

Capítulo 4

Acciones de diplomacia interna desde el Ejército Nacional de Colombia, y sus alcances estratégicos y geopolíticos*

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602748.04>

Luis Gabriel Ballesteros Sánchez

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: El presente capítulo da a conocer situaciones y eventos en los que el Ejército Nacional ha demostrado sus capacidades y prospectiva no bélica. En un primer apartado se presenta una contextualización en cuanto a los riesgos de estabilidad política a los cuales se ha visto enfrentada Colombia en la última década y la manera como el Ejército Nacional ha estado presente. Luego se expone la manera ejemplarizante como se ha buscado garantizar la libre movilidad ante los riesgos territoriales que suponen las minas antipersona (MAP) y lo que ha significado el desminado humanitario en cuanto a capacidades operacionales, mediante el empleo de habilidades en los procesos de detección temprana de posibles riesgos de incidentes con MAP, artefactos explosivos improvisados (AEI) y municiones sin explotar (MUSE), en las regiones de Colombia. Al final, se hace énfasis en los casos de prevención y mitigación de riesgo antrópico o natural.

Palabras clave: atención a desastres; desminado humanitario; diplomacia interna; emergencia sanitaria.

* Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación *Propuesta para la incorporación de Diplomacia Científica en el ámbito de la Seguridad y Defensa*, del grupo de investigación "Derechos Humanos, Memoria Histórica e Interseccionalidad", de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado en A por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias), y registrado con el código COL0141423. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen a los autores, y no necesariamente reflejan los de las instituciones participantes.

Luis Gabriel Ballesteros Sánchez

Teniente Coronel del Ejército Nacional de Colombia. Magíster, Estrategia y Geopolítica, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. Profesional en Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova", Colombia.

<https://orcid.org/0000-0003-4506-5963> - Contacto: luisballesteros@buzonejercito.mil.co

Citación APA: Ballesteros Sánchez, L. G. (2024). Acciones de diplomacia interna desde el Ejército Nacional de Colombia, y sus alcances estratégicos y geopolíticos. En *Diplomacia científica para la seguridad y la defensa nacional de Colombia* (pp. 115-146). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602748.04>

DIPLOMACIA CIENTÍFICA PARA LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA NACIONAL DE COLOMBIA

ISBN impreso: 978-628-7602-73-1

ISBN digital: 978-628-7602-74-8

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602748>

Colección Seguridad y Defensa

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2024



Introducción

La diplomacia en los asuntos de seguridad nacional juega un rol importante para la estabilidad de un país. Es importante describir las actividades que se adelantan en tal sentido en el ámbito de la seguridad y defensa nacional, por cuanto existen numerosas iniciativas que conducen a la generación de nuevo conocimiento, y que han ubicado a Colombia como referente para la lucha ante ciertas amenazas, lo cual incide en una presencia tácita de la Fuerza Pública en el contexto de lo que es la diplomacia científica (DC), para este caso, en el ámbito de la seguridad y defensa nacional, con trascendencia geopolítica.

El presente capítulo tiene como objetivo dar a conocer algunos escenarios donde las Fuerzas Militares (FF. MM.) han estado presentes sin hacer uso de la fuerza, y que habrían de enmarcarse como actividades que contribuyen a la DC en el ámbito de la seguridad y defensa nacional. Estas actividades han sido empleadas como estrategia de prevención del delito, junto a programas de políticas públicas y de asistencia militar de carácter no bélico. Son ejemplo de ello las actividades humanitarias y las de gestión del riesgo (GRD) y la atención a desastres y conflictos sociales, entre otras (Diplomacia Científica en America Latina y el Caribe, 2020).

En ese orden de ideas, el ambiente operacional que se suscita en Colombia, por la naturaleza del conflicto armado cada vez más complejo, volátil e incierto, implica usar distintas formas de disuasión que propendan por un Estado más seguro, a la vez que se actúe desde la resolución pacífica de las controversias. Las últimas dos décadas han representado para Latinoamérica un periodo de grandes cambios políticos y sociales, donde se ha visto perturbada la paz, como consecuencia de la protesta social inmersa en actos de violencia. Estos se han caracterizado por incurrir en el ejercicio de disturbios internos, definidos como toda perturbación de

la paz provocada por un grupo de personas unidas por intenciones individuales o colectivas, mediante una exhibición pública de adhesión o protesta, a ciertas posturas del gobierno de turno, y que responden emocionalmente a estímulos políticos, económicos, sociales, religiosos o raciales.

Actualmente la aplicación de todas las intervenciones de los grupos de interés se han orientado hacia la tranquilidad y el orden de una región. Aunque se han hecho varios esfuerzos gubernamentales hacia la asistencia militar de carácter no bélico, deben generarse más estrategias para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de un territorio determinado.

En ese sentido, se expondrá el manejo de situaciones críticas (grandes disturbios que dejan de serlo por el umbral de violencia) en las FF. MM. Es clave describir los aspectos de mayor relevancia en un mundo altamente competitivo, pues debe actuar bajo estándares internacionales sobre el uso de la fuerza y establecer herramientas que permitan soportar las diferentes acciones que se efectúan en la Fuerza.

1. Estabilidad política: gobernanza y la polarización ideológica reciente

Según la BBC de Londres, América sigue siendo el continente más violento del mundo, al reunir el 37 % de los homicidios a nivel global; un porcentaje obviamente alto. Casi todos ellos ocurren en Latinoamérica, que concentra apenas el 8 % de la población mundial. Es una cifra alarmante la que indica que 40 de las 50 ciudades más violentas a nivel internacional están en Latinoamérica, zonas en las cuales se presentan distintas manifestaciones en sitios urbanos, lo que trae como consecuencia conflictos entre los distintos grupos armados organizados (GAO) (BBC, 2019).

En efecto, se presentan distintos disturbios y protestas sociales, porque cada uno de los individuos que conforman estos grupos buscan su propio beneficio y pelean por sus propios intereses. Por lo tanto, en las ciudades la seguridad se convierte en un asunto vital, un bien público frente al cual se hace imperativo que el Estado la garantice. Y no es tarea fácil dentro de un escenario donde abunda una serie de rivalidades por la venta de los productos de economías ilegales.

Por lo tanto, dentro de un escenario político de izquierda y derecha tan marcado desde hace más de cinco décadas, como manifiesta la profesora Teichman (2019), de la Universidad de Toronto, deja un montón de experiencias traumáticas y fracturas o divisiones sociales, por lo que es difícil disminuir las conductas radicales

o la polarización política, ya que se alimentan o se nutren de sentimientos de odio, miedo y pérdida de control. Otros de los escenarios que enfrenta Latinoamérica son la inseguridad alimentaria y la falta de políticas que promuevan una nivelación salarial digna, lo cual, a su vez, genera un contexto ideal para la proliferación de grupos criminales.

En ese sentido, otro de los factores de la polarización es el crimen, la impotencia ante la inseguridad que sienten los ciudadanos y la victimización lleva a que los individuos adopten posiciones radicales y la ciudadanía siempre se encuentre dividida y no pueda materializar objetivos comunes; por eso, muchas veces viene la creación de políticas que no se pueden sostener a largo plazo, por la polarización. La existencia de partidos políticos clientelistas que no mitigan la polarización, sino que permiten que se pueda estar en varias corrientes ideológicas para el establecimiento de políticas gubernamentales.

Los pensamientos políticos o ideologías de los jefes de Estado en Latinoamérica rompen o fragmentan en muchos casos la integración, como en el asunto de Colombia y Venezuela. A través del tiempo, ambos Estados han tenido una serie de inconvenientes, debido a las inclinaciones de sus gobernantes, de los tratados económicos y el apoyo de terceros; los vaivenes ideológicos, los cambios de modelo de desarrollo y las distintas coaliciones en el Gobierno han impedido que haya continuidad en las políticas, y eso, obviamente, ha hecho que en algunos momentos la integración sea vista y presentada como una especie de panacea, una gran promesa, y en otros momentos sea vista como una carga para algunos gobiernos, que prefieren seguir sus propios intereses (Llenderozas, 2015, p. 16).

En tal sentido, es significativo, dentro de un marco de globalización, que los países latinoamericanos creen organizaciones con objetivos comunes para mejorar las condiciones y calidad de vida de sus asociados: bajo esos fundamentos, por ejemplo, se originó la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), buscando establecer mecanismos de cooperación multidimensional para el fortalecimiento en conjunto de sus políticas públicas y acabar con grandes problemas que aquejan a los países de la región, y que tengan mejores oportunidades en el panorama internacional, al generar condiciones de competitividad más seguras (Blanco, 2004).

Sin embargo, este tipo de instituciones de integración quedan en obra negra hacia una identidad colectiva, y no se encuentran totalmente establecidas. Esto último representa una gran dificultad en cuanto al logro de los objetivos comunes, que son la integración económica, política y social del establecimiento de las políticas públicas y luchar contra la desigualdad. Dichos preceptos no han surtido el efecto esperado (Llenderozas, 2015).

Tomando en cuenta los procesos de integración que se han intentado, cabe destacar el caso de Unasur: a pesar de las intenciones que se tenían al crearlo, este bloque económico no pudo solidificarse, porque no todos los países que conforman dicho proceso se identificaban con el discurso propuesto: ni a Colombia ni a Chile les gustó la idea de hacer un grupo económico y de comercio para irse en contra de Estados Unidos. Al haber esa fragmentación y esas diferencias entre los países de la región, vino el fracaso de este bloque económico (Cienfuegos, 2010, p. 27).

En ese orden de ideas, aunque ya ha habido muchas investigaciones y estudios acerca del terrorismo, no se ha llegado a una aquiescencia de lo que pueda abordar un acto terrorista, y se dice que el terrorismo se equipara a las guerrillas, y eso se debe a que algunos estudios definen que el terrorismo es un instrumento de violencia para lograr sus objetivos estratégicos, y a que por medio de la violencia dichas agrupaciones buscan satisfacer y lograr todas sus necesidades y objetivos, sin importar lo que tengan que hacer para apoyar su causa, una causa que es denominada terrorismo.

Tabla 1. *Clases de grupos fundamentalistas*

Por su origen	Político	FARC, Hezbollah, Hamas
	Económico	Narcotráfico, BACRIM
Por su función	Separatista	ETA, IRA, movimientos chechenos
Por sus efectos	Psicológico	Al Qaeda
Por su naturaleza	Religioso	Mártires de Aqsa, Yihad Islámica
	Etnonacionalistas	IRA, ETA

Fuente: elaboración propia, con base en el documento *Clases de Grupos Fundamentalistas* (Rodríguez, 2009).

De igual modo, mediante la tabla 1 podemos observar los diferentes intereses que tienen los grupos terroristas. Algunos comparten los mismos objetivos e intereses y, en su gran mayoría, comparten la misma raíz ideológica. Se puede evidenciar cómo cada grupo lucha también por diferentes causas, ya sean políticas, económicas o religiosas; por tal motivo es tan difícil determinar y caracterizar el término *terrorismo*.

En efecto, el terrorismo provoca la necesidad de replantear la seguridad internacional; es definido como los actos criminales que ocasionan personas con unos fines ilícitos a un grupo en general, es un asunto amenazador, el cual pone en riesgo la estabilidad de los Estados y motiva la preocupación de sus gobernantes por

crear agendas de seguridad y defensa. Por ende, la guerra es un fenómeno que va mutando con el paso del tiempo, ya sea por la forma de actuar de las agencias de seguridad o por los avances de la ciencia y la tecnología que emplea el adversario para desestabilizar una comunidad recurriendo muchas veces al uso de los avances en la comunicación como las redes sociales, y el internet de las cosas.

Por otra parte, la forma como se mantienen estos grupos, su organización, contexto y cultura. Estableciendo las características de los grupos, ya que el terrorismo en ocasiones encuentra apoyo entre la población como una de sus estrategias que le permiten tener algún tipo de estatus ante la sociedad.

En ese orden de ideas, es significativo manifestar cómo el contexto político y social influye en la actividad terrorista, al generar todo tipo de acciones de contundencia delictiva, con un alto nivel de violencia, en ataques contra la integridad de quienes los terroristas consideran sus enemigos, estableciendo un escenario de riesgo eminente a la seguridad internacional.

1.1. La polarización ideológica reciente en Colombia

Las zonas urbanas del país han pasado por un gran cambio en su configuración demográfica, como consecuencias del conflicto que se vive hoy en día. Se han visto afectadas, de una u otra manera, por el incremento poblacional, el aumento del desempleo y el crecimiento de la desigualdad social, entre otros factores. Además, de esa manera estas zonas urbanas que se encuentran en el país han tenido un gran cambio en el conflicto que se vive hoy en día. Estos territorios se han visto afectados de una u otra manera, al verse afectada su población civil.

Por ende, según los estudios, como varían de acuerdo con los casos y las acciones que se pueden presentar durante este periodo, la seguridad de estas distintas zonas deberá aumentar de tal manera que se pueda disminuir la violencia que se está viviendo hoy en día en las distintas ciudades del país, y como consecuencia de lo cual se ha visto afectada gran parte de la población civil. Los nuevos centros del poder provienen del uso masivo de los medios de comunicación, la polarización en la cual los grandes protagonistas manejan las esferas de influencia; la necesidad de los gobiernos que son superpotencias para ganar legitimidad acude a todo tipo de métodos para garantizar que los cuestionamientos que le señalan queden en el olvido.

Por lo tanto, los estallidos sociales (debido a cuestiones como el desempleo, las reformas tributarias, la desigualdad y el aumento de la criminalidad, entre otros) por los que ha venido atravesando Colombia durante los últimos años, generan

todo tipo de intereses para quienes ostentan el poder, y que, a la vez, anhelan la polarización. Lo anterior permite demarcar como hechos relevantes que se acuda a mecanismos judiciales para buscar suspender las manifestaciones debido a la pandemia, a la vez que se ha recurrido al uso de la figura de la asistencia militar en el marco de las protestas sociales.

En efecto, esta figura puede ser impulsada por el presidente de la República de forma temporal y bajo la excepcionalidad, y la actuación del Ejército se ajustará a los protocolos y normas sobre el asunto, mediante la cooperación y coordinación del comandante de la policía de la jurisdicción. Inicialmente, la asistencia militar tiene la finalidad de proteger el acceso a servicios esenciales, la infraestructura y la propiedad pública y privada, articular todo tipo de acciones unificadas con otras instituciones estatales, mantener las condiciones básicas para vivir el suministro de alimentos y la cadena productiva, con el propósito de apoyar en la recuperación del territorio y restablecer la ley y el orden público, entre otras.

En efecto, las restricciones a la protesta social están previstas en la ley, de forma taxativa y clara, y permiten la aplicación de asistencia militar al estar debidamente motivadas bajo un sustento fáctico demostrable. La asistencia militar, que operó en varios departamentos y ciudades como Cali, el 29 de mayo del 2021, actuó bajo el argumento de la *alteración grave de la seguridad y la convivencia*. Estas consideraciones son una de las causales que contribuyen a la generación de dudas sobre el uso de tal figura.

Para las FF. MM., la alteración grave de la seguridad puede dar cabida a la aplicación de la asistencia militar, y si bien la ley habla de “grave alteración”, la definición recogida por el Ejército la reduce a simple ocurrencia de hechos que alteren la seguridad y tranquilidad del Estado colombiano, para apelar a conceptos como la protección de los derechos y libertades de otros, la seguridad ciudadana, la seguridad del Estado, la estabilidad del Gobierno o el orden público, para que sean utilizados como argumentos motivacionales para restringir o disolver protestas pacíficas (Sentencia C-100, 2022).

De acuerdo con el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016, la asistencia militar es el instrumento legal que puede aplicarse cuando hechos de grave alteración de la seguridad y convivencia ciudadana así lo exijan. Es el presidente de la República quien está facultado para pedir dicha figura cuando la situación lo amerite de forma temporal; los demás representantes del poder ejecutivo, como gobernadores y alcaldes municipales, le solicitarán al máximo dirigente, quien determinará si es

necesaria o no la intervención militar en una protesta que ha cruzado el umbral de violencia y las capacidades de la Policía Nacional (Ley 1801, 2016).

A su vez, Borrero, (2017) manifiesta que uno de los temas más controversiales es el empleo del uso de la fuerza, sus límites y capacidades; por lo tanto, para los agentes del Estado y el Ejército Nacional, la doctrina Damasco debe estar diseñada para garantizar y proteger los Derechos Humanos.

Se establecen así niveles de intervención y asistencia, en razón de la magnitud con que pueden llegar a desarrollarse disturbios. El primer nivel de asistencia es el control de disturbios civiles, como responsabilidad del Gobierno, acompañado eso de comités de crisis y seguridad. Luego, en un segundo nivel, está el control de los disturbios civiles de organizaciones que sirven de mediadores, como la Cruz Roja, la Defensa Civil y los organismos de Derechos Humanos. En el tercer nivel de control en los disturbios lo constituyen los organismos de seguridad del Estado; en este caso, inicialmente la Policía Nacional. En el cuarto nivel del control están los disturbios civiles que pasaron el umbral de violencia y la capacidad de la Policía Nacional, y, en este caso, el Ejército Nacional podrá efectuar su intervención mediante el uso legítimo de la fuerza y un uso proporcional de la misma (Asanza, 2016).

2. Territorio: garantía a la libre movilidad (desminado humanitario)

Las MAP, artefactos explosivos enterrados bajo el suelo o camuflados, y que tienen como objetivo matar o incapacitar de por vida a la víctima, y cuyo poder de devastación es difícil de imaginar, han sido usadas de manera extensiva en países como Colombia, y especialmente, en zonas rurales pobres (MDN, 2020). Con frecuencia, las personas heridas por MAP tienen extremas dificultades incluso para obtener atención médica, y si la obtienen, los servicios médicos ofrecidos son muy limitados. Las víctimas de MAP requieren, generalmente, toda una vida de cuidados, lo que pone aún más cargas sobre familias que tienen muy poco; más aún, sobre las FF. MM., que no se pueden darse el lujo de tener zonas vetadas. Este tema es de gran relevancia para Colombia, porque, infortunadamente, el número de víctimas civiles y militares como consecuencia de la explosión de estos artefactos ha ubicado históricamente a Colombia en el primer o segundo lugar con mayor número de víctimas, año tras año. Tal situación ha dotado al país de experticia y lo ha posicionado como referente para acciones de desminado.

Figura 1. Víctimas de artefactos explosivos (cifras para 2021).



Fuente: Comité Internacional de la Cruz Roja (2022).

En ese sentido, en medio del conflicto armado doméstico es importante describir las capacidades que tiene el Ejército Nacional para hacerle frente a los MAP y los AEI en la conformación de los equipos de explosivos y desminados (EXDE) del Ejército Nacional, que reciben instrucción sobre las técnicas, tácticas y procedimientos a la hora de localizar y destruir MAP, AEI, MUSE y armas trampa. Es importante observar que la Fuerza tiene la destreza para realizar todo tipo de ejercicios simulados en terrenos asignados muy cercanos a la realidad a la que se deben enfrentar en medio de las operaciones militares; esto, con el fin de mejorar las competencias en el desminado verificando de forma detallada con el grupo EXDE, descartando la presencia de AEI en la zona de extracción y preservando la integridad del personal y aeronaves.

2.1. Los batallones de desminado humanitario

En cumplimiento de los convenios internacionales que ratificó el Estado colombiano —uno de ellos, la Convención de Ottawa—, se realizaron, a lo largo y ancho del país, las primeras operaciones de desminado humanitario, que se iniciaron en 2004 y empezaron con las primeras bases militares ubicadas en Bogotá y en los diferentes departamentos del país, donde se destruyeron más de 3.562 artefactos.

En efecto, tal tipo de operaciones estuvo a cargo de la Compañía de Desminado Humanitario, actualmente Batallón de Desminado Humanitario-BIDES60, gracias al permanente monitoreo de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la comunidad internacional, que fue la encargada de hacer todo tipo de labores de veeduría. Tienen la misión del empleo de las capacidades técnicas y tácticas en pro del desarrollo nacional en proyectos y vías, y liderar las operaciones de desminado humanitario, con el propósito de apoyar la liberación de las tierras de MAP y de MUSE en todo el territorio nacional (ArcGIS, 2017).

Por lo tanto, para ese tipo de labores se debe diseñar todo tipo de programas orientados al desarrollo social y económico de las regiones con personal en estado de indefensión o vulnerabilidad, a fin de brindar todo tipo de bienestar a la población civil, y así cumplir cabalmente con los fines esenciales del Estado. El acuerdo de paz respaldó el uso de una matriz que clasifica los territorios donde hay sospecha de minas y determina el orden en el que se debe desminar. Además, dio luz verde para iniciar trabajos de desminado en 22 millones de metros cuadrados del territorio colombiano. Esta es una realidad latente, y parte de ella se soporta en que las víctimas de MAP y de AEI por parte del Ejército Nacional se ha reducido a un índice de casi cero; empero, la otra realidad latente es que las MAP y los AEI que fueron usados durante más de 5 décadas de conflicto armado no han sido desactivadas en su totalidad, lo que deja vigente el riesgo de que unidades militares en desarrollo de operaciones militares sean las nuevas víctimas de este enemigo silencioso (Suárez, 2020).

Colombia no pudo escapar de esta realidad, pues, desafortunadamente, por espacio de décadas las MAP y los AEI fueron armas no convencionales usadas por el enemigo, y esas armas silenciosas aún están en gran parte de los municipios que sufrieron de primera mano los horrores del conflicto.

A pesar de los esfuerzos del actual Gobierno por desarrollar planes de desminado, existe una realidad que se alza frente a las tropas, y es que, sin importar que los territorios con registro de incidentes con MAP y AEI sean declarados sin minas, nuestros soldados deben seguir desarrollando operaciones militares en estos territorios. Una guerra se termina, y las armas dejan el campo de batalla con los combatientes. Las MAP no. Ellas permanecen donde fueron instaladas y siguen cobrando vidas y causando mutilaciones por décadas tras el fin de un conflicto (Williams, 1997).

Igualmente, las MAP pueden generar grandes extensiones de zonas “prohibidas”, pues las personas no tienen certeza de dónde pueden estar y no se atreven a

usar el territorio, hablando de la población civil. La tierra sin uso productivo puede paralizar a las comunidades y tener un impacto negativo en el desarrollo de las áreas que estén minadas o de las cuales se teme que lo estén, por lo que las unidades militares deben prepararse para enfrentar el reto de las MAP y los AEI en el posconflicto, sin evitarlo, sino, al contrario, afrontándolo de la manera más profesional y preparada posible.

Cada vez Colombia está más cerca de una Colombia sin minas. A pesar de que los retos del desminado pueden parecer completamente abrumadores, es una lucha “que se puede ganar”. Desde que el Tratado sobre la Prohibición de Minas se volvió norma internacional vinculante el 1 de marzo de 1999, docenas de países han logrado la meta de estar libres de las Minas Antipersonal.

2.2. Operaciones de descontaminación del territorio

Con base al plan estratégico 2020-2025, de una Colombia libre de MAP, ha habido una serie de intervenciones:

- Mas de 475 municipios sin ningún tipo de sospecha de minas (esto, gracias a las operaciones de descontaminación del territorio).
- Un esfuerzo conjunto de las operaciones de desminado humanitario y los consejos municipales de seguridad.

De igual modo, el Gobierno nacional tiene un registro de toda la información de las afectaciones que se tienen en el país por MAP y MUSE, y de las intervenciones que se han hecho por las operaciones de desminado humanitario. Desde 2001 los entes gubernamentales construyen la línea base de información. Esta cubre desde 1990, y hasta la fecha se encuentra fundamentada en varias fuentes gubernamentales y no gubernamentales, incluidos los medios de comunicación, que también tenían un registro de los accidentes e incidentes vinculados con MAP y MUSE.

En 2002 se llevó a cabo un proceso para un registro diario y sistemático sobre las afectaciones a nivel nacional por la presencia o la sospecha de la ubicación de MAP y MUSE; además de este esfuerzo gubernamental, se suscribió un acuerdo de cooperación con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) quienes fueron los encargados de apoyar de manera técnica el establecimiento del sistema IMSMA tomando como referencia la cartografía nacional.

Desde el momento en que se inició el conflicto armado interno en Colombia con grupos no gubernamentales, se ha mantenido en pie la institucionalidad, en gran parte, gracias a la labor del Ejército Nacional, actor activo del conflicto.

Por lo tanto, lamentablemente las estadísticas son palpables debido a los incidentes que han generado; es decir, las MAP y los AEI han logrado su objetivo: generar daños físicos y hasta la muerte a sus víctimas. Se colige, entonces, que aún existen en el territorio nacional MAP y AEI capaces de generar riesgo no solo para las tropas del Ejército Nacional, sino también, como una amenaza latente para los miembros de la población civil. Una muestra clara de la existencia de MAP y AEI son los programas de desminado humanitario que se desarrollan en el territorio nacional con el apoyo del Gobierno nacional y la comunidad internacional.

2.3 ¿Quiénes realizan el desminado humanitario en Colombia?

Actualmente, existe un trabajo conjunto entre la Armada Nacional y la Agrupación de Explosivos y Desminado de la infantería de Marina y el Ejército Nacional con la Brigada de Ingenieros de Desminado Humanitario N01, quienes desde 2005 han realizado labores en los municipios afectados por MAP y MUSE. Con la implementación de la Ley 1421 de 2010 se determinó que cualquier tipo de organización no gubernamental (ONG), de índole nacional o internacional, cuya finalidad sea el ejercicio de tareas de desminado humanitario, y siempre y cuando cumpla con los estándares y se subordine a los procedimientos que se le impongan para obtener la certificación y el aval, estará facultada para realizar las diferentes misiones de desminado humanitario que le asigne el Gobierno nacional.

Lo anterior quedó regulado en el Decreto 3750 de 2011, como los International Mine Action Standards (IMAS; en español, Estándares Internacionales de Acción contra las Minas). Las compañías civiles de desminado humanitario se encuentran obligadas a cumplir la normatividad colombiana en materia laboral, ambiental y de seguridad y salud en el trabajo, por lo que tienen la imperiosa obligación de contratar a su personal mediante las reglas y procedimientos consagrados en la legislación nacional.

A su vez, el Estado colombiano cuenta con siete organizaciones de desminado humanitario:

Gubernamentales:

- Brigada de Ingenieros de Desminado Humanitario N.º 1- BRDEH.
- Agrupación de Explosivos y Desminado de Infantería de Marina (AEDIM).

No gubernamentales:

- Halo Trust.
- Federación Hándicap International (Humanity & Inclusion).

- Campaña Colombiana contra minas (CCCM).
- Danish Demining Group (DDG).
- Humanicemos DH.

3. Ambiente: batallones antidesastres y el Ejército del futuro

3.1 Caso Mocoa 2017

El 1 de abril del 2017, en las horas de la madrugada, ocurrió un desastre natural en el municipio de Mocoa, capital del departamento de Putumayo, que dejó un saldo de 328 muertos y 400 heridos, aproximadamente. Como resultado de la tragedia, se estableció un puesto de mando unificado (PMU) liderado por la Unidad Nacional de GRD, y en el que participan las FF. MM., junto con el Batallón de Atención y Prevención de Desastres, la Policía, el Ministerio de Salud, la Gobernación del Putumayo y la alcaldía local, entre otras instituciones de rescate y emergencias.

Por otra parte, el 6 de abril el presidente de la República promulgó un decreto mediante el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa. El mismo documento señala con claridad la misión constitucional de las FF. MM.: “Desde las 10:00 a.m. del 4 de abril se reciben donaciones en especie en los puntos de Cruz Roja, Defensa Civil, ICBF y Brigadas Militares y a través del Ejército se hará la clasificación ‘y logística de transporte’ (Plan Victoria, 2017).

De igual modo, entre las múltiples las tareas asignadas a las FF. MM. se les otorgó la responsabilidad de garantizar el abastecimiento y la llegada de recursos producto de las donaciones de los ciudadanos de todo el territorio nacional, para optimizar el manejo de estos. Por ende, en varias ciudades del país se establecieron puntos de donación para después enviar los productos recolectados al sitio de la tragedia. El reparto de los abastecimientos del Ejército Nacional en atención al desastre natural del municipio de Mocoa fue controlado, en su mayoría, por las FF. MM. y la Cruz Roja.

Igualmente, en la zona de desastre se establecieron 600 miembros del Ejército Nacional en tareas de ayuda humanitaria contribuyendo incondicionalmente en la tarea de remoción de escombros y rescate de las personas afectadas por el desastre natural. En cumplimiento del plan estratégico institucional, denominado Plan de

Campaña Victoria, alineado al Plan Nacional de Desarrollo (PND) y a las directrices proferidas por el presidente de la República en lo referente a “Poner a disposición del Estado colombiano las capacidades de la Fuerza Pública para mitigar los efectos del cambio climático, atender desastres naturales y proteger los ecosistemas” (Plan Victoria, 2017), cabe agregar que el Ejército Nacional debe ser garante, por cuanto es un ente basado en una nación soberana y organizada por medio de un gobierno, o en el que se ejerce una soberanía nacional ejecutada por un gobierno, mediante una forma efectiva de administración y gestión en pro y con un ámbito de solidaridad y servicio hacia los demás.

En ese orden de ideas, el Ejército Nacional, con diez vehículos, coordinó, desde Florencia, el envío de suministros a un municipio aledaño a la tragedia: más exactamente, a Villa Garzón, Putumayo:

21.189 kilos de agua, 10.416 kilos de víveres, 6.807 kilos de ropa, 1.477 kilos de colchones, 716 kilos de útiles de aseo, 203 kilos de cobijas, 166 kilos de zapatos, 56 kilos de ataúdes, 26 kilos de estufas, 18 kilos de loza, 15 kilos de kits escolares y 12 kilos de aceite de cocina. (Caracol, 2017)

Como resultado de del plan de campaña institucional del Ejército Nacional denominado Victoria, en varias regiones del país el Ejército Nacional lideró las actividades de donación al pueblo de Mocoa, estableciendo puntos de atención en ciudades, en municipios donde, con su despliegue de vehículos y helicópteros en todo el territorio nacional, contribuyó de forma efectiva al suministro de este tipo de elementos, precisos para suplir las necesidades básicas para un ser humano; todas estas actividades son una clara manifestación que antecede el espíritu de transformación, el cual debe impulsar a las instituciones públicas del Estado. Esa es la naturaleza de la Ley 1523 del 2012, Política Nacional de GRD, mediante la cual el legislador primario otorgó herramientas jurídicas de función social, que le permitieron al Ejército Nacional ayudar a construir y ser parte activa en la atención de un desastre.

3.2 Pandemia, movilización y utilización de medios militares en Colombia

En gran parte del mundo, durante la pandemia los ejércitos dejaron a un lado las armas para salir a patrullar las calles, a fin de construir hospitales, distribuir alimentos y medicamentos y proveer logística, organización y asistencia humanitaria

para los ciudadanos de sus países (Dasso, 2019), sin dejar de estar listos para brindar la seguridad y defensa que dan las armas, si es necesario usarlas.

De acuerdo con lo anterior, los gobiernos han recurrido a las guarniciones militares no para movilizar sus ejércitos en medio de una contienda bélica, ni para imponer orden y control social —a lo que estamos acostumbrados, sobre todo, en Latinoamérica, donde es común ver a los militares en las calles armados y equipados—, sino que en esta ocasión vemos este poder del Estado para asistir de manera logística y operativa ante la crisis humanitaria (Dasso, 2019).

Es así como queda en evidencia que la capacidad logística de las FF. MM. ha resultado de una inmensa utilidad para que los gobiernos le hagan frente al Covid-19, lo cual destaca su importancia en tiempos de paz o cuando se está en un conflicto interno, como en el caso de Colombia.

Y es aquí donde las FF. MM. aprovechan todas sus capacidades para ejecutar roles en la búsqueda de una misión, un propósito y una identidad que les permita definir un lugar importante en la sociedad.

Hoy, más que nunca, encontramos la aplicación de la noción de movilización nacional, ya que en estos tiempos coyunturales se ve cómo las FF. MM. y sus medios han adquirido una relevancia especial en la contingencia de la pandemia generada por el Covid-19.

El 6 de marzo de 2020 se confirmó el primer caso de Covid-19 en el territorio nacional, luego de los análisis practicados a una paciente de 19 años, y se afirmó que el país se preparaba desde hacía más de 8 semanas atrás para enfrentar la llegada del nuevo coronavirus causante del Covid-19,

Esto quiere decir que antes de la declaración de la pandemia en el país, nuestro gobierno, apoyado en sus ministerios, se estaba preparando, a través de la emisión de planes, directivas, circulares. Y es así como encontramos la Circular Externa N.º 0000005, del 11 febrero de 2020, del Ministerio de Salud y Protección Social, donde se emitieron “Directrices Para La Detección Temprana, el Control y la atención ante la Posible Introducción Del Nuevo Coronavirus (2019-Ncov) y la Implementación De Los Planes De Preparación Y Respuesta Ante Este Riesgo” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2018).

Siguiendo el orden cronológico, el 9 de marzo de 2020 el Ejército Nacional emitió el plan N.º 0005302 para “dar órdenes e instrucciones tendientes a realizar detección temprana, control y la atención ante la posible introducción del virus COVID 19 y la implementación de planes de preparación y respuesta ante este riesgo” (Plan Victoria, 2017).

El 16 de marzo de 2020, mediante el Oficio N.º 0120002071202, el Comando General de las Fuerzas Militares emitió “Órdenes e instrucciones emitidas por el Señor General comandante de las Fuerzas Militares en atención a la contingencia generada por el COVID-19” (Comando General de las Fuerzas Militares, 2020).

Fue así como se llegó al 26 de marzo de 2020, cuando se emitió el Plan N.º 00006349 (Ejército Nacional, 2020), para mitigar la situación de emergencia por el Covid-19 ordenando a las unidades de todos los niveles colocar el personal y recursos para la ejecución de tareas de estabilidad y de apoyo de la defensa a la autoridad civil (ADAC), con el propósito de que “en coordinación con las diferentes instituciones del Estado, proporcionando las condiciones de seguridad que faciliten el ejercicio de gobernabilidad necesario para ejercer las funciones básicas del Estado” (Plan No., 00006349, 2020).

Así las cosas, en el numeral B del mencionado plan, dentro de las Misiones Particulares, se destacan las órdenes a todas las unidades del Ejército a fin de que cumplan con esta labor interinstitucional y de interés nacional para mitigar los efectos de la pandemia, pero debemos destacar dos organizaciones militares que, además, hacen una contribución especial con sus recursos materiales y de personal para este tipo de emergencias: el Comando de Ingenieros y la División de Aviación Asalto Aéreo (DAVAA).

A partir de aquí, el Ejército Nacional deja a disposición del Estado y de la ejecución de misiones ADAC los activos que poseen estas dos unidades que tiene el Ejército para iniciar su movilización. Tratando de analizar y limitar la ejecución de estos apoyos, nos enfocaremos en la participación de la Fuerza a través de las aeronaves de la Aviación del Ejército.

La División de Aviación Asalto Aéreo es una Unidad Operativa Mayor, conformada por 5 brigadas con misiones específicas, y de las cuales 3 conforman la Aviación del Ejército de Colombia, que tiene una importante flota de aeronaves, compuesta por 26 aviones y 112 helicópteros (División de Aviación Asalto Aéreo, 2020).

Por lo tanto, en lo corrido de estos 25 años desde que se reactivó el Arma de Aviación, se han volado más de 676.000 horas, representadas en la ejecución diaria de misiones que han fortalecido significativamente la movilidad y maniobra de las operaciones realizadas por el Ejército, y que se convierte en una capacidad estratégica de la Fuerza para enfrentar los desafíos pasados, presentes y futuros (Revista Ejército, 2020).

De acuerdo con lo anterior, la experiencia de esta unidad es necesaria para que el Gobierno nacional, en atención a la emergencia sanitaria producida por el Covid-19, requiera su uso para generar movilización en pro de mitigar el impacto social económico que generó esta pandemia en el país.

De igual forma, es así como el Estado colombiano pasa de utilizar el personal militar y los medios aéreos para proteger a los activos estratégicos de la nación, de acuerdo con los lineamientos para el sector defensa y seguridad, en desarrollo del Pacto por la Legalidad (Comando General de las Fuerzas Militares, 2020), a, por sí solos, convertirse durante la Pandemia en activos estratégicos para mitigarla. Y es así como estos elementos (personal-aeronaves) tienen un valor intangible, no por el costo de su uso, sino por su propósito en esta pandemia, el cual es invaluable.

En consecuencia, a las órdenes emitidas por el Comando del Ejército Nacional, la División de Aviación Asalto Aéreo dejó sus tripulaciones y aeronaves a disposición del Estado, no solo para el cumplimiento de la misión operacional de la institución, sino como medios para mitigar la pandemia extendiendo las vías de comunicación y conexión con las poblaciones más apartadas del país.

Desde 2020 la Aviación del Ejército se ha sumado a las misiones apoyo directo e indirecto buscando cubrir las siguientes necesidades por el Covid-19:

- Transporte de autoridades civiles y de misiones médicas.
- Perifoneo de la campaña “Quédate en Casa”, en cumplimiento del Decreto 457, sobre aislamiento preventivo obligatorio.
- Transporte de ayuda humanitaria a comunidades apartadas y a resguardos indígenas.
- Transporte de insumos de bioseguridad.
- Transporte de personal en apoyo indirecto, por no haber disponibilidad de vuelos comerciales ni movimientos terrestre intermunicipales.
- Transporte de material de pruebas Covid.
- Apoyo de transporte interagencial al Ministerio de Salud y Protección Social.

Así se pone de manifiesto la participación de la DAVAA en este primer análisis de mitigación de la pandemia del Covid-19 durante 2020 y hasta febrero de 2021. Los apoyos se realizaron con mayor frecuencia al inicio de la pandemia, por el cierre de aeropuertos para vuelos privados y vuelos comerciales a partir del 25 de marzo de 2020 (Decreto 457, 2020, art.5), por lo cual los terminales aéreos solo quedaron disponibles para vuelos de carga y para la realización de los vuelos humanitarios, a fin de recoger a extranjeros varados en el territorio colombiano por la crisis.

Igualmente, y como complemento del Decreto 457 de 2020, se tomaron otras medidas a través del Decreto 482 de 2020, para restringir el servicio público de transporte a las personas dentro de situaciones exceptuadas (Decreto 457, 2020), y limitar el movimiento de la comunidad en general de un sitio a otro. También cabe resaltar que una de las primeras misiones realizadas fue el perifoneo de la campaña “Quédate en Casa”, donde se trató de potencializar dicha estrategia por los medios aéreos cubriendo más extensión de terreno con los sobrevuelos de las aeronaves en las poblaciones, con el objetivo de enviar un mensaje a la comunidad sobre el cumplimiento del decreto de aislamiento preventivo obligatorio, como en el caso de San José del Guaviare, Retorno y Calamar, Cúcuta y su área metropolitana, Bogotá y los municipios aledaños a esta última (Canizález, 2020).

Sobre la labor que desempeña el Ejército Nacional a través de su aviación, el señor general comandante del Ejército Nacional declaró:

[...] nuestra aviación militar también ha sido punto clave dentro de todo este engranaje que se ha desarrollado en el marco de las acciones tomadas para contrarrestar esta pandemia, es así que la División de Aviación Asalto Aéreo ha utilizado 115 horas de vuelo de sus aeronaves para desarrollar labores de perifoneo, transporte de personal médico, material de sanidad y camillas, entre otros. (Revista Ejército, 2020, p. 5)

Así, en el transcurrir de 2020, el empleo de las aeronaves de la Aviación del Ejército mitigó de alguna manera el impacto producido por la pandemia; al respecto, cabe destacar el uso de estos medios para generar movilización y apoyo humanitario a nivel nacional.

De igual manera, utilizar las instalaciones de la DAVAA para el bodegaje de varias toneladas de ayuda humanitaria en los depósitos del Batallón de Abastecimiento y Servicios de la Aviación pone de manifiesto el aprovechamiento de locaciones para almacenar y custodiar los recursos materiales que van llegar a la población necesitada.

Por otro lado, en 2021, con la adquisición de vacunas a los diferentes laboratorios, las disposiciones que emitió el Gobierno nacional se encaminaron hacia el Plan Nacional de Vacunación contra el Covid-19, que tiene por objeto los criterios de priorización, las fases y la ruta para la aplicación de la vacuna (Decreto N.º 109, 2021). Para la aplicación del correspondiente decreto, nuevamente ponemos de relieve las limitaciones que tiene el Estado colombiano para que los organismos a cargo de la salud pública desarrollen la logística necesaria para que cada colombiano de todos los rincones del país reciba su vacunación.

Es aquí donde vuelve a resaltar la importancia de las FF. MM., su personal y medios, con el fin de proporcionar las capacidades que se tienen al servicio de la movilización, ya que no existe otra institución en Colombia que tenga la capacidad logística a nivel nacional para transportar este medicamento.

De esta manera, a nivel interno de las FF. MM. se emitieron los siguientes documentos:

- Plan N.º 0121000499502 “Fortalecimiento de las cuatro líneas de esfuerzo contenidas en la operación San Roque de las Fuerzas Militares de Colombia, en apoyo al Plan Nacional de Vacunación contra el Covid-19 del ministerio de salud y protección social” (CGFM, 2021).
- Plan N.º 01210001300102 “Plan de Vacunación ‘Panacea’ contra el Covid-19, del subsistema de salud de las fuerzas militares” (CGFM, 2021).
- Plan N.º 00007561 “SAN ROQUE II”, “Que emite el Comando del Ejército Nacional, para la mitigación de la situación de emergencia por COVID-19, en apoyo al plan nacional de vacunación del ministerio de salud y protección social” (Ejército Nacional, 2021).

En este plan se le ordena a la DAVAA “Mantener en alistamiento las aeronaves con su correspondiente tripulación, para los apoyos que se requieran durante el desarrollo del presente Plan” (Niño Martínez, 2020, p. 21)

De acuerdo con lo anterior, el Ejército Nacional, nuevamente, pone sus aeronaves, a través de la DAVAA, para contribuir, a través de la movilización, a la ejecución del Plan San Roque II, en línea con las políticas del Gobierno nacional.

Mientras que el Ejército Nacional disponga de sus soldados y aeronaves para demostrar que es una institución alineada y comprometida con las medidas emitidas por el Gobierno nacional contra el Covid-19, buenas noticias como las ya enunciadas seguirán siendo habituales, debido a la capacidad de la Aviación del Ejército para proveer movilización a través de la distribución de la vacunas, el transporte de ayudas humanitarias y el traslado de las misiones médicas, todo lo cual permitirá librar a Colombia de este virus mortal.

3.3. Manejo gubernamental de los desastres en Colombia

A lo largo de la historia, en los últimos años, por los efectos del calentamiento global, se ha podido evidenciar toda clase de desastres naturales, como olas invernales y de calor que ocasionan destrucción y daño a la propiedad, y generan muchos otros efectos negativos para los seres humanos y las comunidades donde estos vivían. Algunos de dichos sucesos recientes incluyen los terremotos en

suelo armenio, las inundaciones en Bangladesh —que pusieron bajo el agua hasta el 70 % de dicho país—, la hambruna en Somalia y los incendios en el Amazonas y en Australia, entre otros eventos.

Asimismo, en muchas áreas metropolitanas de todo el mundo ha habido episodios frecuentes de contaminación del aire, contaminación por alcantarillado y vertido de materiales peligrosos en muchos lagos, ríos y zonas costeras; los peligrosos productos finales estaban conexos con un proceso tecnológico.

Como ya se indicó, si bien es cierto que en las crisis comunitarias, por enunciación, intervienen algunos aspectos comunes, asimismo existen diferentes tipos de crisis. Por ende, muchos doctrinantes y académicos suelen hacer una ineludible distinción entre:

- **Crisis de tipo consenso:** Entre las cuales se incluyen desastres naturales y tecnológicos y catástrofes.
- **Crisis de tipo conflicto:** Entre las cuales se incluyen disturbios y disturbios de conflictos civiles.

En la elaboración de los planes municipales, los organismos estatales deben prever las necesidades, en coordinación con los ministerios competentes. Después de esto, la segunda fase del programa se refiere a la gestión en el manejo de los dineros para los desastres. Finalmente, todas las entidades territoriales (gobiernos, alcaldías) desarrollarán planes departamentales y municipales de GRD, bajo la coordinación de los comités operativos como las FF. MM. y la Policía, y entes del sector privado, entre otros (Calderón, 2017).

Además, es trascendental identificar la clasificación del desastre: de qué orden es y evaluar si los lineamientos metodológicos actuales son los apropiados para enfrentar tal tipo de contingencia. Asimismo, la ola invernal es un desastre del ámbito nacional; por ende, representa un trabajo fusionado de la unidad nacional de GRD y de sus tres comités (técnico, operativo y nacional) con las entidades pertinentes (Barberis, 2017).

Así las cosas, el documento rector para tener en cuenta como materia de consulta ante cualquier evento natural o antrópico, según se ha expresado, no solo para que los gobernadores y alcaldes —sino también, el alto nivel estratégico del país— es el PND; también se tener en cuenta el Plan De Ordenamiento Territorial (POT) y el sectorial. Asimismo, el CONPES donde se elabora un conjunto de acciones por desarrollar con el propósito de manejar la GRD y optimizarla.

Además, el sistema contiene una estructura diseñada según el nivel de atención y responsabilidad del desastre que, de la misma forma, tiende a generar un tipo de

estructuras, las cuales son regidas por los comités de prevención y atención de desastres. De igual modo, el Comité Nacional de Prevención y Atención de Desastres (Decreto 919 de 1989, art. 53), lo preside el presidente de la República. Según la Ley 199 de 1995, el Ministerio del Interior, bajo la dirección del presidente, coordina la orientación y dirección del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de orden nacional, los de orden departamental los coordinan por los gobernadores y los de orden municipal, los alcaldes regionales (Calderón, 2017).

En efecto, es establecer grupos de investigadores y científicos con el empleo de las tecnologías de la información geográfica en las áreas de GRD, ingeniería ambiental, manejo del impacto del calentamiento global, sin embargo, aunque se cuenta con los conocimientos técnicos sobre el tema, en muchos países se carece de un sistema sólido de control de inundaciones y de igual forma, de un sistema de alerta preciso con tal fin (Arreguín, 2016).

Actualmente, la comunidad científica contribuye a determinar el impacto del calentamiento global, de ahí la importancia de establecer plataformas virtuales en la web 2.0 para brindar información precisa mediante sistemas de posicionamiento global y crear todo tipo de alertas en aras de actuar eficazmente sobre el manejo del control y riesgo de las inundaciones. Conviene subrayar la importancia de generar prácticas de desarrollo sostenible dentro del marco de la globalización y trabajo colaborativo mediante el uso de estas tecnologías como una herramienta indispensable en la prevención y mitigación del riesgo, donde se establecen parámetros de control en el manejo de las inundaciones mediante plataformas web 2.0 que sirven como observatorios ciudadanos dentro de un sistema de alerta para reaccionar ante cualquier tipo de inundación.

A su vez, los observatorios ciudadanos, mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), crean una cultura de adaptación ante las amenazas naturales del invierno provocadas por lluvias torrenciales, y se programan en el tiempo como unidades trabajando voluntariamente en torno a las nuevas exigencias de un mundo globalizado y soporte fundamental en la garantía de la prevención y mitigación del riesgo (Díaz, 2015).

Por otra parte, todo este tipo de tendencias desarrollarán proyectos enfocados en prevenir posibles contingencias naturales debido a las lluvias torrenciales, en aras de una recuperación y mantenimiento de zonas. Estas prácticas contribuyen a promover la educación para mitigar y prevenir el riesgo natural. En efecto, en el artículo titulado "Gestión Integrada del Riesgo de Inundaciones en Colombia", de su tesis de Maestría en Ingeniería Hidráulica y Medio Ambiente de la Universidad

Politécnica de Valencia, en España, Ruth Karime Sedano Cruz expone claramente todo el tipo de daños que pueden ocasionar las inundaciones, no solo con las pérdidas de vidas humanas, sino también, con las grandes afectaciones socioeconómicas que crean, y las cuales perturban los bienes y edificaciones que ofrecían oportunidades de empleo y mejora de la calidad de vida de la gente; asimismo, los campesinos del país se ven damnificados por las fuertes lluvias, ya que se dañan extensas áreas de cultivos de plátano, yuca y arroz, entre otros productos agrícolas, en departamentos como Huila, Cundinamarca y Cauca y los del Eje Cafetero, entre otras regiones naturales del país (Sedano, 2013),

Ahora bien, Colombia se encuentra ubicada en un área donde existen las placas tectónicas de Nazca, que en gran parte de Suramérica y del Caribe presentan gran actividad sísmica y volcánica, lo cual genera todo tipo de desastres naturales; entre ellos, cabe destacar uno de gran relevancia: un maremoto en Tumaco, Nariño, que dejó a su paso cientos de muertos y miles de heridos. Otro evento muy significativo fue la erupción volcánica que arrasó al municipio tolimense de Armero en 1985, entre otro tipo de hechos a gran escala. El país tiene tres cordilleras, terreno llano y selva tropical; el centro de la nación, por ser una región andina, debido a los cambios climáticos posee temporadas de lluvias las cuales crean deslizamientos de tierra sepultando zonas urbanas, avalanchas e inundaciones que ocasionan desastres, como en el municipio de Mocoa, el cual dejó más de 500 muertos (Carvajal, 2019).

En ese orden de ideas, Colombia presenta una alta vulnerabilidad a desastres naturales, según lo manifestado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) En el país se evidencian serias amenazas en cuanto a movimientos de masa, temporadas de lluvias e inundaciones, sin dejar de lado la alta concentración poblacional de los colombianos en zonas montañosas, lo cual, a su vez, representa grandes vulnerabilidades a varias clases de desastres naturales. Para ofrecer un mejor ejemplo de la situación, la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres año tras año exhibe una serie de estadísticas del número de eventos reportados en todo el país.

No obstante, Colombia, ante todos estos riesgos, genera mayores compromisos en el mejoramiento de la GRD, evidenciando en sus programas y políticas una reducción del mismo del 53 % en el año 2008, en la actualidad, presenta exponencialmente una reducción del 48 % siendo un país líder en esta materia en Latinoamérica y el Caribe; sin embargo, faltan más esfuerzos, para alcanzar un 75 % de prevención y manejo de desastres en todo el territorio nacional.

Por ende, todo lo expuesto se debe a las políticas que implementó el país, como la Ley 1523 del 2012, “Por la cual se adopta la política nacional de gestión de desastres y se establece el Sistema Nacional de GRD y se dictan otras disposiciones”. Es un plan para obtener la seguridad territorial mediante derechos colectivos, a fin de mejorar la calidad de vida de las comunidades que se encuentran en riesgo; por eso, deben adoptarse programas de desarrollo ligados a la gestión ambiental en todos los entes gubernamentales, con la cooperación y participación de la población civil. Con ello, este tipo de actividades se efectúa por las autoridades territoriales empleando instrumentos de planeación tales como:

- El POT.
- El Plan de Desarrollo.
- La Agenda Ambiental
- Los planes de acción de las diferentes entidades, instituciones y demás grupos de interés público y privado.

A su vez, todos estos instrumentos facilitan generar varios tipos de planes municipales de GRD mediante el análisis del desarrollo social y económico, establecido por el consejo del municipio, conformado, a su vez, por autoridades públicas y privadas y liderado por el alcalde, para ejercer tareas de prevención a fin de reducir y vigilar el riesgo.

Por consiguiente, los planes municipales de GRD son un instrumento de gran importancia como una garantía para el bienestar y la calidad de vida de la población, por medio de lineamientos y acciones, desarrollando procesos realizables, y que deben arrojar resultados dentro del territorio y en la GRD. Igualmente, este tipo de planes logra articular esfuerzos entre las instituciones públicas y privadas, en aras de medir la capacidad de respuesta con el fin de lograr cada vez más una mejora continua en GRD, y lograr así un verdadero conocimiento del territorio, para tomar decisiones acertadas con instrumentos de planificación óptimos (Manual FF. MM. 4-20, 1999).

3.3.1. Expediente municipal

El expediente municipal tiene todos los lineamientos necesarios para enfrentar un desastre. Se emplea como método de información urbano para evaluar los elementos de planeación urbana que tienen los municipios. A su vez, dicho expediente puede estructurarse sobre tres importantes ejes:

- La evaluación del Modelo de Ordenamiento Territorial.
- La evaluación y avance de los proyectos del POT.
- La construcción de indicadores clave del territorio municipal.

El Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, orientado por la Unidad General de GRD, debe cumplir las directrices del PND y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) a nivel nacional, departamental o municipal. Además, el manejo de una estructura para el diseño e implementación de un Plan Municipal de Gestión del GRD ocupa un puesto muy importante, debido a que se hace necesario analizar el tipo de riesgo, las características del terreno, los antecedentes de las zonas, los incidentes históricos; todos ellos, aspectos importantes para tener en cuenta al hablarse de diseño estructural, el cual debe estar alineado por los Comités de Prevención y Atención de Desastres.

Figura 2. Estructura del Sistema Nacional de GRD.



Fuente: (Sedano, 2013).

En aras de diseñar el Plan Municipal de GRD de Desastres conforme a la Política Nacional de GRD —formulada, a su vez, dentro de un marco normativo implementado en la Ley 1523 del 2012 y los instrumentos de gestión del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), actualizados obedeciendo al PND, y todo ello, bajo un ámbito prospectivo, donde no solo se atienda un desastre

sino que también se mitigue dicho desastre—, se deben diseñar, por ende, planes estructurales que contribuyan a optimizar el sistema nacional de atención y prevención de desastres.

Finalmente, el análisis que se puede realizar es sí las acciones y decisiones efectuadas por los responsables que en su mayoría representan el gobierno, son las que se requerían para enfrentar un desastre natural (Manual FF. MM. 4-20, 1999).

Conclusiones

Las acciones que se adelantan desde la FF. MM. en procura del bienestar de la sociedad civil tienen un alcance mucho más amplio que el que se concibe dentro del imaginario colectivo acerca del rol de las FF. MM. Sus repercusiones son verdaderamente significativas, y no siempre gozan del reconocimiento que deberían. Poder afirmar que se tiene la experticia necesaria para tener campos libres de minas, aun con las dificultades que ello implica y las vidas que se han perdido en ese proceso de aprendizaje, es un motivo más que merece la admiración y el reconocimiento para los hombres y mujeres que han entregado sus vidas al servicio de la protección, seguridad y defensa de los intereses nacionales.

Son diversos los campos en los que se han adelantado actividades de ayuda humanitaria por parte de las FF. MM., y estas han estado acompañadas por el incremento paulatino, a nivel internacional, de la severidad de los desastres y amenazas naturales que se han generado a partir del cambio climático. Se ha visto así una mayor voluntad por parte de los líderes mundiales en cuanto a establecer medidas, políticas y lineamientos que mitiguen y reduzcan los efectos destructivos de las formas de vida de las personas en la sociedad.

Desde la inteligencia estratégica militar, del tomador de decisiones se requiere que emplee todo tipo de tecnologías, inteligencia artificial (IA) y la comunicación estratégica, como soporte fundamental. Para las Fuerzas Militares se configura como un arma para mitigar el impacto de una guerra bajo un escenario de una zona gris lo que propone el radicalismo para frenar todo tipo de acciones o actividades de desestabilización, así como emplear los medios y recursos con los que cuenta el Ministerio de Defensa para realizar todo tipo de campañas ciudadanas y de pedagogía con estas nuevas amenazas.

Por lo tanto, cuando ocurre una crisis, las instituciones militares deben estar preparadas para practicar una ofensiva informativa, proyectando lo que se hace con el manejo de una situación, lo cual, a su vez, lleva a una etapa de prevención,

para que la ciudadanía esté mejor informada, a fin de evitar confusiones, alarmas o elementos lesivos a los intereses de las FF. MM. y del país.

A su vez, para enfrentar las amenazas que se ciernen dentro de la zona gris es evidente que se necesita institucionalizar mecanismos encargados de identificar y enfrentar este tipo de agresiones; para ello, es clave construir estructuras multidisciplinarias que, desde diferentes campos de la ciencia, sean capaces de brindar una respuesta eficaz. La presencia de analistas políticos, medios de inteligencia, personal militar, expertos en comunicación social, asesores jurídicos y expertos en ciberseguridad y ciberdefensa son importantes, según la OTAN, para coordinar todo tipo de estrategias con el propósito de ofrecer una respuesta a las amenazas.

Alineado con lo que se ha debatido en los escenarios internacionales de mayor relevancia, la GRD se configura como eje primordial dentro de las agendas políticas, pues la reducción de pérdidas por desastres y vidas en los activos medioambientales y multidimensionales (económicos, políticos, sociales) es la base para el control y la prevención de las emergencias; mismas que se deben acompañar por actividades de mitigación y preparación ante un desastre.

La movilización nacional, junto con la GRD, es una disciplina que combina mediante un estudio las definiciones de prevención mitigación y preparación con acciones de respuesta. Ello es significativo, porque depende de un trabajo mancomunado de las capacidades de las instituciones públicas del Estado, el sector privado y la comunidad, para que esto sea un trabajo exitoso; se requiere una coordinación entre todos los grupos de interés ante los desafíos naturales y antrópicos que se evidencian, para desarrollar resiliencia ante las amenazas dentro de un escenario de variabilidad climática, mediante la adaptación al cambio.

La ciencia, la innovación y la tecnología aplicada al uso militar son objeto de discusión actualmente, en todos los Estados. Al ser una tendencia, el reto es proteger y asegurar los datos, con el propósito de crear sistemas de detección y respuesta MAP/MUSE con mecanismos óptimos de protección. El cambio cultural que debe afrontar el Ejército Nacional mediante el uso de las tecnologías de la información para tener un óptimo desempeño es uno de los retos para la consecución de la mejor versión del Ejército del futuro.

Los lineamientos técnicos y metodológicos sirven para evaluar los planes municipales para la GRD y el Plan Municipal para la Gestión del Riesgo de desastres (PMGRD) validado bajo unos criterios subjetivos de impacto que determinen de manera responsable un procedimiento acorde con el antes, el durante y el después del desarrollo de lo que se haga en el marco de la consolidación de las estrategias

transversales del Gobierno nacional, según el PND 2018-2022. Es decir, aunque existan los lineamientos a nivel nacional, se deben fundamentar mejores criterios que permitan enfrentar los desafíos y cerrar cada día más la brecha con la social adoptando medidas que permitan mitigar desastres en el tiempo, y que en realidad impacten a la sociedad en sus principales necesidades.

Los casos revisados dan cuenta de la participación de las FF. MM. en actividades tan diversas como la actuación en pro de la seguridad ante un ambiente de incertidumbre por protesta social, la extracción de MAP para la limpieza de los campos y la atención humanitaria ante situaciones de riesgo antrópico. Ello permite el acceso a un breve reflejo de lo que se hace en términos de generación de actividades ligadas al nuevo conocimiento como consecuencia de las realidades sociales inherentes al contexto, y las cuales permiten que Colombia sea un invaluable contribuyente a la generación de estrategias de seguridad y defensa nacional, que habrían de servir de ejemplo a otras naciones. No se han aportado los suficientes mecanismos que permitan hacer visibles estas contribuciones de Colombia a la comunidad internacional.

Referencias

- Acosta, A., & Martínez, E. (2010). *Soberanías*. Ediciones Abya-Yala.
- ArcGIS. (2017, 22 de mayo). *Información del número de personas que fueron víctimas de las minas antipersonales (MAP) o de municiones sin explotar (MUSE)*.
- Arreguín, F., López, M., & Marengo, H. (2016). Las inundaciones en un marco de incertidumbre climática. *Tecnología y ciencias del agua*, 7(5), 5-13.
- Asanza, L. (2016). *La protesta social como ejercicio colectivo de la democracia deliberativa y la libertad de expresión* [Tesis de maestría]. Universidad Carlos III de Madrid. <https://n9.cl/w1mzy>
- Barberis, M., & Fontana, S. (2017). Gestión del riesgo de desastres y sustentabilidad: aportes desde el enfoque de gobernanza. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 15(29). <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2017.50908>
- Barrio, S. (2019). Nuevas tendencias en la gestión de riesgos del control interno. Auditoría pública. *Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, (73), 43-51.
- Bernabé, M. (2020). Fronteras ocultas en la zona gris europea. *Geopolítica(s): revista de estudios sobre espacio y poder*, 11(2), 259-285. <https://doi.org/10.5209/geop.64580>
- Blanco. (2004). Desigualdad en América Latina. UNESCO.
- Calderón, D. (2017). El ordenamiento territorial para la gestión del riesgo de desastres en Colombia. *Territorios* (36), 239-264. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.4795>
- Canizález, A. (2020). Tiempos de COVID-19. Reflexiones sobre ética, periodismo y libertad de expresión. *Temas de Comunicación*, 1(40), 103-116.
- Caracol. (2017, 4 de abril). *Ejército también recolectará ayuda para soldados y población Mocoa, Putumayo. La campaña se extenderá a los municipios de Cúcuta, Ocaña y Pamplona*.
- Cárdenas-Cubides, C., González-Agudelo, J., & Navas-Camargo, F. (2022). Principios clave para el uso de la fuerza en escenarios urbanos en Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 20(37). <https://doi.org/10.21830/19006586.808>
- Cediel, J., Manrique, D., & Cano, A. (2017). Protesta social en Colombia: Las vías de hecho como limitante. Análisis normativo y jurisprudencial. *Erasmus Semilleros de Investigación*, 2(1), 41-53. <https://n9.cl/7lob0>
- Cienfuegos, M. (2010). *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*. Editores Fundación CIDOB.
- Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. (2020). *Plan Estratégico Militar 2030-PEM 2030*.
- Constitución Política de Colombia [Const]. Julio 7 de 1991 (Colombia).
- Dasso, A. (2019). Los militares en tiempos de pandemia. *Nueva Sociedad*. <https://n9.cl/zqq8vu>

- Decreto 457 de 2020. Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público. Marzo 22 de 2020. <https://n9.cl/71ftkl>
- Díaz, O., & Natal, A. (2015). ¿Qué son y cómo funcionan los observatorios ciudadanos? En Natal, A., & Díaz, O. (Eds.), *Observatorios Ciudadanos: nuevas formas de participación de la sociedad* (pp. 21-51). Gernika.
- División de Aviación Asalto Aéreo. (2020). *Informe de situación operacional. BR32-Brigada de Aviación*. <https://n9.cl/x8gid>
- Ejército Nacional. (2017, 4 de abril). *Plan Estratégico Institucional. Plan Victoria*. Ministerio de Defensa Nacional.
- Gual Soler, M. (2021). *Diplomacia científica en América Latina y el Caribe. Estrategias, mecanismos y perspectivas para fortalecer la diplomacia de la ciencia, tecnología e innovación*. UNESCO. <https://n9.cl/xt6b4>
- History Channel. (1992). *La batalla de los Ángeles*.
- Ley 1801 de 2016. Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Artículo 170. Julio 29 de 2016. <https://n9.cl/scuws>
- Lissardy, G. (2019, 12 de julio). Por qué América Latina es la región más violenta del mundo (y qué lecciones puede tomar de la historia de Europa). *BBC*. <https://n9.cl/yxgmrz>
- Llenderozas, E. (2015). UNASUR: Desafíos geopolíticos, económicos y de política exterior. *Pensamiento propio*, (42), 195-214. <https://n9.cl/yiln3>
- Manual FF. MM. 4-20. (1999). *Características de la movilización*. Impresiones Comando General de las Fuerzas Militares.
- MDN. (2020). *Estudio sobre Minas Antipersona*. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Descargables/espanol/Minas%20Antipersonal.pdf
- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Política de Defensa y Seguridad (PDS). Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. <https://n9.cl/fllc>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2018). *Concepto interés público*.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2020). *Plan para de contingencia para responder ante la mitigación de la situación de emergencia por COVID-19*. <https://n9.cl/7pn5>
- Navas-Camargo, F., & Ardila-Castro, C. A. (2022). Ciberespacio, Inteligencia Artificial y el Dominio de la Guerra. Los desafíos éticos y los lineamientos propuestos por el Banco de Desarrollo de América Latina. *Seguridad y Defensa: Retos Éticos y Jurídico*.
- Niño Martínez, T. A. (2020). ADAC) *Ejército Nacional de Colombia (OTAN)*. Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).
- Noticias RCN. (2021, 15 de marzo). *Más de 1.600 vacunas llegaron a los territorios más apartados del Cauca*. <https://n9.cl/lo8db>
- Revista Ejército*. (2020). El apoyo incondicional de la aviación militar. Publicación No. 209, Septiembre, 2020.

- Rodríguez, A., Martín, J., Almendros, C., Escartín, J., & Porrúa, C. (2009). Un análisis psicosocial del grupo terrorista como secta. *Revista de Psicología Social*, 24(2), 183-195.
- Sedano., R. (2013). *Gestión integrada del riesgo de inundaciones en Colombia* [Tesis de maestría]. Universidad Politécnica de Valencia. <https://n9.cl/aeuqc>
- Sentencia C-100 de 2022. Asistencia militar en código nacional de seguridad y convivencia ciudadana. <https://n9.cl/fe06w>
- Suárez, A. (2020). *El papel del Estado frente a las víctimas de minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados en Colombia: la responsabilidad interna frente a los casos de víctimas civiles y la responsabilidad internacional en los casos de los erradicadores manuales de coca* [Tesis de maestría]. Universidad Santo Tomás. <http://dx.doi.org/10.15332/tg.mae.2016.00058>
- Vargas, I. (2015). *Diseño de una aplicación digital para la virtualización del primer paso del proceso militar para la toma de decisiones en una unidad táctica del Ejército de Colombia* [Tesis de especialización]. Universidad Militar Nueva Granada. <https://n9.cl/ju716>
- Williams, J. (1997). *Credit courtesy nobel women's initiative*.