

# La coordinación interinstitucional para la logística humanitaria en Colombia

DOI: <https://doi.org/10.21830/9786289620320.02>

**Manuel Bermúdez-Tapia**

Universidad Privada San Juan Bautista, Perú

**Resumen.** el análisis de los actos de gobierno ante los desastres naturales o situaciones de grave crisis en la sociedad permite establecer la necesaria coordinación interinstitucional para la atención de un problema que puede incidir en la legitimidad del Estado. Es posible vincular las condiciones geográficas de Colombia con una proyección en la atención de desastres naturales para ejecutar políticas públicas sectorizadas que mitiguen el impacto negativo generado y se atienda a la población de forma diligente, oportuna y eficaz. La reacción del Estado en estos ámbitos garantiza una mejor legitimidad de las funciones de gobierno en todas los niveles y ámbitos de gestión y permite consolidar una información sobre la población y las principales necesidades durante la etapa de crisis por desastre natural o crisis social-política o económica

**Palabras clave:** Colombia; crisis social; desastres naturales; emergencia; logística humanitaria; políticas públicas

### Manuel Bermúdez-Tapia

Máster en Derechos Fundamentales, Universidad Carlos III de España. Estudios de especialización, Universidad de Valencia, España; Universidad de Salamanca, España; Castilla La Mancha, España; Universidad de Bolonia, Italia, y Pisa, Italia. Abogado (Summa cum laude), Pontificia Universidad Católica del Perú.

Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-1576-9464>

Contacto: [manuel.bermudez@upsjb.edu.pe](mailto:manuel.bermudez@upsjb.edu.pe)

**Citación APA:** Bermúdez-Tapia, M. (2024). La coordinación interinstitucional para la logística humanitaria en Colombia. En P. A. Sierra Zamora, & J. C. Aristizábal Murillo (Eds.), *El Ejército Nacional de Colombia y la gestión de la logística humanitaria* (pp. 33-53). Sello Editorial ESMIC.

<https://doi.org/10.21830/9786289620320.02>

### El Ejército Nacional de Colombia y la gestión de la logística humanitaria

ISBN impreso: 978-628-96203-1-3

ISBN digital: 978-628-96203-2-0

DOI: <https://doi.org/10.21830/9786289620320>

Colección Ciencias de la Administración

Serie Miles Doctus (Investigación formal terminada)

Sello Editorial ESMIC

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

Bogotá, D.C., Colombia

2024



## Introducción

Una de las principales funciones del Estado es la provisión de servicios públicos para que la población pueda atender sus necesidades básicas y se desarrolle en un ambiente que le permita proyectar su desarrollo (Conejero, 2016). En múltiples situaciones, sin embargo, el modo de vida de la población sufre situaciones imprevistas o se encuentra sujeta a una condición extrema debido a factores ajenos al Estado o a la propia comunidad. En este tipo de emergencias, la legitimidad del Estado es evaluada (Bermúdez, 2018), especialmente por la población que sufre o requiere de una atención inmediata debido al nivel de vulnerabilidad que se registra.

Una condición que de no atenderse en forma diligente puede provocar condiciones negativas que se extienden en el tiempo, en el ámbito socioeconómico; causar una aguda crisis social en un determinado ámbito geográfico, y ocasionar el debilitamiento de la democracia en el país, porque la visión crítica que sostendrá la comunidad no atendida se extenderá en las demás regiones por acción indirecta y todo ello será reflejado en los procesos democráticos para la elección de autoridades.

Consecuentemente, los niveles de gobernabilidad y de gestión que ejecuten las instituciones estatales se reducirán (Botero et al., 2017) y las consecuencias que inciden en el desarrollo del país se verán reflejadas, porque los niveles de pobreza extrema se pueden extender, los niveles de pobreza endémica pueden afectar los índices de desarrollo macroeconómicos del país (Bermúdez, 2022) y porque a partir de la ausencia o eficiencia del Estado en la atención de estas emergencias, es posible que se generen conflictos sociales derivados.

Un problema que en los últimos años ha sido evaluado en el ámbito del diseño, planificación y ejecución de políticas públicas para la atención de desastres naturales, pero que puede ser extendido a varios ámbitos de acción, sobre todo porque el Estado no está limitado a lo que ejecute el Gobierno nacional (Guerrero et al., 2017).

En este sentido, la logística humanitaria parte de una premisa de atención inmediata, diligente y eficaz de situaciones donde una población requiere atención, debido a una condición de vulnerabilidad y conforme se puede vincular

con el cambio climático y las emergencias de carácter sociopolítico y económico que se registran en el país, requiere de una atención especial, porque de ser un planteamiento excepcional y temporalmente limitado a situaciones especiales, hoy requiere de una visión mucho más orgánica, programática y extendida en todas las entidades que conforman el Estado (Morales et al., 2008).

## **Objetivo**

Demostrar la necesidad de una política articulada entre los diferentes niveles de gobierno y de gestión pública que pueda generar la información en tiempo real que permita la ejecución de acciones de atención o de mitigación de los efectos negativos de un desastre natural o una situación de crisis social, política o económica, reduciendo el daño provocado en la población.

## **Método**

Se ejecutó un estudio cualitativo, de diseño observacional, tipo descriptivo e interdisciplinario respecto de los fines y objetivos de la gestión pública, la seguridad y defensa nacional y la provisión de servicios públicos en épocas de crisis o de emergencia. Los datos evaluados son: las situaciones de atención de desastres naturales y atención de crisis sociales, políticas y económicas que afecten a parte de la población en un territorio específico, los niveles de gestión en la atención de recursos financieros, logísticos, humanos y administrativos en el Estado y la evaluación de las necesidades de la población afectada para la provisión de servicios públicos especiales, temporales o provisionales.

## **Resultados esperados**

Se espera generar un procedimiento que involucre la colaboración de todos los niveles de gobierno en el Estado que permita la sistematización de información sobre el impacto del desastre natural o crisis social, económica o política por ser atendido para generar un protocolo que pueda asignar presupuesto, generar acciones específicas de atención a la población afectada y se ejecuten las coordinaciones interinstitucionales de forma orgánica para la atención de los hechos que han provocado una condición negativa en la población, en un plazo limitado que garantice la tutela de derechos y la provisión de una reacción oportuna y diligente del Estado.

## El Estado ante las emergencias que afectan a la población

Desde tiempos históricos, los Estados han generado la atención de las necesidades de la población en dos niveles especiales: la atención de la seguridad en términos locales, para así generar un ambiente de desarrollo donde el control social era un síntoma de límite de toda situación arbitraria o de abuso y la defensa de la comunidad ante los ataques externos de otras naciones (Bermúdez, 2019).

Estas emergencias son los elementos que dieron origen al Estado que logró vincular tres elementos significativos:

### Una población

La cual reflejaba elementos de identidad, pertenencia o registro de residencia en un territorio común. Esta comunidad planteaba una idea común: la supervivencia porque hasta la finalización de la Segunda Guerra Mundial, los actos de genocidio no fueron prohibidos por el Derecho Internacional (LaRoche, 2004). En este sentido, en la mayor parte de la historia, las naciones procuraban tener una oportunidad para poder sobrevivir, especialmente cuando tenían naciones vecinas mucho más poderosas en lo militar y en lo económico. Un hecho que provocó el surgimiento del Derecho Internacional y del Derecho de Guerra que hasta la actualidad registran principios, instituciones y conceptos que continúan siendo aplicados.

### El dominio de un territorio

Un elemento esencial para la preservación de una comunidad (Bonastra et al., 2013). En este sentido, las condiciones geográficas de un determinado territorio implicaban las condiciones positivas o negativas que tenía que asumir la población y se vinculaba en forma directa con su desarrollo (Blinder, 2018), hasta la aparición de la Revolución Industrial, que transformó esta premisa siendo lo más representativo desde entonces el conocimiento para transformar bienes en productos o servicios.

Históricamente, el territorio representa un valor geopolítico significativo que se visualiza en la actual guerra entre Rusia y Ucrania, por cuanto la

vinculación de este último país con la Unión Europea genera una condición negativa a una de las mayores potencias nucleares en el mundo (López, 2022).

El contexto marítimo de China respecto de Taiwán y los países que lo rodean permite evidenciar la importancia del territorio y los modos en que un país se vincula con el mundo, especialmente en el ámbito del comercio y la provisión de bienes para garantizar su propio desarrollo (Para, 2018).

Los romanos, bajo esta perspectiva, diseñaron una política de desarrollo administrativo debido a la atención de sus fronteras en todo el Imperio basándose en elementos vinculados al registro topográfico del territorio. Un elemento que ha sido repetido por la mayoría de los imperios y países hasta la actualidad.

Sin embargo, el territorio es también un elemento significativo que provoca las mayores preocupaciones de los Gobiernos de los países, especialmente cuando su topografía registra elementos que pueden incidir en los desastres naturales, como terremotos, inundaciones, sequías, maremotos, huracanes, etc. (Ribera, 2011).

La evaluación de las consecuencias del huracán Mitch, en 1998, en los EE. UU. reportó daños por más de USD 48.000 millones, provocó la muerte de casi veinte mil personas, generó una crisis social, económica y política que obligó al Gobierno norteamericano a ejecutar programas de apoyo humanitario empleando la logística militar, como si se tratara del diseño de una planificación para ir a una guerra (Pielke et al., 2003).

El impacto de los desastres naturales ha dejado de ser situaciones especiales para convertirse en elementos vinculados al ámbito de la economía mundial (Suazo, 2019) y de la geopolítica internacional debido a la globalización. En este sentido, el impacto que se registre en un territorio que produce o de donde se extraen recursos significativos para el comercio mundial puede ser desproporcional en el mundo.

Desde esta perspectiva, el precio del petróleo o de los cereales, el comercio del algodón o el acceso a tierras raras puede influir en la economía mundial con consecuencias devastadoras para los países en vías de desarrollo (Álvarez et al., 2020).

## Un Estado

Administrado con una red de entidades de carácter público distribuidos según el tipo de Gobierno que el país tenga y se distribuya en todo el territorio. De este modo, los países con mejores índices de desarrollo y nivel económico, político y militar han logrado registrar menores índices de desvinculación entre la población respecto de la administración de sus recursos en su territorio y reportan positivos elementos de gestión de los recursos financieros, económicos, sociales y políticos.

Consecuentemente, ante una situación crítica pueden hacer un gasto eficiente de sus recursos en la atención de emergencias generadoras de graves consecuencias en su población. El modo como los países evaluaron las consecuencias de la pandemia del COVID-19 es un ejemplo representativo de esta situación, porque países ideológicamente liberales asumieron que el Estado debía intervenir en la economía nacional y local (Kuhlmann et al., 2021).

Una condición temporal y sujeta a la necesidad de salvaguardar un bien mayor: la atención de las necesidades de la población que en términos ordinarios no hubiera podido asumir las consecuencias de la pandemia sin generar un efecto indirecto a la economía del país.

Si ocurre una situación derivada de una emergencia, por un desastre natural o una situación de emergencia sociopolítica o económica, y no se ejecutan las acciones correctivas o paliativas, la legitimidad del Gobierno se asume en las siguientes elecciones donde la ineficacia en la atención a un imprevisto (Meza, 2006) puede registrar la insatisfacción de la población.

Esta referencia puede provocar una condición permanente que incide en la gobernabilidad de un país debido a la falta de proyección en las estructuras de gestión en la administración pública que, en América Latina, incide en una condición que afecta a la mayoría de los Gobiernos de la región: la denominación de ser Estados fallidos (Zapata, 2014).

La complementación de estos elementos permite detallar los niveles de reacción y atención a emergencias, debido a su incidencia, nivel y complejidad, conforme se detalla a continuación.

## Emergencias por desastres naturales y situaciones extremas

Colombia registra 98 tipos de ecosistemas diferentes en un territorio continental e insular donde la topografía representa un desafío a la población, especialmente en el ámbito del tránsito y de las comunicaciones.

Ante una geografía complicada y un contexto sociopolítico derivado de su propio devenir histórico, la legislación constitucional colombiana desarrolla un marco normativo sobre el cual se ejecutan la reacción del Estado ante las emergencias, sobre la evaluación de los *estados de emergencia*, que pueden incluir la evaluación de situaciones de grave impacto en el país y la atención a los desastres naturales (CEPAL, 2013). En este sentido, primero se evalúa toda situación negativa a la defensa y seguridad nacional y luego toda situación crítica que pueda afectar el orden público y la gobernabilidad, conforme se puede detallar en la Tabla 1.

**Tabla 1.** Intervención del Estado en estados de excepción.

Evaluación de	Situaciones de emergencia social y política	
	Temporales	Prolongados
Guerra exterior (artículo 212, CPC) <sup>1</sup> .		
Grave perturbación del orden público (artículo 213, CPC).	Delincuencia con uso de armas y con dominio de un territorio.	Terrorismo
	Crisis políticas que inciden en la economía local.	Narcotráfico
Grave calamidad pública (artículo 215, CPC).		Desplazamiento forzado o migración informal (Bermúdez et al., 2019)
		Conflicto armado interno <sup>2</sup>
		Guerrillas <sup>3</sup>

Fuente: elaboración propia con base en Cifuentes (2022).

1 Colombia no reporta ningún conflicto externo con algún país hace más de cincuenta años.

2 En el periodo 1964-2016, respecto de las FARC-EP.

3 A la firma del acuerdo de paz en 2016, todavía no existe una política de Estado de acción contra las guerrillas que continúan ejerciendo dominio en parte del territorio colombiano. Cubides et al., 2018, pp.11-24.

Este marco normativo está previsto para situaciones de alto impacto en el país y se admite la evaluación de situaciones de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, conforme el contenido del artículo 213 de la CPC, que establece la posibilidad de que se decrete un estado de conmoción interior en todo o parte del territorio nacional.

Sin embargo, estas situaciones responden esencialmente a la evaluación de crisis de naturaleza social, política o económica registradas en una localidad o un ámbito territorial, cuyo nivel de evaluación puede provocar un factor de inestabilidad y crisis de gobernabilidad en el país. La historia del país permite detallar que las situaciones *excepcionales* pueden ser prolongadas, conforme refiere Uprimny y García al evaluar estos periodos:

1) Época de la Regeneración, entre 1886 y 1910. Colombia fue gobernada por una norma transitoria (disposición K), complementada con una legislación represiva que facultaba al Gobierno a ejecutar actos de abuso de poder contra la prensa o la población ante una protesta social. 2) Durante el gobierno de Miguel Abadía Méndez (1926-1930) se promulgó la Ley Heroica que permitía el abuso de la Policía en el control de protestas sociales. 3) Entre 1949 hasta la promulgación de la CPC de 1991, se registró un régimen de excepción permanente. (García et al., 2005, p. 3)

Sin embargo, este marco normativo no toma en cuenta el contexto topográfico y geográfico del país especialmente en el ámbito de los desastres naturales, para lo cual es importante evaluar el marco normativo complementario entre las leyes: 1523 de 2012, por la cual se adopta la política nacional del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) y se dictan otras disposiciones; 4147 de 2011, por el cual se creó la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), y 1505 de 2012, que creó el Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta y se otorgaban estímulos a los voluntarios de la Defensa Civil (SNGRD, 2012).

Este marco normativo está previsto para la atención de desastres naturales que, según sus consecuencias, pueden ser evaluados por el periodo que genere una consecuencia negativa a la población (Tabla 2).

**Tabla 2.** Intervención del Estado ante desastres naturales, según naturaleza y alcance, artículos 213, 302, 310, CPC

Evaluación de	Desastres naturales	
	Con efecto e impacto local	Con efecto e impacto nacional
Terremotos		
Maremoto o tsunami		
Inundaciones por lluvias o desborde de ríos		
Deslizamientos de tierra		
Erupción volcánica		
Sequía		
Ola de calor		
Heladas o estaciones de frío prolongadas		
Plagas en cultivos		

Fuente: Bermúdez et al. (2020).

Este marco normativo permite la evaluación de la intervención del Gobierno nacional, especialmente, porque los desastres naturales pueden provocar condiciones de inestabilidad social inciden en la economía local, regional o nacional (Hermelin, 2007) y, consecuentemente, provocar una situación que impacte en la gobernabilidad del país.

Sin embargo, la gestión de estos desastres naturales o situaciones de grave perturbación del orden público o los casos de grave calamidad pública requieren ser evaluados debido a una serie de variables, para que así la intervención estatal pueda ser eficiente y, de este modo, legitimar la institucionalidad del Gobierno.

### Evaluación de una emergencia, según su naturaleza, temporalidad e impacto en la población

Tomando en cuenta que existen dos variables que pueden provocar una situación de emergencia en un ámbito local, regional o nacional, es importante diferenciarlos, porque las condiciones de reacción del Estado son diferentes,

especialmente debido a la aplicación de la legislación. En este ámbito de evaluaciones, ejecutaremos el análisis de algunas situaciones que la realidad colombiana permite identificar, para así proyectar algunas políticas públicas (Tabla 1).

**Tabla 3.** Niveles de intervención de las entidades estatales en estados de excepción.

Evaluación de	Situaciones de emergencia social-política		
	Gobierno municipal	Gobierno departamental	Gobierno nacional
Guerra exterior (artículo 212, CPC).	Movilización de la población.	Atención de recursos logísticos, humanos y financieros a los Gobiernos municipales.	Movilización de las Fuerzas Armadas y acciones vinculadas a la defensa y seguridad nacional.
Grave perturbación del orden público (artículo 213, CPC).	Coordinación interinstitucional con los Gobiernos departamentales y nacional.	Atención de recursos logísticos, humanos y ejecución de actos legislativos especiales.	Declaración de estado de excepción.
Grave calamidad pública (artículo 215, CPC).	Atención paliativa y acciones directas a favor de la población afectada por la emergencia.	Atención paliativa de la emergencia.	Declaración de estado de excepción.

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, este marco referencial queda limitado cuando se trata de desastres naturales, usuales en Colombia, a lo cual es posible plantear (Tabla 4).

**Tabla 4.** Niveles de intervención de las entidades estatales ante un desastre natural.

Evaluación de	Sistema de Evaluación	Desastres naturales		
		Gobierno municipal	Gobierno departamental	Gobierno nacional
Tembolor y Terremoto	Escala de Mercalli (Trujillo et al., 2010, p. 303).	Cuando el ornato público ha sido afectado levemente por un temblor o terremoto inferior a la escala VII de la Escala de Mercalli.	En toda situación que reporte un terremoto entre las escalas VII y VIII de la Escala de Mercalli.	En toda situación que reporte un terremoto superior a la escala IX de la Escala de Mercalli.

Continúa tabla...

Evaluación de	Sistema de Evaluación	Desastres naturales		
		Gobierno municipal	Gobierno departamental	Gobierno nacional
Maremoto o tsunami	Sistema DART Uso de boyas en el Sistema DART (Jiménez et al., 2012, p. 3).	Movilización de la población residente a zonas del litoral marítimo.	Atención a la población posterior al tsunami (alimentación, hospedaje y movilidad humana).	Cuando la destrucción de la ciudad es una consecuencia del tsunami.
Inundaciones por lluvias o desborde de ríos	Estratificación de peligro: rango de anomalías y factores condicionantes. (Cenepred, 2018).	Lluvias frecuentes en territorio con geomorfología y geología que induzca a un peligro medio.	Lluvias superiores a la media normal climática en territorio con geomorfología y geología que induzca a un peligro alto al registrar zonas inundables.	Lluvias superiores a la media norma climática en territorio con geomorfología y geología que induzca a un peligro medio al registrar zonas con alto impacto negativo en la población.
Deslizamientos de tierra	Inclinómetros biaxiales y piezómetros (Hidalgo et al., 2022, p. 44).	Obstrucción de vías de comunicación terrestre a nivel local.	Obstrucción de vías de comunicación terrestre con rango e impacto nacional.	Destrucción total de vías de comunicación terrestre.
Erupción volcánica	Evaluación del volumen de fragmentos emitidos, altura de la columna eruptiva, energía explosiva y distancia de impacto de los fragmentos emitidos (Del Carpio et al., 2022).	Registro de columna eruptiva a pequeña escala.	Columna eruptiva que moviliza temporalmente a una población e interrupción de vuelos por la zona.	Erupción que obliga al desplazamiento de una comunidad.
Sequía	Índice de severidad de sequía de Palmer (Marcos, 2001, p. 60).	Falta de provisión de reservas de agua superficiales	Persistencia de sequía con impacto en la economía regional.	Persistencia de sequía con impacto en la economía nacional.
Ola de calor Heladas o estaciones de frío prolongadas	Evaluación de “episodios cálidos” o “gélidos” en un territorio afectado.	Anomalía temporal.	Las consecuencias generan un impacto en la habitabilidad de un territorio y se registra un impacto en la economía local.	Las consecuencias generan un impacto económico y demográfico.
Plagas en cultivos	Marco para el análisis de riesgo de plagas (CIPE, 2007).	Impacto en los cultivos a nivel local.	Impacto en un amplio territorio o tipo de cultivo en particular	Impacto en la economía nacional.

Fuente: elaboración propia.

Conforme estos esquemas de evaluación, la intervención del Estado no implica automáticamente una declaración de estado de emergencia o una situación que provoque la intervención del Gobierno nacional en forma inme-

diata, por cuanto la división política del país permite la ejecución de actos de Gobierno de las autoridades próximas al territorio donde se registre un desastre natural o una situación de emergencia.

Sin embargo, este tipo de evaluaciones permite detallar un impacto en la legitimidad del Estado (San Juan, 2001), especialmente, en cuanto a la perspectiva de la población en la atención de sus necesidades en situaciones especiales o de emergencia, generándose una consecuencia que puede ser representativa en los modelos de gestión empleados en el país (Tabla 5).

**Tabla 5.** Nivel de legitimidad del Estado en la atención de una emergencia.

Evaluación de	Impacto político-económico y social de la emergencia en la percepción de la población		
	Gobierno municipal	Gobierno departamental	Gobierno nacional
Guerra exterior (artículo 212, CPC).	No se hace una vinculación.	No se hace una vinculación	Impacto elevado que puede generar un apoyo automático a la defensa nacional, acciones de atención a la población ante la emergencia o una severa crítica al Gobierno.
Grave perturbación del orden público (artículo 213, CPC).	No se hace una vinculación.	Se evalúa el impacto de la situación de perturbación con las acciones del Gobierno nacional.	
Grave calamidad pública (artículo 215, CPC).	No se hace una vinculación.		Resultado: estado de excepción en la zona territorial.
Desastre natural.	Se evalúa el impacto del desastre natural con las acciones del Gobierno local.		

Fuente: elaboración propia.

## Evaluación de la vulnerabilidad de la población

Los impactos de algunos hechos de naturaleza política-social y económica y de un desastre natural pueden ser evaluados en una tabla de vulnerabilidad (Tabla 6).

**Tabla 6.** Evaluación de vulnerabilidad en un estado de excepción o un desastre natural.

Ítem	Exposición al peligro o emergencia	Cuantificación del peligro o emergencia	Análisis del impacto en la población	Análisis del Impacto en la economía
Guerra exterior (artículo 212, CPC).	Leve	Leve	Exposición leve	Exposición leve
Grave perturbación del orden público (artículo 213, CPC).	Moderado	Moderado	Fragilidad	Fragilidad
Grave calamidad pública (artículo 215, CPC).	Significativo	Impacto en la producción industrial, ganadera o agrícola	Destrucción de parte del territorio	Impacto económico en la localidad o a nivel regional
Desastre natural.	Destrucción	Impacto en la calidad de vida de la población	Destrucción de zonas urbanas	Impacto económico a nivel nacional
	Declaratoria de abandono del territorio	Movilización de la población a una nueva localidad	Resiliencia	Reactivación económica

Fuente: elaboración propia.

En este sentido, los niveles de vulnerabilidad en la población pueden tener implicancias sociales, económicas y políticas, especialmente, cuando el volumen demográfico puede generar índices de catástrofe nacional.

Ante este tipo de emergencias, surge la necesidad de aplicar una metodología que ejecute la logística humanitaria, según el planteamiento de un esquema de trabajo orgánico (Tabla 7).

**Tabla 7.** Ejecución de actos de logística humanitaria por los diferentes niveles de Gobierno

Ítem	Gobierno municipal	Gobierno departamental	Gobierno nacional	Defensa y Seguridad Nacional
Guerra exterior (artículo 212, CPC).	No aplica	Apoyo logístico y soporte administrativo y humano a las acciones del Gobierno nacional.	Coordinación entre el poder Ejecutivo y el Congreso de la República para la disposición de fondos públicos, ejecución de actos bélicos y planificación de la guerra.	

Continúa tabla...

Ítem	Gobierno municipal	Gobierno departamental	Gobierno nacional	Defensa y Seguridad Nacional
Grave perturbación del orden público (artículo 213, CPC).	No aplica	Apoyo logístico y provisión de información al Gobierno nacional.	Movilización de miembros de las FF. AA. e intervención sujeta a los parámetros de la legislación.	Intervención de las FF. AA. en función a los requerimientos del Gobierno nacional.
Grave calamidad pública (artículo 215, CPC).	No aplica			
Desastre natural (de gran envergadura).	No aplica		Movilización de miembros, equipos y pertrechos de las FF. AA. para apoyo humanitario.	

Fuente: elaboración propia.

Sobre este rango de acciones, se ejecuta una cadena de suministros (Berger et al., 2018), para que los bienes y servicios de atención a la población lleguen de forma directa, en proporciones suficientes y bajo un esquema de provisión continua hasta la finalización de la emergencia (Morales, 2001). De este modo, la cadena de suministros se compone de tres elementos:

### El aprovisionamiento en curso

Un elemento de vital importancia sobre todo cuando la previsibilidad de las situaciones de emergencia por desastres naturales es un factor condicionante en la gestión pública en determinados territorios. En este sentido, la provisión de recursos financieros y económicos por parte de los diferentes niveles de Gobierno deberían ser programados de forma ordinaria, por cuanto estos recursos pueden provocar una condición negativa en la ejecución de proyectos de inversión o de actividades ordinarias de la administración pública. De este modo, se permite la complementación de variables *de preparación, de atención inmediata y de reconstrucción* que pueden proyectarse según la evaluación del daño provocado por un desastre natural.

## **La producción de servicios de apoyo humanitario**

Una condición dependiente de las condiciones en las cuales los desastres naturales son previstos en la planificación y ejecución de la gestión pública y sobre la cual puede proyectarse o una intervención programada respecto de un eventual requerimiento o la proyección de acciones de mayor envergadura en la disposición de presupuesto público o la ejecución de acciones paliativas.

## **El transporte y distribución de personal y suministros para la atención de la población**

Vinculado sobre todo al nivel en el cual se ejecuta la provisión de bienes y servicios a favor de la población damnificada y que compromete sobre todo el modo como el Estado ejecuta la atención de los damnificados en un periodo y según las necesidades de la población.

En este sentido, debe tenerse en cuenta la atención de emergencias sanitarias, la habilitación de bienes y servicios de higiene, la habilitación de ambientes para la residencia temporal de la población y la provisión de alimentos.

## **La comunicación entre los diferentes niveles de Gobierno ante una emergencia por desastre natural**

La logística humanitaria parte de la ejecución de una acción estatal que tenga estas características:

- **Orgánica:** porque implica la comunicación en tiempo real de toda la información pertinente a la atención de la emergencia, detallándose sus características, nivel de impacto y proyección de población afectada (Boix, 2014, p. 27).
- **Programática:** porque las emergencias derivadas de desastres naturales no son situaciones esporádicas o excepcionales en el país y se requiere de una visión institucional de acción atemporal para la provisión de acciones de atención.
- **Extendida:** porque ante el impacto de un desastre natural no solo es el Estado el que debe intervenir, siendo importante que la pobla-

ción (Bermúdez, 2013) y la empresa privada también planifique y proyecte acciones ante este tipo de situaciones, sobre todo cuando la topografía, geografía y condiciones climáticas proyectan el desarrollo de este tipo de emergencias en el tiempo (Toro, 2009).

Un panorama que permite:

- a. La mejor distribución de recursos financieros y económicos que pueden ser administrados por los diferentes niveles de Gobierno, donde cada entidad puede atender situaciones específicas que permitan una mejor distribución de funciones y ámbitos de acción ante los requerimientos de la población afectada por un desastre natural.
- b. Una mejor intervención ante una emergencia, especialmente, para proyectar una acción que no incida en la economía regional o nacional por periodos prolongados, por cuanto el efecto indirecto y derivado puede provocar un efecto negativo en las estadísticas macroeconómicas del país.
- c. Una mejor planificación demográfica, sobre todo en el diseño y planificación de la ampliación urbana o rural en determinados territorios que puedan mitigar el impacto de un desastre natural.  
Una condición que podría mejorar cualitativamente el nivel de vida de la población según la mitigación de los efectos de un desastre natural que, usualmente, afecta los territorios donde la población no ha tomado en cuenta la topografía, la calidad de los suelos ante las precipitaciones pluviales o inundaciones de ríos y zonas de sinies-tralidad por terremotos o maremotos.  
Una reducción en los niveles de corrupción en la gestión pública al generarse un mecanismo de interacción entre todas las entidades públicas en complemento a una mayor y mejor difusión de sus alcances a la población, todo lo cual permite una mejor ejecución de acciones de control social y también de intervención de los órganos de control administrativos y judiciales en caso de que se registre una referencia que incida en la provisión de servicios públicos a una población afectada (Peña et al., 2010).

En el ámbito comparado, la pandemia del COVID-19 ha reportado numerosas situaciones de corrupción generalizada en diferentes países, siendo el caso más representativo el registrado en Perú con el *vacunagate* (Bermúdez, 2021).

De este modo, la intervención del Estado no solo sería una condición programada, eficaz y diligente, guardando una coherencia con la ejecución del gasto público, donde se reduciría el nivel de vulnerabilidad de la población garantizándose su supervivencia y atención de necesidades básicas en situaciones de emergencia.

## Referencias

- Álvarez Calderón, C. E., & Trujillo Palacio, J. H. (2020). Geopolítica de las tierras raras: un recurso natural estratégico para la seguridad multidimensional del Estado. *Revista Científica General José María Córdova*, 18(30), 335-355. <https://doi.org/10.21830/19006586.587>
- Berger Vidal, E., Velásquez Pino, C., Huaroto Sumari, C., Zacarías Díaz, M., Núñez Ramírez, L., & Arriola Sánchez, J. (2018). Logística Humanitaria: modelos para la atención de poblaciones afectadas por desastres naturales. *Pesquimat*, 21(2), 17-29. <http://dx.doi.org/10.15381/pes.v21i2.15712>
- Bermúdez-Tapia, M. & Sierra-Zamora, P. A. (2019). La violación a los derechos humanos de las familias afectadas en conflictos armados internos en Colombia y Perú en la corte interamericana de derechos humanos. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*, 7(3), 547-569.
- Bermúdez-Tapia, M. (2013) Democracia y participación ciudadana para la toma de decisiones públicas, técnicas, políticas y coherentes”. *Gestión Pública y Desarrollo*, (66), 16-18.
- Bermúdez-Tapia, M. (2018). Legitimidad de la legislación en el Estado de Derecho. En Martínez Lazcano, A. J., & Islas Colín, A. (Eds.), *Derechos humanos y su interacción en el Estado Constitucional* (pp. 167-186). Ediciones Nueva Jurídica.
- Bermúdez-Tapia, M. (2019). La construcción de la legitimidad de la Paz y el poder del Estado luego de los Acuerdos de Paz en Colombia. En Peña Chivatá, C. (Ed.), *El poder y la estrategia militar para la negociación e implementación de los Acuerdos de Paz en Colombia* (pp. 25-43). Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.
- Bermúdez-Tapia, M. (2021). Políticas públicas, pandemia y corrupción: El caso “vacunagate” en Perú. *UNIFAFIBE*, 9(1), 948-1008.
- Bermúdez-Tapia, M. (2022). El Impacto Negativo de la Pandemia del Covid-19 al Índice de Desarrollo Humano en el Perú. *Revista Jurídica Mario Alario D Filippo*, 14(27), 5-19. <https://n9.cl/mfnni>

- Bermúdez-Tapia, M., Sierra-Zamora, P. A., & Fernández Osorio, A. (Eds). (2020). *El Estado ante emergencias sociales*. Escuela Militar de Cadetes. <https://doi.org/10.21830/9789585284869>
- Blinder, D. (2018). Geopolítica y recursos naturales espaciales. *PAAKAT: revista de tecnología y sociedad*, 8(15), 85-102. <https://doi.org/10.32870/pk.a8n15.339>
- Boix Palop, A. (2014). Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (2), 27-48. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i2.10199>
- Bonastra, Q., & Jori, G. (2013). *Imaginar, organizar y controlar el territorio. Una visión geográfica de la construcción del Estado-nación*. Icaria.
- Botero Saltarén, C. M., Arrizabalaga Fal, M., Milanés Batista, C., & Vivas Cortés, O. (2017). Indicadores de gobernabilidad para la gestión del riesgo costero en Colombia. *Luna Azul*, (45), 227-251. <https://doi.org/10.17151/luaz.2017.45.12>
- CENEPRED. (2018). *Informe de evaluación de riesgo por lluvias intensas en el Sector 2, Caserío Alto del Roque, Corazón de Jesús y Cerro de Arena, Distrito de Olmos, Provincia de Lambayeque, Departamento de Lambayeque*. <https://n9.cl/mwq4zm>
- CEPAL. (2013). *Manual para la evaluación de desastres*. <https://n9.cl/bv0e0>
- Cifuentes Muñoz, E. (2002). Los estados de Excepción Constitucional en Colombia. *Ius et Praxis*, 8(1), 117-146. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122002000100009>
- Conejero Paz, E. (2016). Innovación social y nuevos modelos de gobernanza para la provisión de bienes y servicios públicos. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 14(27), 5-39. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2016.47255>
- Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2016). *Marco para el análisis de riesgo de plagas*. <https://n9.cl/xnp0m>
- Cubides Cárdenas, J., Sierra-Zamora, P. A., & Mejía Azuero, J. (2018). Reflexiones en torno a la Justicia Transicional en Colombia: Fuerzas Armadas, víctimas y posacuerdo. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 23(2), 11-24. <https://doi.org/10.5281/zenodo.1797876>
- Del Carpio Calienes, J. A., Rivera, M., Torres, J., Tavera, H., & Puma, N. (2022). *Evaluación del peligro volcánico en Perú: una herramienta para la gestión del riesgo de desastres. Informe Técnico*. IGP.
- García Villegas, M., & Umprimny, R. (2005). *¿Controlando la excepcionalidad permanente en Colombia? Una defensa prudente del control judicial de los Estados de Excepción*. Documentos de discusión de “DJS”. <https://n9.cl/77fp5>
- Guerrero Compeán, R., Salazar, L., & Lacambra Ayuso, S. (2017). *Gestionando el riesgo: Efectos de la gobernabilidad en las pérdidas humanas por desastres en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0000802>

- Hermelin, D. (2007). Los desastres naturales y los medios en Colombia: ¿información para la prevención? *Gestión y Ambiente*, 10(2), 101-108. <https://n9.cl/u95vsg>
- Hidalgo-Monsalve, D., Álvarez-Guerrero, J., Sierra-Pérez, J., Amaya-Fernández, F., & Herrera-Rubio, J. (2022). Validación experimental de un método analítico para el monitoreo de movimientos de tierra en masa mediante sensores de fibra óptica. *Ciencia e Ingeniería Neogranadina*, 32(2), 43-60. <https://doi.org/10.18359/rcin.5673>
- Jiménez, C., Moggiano, N., & Saavedra, M. (2012). Fuente sísmica del terremoto de Pisco 2007 a partir de inversión de registros mareográficos. *Revista de investigación de física*, 15(2), 1-8. <https://doi.org/10.15381/rif.v15i02.8687>
- Kuhlmann, S., Hellström, M., Ramberg, U., & Reiter, R. (2021). Tracing divergence in crisis governance: responses to the COVID-19 pandemic in France, Germany and Sweden compared. *International Review of Administrative Sciences*, 87(3), 556-575. <https://doi.org/10.1177/0020852320979359>
- LaRoche, V. E. (2004). ¿Llegará a ser la justicia penal internacional un medio para prevenir futuras atrocidades? *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, (103), 169-191. <https://n9.cl/pdpi4>
- López de Mesa, J. (2022). De la geopolítica a la geoeconomía y viceversa: El conflicto en Ucrania como una guerra híbrida. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 17(1), 7-12. <https://doi.org/10.18359/ries.6320>
- Marcos Valiente, Ó. (2001). Sequía: definiciones, tipologías y métodos de cuantificación. *Investigaciones Geográficas*, (26), 59-80. <https://doi.org/10.14198/INGEO2001.26.06>
- Meza Carvajalino, C. A. (2006). La eficiencia en la provisión de servicios públicos en salud y sus fallos de mercado. *Equidad y Desarrollo*, (6), 51-66. <https://doi.org/10.19052/ed.335>
- Morales, N. (2001). Algunas consideraciones para la organización de servicios de salud para emergencias y desastres. *Anales de la Facultad de Medicina*, 62(1), 44-55. <https://n9.cl/rro67w>
- Morales-Soto, N., Gálvez-Rivero, W., Chang-Ausejo, C., Alfaro-Basso, D., García-Villafuerte, A., Ramírez-Maguiña, M., Almeyda-Alcántara, J., & Benavente-García, L. (2008). Emergencias y desastres: desafíos y oportunidades (de la casualidad a la causalidad). *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 25(2), 237-242. <https://n9.cl/x8dop>
- Parra Pérez, A. (2018). *El juego geopolítico de la nueva Ruta de la Seda en Asia*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. <https://n9.cl/h123e>
- Peña, L., Txetxu, A., & Diego, O. (2010). *Cantidad, calidad y honestidad en los servicios públicos*. Plaza y Valdés.
- Pielke Jr, R. A., Rubiera, J., Landsea, C., Fernández, M. L., & Klein, R. (2003). Hurricane vulnerability in Latin America and the Caribbean: Normalized damage and loss potentials. *Natural Hazards Review*, 4(3), 101-114. <https://n9.cl/t7bo0>

- Ribera Carbó, E. (2011). Geopolítica y Geografía. Cátedra de Geografía Humana Elisée Reclus, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Ciudad de México, 29 de agosto al 1 de septiembre 2011. *Investigaciones geográficas*, (76), 158-162. <https://n9.cl/ei3bp>
- San Juan Guillén, C. (Ed.). (2001). *Catástrofes y ayuda de emergencia: estrategias de evaluación, prevención y tratamiento*. Icaria Editorial.
- Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (2012) Normatividad del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- Suazo, V. (2019). Economía política del desastre. Gentrificación en Talca post-terremoto de 2010. *Revista CIS*, 16(27), 69-85. <https://n9.cl/uhql6>
- The Logistics World. (2010, 8 de octubre). *Logística humanitaria: planeación y control del producto*. <https://n9.cl/h7osc>
- Toro Cepeda, J. (2009). *Experiencia chilena en concesiones y asociaciones público-privadas para el desarrollo de infraestructura y la provisión de servicios públicos*. Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos. <https://n9.cl/nvzj8>
- Trujillo, C., Ospina López, R. & Parra Lara, H. (2010). Los terremotos: Una amenaza natural latente. *Scientia Et Technica* 16(45), 303-308. <https://n9.cl/ve33i>
- Zapata Callejas, J. S. (2014). La teoría del Estado fallido: entre aproximaciones y disensos. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 9(1), 87-110. <https://n9.cl/mavs>