las FFMM en el SNGRD, las principales fortalezas de las FFMM al momento de vincularse al SNGRD, la importancia de la necesidad de que las Escuelas de formación militar incluyan el tema de Gestión de Riesgo y Respuesta a Desastres dentro de su malla académica, la importancia de la participación de las FFMM en escenarios multinacionales, las capacidades actuales con que cuentan las FFMM y las que debería desarrollar en el futuro. Finalmente, se interrogó sobre la necesidad o no de que cada fuerza desarrolle sus capacidades de acuerdo a su rol (Ejército – tierra, Armada – agua y Fuerza Aérea – aire); sin desconocer que existen capacidades que deben ser desarrolladas por las tres fuerzas, por considerarse genéricas.

El 46% (23) de los entrevistados llevan más de 10 años trabajando dentro del SNGRD, lo que aporta gran experiencia a la presente investigación y permite tomar con especial significancia sus recomendaciones.

Analizando el trabajo articulado que han realizado las diferentes entidades del SNGRD tenemos que los miembros de las entidades entrevistados, durante los dos últimos dos años se han reunido con personal de las Fuerzas Militares de Colombia en los ámbitos Directivo, Operativo y/o de Coordinación para atender o para tratar temas relacionados con las siguientes amenazas:

Tabla 1. Participación FFMM de Colombia en los últimos 2 años con expertos consultados

FENÓMENO	Frecuencia de trabajo con FFMM en los últimos 2 años			TOTAL
	1-5 veces	5-10 veces	>10 veces	
Incendios forestales	27	15		42
Inundaciones	22	6	1	29
Sequías	18	7		25
Deslizamientos de tierra	16	6	1	23
Desbordamiento de ríos	17	2		19
Evacuación de heridos y enfermos de zonas aisladas	11	5	1	17
Búsqueda de personas desaparecidas en selva o montaña	13	2	1	16
Muertes por inmersión (Ahogamientos)	13	1		14
Derrame de hidrocarburos	10	2		12
Huracanes	9	2		11
Temblores	8	1		9
Siniestro de embarcaciones en el mar o en ríos	5	1	1	7
Nafragios	6			6
Tsunami	3			3
Desastre Nuclear		1		1
Erupciones volcánicas	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia

La información contenida en la tabla 1, permite jerarquizar la importancia de las amenazas en Colombia relacionada con la participación activa de las Fuerzas Militares de Colombia. Adquieren especial importancia estos datos, cuando los comparamos con lo establecido en el Plan

Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres 2015-2025 (anexo 1), donde plantea un análisis de situación de riesgo para diferentes tipos de eventos naturales: sismos, erupciones volcánicas, tsunamis, inundaciones, deslizamientos, explosiones, fuga, derrame de hidrocarburos e incendios. Sin embargo; de acuerdo al informe presentado, se logra determinar para el caso de Colombia que “el aumento de riesgo de desastres se asocia más a la inadecuada gestión territorial, sectorial y privada que factores externos como el cambio climático” (UNGRD, 2016, pág. 2). Éste último concepto permite entender en buena manera que el factor de riesgo no siempre se encuentra asociado directamente a eventos naturales; sino que en gran medida se asocia a la mala gestión en la prevención.

De las 50 personas encuestadas, 49 consideran de gran importancia que las Fuerzas Militares se encuentren vinculadas al SNGRD, considerando que las principales fortalezas de esta vinculación son las siguientes, en su orden de importancia: 1) disponibilidad 24 horas, 2) capacidad para trabajar bajo condiciones de estrés, 3) disposición al servicio, 4) utilidad de los equipos y medios militares de uso dual, 5) disponibilidad de medios de comunicación militares, 6) el respeto y credibilidad que tiene la población civil hacia los militares, 7) capacidad de despliegue logístico, 8) disciplina, 9) soporte logístico y operativo para la movilización de capacidades y 10) disponibilidad de equipos, personal y transporte de manera inmediata.

Ante la pregunta: ¿Considera importante que las capacidades de las FFMM en Gestión de Riesgos y Asistencia Humanitaria sean desarrolladas de acuerdo a su ámbito de acción (Ejército - tierra; Armada- Agua; Fuerza Aérea - Aire), de tal manera que desarrollen capacidades diferenciales?, el 60% manifestaron que sí, el 10% que no y el 30% no dieron respuesta. Al respecto, los expertos se soportan en que el desarrollo de capacidades de acuerdo al rol misional de cada fuerza permite una mejor articulación de capacidades, de tal manera que al momento de integrarse a un escenario de desastres, puedan aportar de acuerdo a su área de experticia.

Finalmente, algunos expertos consideran indispensable que las FFMM atiendan algunas recomendaciones que permitan fortalecer sus capacidades: adquisición de nuevos equipos, capacitación técnica al personal, empleo de aeronaves no tripuladas, inclusión de mayor tecnología para el desarrollo de las tareas, disminución de la rotación de personal para evitar la pérdida de constancia en los procesos y coordinaciones para apoyos internacionales. Se destaca de igual

forma, la importancia de la participación en escenarios multinacionales ya que estos son una fuente de experiencia y conocimiento de nuevas tecnologías empleadas por otros países.

6. EN PROSPECTIVA, CAPACIDADES QUE DEBEN TENER LAS FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA PARA APOYAR AL SNGRD.

Habiendo analizado la naturaleza de las Fuerzas Militares de Colombia y las funciones que han venido cumpliendo, permiten determinar la necesidad de continuar fortaleciendo las capacidades militares de uso dual que permitan ser empleadas tanto en tiempos de guerra como en tiempos de paz.

Los desastres y las emergencias son eventos difíciles de predecir; por ello, es necesario realizar un proceso de alistamiento que permita reaccionar de manera rápida y efectiva en cualquier lugar del país y de ser necesario desplegar capacidades como parte de esfuerzos multinacionales que se articulen a esfuerzos que alivien el dolor de comunidades en sufrimiento.

Se han determinado diferentes enfoques en lo que respecta a asistencia humanitaria y respuesta a desastres y emergencias donde países como España, han destinado brigadas completas a funciones única y exclusivamente a ser parte del sistema nacional de respuesta a emergencias, dedicando el 100% de su entrenamiento y capacidades a este fin; por otro lado, países como Estados Unidos, Chile y Colombia han manejado principios de transversalidad de los medios militares para ser empleados en enfoque de apoyo y asistencia humanitaria, de tal manera que el esfuerzo continúe centralizado en el Sistema Nacional bajo autoridad civil pero con rápida articulación de capacidades orientadas a la respuesta, más que a la gestión, entendida esta última como una función principal de los miembros civiles del SNGRD.

Se ha determinado que en las Fuerzas Militares de Colombia se ha observado la necesidad de delimitar entre las tres fuerzas las competencias que a cada una le concierne, ya que no es bien visto desde la lógica institucional y funcional de las diferentes Fuerzas Militares que por ejemplo; los especialistas en tierra desarrollen las capacidades en agua o aire y viceversa. En razón a ello, las capacidades que se presentarán a continuación estarán orientadas a que sean desarrolladas por las fuerzas a las que les compete de acuerdo a su orientación y naturaleza funcional; cabe aclarar

que algunas de ellas deben ser desarrolladas por todas las fuerzas por considerarse carácter genérico.

La participación de las Fuerzas Militares de Colombia en el SNGRD no es opcional. La ley 1512 de 2012 en su artículo 24 las vincula claramente al Comité Nacional para el Manejo de Desastres en los siguientes literales: “1. El Comandante del Ejército Nacional o su Delegado, 2. El Comandante de la Armada Nacional, el Comandante de la Fuerza Aérea Colombiana o su Delegado” (Presidencia, Ley 1523, 2012, pág. 28). Igualmente, establece en el artículo 2 de la misma ley que la gestión de riesgos es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano.

Una vez determinadas las principales amenazas, tanto las establecidas por el SNGRD y por la consulta a expertos; se propone que para la vinculación al sistema es importante que las FFMM de Colombia, desarrollen las siguientes capacidades que pueden ser empleadas en la atención de las amenazas descritas anteriormente:

A. Capacidades propuestas para las Fuerzas Militares de Colombia con asignación por rol funcional.

N°	CAPACIDAD	FUERZA			Observaciones
		EJC	ARC	FAC	
1	Evaluación de daños	X	X	X	Conformado por un grupo de ingenieros y un grupo de asuntos civiles que permita con rapidez desplazarse al lugar de los hechos para evaluar y orientar el esfuerzo principal.
2	Reconocimiento aéreo de evaluación inicial	X	X	X	Al momento de la ocurrencia de un desastre, el empleo de las aeronaves no debe limitarse solamente a sobrevolar y entregar apreciaciones subjetivas. Se deben desarrollar procedimientos y objetivos claros para el equipo que hará esta evaluación y de esa manera hacer altamente útil esta herramienta tan importante.
3	Comando y Control	X	X	X	Las FFMM se caracterizan por contar con medios efectivos de Comando y Control en el ejercicio operacional. Este despliegue debe proyectarse desde (buques, lanchas, vehículos, aviones o helicópteros) que faciliten las líneas de coordinación e incluso el funcionamiento de los Puestos de Mando Unificado (PMU).

4	Búsqueda y recuperación de personas en superficie	X	X	Capacidad necesaria mediante el empleo de perros rastreadores, equipos de detección visual como drones, binoculares, cámaras de largo alcance, sensores, desarrollo de técnicas y procedimientos de demarcación y búsqueda en grandes superficies, entre otras.
5	Búsqueda y recuperación de personas en estructuras colapsadas	X	X	Capacidad de gran importancia dadas las amenazas que tiene Colombia por su sísmica y ubicación en zona de cordilleras.
6	Búsqueda y rescate de personas fallecidas por inmersión (ahogamiento) en cuerpos de agua		X	Colombia constantemente se ve afectada por olas invernales, siniestros de embarcaciones y pérdida de vidas humanas por inmersión; es una necesidad permanente contar con una capacidad de reacción inmediata en cualquier parte del país con el fin de contribuir con sus medios al alivio del dolor de las familias.
7	Búsqueda y recuperación de artefactos sumergidos en cuerpos de agua		X	Colombia como país bioceánico y con más de 24.000 kilómetros de ríos navegables debe mantener esta capacidad en sus FFMM, empleando los grandes avances alcanzados en los últimos años en temas asociados al buceo y salvamento. Por la gran experticia requerida para esta tarea, debe ser desarrollada exclusivamente por la Armada Nacional.
8	Establecimiento de Centro de Control de Evacuados (CCE)	X	X	El manejo de afectados ante un desastre es uno de los principales retos – la demostración de esta capacidad fue ampliamente desarrollada durante el año 2019 por parte de la Infantería de Marina de los Estados Unidos en las operaciones UNITAS Brasil y en el ejercicio en Colombia en octubre del mismo año. La identificación, atención, clasificación y administración del personal afectado no se puede ser una tarea menor ya que de ello depende la oportuna atención y la trazabilidad del proceso.
9	Monitoreo de Tsunami		X	El Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas (CIOH) de la Armada Nacional debe continuar aportando al SNGRD mediante el monitoreo y verificación de información sísmica local y mundial que permita transmitir información oportuna al sistema, fortaleciendo sus capacidades.
10	Organización y administración de	X	X	La provisión de alojamiento para personal afectado por desastres naturales es una de las

	áreas de albergue temporal.				primeras tareas esenciales. Las Fuerzas Militares mantienen normalmente capacidades de despliegue expedicionario (Infantería de Marina), capacidad de instalación de puestos avanzados o atrasados de operaciones para lo cual se emplean elementos que pueden funcionar para albergues temporales, se suma a ello, las capacidades importantes que han desarrollado los Ingenieros Militares del Ejército Nacional.
11	Transporte de suministros, maquinarias y ayudas humanitarias	X	X	X	Los aviones, buques, lanchas y vehículos terrestres con que cuentan las FFMM son indispensables para el apoyo a comunidades afectadas; esta capacidad debe reglamentarse y entrenarse de manera articulada con el SNGRD.
12	Evacuación de personas en zonas aisladas	X	X	X	Capacidad permanente que debe ser mantenida; existen zonas donde la única presencia institucional son las FFMM, su apoyo con evacuación terrestre, fluvial, marítima o aérea es esencial para salvar vidas.
13	Operación de aeródromos no controlados	X	X	X	Frecuentemente al momento de un desastre, el espacio aéreo y la coordinación de aeródromos queda fuera de control; se debe desarrollar esta capacidad para lograr articular el proceso hasta que se logre habilitar la autoridad civil para el ejercicio de funciones propias.
14	Escolta a convoyes con ayuda humanitaria	X	X		Es una tarea que debe ser preparada y ejecutada cuando el SNGRD requiera del apoyo, hace parte de las funciones naturales de las FFMM pero debe entrenarse con enfoque de asistencia humanitaria.
15	Seguridad inicial inmediata después de un desastre	X	X		Aunque pareciera una actividad normal realizada por las FFMM, es necesario tener en cuenta que para la seguridad en este escenario se debe recibir un entrenamiento diferente orientado a la misión.
16	Purificación de agua	X			Desastres naturales ocurren y dejan sin suministro de agua potable a poblaciones enteras; el contar con equipos aptos tanto para la exploración de pozos de agua como de purificación de agua, debe ser una capacidad desarrollada por el Ejército Nacional.
17	Desalinización de agua		X		El empleo de equipos desalinizadores de agua, similares a los que normalmente se usan en los buques, debe ser una capacidad permanente de la ARC dentro de sus fuerzas expedicionarias que se proyectan a tierra; misma capacidad que puede ser empleada para apoyo a comunidades cuando se requiera.

18	Construcción de pozos subterráneos	X	X		Esta capacidad es indispensable para el establecimiento de puestos militares avanzados para proveer de líquido vital a la tropa, a su vez se debe proyectar su uso dual y el aprovechamiento de los recursos invertidos para destinación propia y de apoyo a la población.
19	Atención médica de emergencia				Capacidad esencial con que cuentan las FFMM por sus condiciones de trabajo en situaciones de riesgo y combate, las personas destinadas a atención de emergencias deben conocer sobre atención básica primaria y contar con los equipos de primeros auxilios requeridos.
20	Atención de incendios de cobertura vegetal	X	X	X	Esta es una de las principales amenazas en Colombia en todo el territorio nacional de acuerdo al estudio de los principales riesgos hecho por la UNGRD, cada fuerza militar debe poner a disposición sus medios de acuerdo a su funcionalidad para atender esta emergencia.
21	Búsqueda y rescate de náufragos		X		Las amenazas en cuerpos de agua ante naufragios es una constante tanto en el mar como en los ríos y lagos; esta capacidad debe incluir los medios aeronavales y de superficie para lograr la búsqueda y rescate coordinado de personas en siniestro.
22	Manejo de materiales peligrosos NBQR	X	X	X	Si bien es cierto, el SNGRD cuenta con un Grupo Nacional de Respuesta a incidentes Nucleares, Biológicos, Químicos y Radioactivos; algunas veces las FFMM de Colombia serán los primeros en acudir a lugares sospechosos de dicha amenaza. Las FFMM deben conocer la manera de proceder ante este escenario y estar incluido dentro de sus procedimientos.
23	Atención a inundaciones	X	X		Capacidad esencial de búsqueda de personas y actividades iniciales ante la amenaza constante por fenómeno de "La Niña" en Colombia; las FFMM han participado en múltiples escenarios y sus medios se han adaptado de manera eficiente.
24	Reconstrucción de vías carretables	X			El Ejército Nacional a través de los años ha desarrollado importantes capacidades de ingenieros que permiten la movilidad de las tropas, tales como la construcción rápida de carreteras que habiliten una rápida recuperación de la movilidad y de la economía de la región afectada. Esta capacidad debe ser mantenida y puesta a disposición del SNGRD.

25	Construcción de barreras de contención de agua	X	X		La necesidad de desvío de ríos y protección de poblaciones en emergencia debe ser una necesidad cubierta por las FFMM en momentos de emergencia mediante el empleo de sus medios disponibles para evitar el incremento de los efectos naturales sobre la población.
26	Reflotamiento y recuperación de vehículos y artefactos sumergidos			X	En situaciones como ésta, las capacidades de la Armada Nacional por intermedio del Departamento de Buceo y Salvamento deben responder de manera adecuada ante este tipo de emergencias con capacidad de despliegue a nivel nacional, con máximo nivel de reacción cuando haya vidas humanas comprometidas.
27	Construcción de puentes militares	X			Los puentes militares hacen parte de una capacidad permanente del Ejército Nacional que da movilidad a las tropas, su aplicación en el SNGRD es esencial ya que permite rápidamente y de manera provisional reconectar poblaciones aisladas y reactivar la economía y la movilidad.
28	Servicio aéreo de rescate	X	X	X	Las tres FFMM de Colombia por poseer medios aéreos deben desarrollar esta capacidad para hacer búsqueda y salvamento ante accidentes aéreos, terrestres, marítimos o catástrofes naturales. La Armada Nacional, debe procurar mantener sus capacidades para ser aplicadas en mar, río y zonas lacustres del territorio nacional.

7. CONCLUSIONES

El empleo de las capacidades de las Fuerzas Militares de Colombia en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres es un mandato que se encuentra establecido por la ley 1523 de 2012 en su artículo segundo donde involucra a todas las autoridades nacionales; lo enfatiza en los artículos ocho y 24 donde con nombre propio incluye a las Fuerzas Militares en el sistema de respuesta; siendo ésta precisamente la principal inclusión que se hace en esta ley estableciendo como política de Estado la integración de todos los medios de acción para prever y atender emergencias en el territorio nacional y evitar un colapso como el ocurrido en el año 2010 ante la ola invernal. Lo dicho anteriormente, define claramente la discusión que suscita a menudo sobre la conveniencia o no de la participación de las Fuerzas Militares en estos escenarios y lleva a las instituciones a entender un principio de la guerra fundamental que es la flexibilidad y bajo este

concepto concebir los medios militares para ser empleados de manera dual (tanto para misiones de guerra como de no guerra).

Durante muchos años, las Fuerzas Militares de muchos países han demostrado su capacidad resiliente de sobreponerse a escenarios de crisis y es precisamente para eso que se forman los militares en todos los niveles ya que el combate requiere claridad de pensamiento, toma de decisiones bajo presión, vidas humanas en juego y desarrollo de la maniobra bajo amenaza permanente; escenario no muy distinto al presentado al momento de un desastre originado ya sea por desastre natural o por el hombre. Conviene entonces al Estado el aprovechamiento de estas capacidades forjadas con sangre y fortalecidas a diario en el desarrollo operacional, máxime en Colombia donde las Fuerzas Militares han mantenido su vigencia operacional real por más de 60 años ininterrumpidos.

El empleo de tecnologías de punta son adquiridas y aplicadas en gran medida en las Fuerzas Militares; grandes avances tecnológicos han iniciado en el seno militar y después replicados a ambientes civiles, esto, debido a que es cuando se amenaza la supervivencia de las personas que brotan iniciativas que resuelven problemas y proyectan soluciones materializadas en medios que son empleados para lograr superioridad y garantizar sobreponerse al adversario. Las Fuerzas Militares de Colombia no han sido ajenas a esta tendencia; hoy cuentan con grandes avances tecnológicos aplicados a medios aéreos, terrestres, marítimos, fluviales y submarinos que mal haría en Estado en no aprovecharlos en momentos donde se requiere una movilización nacional, regional o local para atender situaciones que comprometen la vida humana.

Habiendo dicho lo anterior, corresponde a las Fuerzas Militares la generación de doctrina militar aplicada a la asistencia humanitaria y respuesta a desastres y emergencias; la cual debe ser contemplada dentro de la estrategia de las operaciones de no guerra. La vinculación al SNGRD debe quedar plasmada en documentos doctrinales que a su vez originen manuales de procedimientos adecuados para cada capacidad (teniendo en cuenta que una capacidad puede ser aplicada a distintas clases de emergencia); esto permitirá que se logre una actuación profesional en escenarios donde se requiere coordinación con otras entidades del Estado para de esa manera potenciar las capacidades donde cada quien cumpla de manera efectiva sus roles dentro de los diferentes escenarios.

Para lograr un adecuado proceso de armonización con el SNGRD, se debe desarrollar una labor de formación militar, la cual debe ser incluida dentro de las mallas curriculares de las escuelas de formación tanto de Oficiales, Suboficiales, Soldados Profesionales y Regulares o los equivalentes en las diferentes fuerzas; de tal manera que al momento de desplegarse a cualquier lugar del país logren acoplarse fácilmente con los demás organismos pertenecientes a los sistemas de prevención y respuesta y se entienda claramente los roles correspondientes a cada uno ante eventuales escenarios y tengan dentro de su conciencia la prevención como mecanismo más exitoso en gestión de riesgos. En la actualidad, se viene generando doctrina a través de las unidades que cada fuerza ha venido destinando a las tareas específicas de Asistencia Humanitaria y Respuesta a Desastres y emergencias; sin embargo, es importante entender que en un escenario real, serán las Fuerzas Militares locales las que primero se vinculen al sistema por su proximidad y necesidad inmediata; por ello, la doctrina debe ser dirigida a la totalidad de las Fuerzas Militares desde las Escuelas de Formación incluyendo los roles y funciones de las demás entidades participantes en el sistema.

La guerra a través de los años ha demostrado que los esfuerzos individuales han sido poco efectivos y han llevado a una duplicidad ineficiente de esfuerzos; de este proceso de aprendizaje nacieron las operaciones conjuntas y los comandos conjuntos que son el modelo organizacional actual de las Fuerzas Militares en el mundo; pero, no es un escenario conjunto donde todos saben hacer de todo, es un escenario conjunto donde cada quien se presenta con unas capacidades diferenciales que al ser integradas permiten atender todos los escenarios presentados con un alto nivel de experticia en cada campo. Entonces, este conocimiento adquirido a través de tantos años, no puede ser desechado y empezar cada fuerza a trabajar en el desarrollo de tareas que no son de su experticia ya que sería un retroceso en el tiempo; cabe aclarar que existen tareas que deben ser comunes a cada Fuerza Militar; sin embargo, otras tareas que requieren gran experticia no pueden ser asumidas por quienes están aprendiendo, desconociendo la experiencia de quienes llevan mucho tiempo desarrollando determinada tarea. En tal razón, en este escrito se presentó una propuesta delimitadora para que cada quien desarrolle capacidades de acuerdo a sus competencias y que cuando se vinculen al sistema nacional sean complementarias y nunca redundantes.

Por otro lado y de manera complementaria, las Fuerzas Militares de Colombia deben continuar participando en escenarios multinacionales donde convergen varios países a adelantar

procesos de entrenamiento de acción combinada que permitan responder a desastres naturales dentro del concepto de seguridad colectiva, de tal manera que se logre el fortalecimiento de la cultura operacional que lleve al país integrarse con facilidad o en caso requerido recibir la integración de Fuerzas Militares de otros países en respuesta a desastres y asistencia humanitaria. Tal integración, permite el conocimiento de nuevas tecnologías y medios aplicables al tema en estudio y del análisis de conducencia determinar si es aplicable para escenario colombiano; así mismo, permite construir y mantener canales de comunicación y coordinación con otros países de tal manera que se conozcan sus capacidades y pueda ser recomendada su aplicabilidad en escenarios potenciales o reales.

De acuerdo a la situación actual, no es recomendable que las FFMM de Colombia asuman un rol protagónico dentro del SNGRD tal y como lo hace España a través de la UME. Corresponde conocer, capacitar y articular sus capacidades militares para ponerlas a disposición del SNGRD sin prescindir de su rol principal asignado en el artículo 217 de la Constitución Política de Colombia relacionado con la Defensa Nacional y funciones complementarias en cooperación a la Seguridad Nacional. Sin embargo, la conformación de un grupo de coordinación con el SNGRD desde el Comando General de las Fuerzas Militares que oriente y mantenga vigentes las capacidades en cada una de las jurisdicciones sería de importancia estratégica siempre y cuando no se pierda la naturaleza de las FFMM para lo cual fueron constituidas.

Si bien existe múltiple terminología en lo que respecta a temas humanitarios; las FFMM de Colombia deben centrarse principalmente en su preparación en la RESPUESTA al desastre, la emergencia y la Asistencia Humanitaria, bajo el entendido de las definiciones dadas al principio de este capítulo. De esta manera, se logra delimitar la labor de las FFMM de Colombia sin entrar a desarrollar actividades que corresponden a los entes nacionales, departamentales y municipales de la gestión del riesgo.

El desarrollo de estas capacidades posicionaría a Colombia en el entorno regional como un referente internacional importante en el proceso de empleo dual de las capacidades militares para preservar la vida y la integridad tanto dentro como fuera de las fronteras; adicionalmente, permitiría mostrar a otros países los medios desarrollados y construidos por Colombia; por ejemplo los BDA, generando un liderazgo que se alinea directamente con los objetivos institucionales de las Fuerzas Militares y del país.

Finalmente, la oportunidad de integrar capacidades para una tarea tan loable como es la preservación de la vida humana, debe marcar la hoja de ruta en el proceso de construcción de capacidades militares duales utilizables dentro del SNGRD, empleando las herramientas disponibles que permitan por un lado, el desarrollo de capacidades diferenciales integradas a la doctrina, y por otro lado la generación de conciencia de colectividad entre todas las entidades destinadas a la respuesta a desastres, emergencias y asistencia humanitaria. Sólo de esa manera, se logrará salvar vidas y aliviar el dolor de las personas afectadas bajo principios utilitaristas de cohesión y apoyo mutuo.

Referencias Bibliográficas

- ARMADA. (28 de 04 de 2010). *Armada Nacional de Colombia*. Obtenido de <https://www.armada.mil.co/es/content/%E2%80%9Cmisi%C3%B3n-cumplida%E2%80%9D-fuerzas-militares-en-hait%C3%AD?splash=>
- Ayerde, P. H. (2019). *La Guerra de Cuarta Generación y las Amenazas Asimétricas. Política y Estrategia*.
- Baños, P. (2017). *Así se domina el mundo*. Ariel.
- BBC. (21 de 11 de 2017). *BBC MUNDO*. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-41343606>
- CAN. (27 de 11 de 2009). *Comunidad Andina de Naciones*. Obtenido de <http://www.comunidadandina.org/predecan/predecan.html>
- CAN. (2013). *Comunidad Andina de Naciones*. Obtenido de <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/Temas/AtencionPrevencionDesastres/GuiaOperacionAsistenciaMutua.pdf>
- CASTRESANA, J. J. (2008). Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/26638197_La_contribucion_militar_a_la_ayuda_humanitaria_Hacia_un_modelo_de_cooperacion
- CASTRESANA, J. J. (2008). Obtenido de <file:///G:/METODOLOG%C3%8DA%20DE%20LA%20INVESTIGACI%C3%93N/BIBLIOGRAFIA%20TRAAABJO%20DE%20GRADO/CONTRIBUCI%C3%93N%20MILITAR%20A%20LA%20AYUDA%20HUMANITARIA.pdf>
- CGFFMM. (s.f.). *Comando General Fuerzas Militares*. Obtenido de <https://www.cgfm.mil.co/es/tags/apoyo-humanitario>
- CGFM. (7 de 10 de 2019). *Comando General Fuerzas Militares*. Obtenido de <https://cgfm.mil.co/es/blog/exitoso-ejercicio-de-asistencia-humanitaria-y-atencion-de-desastres-entre-estados-unidos-y>
- CICR. (2020). Obtenido de <https://www.icrc.org/es/fuerzas-armadas>
- COGFM. (01 de 01 de 2019). Obtenido de <https://www.cgfm.mil.co/es/blog/plan-bicentenario-heroes-de-la-libertad>
- Comas, M. A. (2019). Unidad Militar de Emergencias. *Revista Ejército N° 934 - 2019*, 47.
- Constitucional, C. (1991). Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>
- COTECMAR. (2020). *Corporación de Ciencia y Tecnología para el desarrollo de la Industria Naval Marítima y Fluvial*. Obtenido de <https://www.cotecmar.com/productos/bda>
- Embassy, U. (2019). *Embajada de los Estados Unidos en Colombia*. Obtenido de <https://co.usembassy.gov/es/fuerza-de-tarea-de-la-infanteria-de-marina-de-los-estados-unidos-se-une-a-la-armada-de-colombia-para-adelantar-entrenamientos-de-ayuda-humanitaria/>

- FF.AA. (29 de 04 de 2013). *Fuerzas Armadas de Chile en la Gestión de Riesgos*. Obtenido de https://www.fisa.cl/varios/SICUR/FUERZAS_ARMADAS_CHILE_GESTION_RIESGO.pdf
- IASC. (2015). *ALLIED JOINT DOCTRINE FOR THE MILITARY CONTRIBUTION TO HUMANITARIAN ASSISTANCE - NATO*. Obtenido de https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/625788/doctrine_nato_humanitarian_assistance_ajp_3_4_3.pdf
- INFODEFENSA. (04 de 09 de 2019). *INFODEFENSA*. Obtenido de <https://www.infodefensa.com/latam/2019/09/04/noticia-unitas-punto-encuentro-marinas-americanas.html>
- INFODEFENSA. (02 de 11 de 2019). *INFODEFENSA*. Obtenido de <https://www.infodefensa.com/latam/2019/11/02/noticia-ecuador206es-finaliza-exito-ejercicio-internacional-solidarex.html>
- Infodefensa. (01 de 05 de 2020). *El gasto militar mundial alcanza su cifra más alta desde que hay registros*. Obtenido de <https://www.infodefensa.com/mundo/2020/05/01/noticia-gasto-militar-mundial-alcanza-cifra-desde-registros.html>
- Infodemil. (2019). *Actualidad en Seguridad y Defensa*. Obtenido de <https://www.webinfomil.com/2019/10/con-total-exito-finalizo-ejercicio.html>
- JCS. (14 de 05 de 2019). *Doctrina Conjunta de los Estados Unidos*. Obtenido de https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp3_29.pdf
- Mindefensa. (10 de 2018). *Colección de legislación colombiana*. Obtenido de http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=legcol&document=legcol_a06d052a291b4e199c9a141db46e6eec
- Mundo, E. (01 de 04 de 2017). Obtenido de <https://www.elmundo.com/noticia/Fuerzas-Militares-brindan-apoyo-a-colombianos-damnificados-en-Mocoa/349547>
- Nye, J. (24 de 04 de 2008). *Implementación de poder inteligente*. Obtenido de <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/NyeTestimony080424a.pdf>
- OCHA. (12 de 2017). *OCHA*. Obtenido de <https://www.refworld.org.es/pdfid/5aea55574.pdf>
- OCHA. (01 de 2019). *Office for Coordination of Humanitarian Affairs*. Obtenido de Plan de Respuesta Humanitaria: <https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-plan-de-respuesta-humanitaria-enero-diciembre-2019>
- OCHA. (04 de 2020). *United Nation Office for Coordination of Humanitarian Assistance*. Obtenido de <https://www.unocha.org/colombia/sobre-colombia>
- OCHA. (03 de 2020). *United National Office for the Coordiation of Humanitarian Affairs*. Obtenido de <https://www.unocha.org/about-ocha/our-work>
- ONU. (07 de 2018). *Análisis Conjunto de País*. Obtenido de <http://www.onu.cl/es/wp-content/uploads/2019/08/CCA-Chile-2018.pdf>

- ONU. (3 de 2020). *ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS*. Obtenido de <https://www.un.org/es/events/humanitarianday/index.shtml>
- Pantoja, G. d. (s.f.). *Compromiso militar con la gestión de riesgo de desastres*. Obtenido de <https://www.anepe.cl/compromiso-militar-con-la-gestion-del-riesgo-de-desastres/>
- Piella, G. C. (2009). *El nuevo concepto estadounidense del empleo de la fuerza militar*. Real Instituto El Cano.
- PIELLA, G. C. (2012). Obtenido de file:///C:/Users/hwellet/Downloads/Dialnet-AsistenciaHumanitariaEnEscenariosHibridos-4555595.pdf
- PREDECAN, C. A. (27 de 11 de 2009). *COMUNIDAD ANDINA*. Obtenido de <http://www.comunidadandina.org/predecan/predecan.html>
- Presidencia. (2012). Ley 1523. Colombia.
- Presidencia. (2012). *Repositorio Gestión del Riesgo*. Obtenido de https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20575/Ley_1523_2012.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- SIAC. (2020). *Sistema de Información Ambiental de Colombia*. Obtenido de <http://www.siac.gov.co/ninoynina>
- Tercera, L. (05 de 04 de 2015). *Zona Militar*. Obtenido de <https://www.latercera.com/noticia/ministro-jorge-burgos-presencia-de-ff-aa-en-la-calle-es-un-patrimonio-frente-a-situaciones-de-emergencia-como-esta/>
- UME. (06 de 2020). *Unidad Militar de Emergencias*. Obtenido de https://ume.defensa.gob.es/LA_UME_POR_DENTRO/organizacion/
- UME. (2020). *Unidad Militar de Emergencias*. Obtenido de https://ume.defensa.gob.es/LA_UME_POR_DENTRO/medios/
- UNGRD. (2016). *Diagnóstico de la Gestión de Riesgo de Desastres*. Obtenido de https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/756/Anexo_1_Diagnostico_de_la_GRD_PNGRD.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- UNGRD. (30 de 07 de 2018). *UNGRD*. Obtenido de <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Noticias/2018/UNGRD-acredita-el-equipo-USAR-MEDIANO-del-Ejercito-Nacional-de-Colombia.aspx>
- UNGRD. (3 de 7 de 2019). Recuperado el 8 de 3 de 2020, de <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Noticias/2019/Ejercito-Nacional-se-capacita-en-Gestion-del-Riesgo-de-Desastres.aspx>
- UNGRD. (01 de 2020). *Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos y Atención de Desastres*. Obtenido de <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Mision-y-Vision.aspx>

USAID. (03 de 2015). *USAID*. Obtenido de <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OFDA%20Boletin%20del%20mes%20de%20Marzo%202015.pdf>

USAID. (4 de 10 de 2019). *USAID*. Obtenido de <https://www.usaid.gov/who-we-are>

Youtube. (29 de 05 de 2018). *Batalón de Atención y Prevención de Desastres*. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=xV9bīTR9M98>

BIBLIOTECA CENTRAL DE LAS FF MM
"TOMAS RUEDA VARGAS"



201004123