



Nuevos roles militares y otras medidas asociadas a la gestión del riesgo en relación con la pandemia de la COVID-19 en Colombia*

| Fecha de recibido: 02 de junio del 2021 | Fecha de aprobación: 16 de noviembre del 2021 |

Alejandra Cerón Rincón

Doctora en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

Docente, Escuela Superior de Guerra
Colombia

Rol del investigador: experimental y escritura

<http://orcid.org/0000-0002-5642-7949>

✉ alejandra.ceron.rincon@gmail.com

Yuber Rico Venegas

Magíster en Ciencias Militares Aeronáuticas

Fuerza Aérea Colombiana
Colombia

Grupo de Investigación en Seguridad Integral, Inteligencia y Ciberdefensa (GISIC)

Rol del investigador: experimental y escritura

<http://orcid.org/0000-0002-1005-9925>

✉ yuber.rico@fac.mil.co

* Producto de Investigación derivado del proyecto “Activos vitales en Colombia desde el enfoque de la seguridad humana” de la Maestría en Dirección y Gestión de la Seguridad Integral de la Escuela de Posgrados de la Fuerza Aérea Colombiana, 2020.

Cómo citar este artículo: Cerón Rincón, A., & Rico Venegas, Y. (2022). Nuevos roles militares y otras medidas asociadas a la gestión del riesgo en relación con la pandemia de la COVID-19 en Colombia. *Ciencia y Poder Aéreo*, 17(1), 116-127. <https://doi.org/10.18667/cienciaypoderaereo.745>



Nuevos roles militares y otras medidas asociadas a la gestión del riesgo en relación con la pandemia de la COVID-19 en Colombia

New military roles and other risk management measures associated with the COVID-19 pandemic in Colombia

Novas funções militares e outras medidas associadas à gestão de risco em relação à pandemia de COVID-19 na Colômbia

Resumen: La actual crisis mundial, originada por la pandemia de la COVID-19, ha exigido la respuesta efectiva del Estado a través de la coordinación interagencial de sus instituciones y la sociedad civil. Este artículo explora cómo desde los comienzos del siglo XXI en Colombia se han desarrollado las condiciones necesarias para que las Fuerzas Armadas proyecten, construyan y desplieguen en el territorio nuevas capacidades relacionadas con el control de nuevos desafíos presentes en los contextos de seguridad. Dichos contextos inicialmente estuvieron relacionados con el proceso de construcción de paz en el territorio, pero en la coyuntura de la nueva enfermedad y su contagio ha mutado hacia situaciones asociadas con brigadas de salubridad, la atención de emergencias y la contención de la población civil en situación de crisis. Con la discusión de algunas medidas que se han implementado en el país, desde el comienzo de la emergencia sanitaria declarada en marzo de 2020, se pretende analizar cómo los esfuerzos y programas asociados a la construcción de nuevos roles militares en Colombia pueden ser la base para nuevas apuestas en la gestión del riesgo.

Palabras clave: Colombia; nuevos roles; pandemia; seguridad humana.

Abstract: The current global crisis, originated by the COVID-19 pandemic, has demanded the effective response of the State through the interagency coordination of its institutions and civil society. This article explores how, since the beginning of the 21st century in Colombia, the necessary conditions have developed for the Armed Forces to project, build and deploy in the territory new capabilities related to the control of new challenges present in the security contexts. These contexts were initially related to the peace building process in the territory, but in the context of the new disease and its contagion, they have mutated into situations associated with health brigades, emergency care and containment of the civilian population in crisis situations. By discussing some of the measures that have been implemented in the country since the beginning of the health emergency declared in March 2020, the aim is to analyze how the efforts and programs associated with the construction of new military roles in Colombia can be the basis for new risk management strategies.

Keywords: Colombia; new roles; pandemic; human security.

Resumo: A atual crise mundial, provocada pela pandemia do COVID-19, tem exigido do Estado uma resposta efetiva por meio da coordenação interagencial de suas instituições e da sociedade civil. Este artigo explora como, desde o início do século XXI, se desenvolveram na Colômbia as condições necessárias para que as Forças Armadas projetem, construam e implantem no território novas capacidades relacionadas ao controle de novos desafios presentes em contextos de segurança. Estes contextos estavam inicialmente relacionados com o processo de construção da paz no território, mas devido à nova doença e do seu contágio, transformou-se em situações associadas às brigadas de saúde, aos cuidados de emergência e à contenção da população civil em situação de crise. Com a discussão de algumas medidas que foram implementadas no país, desde o início da emergência sanitária decretada em março de 2020, pretende-se analisar como os esforços e programas associados à construção de novos papéis militares na Colômbia podem ser a base para novas apostas na gestão de risco.

Palavras-chave: Colômbia; novos papéis; pandemia; segurança humana.

Introducción

El estado de emergencia mundial declarado por la pandemia de la COVID-19 en el año 2020 implicó el desarrollo de acciones internacionales, lideradas por la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2020), en las que se hacía manifiesta la necesidad de que los países comenzaran a prepararse de manera sostenible y continua ante este tipo de retos; no solo para la atención de la situación coyuntural desatada en 2019 en Asia, sino también desde una perspectiva de institucionalidad al reconocimiento de este tipo de situaciones como frecuentes y esperadas. En efecto, Estados como Francia, Finlandia e Indonesia, en conjunto con la OMS, declararon la importancia de una “preparación sostenible para la seguridad sanitaria y la resiliencia: adoptar un enfoque de toda la sociedad y romper el ciclo de «pánico y olvido»” (2020). Para llevar a cabo dicha iniciativa, es claro que los Estados deben pensar sus planes de gestión de emergencias sanitarias a partir de la integración y coordinación de todos los estamentos del poder público de manera integrada con la sociedad.

En este punto, y en especial en el marco de las acciones destinadas para la contención de la enfermedad de la COVID-19, así como la prevención de su contagio, las Fuerzas Militares (FF. MM.) han brindado apoyo a la gestión pública en sus países de origen, con su participación en diferentes roles y tareas como mantener el orden público en relación con las restricciones de circulación y los confinamientos, acompañar el proceso de distribución de medicamentos y vacunación de la población, apoyar la entrega de ayuda humanitaria para las poblaciones más afectadas, entre otras cuestiones cuya reflexión y análisis se define a partir de la proyección de los nuevos roles de las FF. MM.

Las acciones adelantadas por las FF. MM., a través de los roles mencionados, dinamizan las interacciones de militares con estamentos de la sociedad civil y dan lugar a un nuevo escenario de significados sobre dichas relaciones. Para la situación concreta originada por la pandemia de la COVID-19, un acercamiento al tema debe estar enmarcado en el ámbito de

la investigación sobre las relaciones civiles militares; que para el caso de Colombia ha estado concentrado principalmente en las relaciones que se establecen entre las FF. MM. y el poder público, y en la manera como entre estos dos escenarios se establecen relaciones de confianza mutua (entre uniformados y civiles¹). No obstante, con los cambios en las dinámicas y las necesidades asociadas al sector de la seguridad, y en los roles y las participaciones de los militares en diversos ámbitos de la sociedad, dichas relaciones se han transformado en varios sentidos, lo cual amerita una revisión del tema desde el contexto de la intervención de las FF. MM. de Colombia en escenarios de pandemia.

Pandemia y seguridad, su relación en el siglo XXI

Los Estados-nación en el siglo XXI han enfrentado grandes desafíos e interrogantes en cuanto a su actuación y definición sobre los problemas de seguridad, debido a que el proceso de la globalización condiciona cada vez más el mantenimiento de la soberanía de esta unidad política. En efecto, la fuerte influencia que las relaciones entre los Estados pueden tener en las dimensiones económicas, políticas y culturales en el nivel local evidencia parte de la crisis actual en términos de seguridad. Sobre esta situación en particular, Colomer comenta que:

El influjo sobre las estructuras políticas de los Estados, a los que condiciona en la autonomía de sus decisiones tanto económicas como de alianzas y pactos, es cada vez más creciente y ello ha convertido hacia el exterior en verdadera ficción jurídica el concepto de

¹ Al respecto, se comparte la interpretación de José David Moreno (2014), quien argumenta cómo la configuración de estas relaciones civilo-militares en Colombia, construidas desde el siglo XIX y con la misma tendencia en el siglo XX, se ha caracterizado por el fuerte alejamiento de las FF. MM. respecto a los asuntos de la política. Por tanto, en esta marcada posición de no intervención, los estamentos civiles han actuado con supremacía, pero así también con una profunda separación en cuanto a la gestión de lo público.

soberanía y hacia el interior también se han debilitado y convertido en mito jurídico político los conceptos de ley como expresión de la voluntad general y de representación política. (2013, p. 282)

La respuesta de la ciudadanía ante este desconcierto es la conformación de redes de acción social cada vez más integradas y que promueven causas como la defensa de los derechos humanos y medioambientales, el comercio justo, la disminución de la desigualdad y la pobreza; todos estos hechos aumentan las demandas y expectativas de la sociedad en general frente al dilema de la seguridad y, por tanto, las formas de interacción con las FF. MM..

Dicho contexto y el cambio de paradigmas en las ciencias sociales, que está haciendo más vigentes los enfoques interpretativos², también han permitido la construcción de nuevas nociones del dilema de la seguridad y la conceptualización de nuevas amenazas, y con ellas un marco de interpretación variado en relación con la definición de los roles de las FF. MM..

En cuanto a la definición de nuevas amenazas, es necesario tener como referente la declaración de la Conferencia Especial sobre Seguridad en México de 2003, en especial en relación con el hecho de que allí se alertó sobre el creciente desarrollo de aquellas amenazas que “han supuesto un corolario de cuestiones y asuntos que conformaron la denominada ‘nueva agenda de seguridad’, en la que despunta el narcotráfico, el fenómeno guerrillero, el terrorismo, los conflictos étnicos, raciales, nacionalistas o religiosos, etc.” (Sain, 2001).

La situación mundial de control de la pandemia de la COVID-19 causó una fractura importante de las formas de interacción entre las personas, las instituciones y otras formas de asociación, lo cual ha hecho que una pausa momentánea en las relaciones interpersonales tenga un impacto notable en las cifras de crecimiento económico y, en general, de los datos financieros

globales de 2020 y 2021. La situación también tuvo un impacto en la seguridad, al menos protagónicamente, por la creciente importancia de la seguridad humana y ambiental.

La definición aceptada en esta forma de interpretar la seguridad viene dada desde la discusión promovida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en la que el acercamiento a la *seguridad humana* está basado en los conceptos y las herramientas de interés para la discusión y la forma de abordar el problema en términos y planes políticos. Este enfoque tiene la intención de consolidar varias dimensiones del problema.

En estas exploraciones a la noción de seguridad humana, continuando con la interpretación señalada desde la acción internacional, la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá (SDP, 2013) utilizó estos fundamentos en busca de garantizar un máximo nivel de bienestar y una serie de libertades para todos los seres humanos. Entre estas dimensiones se logran asociar los siguientes aspectos:

1. Seguridad económica: Garantizada por medio de la protección a amenazas como desempleo y pobreza crónica, además de la garantía de ingresos justos.
2. Seguridad alimentaria: Con esta se busca la protección frente a amenazas como la hambruna, mediante la accesibilidad a alimentos básicos.
3. Seguridad de la salud: Protección ante amenaza de enfermedades, acceso a servicios sanitarios básicos y servicios de salud.
4. Seguridad ambiental: Esta se asocia a la protección de amenazas de tipo medioambiental, como los desastres naturales, y a la protección de los recursos.
5. Seguridad personal: Protección frente a amenazas de violencia física o psicológica y frente a acciones delictivas que pongan en riesgo la integridad personal.
6. Seguridad comunitaria: se asocia a la protección de amenazas relacionadas con la intolerancia frente a diferencias étnicas, culturales o religiosas.

² Entre ellos están el enfoque constructivista y el aporte de la Escuela Inglesa de las Relaciones Internacionales y la Escuela de Copenhague, cuya revisión se plantea en Cerón y Ortiz (2020).

7. Seguridad política: protección ante amenazas de vulneración de los derechos humanos y los derechos civiles. (SDP, 2013, p. 7-8)

Así las cosas, y en respuesta a estos fenómenos y demandas de la sociedad civil, el Estado, a través de las FF. MM., ha explorado nuevas opciones de participación para el control de fenómenos no contemplados en las visiones tradicionales, como es el caso del terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de personas y el tráfico de especies, entre otros flagelos que afectan al planeta.

Relaciones civiles militares: la participación de las FF. MM. en emergencias sanitarias

Desde el siglo xx, los acontecimientos históricos han demostrado que el único fin de un ejército no es la guerra, aunque sea considerado el más importante, como tampoco la seguridad está compuesta solo de la acción frente a amenazas externas e internas para el Estado. Lo anterior, a raíz de los acontecimientos posteriores al fin de la Primera Guerra Mundial, momento en que primero Europa y después otros lugares del mundo resultaron contagiados con la influenza o “gripa española”, que contagió a alrededor de quinientos millones de personas en todo el mundo, de las cuales murieron por la enfermedad casi cincuenta millones (Centro Nacional de Vacunación y Enfermedades Respiratorias [NCIRD], 2018).

Estos trágicos hechos opacaron la celebración mundial por el restablecimiento del equilibrio de la paz que se había alcanzado por medio de los acuerdos políticos firmados en Compiègne, Francia, el 11 de noviembre de 1918, y que al mismo tiempo demostraban que el contexto de la seguridad necesita un marco de análisis amplio y complejo para alejarse de los enfoques clásicos del pensamiento en relaciones internacionales y los estudios estratégicos. Las principales víctimas de la “gripa española” fueron soldados que

después de sobrevivir a la guerra se reagrupaban para regresar a sus lugares de origen. Esta dura lección dejó en los ejércitos principios como su preservación para garantizar su operatividad.

Un siglo después, el mundo volvió a quedar paralizado por una crisis de salud asociada a la expansión progresiva de la covid-19. No obstante, a diferencia de la crisis de la influenza del siglo xx, el rol que hoy en día desempeñaron las FF. MM. en los países más contagiados fue diferente, pues en la mayoría de los lugares donde la emergencia sanitaria era desproporcionada, los ejércitos suspendieron sus prácticas habituales para concentrarse en ofrecer sus capacidades para el control de la expansión del virus. Al menos esa es la situación que se vive en España, Italia y Francia.

Después de ser declarada la emergencia sanitaria por el contagio del virus de la covid-19 en marzo de 2020, fue necesaria la implementación de diversos planes para la contención de la pandemia, entendiendo que las magnitudes de este fenómeno no se presentaban en el mundo desde comienzos del siglo xx. Como resultado de este nuevo requerimiento para la seguridad del Estado, los roles desempeñados por las FF. MM. han transitado desde el apoyo a la movilidad, pasando por el control del orden público y el apoyo a los procesos de vacunación, hasta la asistencia a los programas sociales en diversas regiones del mundo.

En el caso de Italia, por ejemplo, con el incremento de la curva de contagios y decesos presentada durante 2020 en las grandes ciudades del norte del país, se observó cómo las FF. MM. comenzaron a intervenir gradualmente en la vida de las ciudades, sobre todo controlando a aquellos ciudadanos que, al no tener conciencia de la gravedad del problema, hacían caso omiso de las medidas de confinamiento. Paulatinamente, la participación del ejército fue aumentando hasta el punto de prestar los vehículos de servicio militar para el transporte de los cuerpos de las víctimas de la pandemia.

En el caso de España, el ejército decidió suspender sus maniobras habituales para atender la emergencia sanitaria en el país. De igual modo, construyó una lista de capacidades que fueron informadas al Gobierno con la intención de coordinar acciones

conjuntas en la medida en que así se requiriera. En otras partes del mundo, la medida se empezó a implementar de manera tardía. Es el caso de Rusia, que tras semanas de haber decretado un confinamiento voluntario de la población y haber evaluado la poca efectividad de la decisión, impuso cuarentena obligatoria en ciudades como Moscú, San Petersburgo y en otras quince regiones del país. El cumplimiento del toque de queda estuvo a cargo de las FF. MM.

Pero si en algunos lugares del planeta las medidas de confinamiento no se cumplieron porque hubo poca conciencia respecto a la gravedad del asunto, sobre todo de los más jóvenes, en otros lugares el incumplimiento se dio porque las medidas representaban más hambre y desesperación que la enfermedad misma. Es el caso de poblaciones que hoy en día sufren situaciones de marginalidad, abandono y pobreza extrema; al menos es así como llegó el coronavirus al África Sahariana. En Kenia, por ejemplo, la desesperación de la gente se unió a la falta de preparación del cuerpo policial con un resultado desafortunado:

[...] la policía disparó gases lacrimógenos contra una multitud de personas el primer día del toque de queda impuesto por el gobierno. “Nos horrorizó el uso excesivo de la fuerza policial. Continuamos recibiendo testimonios de víctimas, testigos oculares y videos que muestran a la policía agrediendo alegremente a la población”, declaró Amnistía Internacional en Kenia. (*El Espectador*, 30 de marzo de 2020)

Antecedentes de nuevos roles en la región de América Latina

El hemisferio occidental, en la actualidad, presenta un escenario de vacilaciones en materia de seguridad. Su panorama es un tanto sombrío en cuanto al balance de la acción de las llamadas “nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa” (Organización de Estados Americanos [OEA], 2003) frente a la respuesta de los Estados; y nos enseña una

ecuación a favor del primer término planteado, es decir, beneficia los intereses de las denominadas nuevas amenazas. Sectores subregionales están siendo afectados por: la agresión creciente de estructuras de crimen organizado transnacional; la desestabilización provocada por las migraciones irregulares amén de causas políticas, sociales y económicas; el aumento de la depredación medioambiental y el incesante flujo de desastres naturales, aspecto que en la actualidad preocupa a los gobernantes, especialmente a las autoridades encargadas de vigilar y proveer niveles normales de seguridad.

En la actualidad, a nivel global y regional, el tema de la transformación de las Fuerzas Armadas (FF. AA.) representa un asunto de sensible interés para la seguridad internacional: “[...] los conceptos clásicos de seguridad y defensa están siendo superados por las complejidades del mundo actual que demandan compromisos nacionales e internacionales, sean estas misiones de estabilización post-conflicto, catástrofes humanitarias, climáticas y otras del tipo no convencional” (Guzmán Martínez, 2013, p. 25). Hay ejemplos de esto como el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos, tal como fue previsto en la Declaración sobre Seguridad en las Américas.

La construcción del debate en torno a la transformación de las FF. MM. y sus roles en las sociedades modernas no es un interés particular de Colombia o de las naciones del hemisferio, debido a diversas manifestaciones de las amenazas transnacionales como el crimen organizado, el terrorismo, los problemas de control fronterizo, la proliferación de organizaciones de crimen transnacional organizado en regiones como el Triángulo del Norte, etc.

Un tema de absoluta actualidad en las agendas de defensa a nivel global y regional consiste en la indagación en materia de los alcances que a mediano y a largo plazo puedan presentarse en el campo de la seguridad y defensa, desde el enfoque de la asunción por parte de las FF. MM. de roles diferentes a los encomendados en el escenario estrictamente tradicional.

El debate de este asunto es, sin duda, un adeudo eminentemente de los políticos, quienes por competencia deben decidir sobre las cuestiones relativas a la política pública en defensa y seguridad. Sin embargo, y por el hecho de que el tema sea de la esfera política, los militares no están vedados a estudiar y opinar institucionalmente sobre sus impactos, incluso amén de la correcta acepción en la que las FF. MM. deben sustraerse del principio de la deliberancia política, pues la tarea de observación que cumplan los militares en este aspecto será solo desde el ámbito de la estrategia y la doctrina.

La transformación de las FF. MM. a nivel global tiende a convertirlas en fuerzas multidimensionales enfocadas en misiones de seguridad, cuya misión las proyecte en distintas dimensiones y puedan enfrentar diferentes tipos de amenazas. Sin embargo, un cambio de esta magnitud trae consigo el riesgo de limitar a una fuerza militar e impedirle actuar para combatir varios factores de amenazas. Sin duda, unas FF. MM. que se precien de aplicar los últimos desarrollos en seguridad y defensa tendrán incorporar en su doctrina conceptos de seguridad humana y multidimensional. Adicionalmente, es necesario garantizar que en un país como Colombia no se pierdan sus capacidades y, más aún, fortalecer las herramientas jurídicas que garanticen la aplicación de la coerción a fenómenos de violencia criminal organizada.

Pandemia, nuevos roles y conflictos sociales

El 25 de mayo de 2020, George Floyd, un afroamericano de 46 años de edad, murió luego de ser arrestado por la policía en la ciudad de Minneapolis en Estados Unidos. Aunque a la fecha no han sido emitidos conceptos definitivos sobre la investigación del caso, la Fiscalía del Estado presentó cargos al ex agente de la policía Derek Chauvin, que fue arrestado y trasladado a una cárcel de máxima seguridad. Los otros tres policías presentes el día del arresto también fueron acusados y detenidos.

Tras los hechos del 25 de mayo, comenzaron a verse multitudinarias protestas en contra del racismo y la violencia, inicialmente en Estados Unidos y después en otros lugares del mundo. A pesar de la pandemia de la COVID-19 y de las recomendaciones de salud pública por mantener el distanciamiento social, multitudes de personas salieron a las calles de Australia, Alemania, Reino Unido, Francia y Grecia. Se vio marchar a grupos extensos de jóvenes en la ciudad de Tokio, en Japón, con el argumento de que, como resultado de la globalización, las sociedades orientales son hoy en día multiculturales y por tanto deben enfrentar estos dilemas (Deutsche Welle, 6 junio 2020).

Las protestas, lejos de ser pacíficas, desencadenaron el caos, enfrentamientos con la policía, amotinamientos y saqueos, por lo que, ante la encrucijada por mantener la estabilidad y el control social, la respuesta de los diferentes Estados alrededor del mundo fue enviar a la fuerza policial a las calles para recuperar el control y, en caso de agravarse la situación, a las fuerzas especiales. El resultado fue varios días de combate y amotinamiento, sobre todo en las ciudades norteamericanas.

Si bien es cierto que el motivo central de esta oleada de protestas fue el racismo, no por ello puede omitirse el hecho de que otro tipo de inconformidades, unidas a la crisis económica derivada de la pandemia, y junto a intereses políticos de cara a las próximas elecciones en Estados Unidos, hacen parte del complicado escenario que hoy se vive en torno a la seguridad ciudadana.

Tras las protestas, se encendió un debate público sobre el futuro y la posible transformación de la policía, en el que Donald Trump y Joseph Biden han mostrado una distancia importante en la interpretación del problema. Trump declaró en un discurso que: “Nuestras policías nos han permitido vivir en paz y puede que recientemente hayamos sido testigos de cosas horribles, pero el 99 por ciento son gente magnífica” (*El Mundo*, 9 de junio de 2020). Trump defendió la idea de fortalecer la institución, mientras que el entonces candidato Biden (con un discurso próximo a la transformación, la modernización e incluso la reducción de los cuerpos policiales), afirmó que Trump en sus discursos

hacia un “llamado a la violencia contra ciudadanos estadounidenses durante un momento de dolor” (BBC Mundo, 30 de mayo de 2020).

Pero a pesar de que el debate político estaba apenas comenzando, el recrudecimiento de la violencia y la preocupación por el orden y la estabilidad social estaba a la orden del día. En Richmond, por ejemplo, un miembro del Ku Klux Klan chocó su camioneta contra manifestantes del grupo Black Lives Matter (*El Mundo*, 9 de junio de 2020). Este tipo de hechos motivaron que se declarara el toque de queda en varias ciudades de Estados Unidos en mayo de 2020, y que en el caso del estado de Minnesota, el gobernador Tim Walz, desplegara las tropas de la Guardia Nacional, hecho que no ocurría hacía más de un siglo (*BBC Mundo*, 31 de mayo de 2020).

En el ámbito de las interpretaciones, el presidente Trump atribuyó los disturbios a “Antifa y otros grupos radicales de izquierda”, y aseguró que la memoria de Floyd estaba siendo “explotada por alborotadores, saqueadores y anarquistas”, mientras que “el alcalde de Minneapolis, Jacob Frey, apuntó a supremacistas blancos como presuntos agitadores de las protestas” (*BBC Mundo*, 31 de mayo de 2020).

En este contexto, se puede apreciar que las tensiones y repercusiones sobre la seguridad en las ciudades, a medida que la crisis aumentaba, hizo necesaria la presencia de las FF. AA. para reestablecer el control social, hecho que pudo resultar en el uso de las armas contra los manifestantes. En ese momento, se renunció a la responsabilidad política y el control social que debe ejercer la sociedad que se autogobierna libremente mediante el sistema de la democracia, en espera de que las tropas, entrenadas para defender los intereses de la nación, se convirtieran en árbitros de situaciones cuya naturaleza es eminentemente política.

El contexto latinoamericano

El compendio de políticas que fueron anunciadas el 16 de marzo de 2020, de manera coordinada entre todos los países vecinos en la región (Colombia, Perú,

Ecuador, Brasil y Venezuela), comprendió el cierre de fronteras terrestres y marítimas con la intención de controlar la movilización de ciudadanos entre Estados. Al igual que los países asiáticos y europeos, en Latinoamérica se implementaron decisiones como el control migratorio epidemiológico en los aeropuertos, la restricción de clases y actividades académicas en los centros educativos, y la cancelación de eventos con afluencia masiva de público.

Un estimado global sobre el riesgo que estas medidas reportaron para el equilibrio de la economía deja en claro que, en su toma de decisiones, los Gobiernos dieron prelación al valor supremo que es la defensa de la vida humana. Por lo anterior, estos planes de acción respecto al control de la movilidad de las personas debían ir acompañados de un paquete de inversiones de los Gobiernos para salvaguardar sus economías.

Para el caso concreto de Colombia, por ejemplo, el cierre temporal de fronteras estuvo proyectado hasta el 30 de mayo de 2020, con algunas excepciones, como mencionó el presidente Iván Duque: “En el caso de Perú, el presidente Martín Vizcarra tomó la decisión de cerrar todos los puntos fronterizos. Siempre se exceptuará el transporte de carga” (*Red Más Noticias*, 30 de mayo de 2020).

El resultado más evidente de estas decisiones tuvo que ver con la estabilidad del mercado en toda la región, por lo que estos cambios han pretendido ser amortiguados invocando la figura de la cooperación humanitaria a nivel internacional. Este hecho facilitaría el apoyo de organizaciones cuya naturaleza es la preocupación por el bienestar y el equilibrio de los mercados, por lo cual la estrategia de los Gobiernos es poder contar con el apoyo de organizaciones como “[...] el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) para el diseño de futuros planes de reactivación económica y empleo en las comunidades que resulten más afectadas por esta pandemia” (*Portafolio*, 16 de marzo de 2020).

Para la contención del virus en Colombia, se activó el Plan Buen Vecino y Plan de Prevención y Acción (Ministerio de Defensa), que propone la movilización de pelotón de apoyo humanitario para la gestión del

riesgo. Entre las funciones básicas de estos militares se encontraban: restricción de ingreso de personas no residentes a los territorios nacionales, vigilancia permanente en zonas rurales y urbanas que pueden ver afectadas sus dinámicas de seguridad por la cuarentena, así como difusión y apoyo a las medidas impartidas por el Gobierno en territorios marginados o de difícil acceso.

Ante esta nueva amenaza mundial de la COVID-19, es evidente la necesidad de continuar explorando la configuración de nuevos roles para las FF. AA. no solo desde una visión local, sino también en una interrelación mundial, facilitando de esta manera los espacios para la cooperación, la gobernanza y la innovación en la gestión del riesgo.

Pero no solo las economías entraron en crisis. Las organizaciones y la vida institucional, en términos generales, comenzaron a enfrentar un cambio cualitativo trascendental que obligó a repensar las formas de la comunicación y la interacción entre los miembros de la sociedad.

A raíz de la recesión económica y la inestabilidad de los mercados, llegó una onda de pánico generalizado que planteó grandes dilemas para los estamentos militares. En primera instancia, con la cuarentena de la población y la restricción a varias de las posibilidades de movilización social, las FF. MM. se vieron obligadas a asumir el control de la vida civil sin coordinación con otros estamentos e instituciones que podían generar el nexo con la sociedad civil y el ejercicio de la política. En este panorama, fenómenos como la criminalidad transnacional y las constantes amenazas a la seguridad ciudadana comenzarían a ser objeto de contención casi mayoritariamente por el aparato de fuerza del Estado.

En segunda instancia, también es importante tener en cuenta el hecho de que el pánico generalizado motivó la compra de armas en el mundo entero, aunque actualmente es en Estados Unidos donde más se registra este fenómeno. En este segundo acontecimiento, y ante la ausencia de un equilibrio de poderes y mecanismos de legitimización de las decisiones políticas, el escenario podría tornarse más difícil y complejo.

Con estos referentes, las FF. MM. de Colombia respondieron al desafío mediante varios planes y acciones para el apoyo a la contención de la COVID-19, estableciendo dos objetivos principales (Ejército Nacional de Colombia, 2020):

- El primero fue aplicar el Modelo Colombiano de Intervención Transversal y Transformadora, que propone la atención humanitaria a todos los sectores de la comunidad bajo parámetros constructivos de armonía y concordia, y desde un enfoque solidario, en la medida en que los recursos disponibles de las FF. MM. son puestos al servicio de la comunidad para proteger la integridad del sistema social como a los individuos, formando así una unidad de esfuerzo mutuo para sobrepasar la adversidad. (Escuela Superior de Guerra - ESDEG, 2020).
- El segundo objetivo fue aportar al fortalecimiento de las relaciones cívico-militares a través de acciones decisivas que combinan tareas de estabilidad y Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil.

Para la implementación de estos principios, se utilizó la Operación San Roque como parte de las acciones propuestas para la contención de la pandemia de la COVID-19. En su propuesta general, esta iniciativa estableció conducir operaciones militares de forma conjunta, coordinada e interinstitucional bajo el concepto de operaciones terrestres unificadas (OTU), en el que a las operaciones distintas a la guerra se les dio la misma importancia que tienen las operaciones de combate (Benson, 2012).

El Ejército Nacional impulsó a la acción integral para que, orientado al trabajo de las tropas en el marco de la Operación San Roque, fuera posible planear y ejecutar exitosamente las operaciones de atención y ayuda humanitaria a la población del país durante la emergencia sanitaria provocada por la COVID-19 (Ejército Nacional de Colombia, 2020). Esto fue a través de las siguientes acciones:

- La conformación de unidades tácticas de forma coordinada e interagencial.

- A través de tareas ofensivas y defensivas con seguridad civil, apoyar la cooperación en seguridad y apoyar a las autoridades civiles en tareas de la defensa.

Las líneas de esfuerzo de las FF. MM. de Colombia frente a la COVID-19 en la Operación San Roque estuvieron centradas en cuatro aspectos principales que son los siguientes:

1. Preservar la integridad de las FF. MM. a través de acciones y protocolos relacionados con:
 - Implementación de un puesto de mando alternativo.
 - Reducción en la asistencia del personal a los lugares de trabajo.
 - Fortalecimiento a la red hospitalaria de la institución, trabajo que reunió las siguientes características:
 - Con presencia en doce regiones del país.
 - Distribución de pruebas para detección del virus.
 - Mejoras en la capacidad de las instituciones y construcción de campañas.
 - Elaboración de elementos de protección.
2. Mantener la capacidad operacional mediante las siguientes acciones:
 - Acuartelamiento dentro de las bases/unidades militares con el propósito de aumentar el control con los protocolos de seguridad y de evitar el contagio.
 - Con la Adenda 002-2020 del 19 de marzo de 2020 al Plan 00005302 del 9 de marzo 2020, se emitieron órdenes para la detección temprana, el control y la atención al virus.
3. El desarrollo de operaciones y el control de las fronteras: se hizo un esfuerzo interinstitucional con los organismos sanitarios y de control para establecer puestos de control en las vías de acceso donde se emiten las normas vigentes para

evitar el contagio y se realizaron actividades de desinfección en coordinación con los organismos sanitarios.

4. Asistencia a la autoridad civil: en relación con esta línea se realizaron 7514 actividades de Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil con sus capacidades y las herramientas de acción integral, y se benefició a 26 422 104 personas.

Proyección de los resultados para la contención de la COVID-19 en el ámbito de seguridad y defensa

La Operación San Roque se alineó a la doctrina de las FF. MM. y a la Política de Defensa y Seguridad del Gobierno Nacional (Ejército Nacional, 2020), y debió entenderse desde sus principios, enmarcados en cuatro campos de acción:

1. Disuasión y diplomacia para la Defensa y la Seguridad.
2. Control institucional del territorio.
3. Desarticular el crimen organizado y garantizar la seguridad ciudadana.
4. Institucionalidad para la Defensa y la Seguridad. (Escuela Superior de Guerra - ESDEG, 2020).

La movilización del pelotón de apoyo humanitario para la gestión del riesgo demostró nuevas capacidades a través de acciones como: la restricción de ingreso de personas no residentes a los territorios nacionales, la vigilancia permanente en zonas rurales y urbanas que pueden ver afectadas sus dinámicas de seguridad por las cuarentenas, así como la difusión y el apoyo a las medidas impartidas por el Gobierno en territorios marginados o de difícil acceso.

Conclusiones

La actual crisis mundial, originada por la pandemia de la COVID-19, exigió en la mayoría de países del mundo

una respuesta rápida y efectiva para contener el contagio. En este escenario, la participación de las FF. MM. ha sido fundamental, en primera instancia, porque la desproporción de la crisis ha influido en que los ejércitos hayan suspendido sus prácticas habituales para concentrarse en ofrecer sus capacidades para el control de la expansión del virus; y en segunda instancia, porque dicha participación ha promovido una integración de las FF. MM. con los poderes públicos del Estado, a través principalmente de la coordinación interagencial de sus instituciones y la sociedad civil.

En Colombia, en particular, dicha participación ha evidenciado nuevos roles para las FF. MM. en el sentido de que proyecten, construyan y desplieguen en el territorio nuevas capacidades relacionadas con el control de nuevos desafíos presentes en los contextos de seguridad. Tales desafíos inicialmente estuvieron relacionados con el proceso de construcción de paz en el territorio, pero en el contexto de la nueva enfermedad y su contagio han mutado hacia situaciones asociadas con brigadas de salubridad, la atención de emergencias y la contención de la población civil en situación de crisis; todos los elementos anteriores pueden ser la base para nuevas apuestas en la gestión del riesgo.

Referencias

- Andrade Becerra, Ó. D. (2012). Relaciones cívico-militares en Colombia: apuntes para un estado del arte. *Revista Análisis Internacional*, (6), 145-171. <https://revistas.uta.deo.edu.co/index.php/RAI/article/view/850>
- BBC Mundo. (2020, 20 de marzo). Coronavirus en Italia: las imágenes de los vehículos militares cargados con ataúdes en Bérgamo que han impactado a los italianos. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-51977246>
- BBC Mundo. (2020, 30 de mayo). Muerte de George Floyd: “Trump está haciendo todo lo posible para empeorar las cosas”. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52857914>
- BBC Mundo. (2020, 31 de mayo). George Floyd: el dolor y la ira sacuden unas 50 ciudades de EE.UU. tras la muerte del hombre afroestadounidense bajo custodia policial. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52857918>
- Benson, B. (2012). Operaciones terrestres unificadas: La evolución de la doctrina del Ejército para lograr el éxito en el siglo XXI. *Military Review*. https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Spanish/MilitaryReview_20120630_art005SPA.pdf
- Centro Nacional de Vacunación y Enfermedades Respiratorias (NCIRD). (2018). *Recordamos la pandemia de la influenza de 1918*. <https://www.cdc.gov/spanish/especialescdc/pandemia-influenza-1918/index.html>
- Cerón, L. A. y Ortiz Ríos, A. (2020). Aproximaciones contemporáneas a la noción de seguridad. *Enfoques y gestión en seguridad integral* (Y. Rico Venegas, D. E. López Cortés y L. A. Cerón Rincón, comps.). Escuela de Posgrados Fuerza Aérea Colombiana.
- CNN en Español. (2020, 16 de marzo). Cierre de fronteras, restricción de entrada y otras: las medidas contra el coronavirus en Latinoamérica. <https://cnnespanol.cnn.com/2020/03/16/cierre-de-fronteras-restriccion-de-entrada-y-otras-las-medidas-contra-el-coronavirus-en-latinoamerica/>
- Colomer Viadel, A. (2013). La crisis del Estado y la reconstrucción del estado de derecho en las organizaciones regionales de integración de estados. *Teoría y Realidad Constitucional*, (31), pp. 279-397
- Deutsche Welle (DW). (2020, 6 de junio). Ola mundial de protestas contra el racismo y la violencia policial. Disponible en: <https://www.dw.com/es/ola-mundial-de-protestas-contra-el-racismo-y-la-violencia-policial/a-53708790>
- Escuela Superior de Guerra - ESDEG (2020). *Las Fuerzas frente a la pandemia. Tarea de las Fuerzas Militares de Colombia contra la pandemia por COVID-19*. CSEDN / CUADERNO COVID-19. Documento Interno.
- El Mundo. (2020, 9 de junio). George Floyd ya descansa en paz en un país dividido: “Es la hora de la justicia racial”. <https://www.elmundo.es/internacional/2020/06/09/5edfd67fdddf199d8b45b6.html>
- El Espectador. (2020, 30 de marzo). En vivo: van 14 muertos y 798 casos por COVID-19 en Colombia. <https://www.elespectador.com/coronavirus/en-vivo-van-13-muertos-y-798-casos-por-covid-19-en-colombia-articulo-906414>
- Ejército Nacional de Colombia (EJC), 2020. *Operación San Roque*. Disponible en: <https://www.cgfm.mil.co/es/san-roque>
- González, M. (2020, 12 de marzo). El Ejército suspende todos sus ejercicios y maniobras para luchar contra la pandemia. *El País*. <https://elpais.com/espana/2020-03-13/el-ejercito-suspende-todas-sus-ejercicios-y-maniobras-y-se-ofrece-contra-la-pandemia.html>

- Guzmán Martínez, V. (2013). Rol y funciones de las Fuerzas Armadas en el siglo XXI: un enfoque desde las nuevas estrategias de Seguridad. *Revista Política y Estrategia*, (122). 173-201. <https://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/article/download/94/197/>
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2004). *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002*. Banco Mundial. <http://hdl.handle.net/10986/17136>
- Morgan, G. (1995). *Imágenes de la organización*. Alfaomega.
- Mahecha, C. A. (2015). Fuerzas armadas y posconflicto: reformas, rediseño y posibles tensiones en el proceso de paz colombiano entre las FARC-EP y el Estado (2012-...) [trabajo de grado, Universidad de los Andes]. Repositorio institucional Uniandes. <http://hdl.handle.net/1992/17505>
- Marcus, J. (2019, 18 de septiembre). Ataque en Arabia Saudita: qué países tienen drones en Medio Oriente (y cómo China está haciendo que sean un arma cada vez más accesible). *BBC Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-49736688>
- Marcus, J. (2020, 17 de febrero). Qué significa que el gasto militar esté aumentando en un mundo tan inestable. *BBC Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-51518988>
- Moreno Mancera, J. D. (2014). Relaciones cívico-militares en Colombia: supremacía y control de los partidos políticos sobre la organización militar. *Revista Científica General José María Córdova*, 12(13), 333-352. <https://doi.org/10.21830/19006586.166>
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2003, 28 de octubre). *Conferencia Especial Sobre Seguridad/Ser.K/XXXVIII, CES/dec.1/03 rev. 1*. Ciudad de México.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (1999). Plan de preparación para la pandemia de influenza. El rol de la Organización Mundial de la Salud y Guías para la Planificación Nacional y Regional. OMS. <https://www.who.int/csr/resources/publications/influenza/whoplanspanish.pdf>
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2020, 29 de marzo). *Pandemia de COVID-19 deja más de 30.000 muertos a nivel mundial*. http://spanish.xinhuanet.com/2020-03/30/c_138929340.htm
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992). *Reinventing government; how entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.
- Portafolio. (2020, 16 de marzo). Colombia cierra las fronteras durante los próximos 75 días. <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/colombia-cierra-sus-fronteras-539113>
- Red Más Noticias. (2020, 16 de marzo). Colombia cierra todas sus fronteras hasta el próximo 30 de mayo. <http://www.redmas.com.co/colombia/colombia-cierra-todas-fronteras-proximo-30-mayo/>
- Rojas Aravena, F. (2007). Seguridad humana: aportes en la reformulación del concepto de seguridad. *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica* (I. Sepúlveda Muñoz, coord.; pp. 49-74). Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Sain, M. F. (2011, 6-8 de septiembre). *Las «nuevas amenazas» y las Fuerzas Armadas en la Argentina de los 90* [ponencia]. Sesión “Democracia, militares y nuevas amenazas: Argentina y Brasil (DEM-17)”, Latin American Studies Association XXIII International Congress, Washington D.C., Estados Unidos.
- SDP (2013). “Seguridad Humana en Bogotá D.C.”. En: Ciudad de Estadísticas. Boletín No. 53. Secretaría Distrital de Planeación. Disponible en: https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/dice137-boletinseguridadhumana-2013_0.pdf
- Von Hein, M. (2020, 17 de febrero). *Conferencia de Seguridad de Múnich: “Amienemigos” trasatlánticos*. Deutsche Welle. <https://www.dw.com/es/conferencia-de-seguridad-dem%C3%BAnich-amienemigos-trasatl%C3%A1nticos/a-52411450>