

Estrategia para mejorar el proceso de atención y prevención a desastres ejecutado por la UNGR y el COING

Strategy to improve the disaster care and prevention process executed by the UNGR and COING

Darwin Leonardo Díaz Pérez 

CITACIÓN APA:

Díaz Pérez, D. L. (2023). Estrategia para mejorar el proceso de atención y prevención a desastres ejecutado por la UNGR y el COING. *Estado, Paz y Sistema Internacional*, 2(4), 139-164.

<https://doi.org/10.25062/2981-3034.4754>



Publicado en línea: Diciembre 30 de 2023



[Enviar un artículo a la Revista](#)



Los artículos publicados por la *Revista Estado, Paz y Sistema Internacional* son de acceso abierto bajo una licencia *Creative Commons*: [Atribución - No Comercial - Sin Derivados](#).

Estrategia para mejorar el proceso de atención y prevención a desastres ejecutado por la UNGR y el COING

Strategy to improve the disaster care and prevention process executed by the UNGR and COING

DOI: <https://doi.org/10.25062/2981-3034.4754>

Darwin Leonardo Díaz Pérez 

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

Resumen

La gestión del riesgo se ha convertido en un asunto de seguridad y defensa nacional. Así quedó estipulado en el eje estratégico n° 6 "fortalecimiento institucional" propuesto en la política vigente. Las responsabilidades asignadas al Ejército Nacional, y por tanto al comando de ingenieros, en materia de gestión del riesgo son amplias, complejas y desafían el modelo actual que posee el COING para intervenir y atender emergencias con naturalezas diferentes. Por esta razón, el propósito primario de esta investigación es estructurar el proceso óptimo de atención y prevención a desastres que se lleva a cabo entre la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo, el Comando de Ingenieros Militares y la Brigada de Atención y Prevención de Desastres.

Palabras Clave: Defensa, Estrategia, Gestión, Población, Protección, Riesgo

Risk management has become a matter of national security and defense. This was stipulated in strategic axis No. 6 "institutional strengthening" proposed in the current policy. The responsibilities assigned to the National Army, and therefore to the engineering command, in terms of risk management are broad, and complex and challenge the current model that the COING has to intervene and respond to emergencies of different natures. For this reason, the primary purpose of this research is to structure the optimal process of disaster care and prevention that is carried out between the National Unit for Risk Management, the Military Engineers Command, and the Disaster Care and Prevention Brigade.

Key words: Defense, Management, Population, Protection, Risk, Strategy

Abstract



Artículo de reflexión

Recibido: 2 de julio de 2023 • Aceptado: 5 de diciembre de 2023
Contacto: Darwin Leonardo Díaz Pérez  diazdl@esdeg.edu.co

Introducción

La gestión del riesgo se ha convertido en un asunto de seguridad y defensa nacional. Así quedó estipulado en el eje estratégico nº 6 “fortalecimiento institucional” propuesto en la política vigente. Las responsabilidades asignadas al Ejército Nacional, y por tanto al comando de ingenieros, en materia de gestión del riesgo son amplias, complejas y desafían el modelo actual que posee el COING para intervenir y atender emergencias con naturalezas diferentes.

Por esta razón, el propósito primario de esta investigación es estructurar el proceso óptimo de atención y prevención a desastres que se lleva a cabo entre la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo, el Comando de Ingenieros Militares y la Brigada de Atención y Prevención de Desastres.

Para tal fin, se plantearon tres objetivos específicos. En el primero se realiza un análisis del proceso funcional actual de atención y prevención a desastres que se lleva a cabo en el Comando de Ingenieros Militares a través de un método de identificación de vacíos procedimentales. El segundo busca establecer tendencias internacionales asociadas al proceso de respuesta de atención y prevención de desastres con el fin de extraer planteamientos funcionales adaptables al modelo colombiano. El tercero busca estructurar protocolos de mejoramiento mediante un proceso de consulta y construcción con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo, el Comando de Ingenieros y la Brigada de Atención y Prevención a Desastres.

Estos objetivos condujeron al diseño de un proceso de investigación enfocado en cinco fases: la estructuración del estado del arte y construcción del planteamiento teórico, el análisis micro-segmentado de la estrategia de atención y prevención a desastres utilizada por el COING (SEGER) y la BRIAD, el análisis de las tendencias internacionales, la construcción de protocolos que conforman la propuesta estratégica y el desarrollo de una fase en la que se lleve a cabo el proceso de discusión de resultados y conclusiones.

Antecedentes

La gestión del riesgo es una actividad que se ha desarrollado a través del tiempo. Hablar de gestión del riesgo es reestructurar diferentes elementos hipotéticos con los cuales definir cómo y de qué manera el riesgo se transforma en un aspecto de interés nacional. Mírese esta definición de la gestión del riesgo para continuar:

La gestión del riesgo se define como el proceso de identificar, analizar y cuantificar las probabilidades de pérdidas y efectos secundarios que se desprenden de los desastres, así como de las acciones preventivas, correctivas y reductivas correspondientes que deben emprenderse. El riesgo es una función de dos variables: la amenaza y la vulnerabilidad. Ambas son condiciones necesarias para expresar al riesgo, el cual se define como la probabilidad de

pérdidas, en un punto geográfico definido y dentro de un tiempo específico. Mientras que los sucesos naturales no son siempre controlables, la vulnerabilidad sí lo es (EIRD, 2018, p. 2).

El riesgo es un hecho inesperado desde su materialización, pero no desde el planeamiento. De acuerdo con Narváez, Lavell y Pérez (2009), la gestión del riesgo busca establecer parámetros de anticipación o prevención con los cuales planear a partir de la metodología del “peor de los escenarios. Así los términos, el riesgo es un componente predeterminado y conocido, pero no esperado; de ahí que el factor sorpresa juegue un rol importante en los ejercicios de especulación. Para conocer la clasificación del riesgo véase la figura 1:

Figura 1 Amenazas naturales



Fuente: información recuperada de EIRD (2018)

Es de observar que las amenazas naturales se convierten en vectores de riesgo cuando están propensas al suceso. Para Soares y Murillo-Licea (2015), el riesgo es un hecho quizá no esperado, pero sí fácil no de neutralizar. De acuerdo con este autor, la función de la gestión del riesgo es estructurar, diseñar y dinamizar procedimientos orientados a la reducción de impactos colaterales, producto de sucesos naturales antrópicos o trópicos.

Ahora, la pregunta frente al tema sería ¿cuál es la relación entre riesgo y geopolítica o estrategia nacional? Bien, según Watanabe (2015), la gestión del riesgo es un proceso que involucra múltiples actores y diferentes acciones de gobierno que se ajustan al concepto gubernamental de “acción unificada del Estado”.

La versión que Watanabe (2015) permite estudiar el objetivo de la gestión del riesgo haciendo uso de una óptima gubernamental – constitucional. Esa óptica conduce a la explicación de dos elementos fundamentales para la prevención el riesgo desde funciones estratégicas.

El primero de esos elementos es la estructuración de estrategias de intervención en las que exista un parámetro vital: la prevención a través de lecciones y técnicas aprendidas. El entendimiento de las lecciones aprendidas reduce costos funcionales y otro tipo de externalidades económicas, producto del proceso de atención a riesgos.

El segundo elemento es jurídico-político, y en él se plantean los objetivos estratégicos de la gestión del riesgo; entre esos objetivos está el resguardo de un bien primario tutelado: la vida e integridad del ciudadano colombiano.

Ambos elementos constituyen un segmento del proceso de atención al riesgo en Colombia. Ahora, la siguiente definición del concepto de gestión del riesgo facilita el estudio del objeto categórico desde una perspectiva conjunta.

La incorporación de una hipótesis de riesgo supone la existencia efectiva de una gestión de riesgos de desastre, que abarca tanto las políticas y acciones de mitigación, diagnóstico, preparación y prevención de desastres, que tienden a reducir la vulnerabilidad, como las estrategias de atención en la emergencia o capacidad de respuesta a los impactos inmediatos de un desastre, la rehabilitación y reconstrucción. En este sentido la gestión del riesgo supone no sólo la intervención del gobierno sino también la interacción de distintos actores sociales públicos y privados que incorporen las hipótesis de riesgo en sus modalidades de interacción con la sociedad local (Herzer, Celis, Bartolomé, & Caputo, 2002, p. 3)

La versión de Herzer et al. (2002) es diferente a la conceptualización moderna que se da al concepto de gestión del riesgo. Esa diferenciación nace por la categorización de nuevas líneas estratégicas de intervención o prevención. La tecnología y el desarrollo de componentes digitales asociados a la anticipación de siniestros, ha obligado a los actores encargados a modificar y/o cambiar protocolos, métodos de atención y, en algunas ocasiones, formas de acción in situ.

Para Mundial (2012), la inclusión de tecnologías disruptivas a la gestión del riesgo trajo consigo cambios funcionales y estructurales centrados principalmente en tres aspectos. El primero de ellos presenta relación con la tecnificación de procesos que maneja minería de datos y correlación de sistemas cuantitativos para la posible prevención de riesgos y emergencias tipo 2 (incendios).

El segundo corresponde a la optimización del conocimiento del capital humano que interviene operativa y administrativamente en el proceso de gestión. De acuerdo con Santillán (2007), el proceso de capacitación es el que mayor aporte favorable generó para la mejoría de atención al riesgo.

El tercer aspecto yace en la articulación de entidades nacionales y entidades internacionales. Los diferentes entes de gobierno en Sur América, bajo la figura de cooperación estratégica internacional, ha estructurado procesos de gestión e intervención a partir de escalas interestatales.

Este hecho ha producido para la gestión del riesgo, cambios estructurales y funcionales que se alinean a dos líneas estratégicas comunes en una agenda de política exterior: la colaboración y la interoperatividad. Los aspectos subrayados son parte de una gestión moderna. Es decir, de un planteamiento de gestión del riesgo que también trae a colación otros componentes: el tecnológico para este caso.

La explicación que Camus et al. (2016) entrega frente al riesgo da a entrever que hay cuatro componentes base: el tecnológico, con el que se aumenta la efectividad y eficacia en el proceso de prevención; la digitalización, con la que se estructuran modelos informáticos para plantear hipótesis de riesgo atadas a la realidad; las tendencias y los protocolos, lo cual integra nuevos métodos o líneas de atención para la optimización generalizada de la gestión del riesgo. En otras palabras, la gestión actual puede ser intra o interestatal, hecho este que pone en evidencia una figura de cooperación internacional en materias de atención al riesgo. Por otra parte, resulta necesario acudir a perspectivas colombianas centradas en la atención al riesgo únicamente en la categoría de desastre, para explicar el proceso de gestión desde otro tipo de debates. Frente a ello, Calderón y Frey (2017) explican lo siguiente:

En Colombia la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) es una de las herramientas que permitió la restructuración del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, generando que los entes territoriales pudieran organizarse en una gestión conjunta al nivel central, bajo los principios de descentralización, coordinación, complementariedad y concurrencia; esto con el objetivo de fomentar acciones estratégicas coordinadas hacia el conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de la emergencia (p. 12).

La idealización de una posible relación entre gestión del riesgo y ordenamiento territorial da a entender que la atención de sucesos o sinestros no previstos presenta relación directa con la forma en la que los actores poblacionales se organizan. Ese hecho ante la perspectiva científica se denominaría "estudio del riesgo a través de cambios demográficos".

Se empieza a observar que la gestión del riesgo también es un hecho estratégico de orden nacional que va cambiando poco a poco. Esa es la perspectiva que Camus et al. (2016) expone para el estudio del riesgo.

Otro punto de vista también interesante para la construcción de estos antecedentes es el que ofrece López (2011). De acuerdo con el autor, la gestión del riesgo es un pilar de Estado que se caracteriza por la protección de los derechos humanos (derecho a la vida) y que busca el resguardo de otros derechos constitucionales como el derecho a vivir en un medio ambiente sano o derechos políticos de naturaleza socioambiental.

Formulación del problema

De acuerdo con la Política de Defensa y Seguridad Nacional (2018), específicamente con el objetivo n° 6.1.2. "proteger a la población y contribuir a su bienestar", las Fuerzas Militares de Colombia tiene una función clave frente a la atención y prevención de desastres. Esa función está constituida en la Ley 1523 de 2012, con la cual se exponen los lineamientos base que comprenden la política de gestión del riesgo.

En ese escenario de gestión para la prevención de riesgos múltiples, el Ejército Nacional desempeña un rol estratégico primario, pues es parte del Comité Nacional para el Manejo de Desastres.

Los roles funcionales que recaen sobre la gestión del riesgo en el caso colombiano yacen como responsabilidad institucional en el Comando de Ingenieros, específicamente en el área de gestión del riesgo (SEGER) y en la Brigada de Atención y Prevención a Desastres. Esos roles han concertado una política institucional que abarca protocolos y procesos funcionales. Sin embargo, la reciente creación de la Brigada de Atención y Prevención a Desastres junto con la reestructuración del protocolo de gestión ejecutado en SEGER, traen a colación dos problemas de tipología estratégica y procedimental, las cuales, de facto, reducen el rendimiento óptimo de los procesos de gestión, prevención e intervención de desastres, sinestros y emergencias tipo 1, 2 y 3.

La primera problemática recae en el factor procesos y procedimientos. De acuerdo con el Informe de Gestión Institucional de Riesgo n° 14 del año 2022 (emitido por el Comando de Ingenieros), hay procesos de atención e intervención no articulados entre agencias e instituciones pertenecientes al Comité Nacional para el Manejo de Desastres, de ahora en adelante CMD, que obstaculizan el proceso funcional de las unidades involucradas.

Esto quiere decir que el protocolo actual solo abarca componentes de gestión y articulación entre el Ejército y la UNGR, pero no con los componentes estratégicos de la Armada Nacional, Fuerza Aérea y Policía Nacional.

La segunda causa del problema yace en la ralentización de procesos de intervención ante emergencias que surgen sobre periferias y espacios geográficos rurales ubicados en zonas con alto valor conflictual. El Informe de Gestión Institucional de Riesgo n° 14 pone este hecho en conocimiento del Comando de Ingenieros y explica que la naturaleza problemática radica en la ausencia de protocolos de articulación con unidades operativas mayores y menores, en los que también se incluyen dos actores clave: la Defensa Civil y la Policía de Gestión del Riesgo en la zona de afectación.

Ambos problemas pertenecen a la vigencia 2022, y son motivo de investigación, pues las consecuencias derivadas, de acuerdo con el Informe de Gestión Institucional

de Riesgo nº 14, podrían llegar a materializar la pérdida de capacidades estratégicas en materias de seguridad y defensa nacional, asociadas a la atención y/o prevención del riesgo como amenazas de naturaleza estructural, así como también la reducción de acciones securitistas en materias de atención a emergencias en zonas propensas a riesgos y desastres de naturaleza estructural, ubicadas en espacios geográficos con alto valor conflictual.

¿Cómo mejorar el proceso de atención y prevención a desastres que se lleva a cabo entre la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo, el Comando de Ingenieros Militares y la Brigada de Atención y Prevención de Desastres?

Marco teórico

Para estructurar teóricamente esta investigación se utilizó el planteamiento conceptual que yace en el concepto de seguridad y defensa nacional, específicamente aquél que se asocia con seguridad multidimensional.

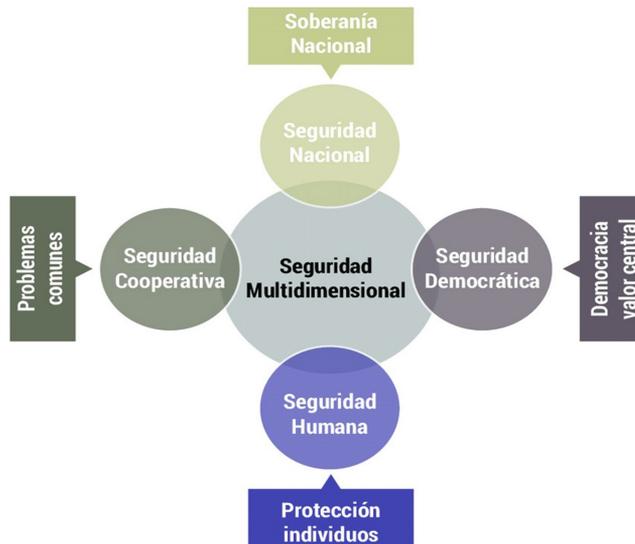
La seguridad multidimensional es un enfoque securitista que cobró vida con la Declaración de Bridgetown en 2003 (Organización de los Estados Americanos, 2003). Este enfoque se centra en una diversificación del concepto de seguridad, específicamente en un planteamiento multimodal que tiene por objeto principal proteger y/o resguardar la integridad del ser humano.

En la declaración de Bridgetown (2003) hay un patrón particular que vino a replicarse en todos los Estados que son parte del OEA. Ese patrón es la concertación de una nueva definición para el término de amenazas. Acorde con este documento, las nuevas amenazas requieren el empleo de procesos de cooperación institucional a nivel nacional e internacional. Lo anterior, porque su naturaleza funcional es compleja, diversa y no encaja en los estándares descriptivos planteados por conceptos previos.

Aunque se evidencia en este término un precedente que aún demarca el planteamiento militar aproximado a la defensa y seguridad de las instituciones del Estado, hay otras definiciones y contribuciones con las que se puede debatir que el planteamiento de lo multidimensional es quizá antropocéntrico y se enfoca en la seguridad del ser y en su contexto; de ahí que factores como el medio ambiente o la ciber seguridad sean componentes allegados a su funcionalidad (Rivera, 2008).

La seguridad multidimensional, vista como el precursor de acciones securitistas, es un enfoque que abarca diferentes planteamientos objetivos. Para comprender esta postura es necesario analizar la siguiente figura:

Figura 2. Estructura del enfoque de seguridad multidimensional



Fuente: información recuperada de Rivera (2008)

Marco conceptual

En esta investigación se utilizarán los cuatro conceptos y/o categorías dominantes expuestas a continuación:

- Gestión del riesgo. Actividad que se remite al desarrollo de acciones de intervención con miras a la concertación de iniciativas públicas de atención y prevención. Esta actividad se rige por la ley 1523 de 2012, y su fin es anticipar e intervenir cualquier tipo de emergencia que se presente en territorio nacional, a través del comité de atención a emergencias.
- Comité para la gestión del riesgo. Este es el ente diseñado para atender emergencias tipo 1, 2, 3 y 4. El comité busca concertar acciones de articulación para atender un núcleo de emergencias simultáneas de forma efectividad y eficiente. Este comité se encuentra registrado en el artículo nº 4 de la Ley 1523 de 2012.
- Protocolos de gestión y atención emergencia. Este concepto refiere al núcleo de protocolos desarrollados por el Comando de Ingenieros y la Unidad Nacional del Riesgo para atender riesgos en territorio colombiano. Estos protocolos se caracterizan por la rápida gestión de acción y por la alineación de acciones y tareas tácticas con fines estratégicos conexos al marco de gestión del riesgo como un interés de naturaleza nacional.
- Estrategia de articulación. Este concepto refiere a la estructuración de acciones estratégicas con miras al proceso de intervención durante la ocurrencia

de emergencias tipo 1, 2, 3 y 4 en territorio nacional. El concepto se utilizará en esta investigación para hacer alusión a todas aquellas actividades, procesos o procedimientos que tengan que mejorarse.

Diagnóstico del modelo de gestión para atención y prevención a desastres empleado en el Comando de Ingenieros Militares

El proceso funcional actual de atención y prevención a desastres que se lleva a cabo en el Comando de Ingenieros Militares es un ciclo estructural que involucra diferentes actores, procesos y procedimientos. Por la complejidad de sus procedimientos, este análisis conduce a la implementación de tres fases: revisión cualitativa y aplicación de una matriz DOFA con la cual establecer amenazas, debilidades y posibles oportunidades.

El desarrollo de esta parte contó con asesoría y acompañamiento del personal de expertos referenciados en el capítulo de metodología de la investigación. El fin de este capítulo era hallar las fallas y vacíos de función que posee el proceso actual de gestión del riesgo, porque se hace necesario dar respuesta a emergencias tipo 1, 2, 3, 4 y 5, las cuales se explicarán con posterioridad.

Análisis cualitativo del proceso de atención y prevención a desastres llevado a cabo por COING.

Para empezar con el análisis es necesario explicar el sustento jurídico y/o ius naturalista que justifica la implementación del componente de gestión de riesgo en el Ejército Nacional, institución parte del esquema de seguridad y defensa nacional. Una primera estructura jurídica, que de hecho entra en la categoría de los intereses nacionales es el Plan Nacional para el Desarrollo 2018-2022 (Departamento de Planeación Nacional, 2018).

Este plan, en el acápite Pacto por la Sostenibilidad, objetivo n° 3, exponen como un fin garante del Estado la promoción del conocimiento acerca de la gestión que debe desplegarse una vez que la población se halle en riesgo de desastre, emergencia u otro tipo de siniestro. Es más, uno de los parámetros que conforma la ruta de futuro conceptúa lo siguiente: "Colombia será un país comprometido con la gestión ambiental y la mitigación del cambio climático, con una institucionalidad ambiental moderna, donde la biodiversidad se conserva y genera nuevas oportunidades de ingreso. Además, será un territorio resiliente ante los riesgos y los impactos de los desastres" (PND, 2018, p. 120).

La gestión del riesgo es una iniciativa pública de gobierno. Aunque no se puede citar como política de Estado, sí se puede concertar como política con interés nacionales; de ahí que su naturaleza jurídica como acción legislativa recaiga en la Ley 1523 de 2012, con la que se adopta una política nacional para la gestión del riesgo de desastres.

La ley 1523 se estructura con un fin primario: mejorar las herramientas que posee el sistema nacional para la atención y prevención a desastres, de ahora en adelante SNPAD. En el marco jurídico de la Ley se designan responsabilidades a los actores involucrados en el proceso. Una de esas responsabilidades, específicamente la que está plasmada en el artículo 24 "comité nacional para el manejo de desastres", designa al comandante del Ejército Nacional como autoridad facultativa y competente en temas conectados al manejo de desastres, atención a emergencias, acciones orientadas a la protección de condiciones socio ambientales y socio económicas.

Ambos marcos, el jurídico con la implementación de la política y el de defensa y seguridad, designan al Ejército una responsabilidad que exige al Comando de Ingenieros y a su Brigada de Atención y Prevención a Desastres (de ahora en adelante BRIAD), estructurar procesos protocolares que mejoren y optimicen el rendimiento de las actuaciones desplegadas, una vez que se presenten emergencias tipo 1, 2,3 4 y 5 (incendios de cobertura vegetal, remoción en masa, inundaciones, desabastecimiento de agua, vendavales, crecientes súbitas, entrega de ayudas humanitarias y búsqueda y rescate).

Otra problemática que surge es la limitación del alcance que posee la unidad BRIAD, siendo esta el instrumento principal para la atención a desastres y emergencias por parte del Comando de Ingenieros. La BRIAD cuenta actualmente con dos unidades tácticas; una con amplia experiencia en el proceso de atención y otra que se halla en procesos de entrenamiento y certificación³. Esto quiere decir que, si bien se ha atendido un número significativo de emergencias solicitadas por parte del Comité Nacional para el Manejo de Desastres, la existencia numérica de hombres, unidades y equipos no es suficiente para atender la demanda de emergencias y desastres existentes.

Por esa razón, a vigencia 2022, una parte del riesgo que implica atención directa es llevada a cabo por BRIAD, mientras que el aspecto de prevención, con intervención a través de infraestructuras semipermanentes (puentes, estructuras militares, etc.) es ejecutada por la Brigada Especial de Ingenieros, específicamente por el Batallón de ingenieros de operaciones especiales.

Los dos argumentos dados hasta este punto son parte del ejercicio de reflexión colectiva llevado a cabo el día 12 de marzo del presente año. Este ejercicio se realizó con el acompañamiento de la Sección para la Gestión del Riesgo del Comando de Ingenieros. De ese ejercicio de reflexión salió una problemática final, cuya solución también será parte de este trabajo de investigación. Esa problemática responde a la ausencia de unidades para la atención y prevención del riesgo en las diferentes divisiones del Ejército Nacional.

Ese vacío de función ralentiza el cumplimiento de objetivos estratégicos conexos al fortalecimiento institucional, sumado a que superpone y aumenta costos de inversión a la hora de atender emergencias simultáneas alejadas del epicentro estratégico de "la base militar de Tolemaida"

Por las tres razones que fueron expuestas, se pasa a una siguiente fase: la aplicación de una matriz DOFA. El objetivo de esta matriz es identificar las debilidades y amenazas que surgen del proceso de atención y prevención que posee el COING a vigencia 2022; Específicamente, la Sección para la Gestión del Riesgo en concordancia y articulación con la Brigada de Atención y Prevención a Desastres. Las variables identificadas y descritas se encuentran en el anexo 1. En total fueron identificadas 19 variables. Para ponderarlas se reunió al personal de expertos, quienes otorgaron un valor calificativo para cada una de ellas, a partir de un ejercicio de correlación categorial. Las categorías empleadas son: A) objetivo estratégico institucional; efectividad de la fuerza; C) eficacia en materia de atención y prevención a desastres y emergencias. Los resultados de la ponderación son los siguientes:

Tabla 1. Ponderación DOFA

Variable		A	B	C	Promedio
D1	Protocolo	0,75	0,66	0,67	0,69333333
D2	Procesos	0,85	0,81	0,56	0,74
D3	Medidas de coordinación con UNGR	0,85	0,45	0,95	0,75
D4	Medios propios	0,5	0,45	0,65	0,53333333
D5	Capital humano	0,7	0,86	0,65	0,73666667
O1	Optimización	0,54	0,35	0,56	0,48333333
O2	Alcance	0,55	0,8	0,86	0,73666667
O3	Métodos	0,76	0,68	0,65	0,69666667
O4	Percepción	0,5	0,55	0,65	0,56666667
O5	Articulación	0,96	0,7	0,75	0,80333333
F1	Unidad constituida	0,68	0,72	0,71	0,70333333
F2	Recursos financieros	0,82	0,65	0,76	0,74333333
F3	Marco jurídico	0,6	0,55	0,62	0,59
F4	PMU	0,85	0,4	0,95	0,73333333
A1	Disrupción	0,65	0,68	0,64	0,65666667
A2	Aumento de emergencias	0,55	0,59	0,74	0,62666667
A3	Ralentización	0,88	0,45	0,4	0,57666667
A4	Pérdida de capacidades	0,48	0,75	0,95	0,72666667
A5	Desactualización	0,45	0,85	0,78	0,69333333

Fuente: elaboración propia tomando experiencia personal experto del COING

Se observa que de esta matriz salen cuatro variables que afectan o benefician el proceso actual. Esas variables son:

- El COING y la BRIAD cuentan con recurso humano altamente capacitado y preparado, este no es suficiente pues en algunas ocasiones la demanda de siniestros y emergencias excede la capacidad instalada de las unidades encargadas.

- Una reestructuración del protocolo actual podría aumentar la probabilidad de acción e intervención, dando alcance de atención en nuevos puntos territoriales.
- Las unidades comprometidas cuentan con un Puesto de Mando Unificado constante, el cual, a través de figuras estratégicas de análisis y segmentación de acciones toma decisiones a partir de la disponibilidad, eficiencia y eficacia de los actores comprometidos.
- Pérdida de ventajas competitivas alusivas a la gestión del riesgo de desastres, hecho este que resta visibilidad y posibilidad de acción e intervención por parte de las unidades de la BRIAD y COING.

Ahora bien, con la identificación de las variables que mayor afectación generan, se pasó a la fase de correlación de segmentos DOFA. El resultado que se obtuvo es el siguiente:

Tabla 2. Correlación ecuación DOFA

MATRIZ DOFA		01	Optimización	A1	Disrupción
		02	Alcance	A2	Aumento de emergencias
		03	Métodos	A3	Ralentización
		04	Percepción	A4	Pérdida de capacidades
		05	Articulación	A5	Desactualización
D1	Protocolo	DO		DA	
D2	Procesos	Reestructuración protocolar para los procesos de atención a emergencias que se encuentran asociados a procesos de intervención in situ.		Planteamiento de un proceso de intervención con capital humano de las diferentes unidades divisionarias, pues es imprescindible acudir conformar unidades de atención y prevención asociadas a la figura "rotación en territorio".	
D3	Medidas de coordinación con UNGR				
D4	Medios propios				
D5	Capital humano				
F1	Unidad constituida	FO		FA	
F2	Recursos financieros	Establecer un plan de inversión para proyectar equipamiento a unidades divisionarias; esto facilitaría un proceso de intervención in situ que ahorraría esfuerzos y economía de fuerza para la unidad COING.		Desarrollar un esquema estratégico para priorizar el proceso de atención a emergencias y desastres; de esta forma, la BRIAD como unidad especial actuaría en emergencias y procesos de atención con impactos nacionales e internacionales	
F3	Marco jurídico				
F4	PMU				

Fuente: elaboración propia tomado resultados correlación matriz DOFA

Hallazgos derivados del ejercicio de revisión

El resumen de hallazgos presentados expone cuatro problemáticas las cuales deben ser solucionadas, a través de las proposiciones DO, DA, FA y FO; esas problemáticas son las siguientes:

- Primero, el proceso actual presenta la limitación de acción e intervención, pues no cuenta con todo el capital humano necesario para atender emergencias en sentido múltiples; es decir, cuando las ocurrencias o sucesos se presente en diferentes partes del territorio, la unidad estará sujeta a un proceso de priorización para atención e intervención.
- Segundo, hay procesos de gestión que, por obligación, dependen de capacidades conexas y/o terceras, como es el caso de las horas de vuelo. Este hecho, en algunas ocasiones, ralentiza el proceso de atención y genera interrupciones en el procedimiento; dichas interrupciones alteran el planeamiento y el esquema de ejecución de acciones diseñadas para atender la emergencia.
- Tercero, si bien hay coordinaciones internas, hay, en algunos casos, desarticulación de protocolos y procesos de gestión, hecho este que imposibilita el desarrollo de nuevas estrategias de atención y prevención - si no hay capacidades y protocolos actualizados, tampoco hay alineación con tendencias de contexto relacionadas al tema de prevención y atención a desastres.
- Cuarto, no hay un proceso de priorización; es decir, no hay una fase de intervención con la cual establecer en qué emergencias emplear recursos y qué emergencias se podrían ceder a otras instituciones que también son parte del comité de atención suscrito en el artículo 24 de la Ley 1523 de 2012.

Hasta acá llega el análisis cualitativo del proceso de atención y prevención de desastres. Ahora, con los insumos recolectados se da paso a la siguiente parte: comparación de modelos de gestión del riesgo entre Colombia y Chile. Esa comparación abrirá un espectro contextual con el cual analizar los elementos y/o componentes que son parte del proceso funcional de ambos modelos. desbordamientos de ríos, inundaciones, deslizamientos, y muchos otros, así como incendios forestales o sequías que afectan la estabilidad de los territorios (Bello *et al.*, 2014).

Chile al igual que Colombia, se encuentra ubicado en una zona de alta vulnerabilidad que es volátil a sufrir de amenazas naturales por causa de lluvias, terremotos, erupciones volcánicas y muchos otros accidentes que pueden afectar el territorio y a las comunidades (Bello *et al.*, 2014). Las condiciones atmosféricas, meteorológicas e incluso la posición geográfica del territorio chileno, lo convierten en un blanco fácil de amenazas que pueden vulnerar la estabilidad de la población.

En el año 1974, Chile destino esfuerzos y recursos para la creación de la ONEMI (Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio de Interior y Seguridad Pública), entidad que nace después de los devastadores efectos del terremoto de Valdivia que ocasionaron pérdidas a todos los niveles de la sociedad. La naturaleza demostraba que no estábamos listos para afrontar estas amenazas ambiguas que podían paralizar y desestabilizar a una nación (Ortiz, 2015). Esta entidad nace de una forma similar a su homónima colombiana, como una respuesta activa de todos los poderes del estado para contrarrestar y prevenir desastres naturales, con el único propósito de prevenir, mitigar y reducir los efectos negativos causados por la fuerza de la naturaleza.

Por otra parte, la tragedia de Armero en 1985 que ocurrió en Colombia, fue una catástrofe nunca antes vista, cuyas víctimas humanas marcaron un punto de inflexión en la historia por siempre; ninguna entidad estaba preparada, y esto fue evidente cuando el Estado intentó atender esta emergencia; el resultado, fue la creación del sistema nacional de gestión del riesgo, cuyo principal objetivo era no permitir que una tragedia de tal magnitud ocurriera nuevamente en el territorio (UNGRD, 2022). A través de este camino lleno de incertidumbre y complejidad, el Estado colombiano formó un modelo nacional práctico, ágil y efectivo que contestaría a muchas otras calamidades que se presenten a lo largo y ancho del territorio nacional e incluso en escenarios internacionales.

Para el caso Chileno, la ONEMI, posee comités de gestión del riesgo a nivel nacional, regional, provincial y comunal; el propósito de estos comités es poder mitigar, preparar, responder y recuperar las áreas que sean afectadas por un desastre natural; adicional a esto, cuenta con sistemas de alerta temprana, que permiten a los organismos de control monitorear constantemente las condiciones del clima para prevenir y poder actuar con prontitud frente a cualquier evento que se presente (Watanabe, 2015).

El sistema nacional de comunicaciones en Chile, garantiza que exista "mando y control" sobre las emergencias de esta manera se puede establecer una estrategia efectiva que centralice los esfuerzos de los entes responsables de atender desastres (ONEMI, 2022); los perímetros de seguridad son a su vez, establecidos por los organismos a cada nivel, estos evitan que más personas sean víctimas en caso de repetición de los eventos y coadyuvan a la mejora del control de la situación por parte de las autoridades competentes.

La UNGRD en Colombia, es el organismo nombrado por la presidencia de la república; dentro de su organización jerárquica también existe un consejo nacional para la gestión del riesgo, y a su vez existen entidades locales que subyacen de la Unidad Nacional, y que presta atenciones de desastres de baja envergadura en municipios y departamentos, la ventaja de estos comités garantiza al igual que el modelo Chileno la organización y la atención de la emergencia de acuerdo al nivel o a los efectos de la misma, es importante destacar que los comités que se citan para la atención conocidos como Puestos

de Mando Unificados PMU, permiten que la participación de los organismos del estado sea integrada, coordinada e Inter agencial; de igual manera, los sistemas de monitoreo y de prevención son garantes de la prevención y efectividad del modelo de prevención de riesgos (UNGRD, 2022).

Tabla 3. Comparación Modelo de gestión del riesgo de desastres Colombia y Chile

Particularidades	Colombia	Chile
Está regulado y financiado por el gobierno nacional	SI	SI
Posee sub-divisiones con entes regionales y locales	SI	SI
Posee tecnologías para prevenir desastres	SI	SI
Tiene centros de mando y control unificados	SI	SI
Tiene capacidades para despliegue internacional	NO	SI
Incluye a todos los actores del estado para el cumplimiento de las misiones particulares.	NO	SI

Fuente: recuperado de UNGRD y ONEMI (2022).

Al comparar los modelos de gestión del riesgo de desastres de Colombia y Chile, es importante resaltar que son más las similitudes que las diferencias, ambos surgen como una respuesta efectiva del estado para mitigar las amenazas naturales y antrópicas que sirven en los territorios, de igual manera la trascendencia de los mismos tiene como objetivo general, mitigar, preparar, responder y recuperar las áreas y las personas que sean afectadas. Ambos modelos garantizan la participación activa de los organismos del estado a través de sistemas jerárquicos organizados que coadyuvan al mando y control a todos los niveles.

En conclusión, los sistemas de gestión del riesgo permiten la participación activa de los entes de control del estado, del mismo modo facilitan la existencia de roles claros que garanticen la inter-agencialidad en donde todos los involucrados coadyuvan a la mitigación de amenazas, así mismo las ventajas de estos modelos facilitan la comunicación, el control y la unificación de procedimientos que permiten una atención eficaz.

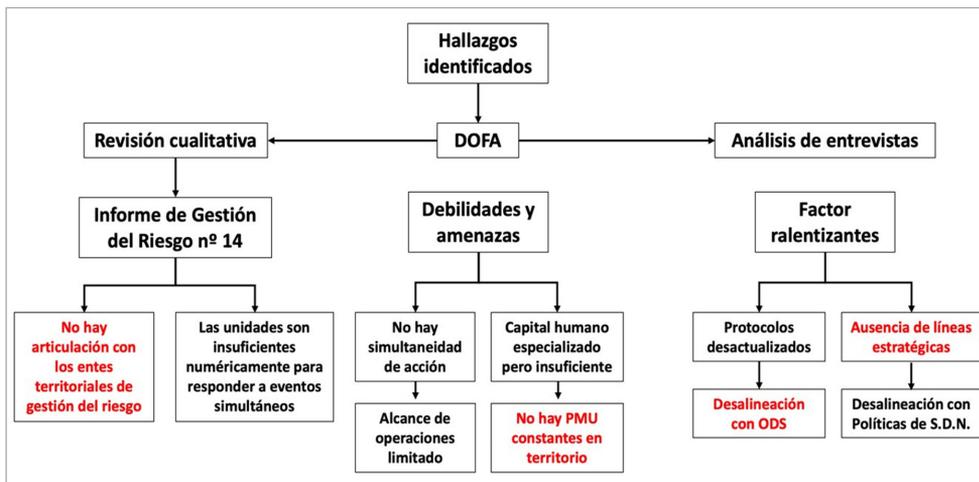
Estructuración del proceso estratégico para optimizar el modelo de atención y prevención a emergencias

Tal y como se planteó en el acápite de metodología de la investigación, el proceso para formular los protocolos parte con el ejercicio de recolección de datos a tres expertos en materia de atención y prevención de desastres. El perfil de los expertos se halla en la descripción del elemento muestra, así como también la herramienta para recolectar los

datos. El ejercicio se llevó a cabo el 5 de julio de 2022 y los resultados obtenidos se observan en los anexos 1, 2 y 3.

La recolección de datos al personal de expertos, junto con la aplicación de la matriz DOFA y el análisis cualitativo del proceso determina que las problemáticas por solucionar con la estrategia de mejoramiento son las que se relacionan a continuación:

Figura 3. Hallazgos identificados



Fuente: elaboración propia tomado del análisis de los hallazgos encontrados

Los hallazgos registrados en la figura dan cuenta acerca de los elementos que mayor afectación generan al proceso. Con base en estos insumos, se plantea la estrategia de intervención resaltando los factores que se exponen a continuación:

- **Objetivo de la estrategia.** El objetivo es mejorar el proceso de articulación con los entes territoriales en materia de gestión del riesgo y concertar el puesto de mando unificado constante con los entes encargado del proceso de prevención y atención a emergencias.
- **Procesos.** La estrategia está compuesta por dos líneas de gestión y ocho protocolos, cada uno con su explicación.
- **Flujograma.** La estrategia posee un flujograma de gestión para llevar a cabo el proceso de difusión en divisiones.
- **Actores.** La estrategia consta de un núcleo de actores involucrados, articulados bajo el principio de la acción unificada.
- **Ejes transversales.** La estrategia posee dos ejes transversales: lineamiento para el establecimiento de un PMU permanente y lineamiento para la articulación entre COING – BRIAD y actores

Ahora bien, para explicar las líneas estratégicas, acciones y protocolos se diseña una matriz descriptiva, la cual servirá de guía para implementar el flujograma de procesos y procedimientos:

Tabla 4. Línea estratégica - acciones necesarias

Línea estratégica	Protocolo	Objetivo	Acciones necesarias (iniciales)	Actores involucrados
PMU permanente	Análisis para la prevención y atención permanente de posibles riesgos y emergencias	Desarrollar el PMU permanente para analizar y determinar alertas tempranas frente a todo tipo de emergencias, afín de establecer una medida de anticipación y prevención, y no reacción e intervención	Concertar todas las agencias, actores e instituciones que en territorio tengan responsabilidad frente al tema de atención y prevención de emergencias.	Policía Nacional, Cuerpo de Bomberos Municipales y Departamentales, Ejército Nacional en Territorio, Fuerza Aérea, Armada Nacional, Secretaría para la Gestión del Riesgo a nivel departamental y municipal y organismos de monitoreo
			Difundir el protocolo de atención y prevención que se encuentra en el flujograma de intervención	
			Aplicar los procesos de comunicación y monitoreo constante	
			Desarrollar la matriz de riesgos para identificar posibles incidentes, y de esta forma estrategias de anticipación y prevención	
			Sostener comunicación y monitoreo de las alertas y boletines territoriales emitidos por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo	
			Estructurar el protocolo de reacción territorial y difundirlo a todos los actores responsables	
Articulación entre actores	Funcionalidad de los actores	Designar funciones específicas a cada uno de los actores involucrados.	Establecer acciones para cada actor	Aplicar el protocolo de funciones designadas una vez la alerta de emergencias se materialice como hecho, ocurrencia o siniestro.
			Supervisar cumplimiento de acciones	
			Estructurar y articular acciones a través del flujograma de procesos y procedimientos	

Fuente: elaboración propia tomada de los resultados obtenidos.

Las tareas y funciones asignadas a cada actor son las siguientes:

Tabla 5. Actores, descripción y funciones

ACTORES	DESCRIPCIÓN	FUNCIONES
<p>Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres -CMGRD</p>	<p>Es una instancia de coordinación y planeación del sistema a nivel municipal, siempre que se presente una emergencia o desastre debe instalar un Puesto de Mando Unificado - PMU en cabeza del coordinador municipal de Gestión del Riesgo o del alcalde, es allí donde se toman las decisiones con los representantes de cada una de las entidades que participan en la emergencia, de igual forma se verifica la disponibilidad de recursos (personal, vehículos, equipos etc)</p>	<p>Activar a las entidades operativas locales mediante una llamada.</p> <p>Instalar Puesto de Mando Unificado.</p> <p>Se realiza la toma de decisiones (Cuales entidades se van a emplear de acuerdo a capacidades. Qué equipo, material, herramienta y personal se va a emplear? Forma de operabilidad, ya sea por grupos, en fuerzas conjuntas de tareas.</p> <p>Por último, en caso de superar sus capacidades locales se eleva a nivel departamental.</p>
<p>ENTIDAD COORDINADORA</p> <p>Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres - CDGRD</p>	<p>Es una instancia de coordinación y planeación del sistema a nivel departamental, siempre que se presente una emergencia o desastre debe instalar un Puesto de Mando Unificado - PMU en cabeza del coordinador departamental de Gestión del Riesgo o del gobernador, es allí donde se toman las decisiones con los representantes de cada una de las entidades que participan en la emergencia, de igual forma se verifica la disponibilidad de recursos (personal, vehículos, equipos etc.)</p>	<p>Activar a las entidades operativas territoriales mediante una llamada.</p> <p>Instalar Puesto de Mando Unificado.</p> <p>Se realiza la toma de decisiones (Cuales entidades se van a emplear de acuerdo a necesidades de la emergencia. Qué equipo, material, herramienta y personal se va a movilizar para apoyar en el municipio donde se presenta la emergencia.</p> <p>Por último, en caso de superar sus capacidades departamentales se eleva a nivel departamental.</p>

Continúa tabla...

ACTORES	DESCRIPCIÓN	FUNCIONES
ENTIDADES COORDINADORA	Es la entidad que articula los niveles nacionales y territoriales del sistema nacional, de igual forma articula los intervinientes privados, organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales en el sistema nacional.	<p>Activar a las entidades operativas territoriales mediante una llamada o un correo electrónico.</p> <p>Instalar Puesto de Mando Unificado.</p> <p>Se realiza la toma de decisiones (Cuales entidades se van a emplear de acuerdo a necesidades de la emergencia, Qué equipo, material, herramienta y personal se va a movilizar para apoyar en el municipio donde se presenta la emergencia.</p>
ENTIDADES OPERATIVAS	<p>De acuerdo al artículo 24 de la ley 1523, el Ejército Nacional hace parte del Comité Nacional para el Manejo de Desastres; responsable de asesorar la ejecución de la respuesta a situaciones de desastres con el propósito de optimizar la atención a la población, los bienes, ecosistemas, infraestructura y restitución de los servicios esenciales.</p> <p>Ejército Nacional</p>	<p>A nivel local, los alcaldes o los coordinadores municipales de gestión del riesgo de desastres, activarán al batallón más cercano mediante una llamada o correo electrónico para la atención de una emergencia.</p> <p>A nivel territorial, los gobernadores o los coordinadores departamentales de gestión del riesgo de desastres, activarán a la brigada o división de su departamento mediante una llamada o correo electrónico para la atención de una emergencia.</p> <p>A nivel nacional, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, activarán a la Brigada de Atención a Desastres por intermedio del Comando de Ingenieros mediante un correo electrónico para la atención de la emergencia.</p> <p>El comandante del batallón o su delegado, debe permanecer en el Puesto de Mando Unificado para la toma de decisiones.</p> <p>El personal en terreno estará al mando de su comandante, pero presto a las instrucciones y recomendaciones del comandante delincidente.</p>
Armada Nacional	Atiende cualquier tipo de emergencia que se presente en ríos o mares.	Actuarán de acuerdo a sus protocolos internos

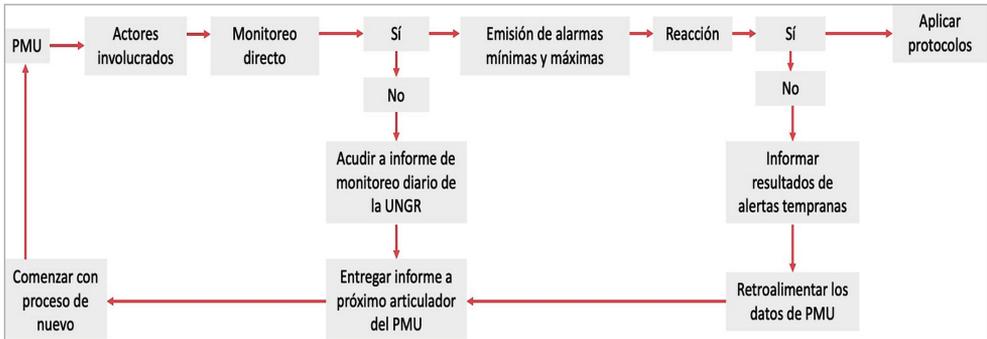
Continúa tabla...

ACTORES	DESCRIPCIÓN	FUNCIONES	
ENTIDADES OPERATIVAS	Fuerza Aérea Colombiana	Atiende cualquier emergencia que se presente y requiera apoyos aéreos, como traslados de personas, traslado de ayudas humanitarias, rescate aéreo, extinción de incendios con balde colapsable.	Actuarán de acuerdo a sus protocolos internos
	Policía Nacional	Atiende todo tipo de emergencias, principalmente búsqueda y rescate y extinción de incendios forestales.	Actuarán de acuerdo a sus protocolos internos
	Bomberos	Por competencia, es el primer responsable en la atención de incendios forestales y estructurales, materiales peligrosos.	Actuarán de acuerdo a sus protocolos internos
	Defensa Civil Colombiana	Atiende todo tipo de emergencias, principalmente búsqueda y rescate y extinción de incendios forestales.	Actuarán de acuerdo a sus protocolos internos
	Cruz Roja Colombiana	Prevalce la respuesta en servicios médicos.	Actuarán de acuerdo a sus protocolos internos
	SGC		Emite boletines preliminares y actualizados cada vez que se presenta un sismo
ENTIDADES TÉCNICAS	IDEAM		Emite boletines para las regiones donde se están presentando emergencias
	DIMAR		Emite boletines durante ciclones tropicales y alertas de tsunami

Fuente: elaboración propia tomada del análisis de que actores deben intervenir en el proceso.

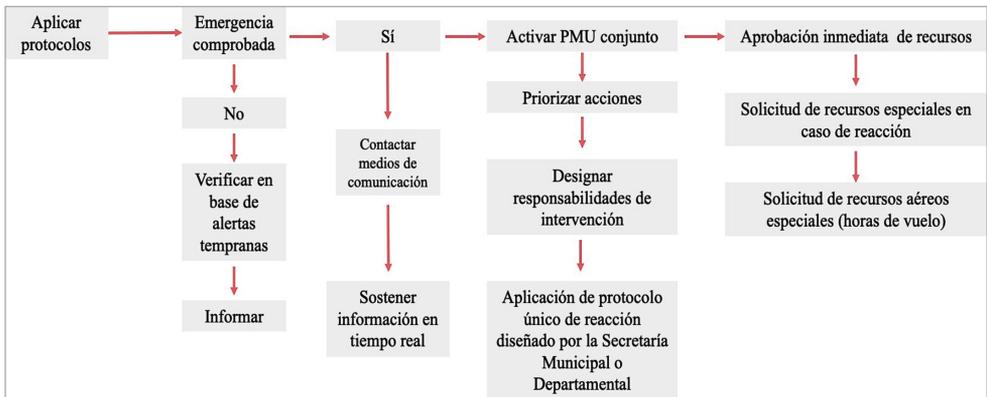
El flujograma para estas dos líneas estratégicas es el siguiente:

Figura 4. Flujograma LE-1



Fuente: elaboración propia tomada de la información de las líneas de acción y actores a intervenir.

Figura 5. Flujograma LE-2



Fuente: elaboración propia tomada de la información de las líneas de acción y actores a intervenir

Triangulación de resultados

La seguridad multidimensional con enfoque hacia lo humano se puede observar desde la perspectiva de gestión del riesgo, a través de acciones y hechos de intervención conexos al rescate, atención de emergencias y salvamento de vidas bajo cualquier tipo de metodología.

Justamente, este trabajo buscaba conocer cuáles eran esos elementos del proceso de atención que encajan, coordinan o se alinean con el planteamiento “securitización”, es decir, seguridad con metodologías humanas para salvaguardar y proteger la vida del actor poblacional. De hecho, ese es el fin primario de la política de defensa y seguridad nacional, pues como premisa principal plantea una necesidad: proteger la vida y honra de

la población civil, así como sus bienes, sistemas de gobierno y elementos sociales que, en comunidad, garanticen el desarrollo intersectorial del actor poblacional.

El trabajo ejecutado insta a mejorar el proceso de intervención para la atención de emergencias, porque el mismo tiene relación con los objetivos de seguridad y defensa nacional, específicamente con el n° 2 “proteger a la población civil y garantizar su bienestar”.

Al plantear una mejora con estas dos líneas – articulación y activación del PMU permanente- el Comando de Ingenieros, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y los actores territoriales encargados estarían desarrollando iniciativas de gestión direccionadas al mejoramiento de los estándares de securitización que, por misionalidad, protegen de forma integral al actor poblacional, estructurando ideas de intervención inclinadas a la prevención y anticipación del riesgo.

Entonces, dar respuesta a la pregunta de investigación invitaría a conocer cómo la teoría, los datos recolectados y el proceso de mejora se unen en este punto y más importante, cómo estos forman una propuesta para aumentar la posibilidad de protección y resguardo. Pues bien, ante este interrogante hay que exponer cuatro puntos de vista, el primero, concerniente a la responsabilidad legal que acaece en el artículo n° 2 de la Constitución Política Colombiana (1991).

Una responsabilidad para el Estado según este artículo es proteger la vida y honra de los ciudadanos, así como sus bienes y factores conexos. Siendo así, el proceso de mejoramiento de la estrategia de atención actual respondería a una necesidad de valor social, pues extendería el alcance de los protocolos de prevención actual, y las acciones de atención a un espectro operativo con mayor eficiencia, eficacia y efectividad.

Lo constitucional hallaría en el proceso de mejora lo institucional, y a su vez lo valorativo sociológico estatal. Ese entendimiento es el que conduce a la segunda perspectiva: cumplimiento nacional de responsabilidades legales compartidas. Por consiguiente, la propuesta estructurada resulta de esa misionalidad: mejorar constantemente el sistema de prevención y atención a emergencias.

Un aspecto que llama la atención es que la iniciativa de mejoramiento se convierte en un eje transversal que solucionaría un vacío funcional aún no explorado. La identificación de ese vacío, que de hecho surge por la insuficiencia de un proceso analítico y micro segmentado demandado por la ley, permite asegurar y diseñar acciones enmarcadas en gestión de calidad, con las cuales aumentar posibilidades y probabilidades para el salvamento de vidas una vez ocurran los siniestros (desastres).

Las primeras perspectivas entrevén esa interpretación que el sistema de emergencia y riesgo asume ante el orden jurídico regulatorio. Las otras dos (siguientes), descritas a continuación, constituyen una visión prospectiva organizacional para el Ejército Nacional.

El proceso de mejoramiento conformado por los dos flujogramas estructura esa tercera perspectiva: proyectar acciones de manera anticipada. Unir a los actores en territorio a través de un Puesto de Mando Unificado refleja ese trabajo inter-institucional demarcado en la doctrina militar, pero quizá más relevante en la proposición política de la acción unificada.

En sentido tácito, la genealogía de esta propuesta es aumentar el nivel de articulación para contrarrestar debilidades y amenazas, especialmente aquellas que se relacionan con el escaso número unidades para atender emergencias en territorio nacional. Tal escases, halla en la simultaneidad de eventos y ocurrencias una amenaza principal. Por eso, la cuarta perspectiva atañe a la formulación de estrategias basadas en explotación continua de capacidades institucionales, pues proteger a la población civil sin recursos máximos exige a los actores involucrados, diseñar y formular políticas de acción independientes a un proceso de inversión. Evidentemente, las perspectivas encajan en el aparato conceptual de la teoría de seguridad multidimensional, pues el valor socio-humanista de la estrategia se va viendo en la estructuración de acciones conjuntas direccionadas a un mismo objetivo: fundamentar acciones militares e inter-institucionales para reducir, no las probabilidades de siniestro, pero sí las posibilidades en pérdida de vidas o daños civiles públicos o privados.

En el encuadre de la teoría de la seguridad multidimensional, exactamente en el enfoque de seguridad humana, el proceso que se diseñó se alinea a esos principios que demanda la seguridad *in situ*, con propósitos poblacionales exclusivamente. Para Font y Ortega (2012), la seguridad actual es más humana que militar. Eso quiere decir que la seguridad como enfoque pro-estatal ha cambiado a la par de los contextos, pero también de necesidades poblacionales que exigen al gobierno colombiano medidas de protección micro-segmentadas y más concienzudas del entorno realista que afrontan comunidades, grupos poblacionales y minorías étnicas y raizales.

Esa es la funcionabilidad que ofrece la propuesta desarrollada, mejorar un proceso endógeno con miras al cumplimiento de garantías constitucionales que contrae el derecho a la vida, así como también el derecho a la protección de bienes civiles y públicos; estos últimos, necesarios para el desarrollo del actor poblacional.

Conclusiones

Este trabajo de investigación buscaba establecer parámetros y planteamientos conceptuales con los cuales explicar de qué manera el proceso de intervención para la atención a emergencias se podía mejorar.

El proceso, que de facto pertenece a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y al Comando de Ingenieros en cabeza de la Brigada de Atención y Prevención a Desastres

(BRIAD), halló en el tercer objetivo de la política de defensa y seguridad nacional, en el artículo nº2 de la C.P.C. (1991) y en la ley 1523 de 2012, respaldo jurídico suficiente para diseñar un proceso de mejora que responda a las necesidades contextuales en materia de atención y prevención de riesgos y emergencias.

El proceso se orientó a la creación de dos líneas estratégicas; estas fueron indispensables para la formulación de los flujogramas de procesos, y asignación de tareas y funciones a los actores involucrados. Desde la perspectiva teórica, el proceso encajó en el enfoque de seguridad multidimensional, pero específicamente en el enfoque de la seguridad humana, pues es en este último en donde la concepción de atención y prevención a emergencias se sitúa.

Siendo así, y con base en tal afirmación, la primera conclusión para el trabajo de investigación explicaría que el gobierno nacional y sus actores encargados tendrían por responsabilidad reestructurar procesos que se asocien al concepto "seguridad integral" para el actor poblacional.

En tanto, si las responsabilidades del Estado yacen en esa obligación de cambio constante, las responsabilidades institucionales estarían demarcadas en mayor medida por iniciativas y gestiones endógenas, cuyo fin es resguardar la vida de los colombianos, pero también los bienes civiles y públicos, ya que son indispensables para impulsar el desarrollo inter-sector del actor poblacional.

Esta conclusión conduce a un segundo punto de vista, deductivo por naturaleza, y es el que explica que la acción unificada del Estado en territorio, a través de la implementación de un PMU constante, resulta ser la solución ante amenazas al esquema de seguridad y defensa nacional con naturalezas y tipologías antrópicas. Por consiguiente, el diseño de la propuesta para mejorar el proceso de atención, el cual abarca características socio-humanísticas, estructurales y/o funcionales, debe darse con visiones institucionales proyectadas a la implementación de nuevas formas de gestión ante emergencias.

La tercera conclusión, con la cual se da respuesta a la pregunta de investigación, asume entonces que el proceso de mejoramiento debe materializarse con dos líneas funcionales: el desarrollo de un PMU en territorio y la aplicación de las funciones y tareas designadas a cada uno de los actores territoriales seleccionados.

Declaración de divulgación

El autor declara que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo.

Financiamiento:

El autor no declara fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

Autor

Darwin Leonardo Díaz Pérez. Magister en Seguridad y Defensa Nacionales, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Especialista en Gerencia Integral de Obras, Escuela de Ingenieros Militares, Profesional en Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova".

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-7946-216X>

Contacto: diazdl@esdeg.edu.co

REFERENCIAS

- Acosta, V. G. (1993). *Enfoques teóricos para el estudio histórico de los desastres naturales*. México.: Los desastres no son naturales.
- Azcárate, R., & Mejía-Fajardo, A. (2017). Meteorología, socioeconomía y gestión del riesgo de desastres del evento El Niño-Oscilación del Sur en Colombia. *Revista Mutis*.
- Bello, O., Ortiz Malavassi, L. M., & Samaniego, J. (2014). *La estimación de los efectos de los desastres en América Latina, 1972-2010*. Repositorio Digital CEPAL, Medio Ambiente y Desarrollo.
- Calderón Ramírez, D., & Frey, K. (2017). El ordenamiento territorial para la gestión del riesgo de desastres en Colombia. *territorios*, (36), 239-264.
- Camus, P., Arenas, F., Lagos, M., & Romero, A. (2016). Visión histórica de la respuesta a las amenazas naturales en Chile y oportunidades de gestión del riesgo de desastre. *Revista de Geografía Norte Grande*, (64), 9-20.
- Departamento de Planeación Nacional. (12 de enero de 2018). *Plan Nacional de Desarrollo*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf>
- EIRD. (12 de enero de 2018). Gestión del riesgo. *Riesgo y Amenaza*. Fuente ubicada en: https://www.eird.org/cd/toolkit08/material/proteccion-infraestructura/gestion_de_riesgo_de_amenaza/8_gestion_de_riesgo.pdf.
- Font, T., & Ortega, P. (2012). Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana. *Papeles de relaciones eco-sociales y cambio global*, 161-172.
- Herzer, H. R., Celis, A., Bartolomé, M., & Caputo, G. (2002). Convivir con el riesgo o la gestión del riesgo. *Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Tercer Mundo*, 1-17.
- López, C. A. B. (2011, July). Retos de Colombia frente a la gestión del riesgo de desastre natural. In Fórum. *Revista Departamento de Ciencia Política*, 1(2), 91-108.
- Mundial, B. (2012). Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas.
- Narváez, L., Lavell, A., & Pérez, G. (2009). La gestión del riesgo de desastres. Secretaría General de la Comunidad Andina.
- ONEMI. (2022). *Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio de Interior y Seguridad Pública*. Obtenido de Plan Estratégico Nacional de Chile: <https://www.onemi.gov.cl/plan-estrategico/>
- Organización de los Estados Americanos. (12 de enero de 2003). *Declaración de Bridgetown: enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica*. Obtenido de AG/DEC. 27 (XXXII-O/02): http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/agcgdoc15_02.htm
- Ortiz, R. (2015). *Gestión del riesgo de desastres en Chile*. Obtenido de ONIME gestión de desastres en Chile: Extraído desde: https://issuu.com/estebanparedes/docs/gesti_n_del_riesgo_en_chile_-_onem.
- Pelling, M., & Wisner, B. (2012). *Disaster risk reduction: Cases from urban Africa*. Routledge.

- Rincón, L. (2012). Introducción a la teoría del riesgo. *México: Facultad de Ciencias, UNAM.*
- Rivera, C., & Wamsler, C. (2014). Integrating climate change adaptation, disaster risk reduction and urban planning: A review of Nicaraguan policies and regulations. *International Journal of Disaster Risk Reduction, 7*, 78-90.
- Rivera, R. V. (2008). *Seguridad multidimensional en América Latina.* Ecuador.
- Santillán, G. (2007). Metodologías y herramientas para la capacitación en gestión de riesgo de desastres. Soluciones prácticas.
- Soares, D., & Murillo-Licea, D. (2013). Gestión de riesgo de desastres, género y cambio climático. Percepciones sociales en Yucatán, México. *Cuadernos de desarrollo rural, 10(72)*, 181-199.
- UNGRD. (2022). *Unidad Nacional Para la Gestión del Riesgo de Desastres.* Obtenido de UNGRD: <https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/18445>
- Valdés Herrera, C. (2010). Teorías de las organizaciones y estructuras organizacionales.
- Wamsler, C. (2014). *Cities, disaster risk and adaptation.* Routledge.
- Watanabe, M. (2015). Gestión del riesgo de desastres en ciudades de América Latina. *Apuntes de Investigación, 4*, 1-15.
- Zapa Pérez, K., Navarro, O., & Rendón-Rivera, A. (2017). Modelo de análisis de la vulnerabilidad psicosocial en la gestión del riesgo de desastres. *Revista de Gestão Social e Ambiental, 11(2)*, 91-110.