



# Implicaciones del COVID-19 en la seguridad y el rol de la FAC en el marco de la pandemia durante el año 2020\*

María Alejandra Santos Barón<sup>a</sup>

**Resumen:** El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la pandemia por el virus llamado COVID-19 por la expansión y contagio del mismo, en varios países del mundo. En ese sentido, la pandemia ha generado varios efectos sociales, económicos, políticos y de seguridad. Este documento tiene como objetivo describir los efectos que trajo la pandemia del COVID-19 durante el año 2020 para la seguridad y defensa, así como el rol que jugó la FAC para mitigar y contener el virus. Al respecto, el enfoque metodológico cualitativo permite describir las implicaciones que generó el COVID-19 en la seguridad y defensa nacional. De esta manera, la investigación arrojó que la pandemia del COVID-19 generó unos efectos en la seguridad y la defensa, como el control ejercido por los GAO en la población civil, y el aumento de los controles fronterizos por parte de las FF. MM. También supuso que las FF. MM., particularmente la FAC, utilizaran sus capacidades aéreas para contribuir con la mitigación y contención del virus.

**Palabras clave:** COVID-19; pandemia; seguridad; defensa; Fuerza Aérea Colombiana

**Recibido:** 09/04/2021. **Aceptado:** 02/09/2021. **Disponible en línea:** 31/12/21

**Cómo citar:** Santos Barón, M. A. (2021). Implicaciones del COVID-19 en la seguridad y el rol de la FAC en el marco de la pandemia durante el año 2020. *Revista De Relaciones Internacionales, Estrategia Y Seguridad*, 16(2), 77-96. <https://doi.org/10.18359/ries.5708>

- 
- \* Este artículo se encuentra vinculado al grupo de investigación Análisis en Contexto, financiado por la Fuerza Aérea Colombiana (FAC).
  - a Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” (ESDEG). Politóloga de la Universidad del Rosario. Se desempeña como asesora e investigadora de la Sección Estratégica de Análisis, Contexto y Posconflicto de la Fuerza Aérea Colombiana. También es investigadora del grupo de investigación Análisis en Contexto. Bogotá D. C., Colombia.  
Correo electrónico: alesantos91@gmail.com  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3073-9741>

## *Implications of COVID-19 on Security and the Role of the FAC in the Pandemic throughout 2020*

**Abstract:** On March 11, 2020, the World Health Organization (WHO) declared a COVID-19 pandemic due to its outbreak and spread across several countries. The pandemic has had various social, economic, political, and security effects. This paper aims to describe the effects of the COVID-19 pandemic during 2020 on security and defense and the FAC's role in mitigating and containing the virus. The qualitative methodological approach allows describing the implications of the COVID-19 on national security and defense and the participation of the FAC in mitigating the virus. The research showed that the COVID-19 pandemic impacted security and defense, such as the control exercised by the GAO over the civilian population and increased border controls by the military. It also entailed that the armed forces, particularly the FAC, used their aerial capabilities to mitigate and contain the virus.

**Keywords:** COVID-19; pandemic; security; defense; Colombian Air Force

## *Implicações da COVID-19 na segurança e no papel da Força Aérea Colombiana no contexto da pandemia durante 2020*

**Resumo:** Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde declarou a pandemia pelo novo coronavírus (COVID-19) devido à sua expansão e contágio em vários países. A partir daí, a pandemia vem gerando consequências sociais, econômicas, políticas e de segurança. Nesse sentido, o objetivo deste documento é descrever os efeitos que a pandemia da COVID-19 trouxe durante o ano de 2020 para a segurança e a defesa, bem como o papel que a Força Aérea Colombiana (FAC) desempenhou para mitigar e conter o vírus. A respeito disso, a abordagem metodológica qualitativa permite descrever as implicações que a COVID-19 gerou na segurança e na defesa nacional, além da participação da FAC na mitigação do vírus. Dessa maneira, a pesquisa demonstrou que a pandemia da COVID-19 gerou efeitos na segurança e na defesa, como o controle exercido pelos Grupos Armados Organizados na população civil e o aumento dos controles fronteiriços por parte das FM. Também supôs que as FM, particularmente a FAC, utilizassem suas capacidades aéreas para contribuir com a mitigação e a contenção do vírus.

**Palavras-chave:** COVID-19; pandemia; segurança; defesa; Força Aérea Colombiana

## Introducción

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la pandemia por un virus llamado COVID-19. La declaración de la OMS respondía a la expansión y contagio del COVID-19 en varios países del mundo. El COVID-19 se inició en Wuhan, China, en diciembre de 2019, y rápidamente se expandió a otros países del mundo. Actualmente, a fecha de corte de 29 de octubre de 2021, se presentan 245 746 227 casos de contagio en el mundo desde que se inició la pandemia del COVID-19, con 4 985 122 de casos acumulados de muertes (Johns Hopkins University and Center, s.f.). En Colombia, el 6 de marzo de 2020 se registró el primer paciente con COVID-19. A corte de 4 de abril 2021 se presentan 2 437 197 casos de contagio, entre los cuales se encuentran 55 547 casos activos, 2 309 356 casos de recuperados y 63 932 fallecidos en Colombia (Instituto Nacional de Salud [INS], 2020). Teniendo en cuenta los efectos sociales, económicos y políticos que generó el virus, se presenta este documento, que tiene como objetivo analizar y describir los efectos que trajo la pandemia del COVID-19 para la seguridad y la defensa de Colombia en el año 2020, así como el rol que jugó la FAC en el marco de la contención de la pandemia.

De esta manera, este artículo cuenta con un enfoque metodológico cualitativo y cuantitativo. En ese sentido,

[...] la investigación bajo el enfoque cualitativo se sustenta en evidencias que se orientan más hacia la descripción profunda del fenómeno con la finalidad de comprenderlo y explicarlo a través de la aplicación de métodos y técnicas derivadas de sus concepciones y fundamentos epistémicos, como la hermenéutica, la fenomenología y el método inductivo. (Sánchez Flores, 2019, p. 104)

Por otro lado, esta investigación corresponde a un tipo de investigación descriptiva y analítica, mediante la recolección de información de fuentes primarias y secundarias, así como su respectivo análisis documental. En ese sentido, se incluyen fuentes primarias teniendo en cuenta su pertinencia, se trata de fuentes como los datos oficiales del Ministerio de Defensa Nacional, la Fuerza Aérea

Colombiana y las Fuerzas Militares. Igualmente, se utilizan fuentes secundarias que contienen datos proporcionados por otras entidades públicas, como la Defensoría del Pueblo y algunos centros de pensamiento. Adicionalmente, se analizan las operaciones tipificadas dentro del *Manual de Doctrina Básica Aérea y Espacial (MABDA)* (Fuerzas Militares de Colombia, 2013) cuya función es contribuir a los fines del Estado y participar en programas de cooperación, que incluyen las misiones típicas de transporte aéreo, recuperación de personal (traslados y evacuaciones aeromédicas) y acción integral. Estas operaciones fueron los criterios de selección de la información, ya que dichas acciones fueron fundamentales para determinar el rol que la FAC jugó durante el año 2020, teniendo en cuenta sus capacidades operacionales en el marco de la pandemia del COVID-19.

Así mismo, se utiliza el análisis de coyuntura como herramienta metodológica, ya que se tiene en cuenta

[...] el entorno o la realidad en los que dicha situación se presenta. De este entorno surgen las bases para recurrir a esta herramienta metodológica, para lo que se consideran los siguientes elementos: acontecimientos, escenarios, actores, relaciones de fuerza, y articulación entre la estructura y la coyuntura. (Bonilla, 2011, p. 113)

De esta manera, se analizaron fuentes abiertas, así como datos cuantitativos y cualitativos para soportar el análisis de coyuntura. Este artículo se encuentra vinculado al Grupo de Investigación “Análisis en Contexto” de la Fuerza Aérea Colombiana. Este análisis comprende el periodo de marzo de 2020 a diciembre de 2020. Vale la pena mencionar que el Gobierno Nacional ha extendido el aislamiento preventivo obligatorio cuatro veces.

Para este propósito, el documento estará dividido en tres partes. En primer lugar, se expondrán unas consideraciones generales sobre la pandemia como amenaza a la seguridad; en segundo lugar, se presentará el análisis de las implicaciones del COVID-19 en la seguridad y defensa y, en tercer lugar, se exhibirán las acciones realizadas por las Fuerzas Militares (FF. MM.) y el rol de la FAC en el marco de la pandemia. Finalmente, se presentarán las conclusiones.

## La pandemia como amenaza a la seguridad

Hace algunos años, varias organizaciones científicas y médicas alertaron al mundo de la irrupción de una pandemia. “La oms, describió que la amenaza a la seguridad más temida hoy es la gripe pandémica. Así afirmaron que la próxima pandemia podría ocasionar muertes a larga escala, en un área específica y en un poco tiempo” (Enemark, 2009, p. 191).

Al respecto, con la declaración de las Naciones Unidas sobre la seguridad humana en 2004, la noción de seguridad se amplió y conceptos como seguridad sanitaria empezaron a cobrar más relevancia. En ese sentido, “asociando políticas de salud con la seguridad se puede elevar el nivel de prioridad asignada, y así demostrar resultados” (Davies, s.f., párr. 15. Traducción propia). Lo anterior implicaba para los Estados entender que las amenazas a la seguridad pueden abarcar enfermedades epidemiológicas. Igualmente, la declaración de Bridgetown en la Organización de los Estados Americanos abarcó el concepto de la seguridad multidimensional. Este implica que las amenazas, las preocupaciones y otros desafíos a la seguridad son de naturaleza diversa y de alcance multidimensional, lo que incluye aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales, entre los cuales se encuentran las pandemias (Organización de los Estados Americanos [OEA], 2003, 28 de octubre).

De esta manera, “al igual que los Estados temen el conflicto militar porque muchos logros nacionales podrían deshacerse rápidamente, también una pandemia de influenza retrasaría las ganancias económicas y podría socavar la confianza en el gobierno” (Enemark, 2009, p. 191). En ese sentido, al considerar una pandemia como amenaza a la seguridad, también se tienen en cuenta aspectos económicos y sociales, que pueden afectar a largo plazo la estabilidad de un país.

En el *Informe sobre desarrollo humano* de las Naciones Unidas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 1994) se establece que las amenazas contra la seguridad humana pueden agruparse en siete categorías principales: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en materia de salud, seguridad ambiental,

seguridad personal, seguridad de la comunidad y seguridad política. Esta clasificación amplía la noción de seguridad, abarcando aspectos económicos, sociales y ambientales.

En el año 2005, el presidente de Estados Unidos George W. Bush lideró una estrategia nacional contra la pandemia de gripe; el presidente destinó 7 mil millones de dólares para construir el plan. Este fue liderado por su gabinete, que asignó como prioridad política la implementación de la estrategia (Mosk, 2020, 5 de abril). Sin embargo, dicho plan no tuvo suficiente impacto porque no se le otorgó la suficiente prioridad política ni se le asignaron recursos a largo plazo.

De esta manera, diferentes países han diseñado políticas públicas y estrategias de seguridad nacional, en las cuales conciben las pandemias como amenazas a la seguridad. Al respecto,

[...] la *National Security Strategy* del Gobierno del presidente de los Estados Unidos establece que los brotes naturales de virus como el ébola y el sars, así como los ataques deliberados de ántrax en 2001 en los Estados Unidos, demostraron el impacto de las amenazas biológicas en la seguridad nacional al quitar vidas, generar pérdidas económicas y contribuir a una pérdida de confianza en el gobierno. (Presidency of the United States of America, 2017, p. 30. Traducción propia.)

Sin embargo, teniendo en cuenta la actual coyuntura, se ha demostrado que ningún Estado estaba preparado para afrontar una pandemia como la del COVID-19. La Global Preparedness Monitoring Board (GPMB)<sup>1</sup> subrayó que “los sistemas y la financiación necesarios para detectar las emergencias sanitarias y responder a ellas eran insuficientes. Tal como ha quedado evidenciado con la COVID-19, esos sistemas tienen deficiencias y carecen de recursos en un grado que resulta peligroso” (GPMB, 2020, p. 4).

1 La Global Preparedness Monitoring Board (Junta de Vigilancia Mundial de la Preparación) es un órgano independiente de vigilancia y rendición de cuentas que tiene por objeto asegurar que se disponga de medidas de preparación para hacer frente a las crisis sanitarias mundiales. El grupo fue cofundado por la oms y el Banco Mundial (GBMB, 2021).

## Implicaciones del COVID-19 en la seguridad y la defensa nacional

La Política de Seguridad y Defensa para la legalidad, el emprendimiento y la equidad del Gobierno Nacional del presidente Iván Duque Márquez establece como amenazas a la seguridad, además de las amenazas tradicionales, las que se derivan de la posibilidad de pandemias, entre otras, las cuales requieren de una anticipación y adaptación (Ministerio de Defensa Nacional, 2019). Teniendo en cuenta la política pública de seguridad del actual Gobierno, las pandemias se consideran como una amenaza a la seguridad. De esta manera, en la actual coyuntura, es posible identificar algunas implicaciones del COVID-19 en la seguridad y la defensa nacional.

En primer lugar, es importante conceptualizar qué se entiende por seguridad y por defensa. Al respecto, la definición más tradicional establece que la seguridad exterior se relaciona con la defensa y que la seguridad abarca aspectos como el orden público (Uruguay, Ministerio de Defensa, 2013). En ese sentido, en la seguridad se analizan las amenazas internas que tiene un país, mientras que el concepto de defensa nacional está relacionado con amenazas externas y se vincula con conceptos como soberanía y fronteras, entre otros.

Adicionalmente, al concepto de seguridad humana, la seguridad multidimensional es un concepto que permite entender que las amenazas a la seguridad pueden abarcar diferentes aspectos. Este concepto fue declarado por los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) en la Conferencia Especial sobre Seguridad, celebrada en México el 27 y 28 de octubre de 2003. De acuerdo con esta Declaración

[...] las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y el nuevo enfoque debe incluir aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. En consecuencia, la pandemia de COVID-19 se constituye en una seria amenaza a la seguridad nacional de los Estados, enmarcada en el ámbito o dimensión de la salud, con mayor incidencia en aquellos países con

menores recursos, por lo que se propuso que los países debieran desarrollar estrategias multisectoriales para prevenirlas y combatirlas. (Astudillo, 2020, 1 de abril, párr. 5)

Con esta declaración, los Estados buscaron mejorar la salud

[...] de los pueblos promoviendo políticas integrales de salud con una perspectiva de género, así como el acceso a la atención a los servicios de salud, incluidos los medicamentos y el tratamiento médico, alentando la investigación de enfermedades que afectan de manera desproporcionada a los países en desarrollo, movilizándolo financiamiento adicional, mejorando la cooperación internacional contra nuevas epidemias y fortaleciendo el Fondo Mundial de Lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria. (OEA, 2003, 28 de octubre, p. 12)

Ahora bien, uno de los efectos que tuvo el COVID-19 en la seguridad y defensa nacional fue la seguridad en las fronteras.

### Control fronterizo

En ese sentido, una de las implicaciones que ha tenido esta crisis está relacionada con las fronteras. El 16 de marzo de 2020, el presidente Iván Duque Márquez anunció que iba a cerrar todas las fronteras terrestres, marítimas y aéreas de Colombia como una medida para evitar la propagación del virus.

Para este propósito, en los primeros meses del aislamiento obligatorio (marzo, abril y mayo de 2020) se desplegaron 30 690 integrantes que hacen parte del dispositivo para el control fronterizo (Ministerio de Defensa Nacional, 2020, 22 de abril). De igual forma, con fecha de corte de abril de 2020, se volaron más de 295 horas, de las cuales 194 han sido con aeronaves tripuladas y 101 con aeronaves no tripuladas ejerciendo la vigilancia y el control de las fronteras, con el fin de reforzar los controles en tierra para evitar el paso de personas y la propagación del COVID-19 (FAC, 2020).

Por otra parte, para realizar un control sobre las fronteras de Colombia, Carlos Holmes Trujillo (q. e. p. d.), exministro de Defensa, mencionó en una sesión de control político de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes que en

la frontera con Venezuela fueron desplegadas 17 752 tropas, en la frontera con Brasil se desplegaron 1025 tropas, en la frontera con Perú 1425 hombres, en la frontera con Ecuador se desplegaron 10 105 hombres y en la frontera con Panamá están 383 hombres. Al respecto, se desplegaron en las fronteras con Venezuela y Ecuador un mayor número de tropas por las condiciones actuales limítrofes y la emergencia sanitaria por el COVID-19 (Ministerio de Defensa Nacional, 2020, 16 de abril).

Así mismo, durante los primeros meses del aislamiento, se presentó una nueva dinámica en la migración relacionada con el retorno de migrantes venezolanos a su país. Sin duda, esta coyuntura generó un reto para las FF. MM. en cuanto al control y vigilancia de las fronteras, el cual es vital para la contención del virus del COVID-19. Para evitar que los grupos armados organizados (GAO) generen mayores riesgos para la población a través de actividades ilícitas, se observa, por ejemplo, que

[...] el cierre de fronteras [...] podría conllevar la intensificación del control que ejercen las estructuras armadas en los pasos fronterizos y a la dinamización de economías ilegales como el contrabando, el tráfico de migrantes y la explotación sexual. Todo ello enmarcado en un contexto de medidas heterogéneas entre los países que implicarán efectos diferenciados en las fronteras. (Garzón *et al.*, 2020, p. 12)

Ahora bien, una de las fronteras más riesgosas en términos de seguridad es la frontera con Venezuela, por el aumento de los migrantes venezolanos y la presencia de los GAO. En el caso de la migración, la situación de los migrantes venezolanos es producto del deterioro de las condiciones sociales y económicas en Venezuela, como consecuencia de la coyuntura política que ha generado mayores índices de pobreza, desempleo, falta de acceso a servicios públicos como el agua y la salud. En ese sentido, otro efecto en la seguridad en las fronteras por el COVID-19 está relacionado con el deterioro de las condiciones en Venezuela y Ecuador, lo que aumentó la migración hacia Colombia. Esta situación se debe a que

[...] [l]a caída en los precios del petróleo llevó a un descenso notable de los ingresos que percibía Venezuela. Eso, sumado a las sanciones impuestas por

Estados Unidos, tiene el potencial de generar una catástrofe humanitaria conectada con la propagación del COVID-19 y un sistema de salud colapsado. Los efectos recaerán sobre los venezolanos, parte de los cuales cruzarán la frontera buscando sobrevivir. (Garzón *et al.*, 2020, p. 14)

Así mismo, un efecto colateral del COVID-19 en las fronteras, particularmente en Catatumbo, tiene que ver con los flujos de migración desde y hacia Venezuela. Se indica que

[s]i bien esta dinámica es particularmente crítica en Cúcuta, Puerto Santander y Villa del Rosario, trasciende al Catatumbo y en general a todo Norte de Santander. Debido a la crisis económica que vive Colombia —y los municipios del Catatumbo en particular—, así como al cierre de refugios y comedores que atendían a la población migrante, derivado de la emergencia sanitaria, centenares de ciudadanos venezolanos que habían llegado a la subregión en busca de oportunidades, han decidido retornar a su país en medio de una crítica situación humanitaria. (Pardo *et al.*, 2020, p. 22)

En el caso de Colombia, a octubre de 2020, 1 717 352 venezolanos se radicaron en Colombia (Migración, 2020, 18 de diciembre), lo que representa una subida del 0,1%, comparado con septiembre de 2020. Al respecto, el director general de Migración Colombia, Juan Francisco Espinosa Palacios, dijo que después de cerca de seis meses, “la dinámica migratoria venezolana comienza a cambiar y se empieza a evidenciar el ingreso de estos migrantes al territorio nacional, incluso utilizando pasos no autorizados” (“Según la ONU”, 2021, 15 de enero, párr. 10).

Por otro lado, a medida que la situación sanitaria se hizo cada vez más dramática en Ecuador, se incrementó también el flujo de personas en esta frontera. Se reporta que

[...] [d]ado el flujo de personas por pasos ilegales, se decidió enviar a 500 miembros de la fuerza pública. En el lugar de tránsito principal, en Ipiales (Nariño), no se conoce la presencia de una estructura armada ilegal de gran envergadura; sin embargo, hay pequeñas estructuras criminales dedicadas a la extorsión y secuestro de quienes usan los pasos ilegales, que

en medio de esta contingencia continúan operando. Por otro lado, en la frontera entre Tumaco y San Lorenzo, las disidencias de las FARC cuentan con movilidad entre ambos países. En años recientes, los enfrentamientos entre los grupos armados allí han provocado desplazamientos transfronterizos que tienen el riesgo de repetirse en esta coyuntura. (García *et al.*, 2020, p. 12)

En abril de 2020, el alcalde de Ipiales, Luis Fernando Villota, confirmó que en ese municipio fueron atendidos cerca de 700 migrantes que llegaron de Ecuador a la zona fronteriza con Colombia (Radio Nacional, 2020).

Otra frontera que despertó preocupación en el Gobierno es la llamada Triple Frontera entre Colombia, Perú y Brasil. En mayo de 2020 se elevaron los casos de contagio en el departamento del Amazonas, particularmente en Leticia. Al respecto, “90 de cada 10 mil habitantes del departamento del Amazonas están diagnosticados con COVID-19, según se desprende de los datos [del] Instituto Nacional de Salud (INS)” (Unidad de datos El Tiempo, 2020, 13 de mayo, párr. 1). En ese sentido, fue la tasa más alta del país, al superar incluso a Bogotá, donde 55 de cada 10 mil habitantes fue confirmado con el diagnóstico.

Esta situación se debe a varios factores, como la porosidad existente en los límites estatales dominados por entornos naturales que permiten una multiplicidad de pasos no controlados, la deficiente arquitectura institucional de salud, entre otros. Así mismo, con la pandemia del COVID-19 se profundiza la precaria y débil presencia del Estado, sobre todo en la prestación de los servicios públicos. Además, hay que tener en cuenta que el departamento del Amazonas cuenta con una población en situación de vulnerabilidad como las comunidades indígenas. Lo anterior se evidencia por

[1] la ausencia histórica por parte del Estado, que ha propiciado que las fronteras sean terrenos fértiles para la acción de los grupos armados y otros actores ilegales, afectando los derechos de las personas que viven o transitan en estas regiones, al mismo tiempo las políticas públicas sobre fronteras, incluyendo la Ley sobre Fronteras (Ley 191 de 1995), no han respondido a la necesidad de promoción, protección y

consolidación de los derechos humanos fundamentales, sino que se han enfocado en temas económicos y comerciales, lo que ha permitido que se creen círculos viciosos de desatención, pobreza, violencia y baja disponibilidad de mecanismos de protección en tema de derechos humanos (DD. HH.). (Defensoría del Pueblo, Colombia, 2017, p. 18)

Por otra parte, existen condiciones políticas y administrativas que impactan al departamento.

La configuración política administrativa del Amazonas genera mayores impactos, para que los gobiernos locales puedan atender este tipo de emergencia. Al respecto, dada su configuración política-administrativa, los municipios como Leticia y Puerto Nariño, al estar catalogados como municipios de categoría 6, ven impactada la oferta de servicios públicos en el departamento (Alcaldía de Leticia, 2018). Lo anterior, porque según la Ley 617 de 2000, los municipios de sexta categoría tienen dos particularidades: primero, tienen una población igual o inferior a diez mil habitantes y, segundo, obtienen ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil salarios mínimos legales mensuales (Ley 617 de 2000). Por otro lado, con la configuración política del Amazonas, el hecho de que solamente existan dos municipios y ocho corregimientos, al no estar catalogados como municipios, dichos corregimientos no reciben inversión pública. (Santos-Barón, 2020, p. 112)

Al respecto, la asesora de política social de la Alcaldía de Puerto Nariño mencionó que Puerto Nariño ha tenido varias dificultades para atender a la población en materia de salud (Funcionarios, 2018). De esta manera, señaló que el hospital de Puerto Nariño ha sido intervenido varias veces por la Superintendencia de Salud (Santos-Barón, 2020, p. 112).

Todas estas condiciones históricas y políticas se acentúan en esta crisis por el COVID-19, pues el departamento no cuenta con la infraestructura en salud suficiente para atender a las personas contagiadas. Así mismo, para el Estado colombiano es difícil hacer un control efectivo en las fronteras por su porosidad (Santos-Barón, 2020, p. 112).

Al compartir la frontera con Perú y Brasil, se presenta una deficiencia en los controles migratorios por las condiciones geográficas que dificultan la vigilancia. Por ejemplo, el río Amazonas, por su afluencia y conectividad, “es el principal medio de comunicación para las poblaciones que habitan la cuenca del Amazonas y, por tanto, el canal por el que ha llegado la enfermedad a otras comunidades en la región” (Millán, 2020, 8 de mayo, párr. 5).

## Grupos armados organizados (GAO)

Teniendo en cuenta la coyuntura del COVID-19, y como respuesta a la demanda social por parte de algunas organizaciones de DD. HH.,

[...] el ELN declaró el cese al fuego unilateral desde el 1 hasta el 30 de abril, como una medida humanitaria para crear condiciones y también instaron al presidente Iván Duque a reunirse con su delegación que permanece en La Habana para discutir un cese al fuego bilateral temporal. (Garzón *et al.*, 2020, p. 6)

En ese sentido, en principio se calculó que uno de los efectos estaría relacionado con las disminuciones de atentados, hostigamientos y afectaciones contra la fuerza pública y la población civil. Sin embargo, este cese al fuego terminó el 30 de abril de 2020, con pocos efectos en la dinámica de violencia que viven algunas regiones del país. Al respecto, se reporta que

[e]n seis de los ocho municipios del norte del Cauca, donde hay comunidades indígenas, se registraron hostigamientos. Las disidencias de las FARC dispararon desde las montañas y la fuerza pública respondió desde los centros urbanos. En el departamento del Putumayo, las operaciones de erradicación forzada y de fumigación manual de coca se adelantan en medio de enfrentamientos con campesinos que viven del cultivo de uso ilícito. En Nariño y Chocó hay cientos de familias confinadas por los enfrentamientos entre actores legales e ilegales, y en Catatumbo hay denuncias de una presunta ejecución extrajudicial de un joven durante una jornada de erradicación de coca. (“La guerra en Colombia”, 2020, 30 de marzo, párr. 2)

Sin embargo, los GAO aprovecharon la coyuntura para presionar a la población civil. Al

respecto, un concepto que sirve para explicar lo que ha sucedido en los territorios con las acciones de regulación por parte de los GAO en el marco del aislamiento preventivo obligatorio por la pandemia del COVID-19 es la gobernanza criminal. Azula (2018) define a la gobernanza criminal como “el conjunto de instituciones establecidas por una organización delincuencia para manejar las relaciones con los civiles que viven en su área de control territorial y que toman la forma de un sistema de extracción y regulación de la sociedad” (p. 10). Así mismo, según Sampo (2020, 9 de diciembre), la gobernanza criminal se puede definir como el establecimiento de un orden social en el cual la organización criminal provee acceso a los servicios públicos, como la seguridad, la justicia y otros, en espacios territoriales.

En este caso, los GAO han demostrado tener la capacidad para regular la sociedad, la movilidad, las interacciones sociales y demás en el territorio, imponiendo toques de queda, retenes, controles, panfletos, mensajes, entre otros, para evitar la propagación del COVID-19. Como es señalado por la Defensoría del Pueblo, la FIP y el centro de pensamiento sobre crimen InSight Crime, los GAO han ejercido controles de diferentes tipos sobre la población civil durante el aislamiento preventivo obligatorio.

De esta manera, la gobernanza criminal durante el aislamiento en Colombia demostró que los GAO buscan conservar el respaldo social, según lo expresado por la doctora Angélica Duran Martínez. En ese sentido,

[...] estos grupos ven los claros riesgos que la comunidad enfrenta en el terreno, que no tienen acceso a agua potable, jabón o desinfectante, y que el Estado no toma medidas reales para protegerlos, de modo que esa responsabilidad termina recayendo en las manos de quienes detentan el control. (Asman, 2020, 31 de marzo, párr. 16)

Como se ha señalado, en Colombia, durante el aislamiento preventivo obligatorio, los GAO han ejercido controles sobre la población en diferentes territorios, con el objetivo de contener y mitigar la expansión del virus. Según Benjamin Lessing en un intercambio con InSight Crime,

[...] es la misma realidad en la que han vivido estas comunidades por largo tiempo, pero la necesidad de una gobernanza activa ha crecido ahora con la amenaza del coronavirus [...]. Son las bandas las que tienen la capacidad de organizarse e imponer medidas claves a nivel local, como hacer que los residentes se queden en casa o evitar la especulación de precios. (Asman, 2020, 31 de marzo, párr. 17)

Lo anterior evidencia el reto que tiene el Estado en los territorios para mejorar su aparato estatal, sobre todo en el acceso y provisión de los servicios públicos básicos como agua, salud, entre otros.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo alertó que la violencia ejercida por los GAO persiste en los territorios más vulnerables del país. Estos actores y grupos han adecuado su presencia y su accionar a las condiciones propias de la emergencia sanitaria y, particularmente, a las medidas de aislamiento preventivo (Defensoría del Pueblo, Colombia, 2020, 27 de abril). Esta situación demuestra cómo también estos grupos adaptan sus acciones a la coyuntura sanitaria y cómo van mutando a medida que evolucionan los acontecimientos.

La Defensoría del Pueblo documentó al menos cuarenta acciones tendientes a intimidar y generar daño en las comunidades de todo el país, tales como amenazas, restricciones a la movilidad, atentados contra la integridad personal y homicidios. Informan que

[...] [e]s de alta preocupación la arremetida violenta por parte de estos actores y grupos en el departamento del Cauca, el Pacífico nariñense, la zona del bajo Putumayo, el occidente de Antioquia y el Atrato chocoano, donde, para avanzar en sus intereses por las economías ilegales, intimidan y hostigan a la población civil. (Defensoría del Pueblo, Colombia, 2020, 27 de abril, párr. 4)

Por otra parte, la coyuntura actual agrava la situación humanitaria de varias regiones que antes de la pandemia del COVID-19 vivían en condiciones de vulnerabilidad. Al respecto,

[...] los impactos han sido especialmente graves para aquellas comunidades donde existen brechas de presencia institucional y que cuentan con importantes niveles de vulnerabilidad y desprotección social,

reflejados, entre otros, en sistemas de salud con infraestructura y dotación deficientes —o inexistentes— para la atención de posibles casos de infección. (Alerta Temprana N.º 018-2020, de Inminencia, p. 9)

En la Alerta Temprana N.º 018-2020, de Inminencia refiriéndose a las acciones cometidas por los GAO, se establece que

[...] [d]urante el periodo comprendido entre el 23 de marzo y el 27 de abril de 2020, la Defensoría del Pueblo ha registrado en el territorio nacional 72 hechos o actividades que infieren la existencia de riesgos para la vida, integridad, libertad y seguridad, así como para la observancia del derecho internacional humanitario. De ellas, 41 situaciones serían desencadenantes de expresiones de violencia, justificadas en la emergencia ambiental y sanitaria, concentrándose el 57.5% de estas en áreas rurales del país, a pesar de que la propagación del virus ha tenido una mayor incidencia en contextos urbanos. (p. 10)

En ese sentido, se evidencia que se siguen presentando riesgos y vulnerabilidades para la población civil en zonas donde la presencia institucional del Estado es deficiente en materia de prestación de servicios públicos.

Esta situación se ha concentrado en departamentos como

[...] Cauca, Nariño, Bolívar, Valle del Cauca, Guaviare, entre otros, en los cuales se han hecho públicos los mensajes, principalmente, mediante la circulación de comunicados y panfletos entre los cuales es común el respaldo al aislamiento con imposición de regulaciones y normas de conducta, así como amenazas de homicidio, agresión, desplazamiento forzado y restricciones a la movilidad, bajo el argumento de prevenir la propagación del contagio. (Alerta Temprana N.º 018-2020, de Inminencia, p. 12)

Según la Unidad Investigativa de Colombia de InSight Crime (2020, 3 de septiembre), muchos grupos en Colombia impusieron sus propias medidas de aislamiento, dejando de lado las ya decretadas por el Gobierno. Desde panfletos imponiendo toques de queda, “cuarentenas”, retenes ilegales, hasta homicidios; los grupos criminales han aprovechado la pandemia para fortalecer su control.

Human Rights Watch registró medidas impuestas por los grupos criminales en al menos once departamentos del país, hecho que les ha permitido posicionarse en las zonas rurales.

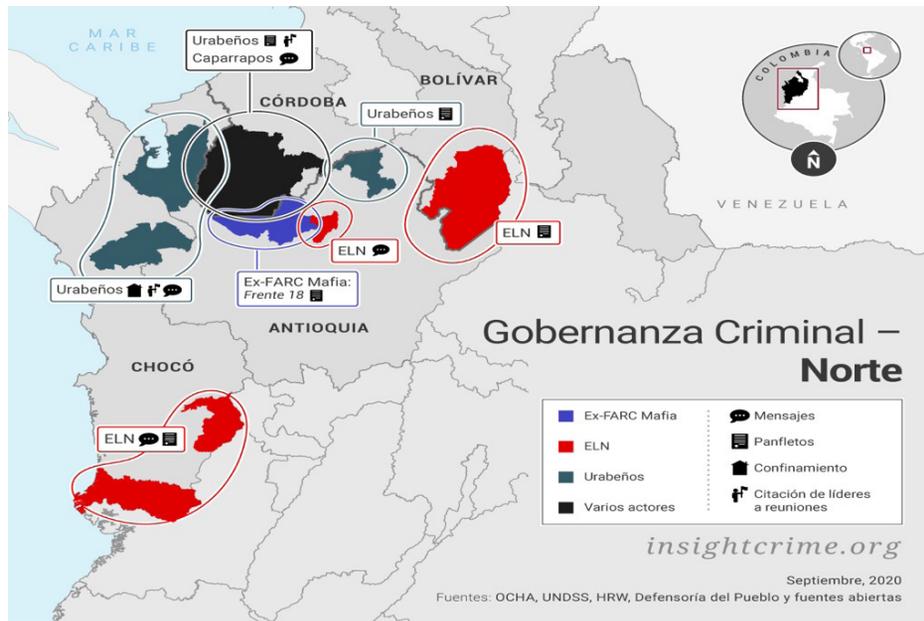
En el Urabá Antioqueño, zona donde históricamente el Clan del Golfo ha hecho presencia, las medidas empezaron temprano. Se observa que

[d]esde abril circuló un mensaje de WhatsApp en los municipios de Turbo, Apartadó, Carepa y Chigorodó, en el que advertían a los habitantes de no salir de sus viviendas a menos que tuvieran una causa justificada. Según el monitoreo de la Oficina de Naciones

Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés) en Colombia, en el municipio de Caucasia circuló un panfleto en el que se amenazaba a la comunidad para cumplir la cuarentena obligatoria. (Unidad Investigativa de Colombia de InSight Crime, 2020, 3 de septiembre, párr. 9)

El Mapa 1 muestra el tipo de acción ejercida por los GAO en el Urabá Antioqueño, en el cual se distribuyeron panfletos, mensajes y citas a líderes sociales.

**Mapa 1.** Gobernanza criminal y control en el marco de la pandemia COVID-19



**Fuente:** Unidad Investigativa de Colombia (2020, 3 de septiembre).

Lo anterior expone aún más la debilidad histórica del Estado colombiano para ejercer presencia y control sobre la población civil. Además, esta situación aumenta los riesgos de las comunidades que han sido históricamente vulnerables. Por ejemplo,

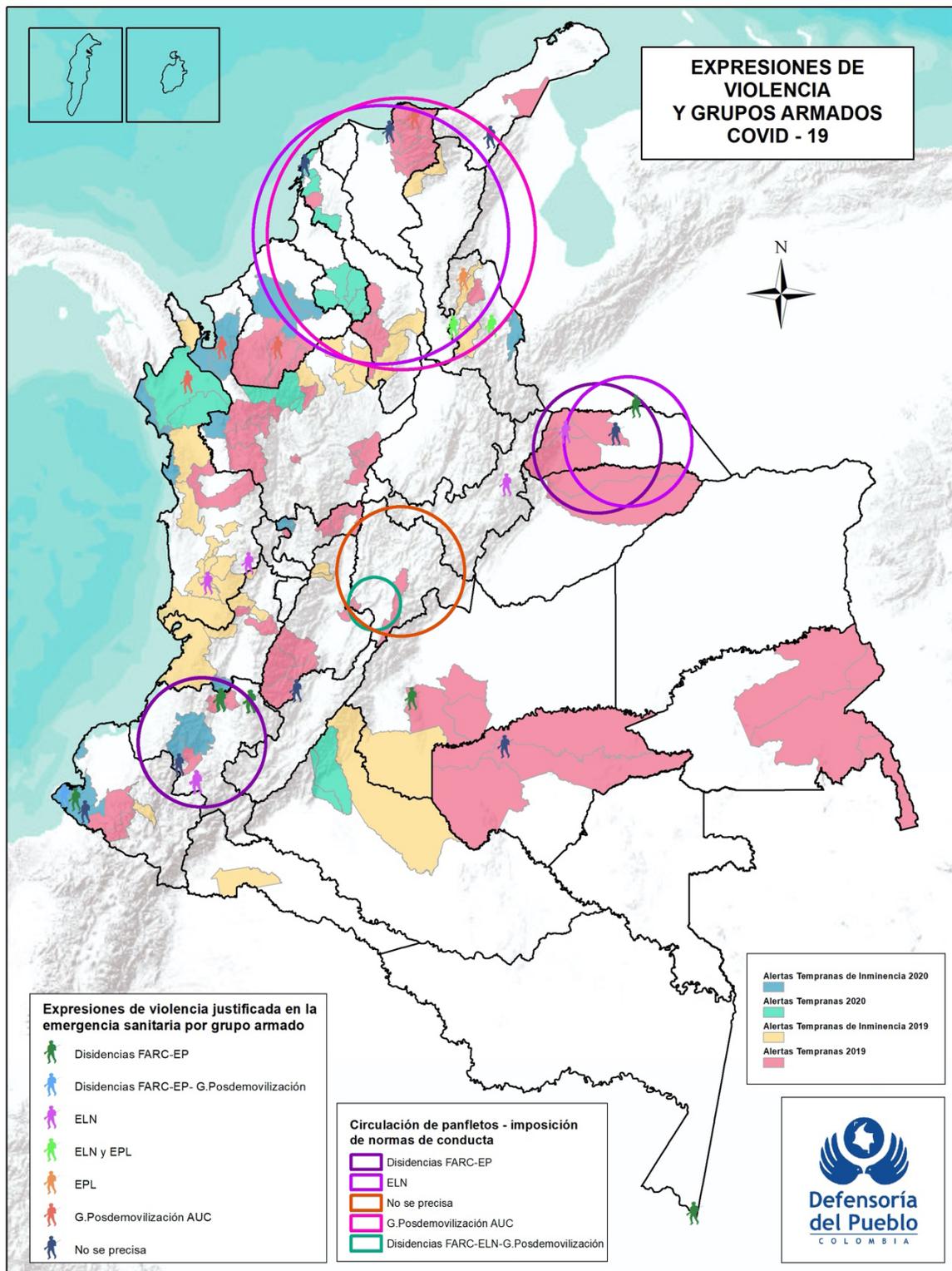
[e]n el marco de los panfletos y comunicados difundidos por facciones disidentes de las FARC-EP y el ELN es común un mensaje imperativo a los gobiernos locales para la atención de la población vulnerable, aduciendo que su presencia permitirá hacer frente a los vacíos del Estado, ubicándose como

protectores de la población civil. (Alerta Temprana N.º 018-2020, de Inminencia, p. 12)

De esta manera, el gran reto histórico que ha tenido el Estado colombiano es consolidar su presencia estatal, que en estas épocas de crisis sanitaria es vital para mitigar y contener la pandemia por el COVID-19.

El Mapa 2 evidencia la concentración de actividades y expresiones de violencia por parte de los GAO durante la emergencia sanitaria por el COVID-19, señaladas por la Defensoría del Pueblo en su Alerta Temprana N.º 018-2020, de Inminencia.

**Mapa 2.** Expresiones de violencia en la emergencia sanitaria por grupo armado



**Fuente:** Alerta Temprana N.º 018-2020, de Inminencia (p. 11).

Por otra parte, como lo señalan Pardo *et al.*, en las cuatro subregiones analizadas (Catatumbo, sur de Córdoba, Bajo Cauca y nordeste antioqueño), la emergencia sanitaria ha propiciado, directa e indirectamente, condiciones para que la violencia armada se mantuviera:

Esto se debe, al menos, a tres factores interrelacionados: primero, la ampliación de la influencia de los grupos armados ilegales; segundo, el reforzamiento de las medidas orientadas a ejercer control social y territorial por parte de esas facciones ilegales, y tercero, el fortalecimiento de los dispositivos de la fuerza pública en el territorio como mecanismo para cumplir la cuarentena y combatir la delincuencia. Esto último es visto por las comunidades como un elemento de riesgo más que como una garantía. (2020, p. 12)

Pese a pese a que se preveía que las acciones de los GAO iban a disminuir, pasó todo lo contrario. Según Pardo *et al.*,

[l]as medidas de cuarentena no han sido obstáculo para que los grupos ilegales mantengan su accionar armado. Esto coincide, además, con algunas cifras que revelan que Antioquia (Cáceres, Ituango y Tarazá) y Norte de Santander, fueron dos de los tres departamentos que, en el primer cuatrimestre de 2020, concentraron el 72% de los combates de la fuerza pública contra los grupos armados organizados, y el 87% de los incidentes con minas antipersonal (MAP), con las que los grupos buscan blindar los cultivos de coca y evitar la erradicación forzada. (p. 12)

Al respecto, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) señaló que en el contexto de la pandemia por COVID-19 se profundizaron las consecuencias humanitarias del conflicto armado y se agudizó la violencia contra la población civil. Ante este escenario, el CICR mostró preocupación por el aumento de homicidios perpetrados contra individuos y grupos de personas protegidos por el derecho internacional humanitario (DIH) y otras normas humanitarias, así como el incremento de otras prácticas violentas que adoptaron para ejercer el control social en los territorios (CICR, 2021, 17 de marzo).

## Acciones adelantadas por las Fuerzas Militares y el rol de la FAC

Las FF. MM. han venido desarrollando capacidades para enfrentar este tipo de amenazas y contribuir con los fines esenciales del Estado. En primer lugar, debido a las capacidades militares y policiales de la fuerza pública, de acuerdo a las necesidades de la sociedad y del Estado dictaminadas a partir del estado de emergencia basado en el Artículo 215 de la Constitución, la fuerza pública cumplió varios roles y realizó varias acciones militares y policiales para mitigar y contener la propagación del COVID-19 en Colombia. Esta ampliación de los roles se debe, en parte, a la concepción de seguridad multidimensional que maneja la fuerza pública, la cual le permite atender y mitigar amenazas de diferente índole, como las que afectan a la salud pública.

Estas medidas abarcan desde la utilización de capacidades de pie de fuerza para controlar y vigilar el cumplimiento de los toques de queda y aislamientos preventivos (voluntarios u obligatorios), hasta acciones de apoyo a la autoridad civil. Las primeras acciones demuestran la primera tarea del uso de la fuerza pública, la cual ha consistido en hacer un control sistemático de las personas que infringen la norma y salen a los sitios públicos de los municipios (Vargas y Rondón, 2020, 20 de abril). Esta situación genera que los roles y funciones de las FF. MM. abarquen concepciones más allá de las tradicionales. Como indican Vargas y Rondón,

[e]sto pone en juego el concepto de seguridad en todos los ámbitos, llegando a tener una resignificación sistemática en los diferentes niveles —movimiento que no solo se ha generado en Colombia, sino que es de carácter global de lo que se entiende por seguridad—. ¿A qué se debe este cambio? La respuesta es el tipo de amenaza que se enfrenta; en el mundo contemporáneo no se había dado una situación en que una pandemia hubiera paralizado a la humanidad en su conjunto y requerido una atención coordinada por parte de las instituciones en un alcance multinivel. Este virus ha significado: por un lado, un riesgo activo por los contagios que se presentan; pero, por otro, una amenaza a la vida humana, al funcionamiento de la sociedad y a la

propia capacidad del Estado. Acá nos enfrentamos a una resignificación de las clásicas amenazas a la seguridad y la defensa —lo que comúnmente se asociaba a amenazas y riesgos de agresión—, que conlleva la necesidad de delimitar a futuro el rol de las instituciones militares y policiales para no caer en la tentación de ‘securitizar’ un tema que involucra, de lejos, esfuerzos mucho más amplios que los de estas instituciones. (2020, 20 de abril, párr. 5)

Sin embargo, las FF. MM. han sido vitales gracias a las capacidades militares que tienen para apoyar a las autoridades civiles. Debido a esas capacidades militares, en el proceso de transformación 2030 de las Fuerzas Militares, en el documento *Plan Estratégico 2030*, se establece como objetivo estratégico

[...] apoyar a las entidades del Estado y a la comunidad empleando las capacidades militares, el cual consiste en presentar un portafolio de servicios que las FF. MM. pueden poner a disposición de la comunidad, a través de un conjunto de procedimientos estandarizados que contribuyan al desarrollo de las comunidades, mediante la construcción de obras para educación, salud e infraestructura de la red vial y saneamiento ambiental, entre otros. (Comando General, Fuerzas Militares de Colombia [CGFM], 2017, p. 15)

Ahora bien, las FF. MM. realizan acciones de apoyo de la defensa a la autoridad civil que se definen como el soporte proporcionado por las FF. MM. y todas las instituciones que integran el sector defensa, como la respuesta a las solicitudes de asistencia de las autoridades civiles nacionales para emergencias domésticas de cualquier índole, como el apoyo a la imposición de la ley y otras actividades con entidades calificadas para situaciones especiales (Ejército Nacional de Colombia, 2017).

Como parte de estas acciones se encuentran las tareas primarias de apoyo a la defensa de la autoridad civil, entre las cuales una consiste en proporcionar apoyo para atender emergencias químicas, biológicas, radiológicas y nucleares (QBRN). Se explica así:

Otra de las capacidades militares que tiene el Ejército consiste en la prevención y atención de desastres de índole QBRN. Adicionalmente, las pandemias

(enfermedades epidémicas que se extienden a muchos países o que atacan a casi todos los individuos de una localidad o región para las cuales las personas tienen poca o ninguna inmunidad, y no hay vacuna disponible inmediatamente) y los brotes de enfermedades infecciosas, que pueden resultar más graves que una gripe contagiosa, se incluyen en estas tareas de ADAC, por lo cual es preciso aclarar que el Ejército puede proporcionar apoyo cuando sea solicitado por las agencias estatales. (Ejército Nacional de Colombia, 2017, p. 5)

De esta manera, las FF. MM. lanzaron la Operación San Roque, que consiste en cuatro líneas de defensa: la primera, la preservación de la fuerza, en la cual se cumplen las medidas sanitarias para garantizar la salud de los militares; la segunda línea es el mantenimiento de las capacidades militares mediante el continuo acuartelamiento y las capacidades propias de la fuerza; la tercera línea está enfocada en continuar con las operaciones contra los GAO y la cuarta línea está enfocada al apoyo de la autoridad civil mediante operaciones humanitarias (Escuela superior de guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia, 2020, 2 de abril). En ese sentido, la Operación San Roque puso a disposición de las autoridades “las capacidades de asistencia y logística para contribuir con el bienestar de las comunidades más necesitadas en todas las regiones del país, en pro del cumplimiento de las medidas pedagógicas y restrictivas ordenadas para mitigar la contingencia” (Cedeño Medina, 2020, p. 10). Esta operación buscó mantener el esfuerzo operacional de las FF. MM., sin perjuicio por las condiciones de la pandemia. “Durante la pandemia, [...] los combates de la fuerza pública no tuvieron variaciones significativas —y, por el contrario, se mantuvieron en un nivel alto—” (Fundación Ideas para la Paz [FIP], 2020, p. 8).

Entre las acciones de la fuerza pública para apoyar a la ciudadanía, en coordinación con el Gobierno Nacional o los gobiernos locales, está la entrega de mercados en todo el territorio nacional. Esto se ha hecho a través de la campaña *Colombia está contigo*, liderada por el Ministerio del Interior, al igual que por medio de las gobernaciones y alcaldías del país. (Ministerio de Defensa Nacional, 2020, 20 de abril, párr. 4)

De esta forma, el Ejército Nacional logró beneficiar a 1 529 354 personas con la entrega de ayudas humanitarias y el suministro de agua potable, entre otras, como se muestra en la Tabla 1.

**Tabla 1.** Actividades humanitarias realizadas por el Ejército Nacional

Actividad	Entrega de ayudas humanitarias	Suministro de agua potable	Entrega de elementos de bioseguridad	Reuniones interinstitucionales	Empleo por actividades	Carpas para aislamiento
Cantidad	105 416 toneladas	59 948 litros	79 345 unidades	522	306	207 unidades
Población beneficiada	494 592	28 347	54 569	864 593	84 973	2 281

**Fuente:** Oficio Radicado N.º 2020237011196443: MDN-COGFM-COEJC-SECEJ-JEMPP-CEDE9-DICMI 38.6.

Respecto a la Armada Nacional, teniendo en cuenta la “Línea de esfuerzo N.º 4. Asistencia a la Autoridad Civil: Atención Humanitaria a la Población”, se beneficiaron 3 835 892 personas en actividades como transporte y entrega de mercados, entrega de agua, perifoneo, entrega de volantes y reuniones interinstitucionales, como se muestra en la Tabla 2.

**Tabla 2.** Línea de esfuerzo N.º 4. Asistencia a la autoridad civil: atención humanitaria a la población por parte de la Armada Nacional

Actividad	Cantidad	Medida	Beneficiados (aprox.)
Transporte y entrega de mercados	710 240	Unidad	2 846 679
Entrega de agua	4 810 874	Litros	96 904
Perifoneo	560,65	Horas	751 226
Entrega de volantes	139 199	Unidad	139 199
Reuniones de coordinación interinstitucional	172	Unidad	1884

**Fuente:** Oficio N.º 20200042240452381/mdn-cogfm.coarc-secar-jona-jacid-dacid.

En cuanto a la FAC, esta institución ajustó sus planes operativos y procedimientos para garantizar el cumplimiento de la misión al tiempo de que se acatara la cuarentena obligatoria iniciada en marzo de 2020. Esto, con el objetivo de preservar la vida de sus integrantes (Revista Aeronáutica, 2020).

Simultáneamente, la FAC ejecutó complejas coordinaciones,

[...] con limitados recursos humanos, financieros y capacidades del poder aéreo para realizar traslados aeromédicos y el transporte de ventiladores e

insumos vitales en los tratamientos médicos, significando para miles de colombianos la fuerza de un país que cubre toda la geografía nacional con operaciones humanitarias. (Revista Aeronáutica, 2020, p. 8)

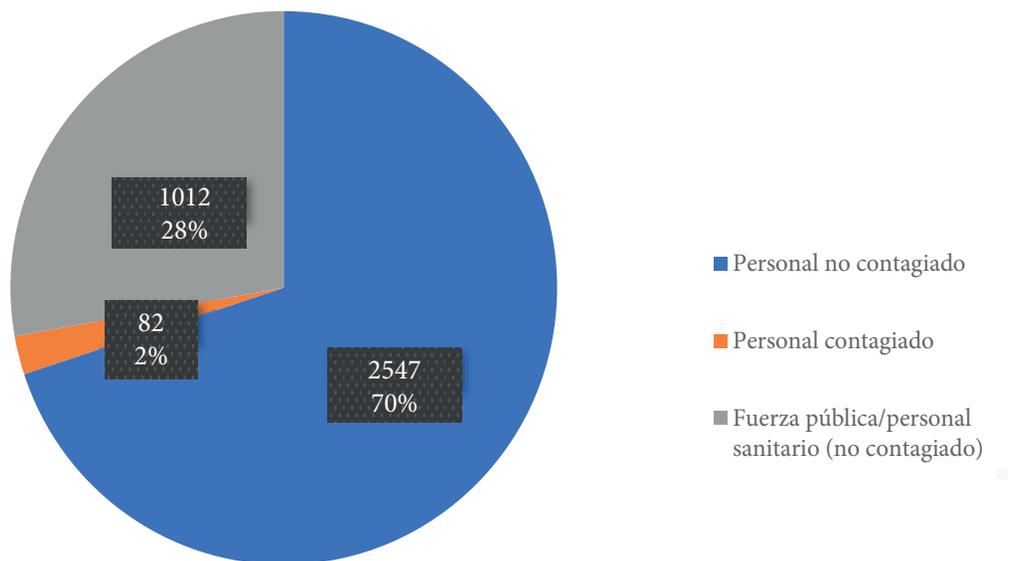
El poder aéreo ha sido una herramienta estratégica, con la cual se ha demostrado que las capacidades aéreas también sirven en contingencias sanitarias.

Gracias a las capacidades aéreas durante el año 2020, se transportaron 3641 personas, de ellas, 2547 han sido personal sanitario de la fuerza pública no

contagiados, que corresponden a un 70% del personal, como se puede apreciar en la Gráfica 1. Así mismo, 82 pacientes con síntomas de COVID-19 han sido transportados, lo que equivale al 2% de

personas transportadas, y 1012 personal sanitario para responder a la situación de emergencia, correspondiente al 28% de personas transportadas. En total, se realizaron 1413:08 horas de vuelo.

**Gráfica 1.** Transporte aéreo de personal

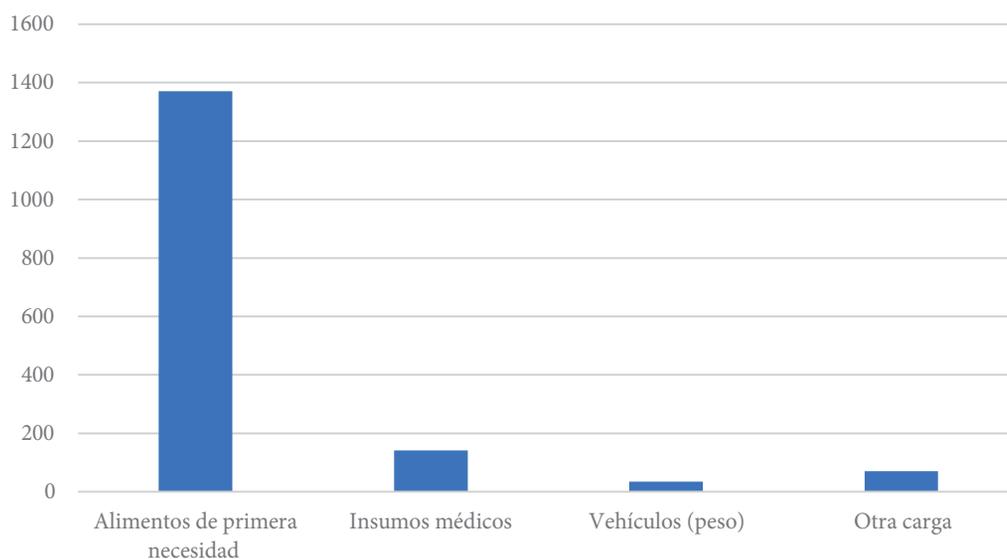


**Fuente:** elaboración propia con base en información FAC (2020, 7 de diciembre).

Así mismo, como se observa en la Gráfica 2, se han transportado 1618,14 toneladas de ayuda humanitaria, entre las cuales 1370,02 toneladas

corresponden a alimentos de primera necesidad a lo que se suman las 141,78 toneladas de insumos médicos (FAC, 2020, 7 de diciembre).

**Gráfica 2.** Transporte de carga (en toneladas)



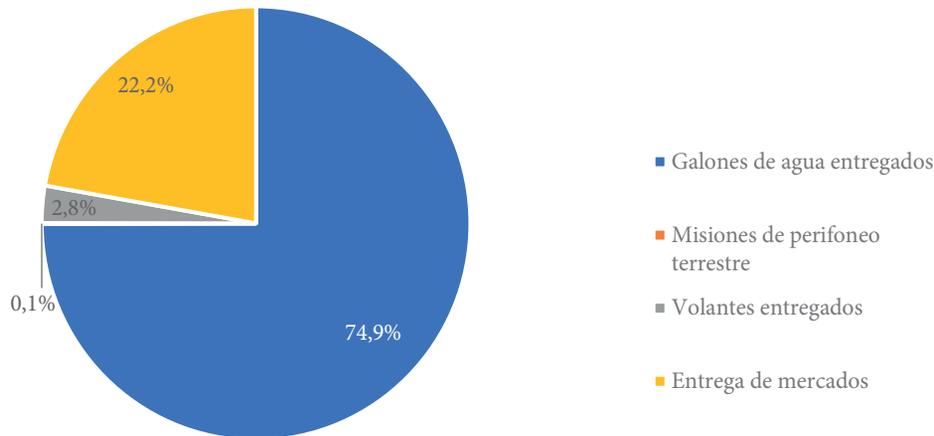
**Fuente:** elaboración propia con base en información de FAC (2020, 7 de diciembre).

Estos datos permiten evidenciar que la FAC ha jugado un rol importante durante la emergencia sanitaria causada por la pandemia del COVID-19 para transportar personas, ayuda humanitaria, realizar evacuaciones y realizar traslados aeromédicos. Además, en el marco de la acción integral se han realizado operaciones para apoyar a la población civil, así como a las autoridades civiles. De esta manera, es posible evidenciar que también se ha contribuido con el desarrollo del país en el marco de una crisis sanitaria sin precedentes en el mundo. Estas cifras

permiten entender la magnitud de la capacidad aérea que tiene la FAC en contingencias sanitarias.

Por otra parte, el Departamento Estratégico de Acción Integral ha entregado mercados a la población, galones de agua, kits médicos, kits escolares y tapabocas, con lo cual se han beneficiado 2 242 106 de personas aproximadamente. Lo anterior demuestra el impacto que generaron las operaciones de acción integral. La Gráfica 3 muestra el desglose de las acciones realizadas por el Departamento Estratégico de Acción Integral.

**Gráfica 3.** Acciones realizadas por el Departamento Estratégico de Acción Integral de la Fuerza Aérea Colombiana



**Fuente:** FAC (2020, 7 de diciembre).

Ahora bien, teniendo en cuenta las capacidades aéreas de la FAC, se realizaron misiones de alta complejidad, como fue el vuelo de repatriación de ciudadanos colombianos en Wuhan, China. Esta operación fue efectuada por el escuadrón KC-767 Júpiter. Como lo señala el coronel Eduardo Restrepo “Mapache”,

[e]l planeamiento de Regreso a Casa incluyó multiplicidad de imprevistos, por eso teníamos que trabajar para mitigarlos y/o administrarlos de la mejor manera. Podían ser de la aeronave; logísticos, soporte en tierra en los diferentes aeropuertos donde debíamos operar; de transporte de los pasajeros a recoger para cumplir con los tiempos y exigencias del gobierno en China, de la tripulación en Corea del Sur o un imprevisto de salud en algunos de los integrantes de la misión. (Restrepo Galeano, 2020, p. 13)

Según el general Ramsés Rueda, comandante de la FAC, la aeronave se configuró especialmente para ser autosuficiente, con estándares básicos vitales como alimentos, agua, salud y bioseguridad (Rueda, 2020).

Quizá esta ha sido una de las operaciones más complejas que ha realizado la FAC, no solo por la distancia que se debía volar, sino por los riesgos biológicos que se corrían si las contingencias y protocolos no se preparaban adecuadamente. Como bien es conocido por la opinión pública, esta misión fue un total éxito por la repatriación de los trece colombianos y por el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad que permitieron minimizar y mitigar los riesgos.

Así mismo, por primera vez el helicóptero Black Hawk UH-60 Ángel evacuó a cuatro

soldados del Ejército Nacional, con posibles síntomas de COVID-19. El 10 de junio de 2020 el Centro de Comando y Control recibió el requerimiento de misión DELTA2, que corresponde a la evacuación aeromédica. Se reportó que

[e]l Ángel, con su versatilidad, una vez más logró aterrizar y empezó el desembarco del personal sanitario que llevaba consigo la cápsula de aislamiento. El proceso de alistamiento de los pacientes se dio en condiciones extremas, tomando signos vitales, evaluando su estado ingresando a la aeronave; el helicóptero procedió a Quibdó para entregar al soldado bajo todas las normas de bioseguridad establecidas a los servicios médicos ubicados en la Brigada N.º 15 del Ejército Nacional. Fue necesario repetir a maniobra tres veces.

Esta primera evacuación aeromédica de pacientes con coronavirus en helicóptero fue una gran experiencia con resultados satisfactorios por el alistamiento y toda la adecuación que hicimos para ajustarnos a este tipo de misiones exigentes, debido al riesgo de contagio, las altas temperaturas, los equipos de protección y las condiciones de la zona. (Moreno Murcia, 2020, p. 47)

Lo anterior demuestra el papel relevante que ha tenido la FAC en el marco de la pandemia del COVID-19. Gracias a sus capacidades aéreas, se ha apoyado a la población civil y a diferentes entidades, así como al personal sanitario.

Como resultado de la emergencia sanitaria y de la poca capacidad de respuesta del sistema de salud, entre las prioridades de la FAC estuvo el transporte de 114 toneladas de insumos médicos representados en ventiladores mecánicos, unidades de cuidados intensivos, pruebas de COVID-19, medicamentos y elementos de bioseguridad para el personal sanitario con destino a los departamentos de Atlántico, Amazonas, Guainía, Guaviare, La Guajira, Nariño, Vichada y San Andrés, entre otros (Cedeño Medina, 2020).

[...] Sumado a esto, en la lucha contrarreloj por salvar vidas en medio de la pandemia, la Fuerza Aérea Colombiana, en coordinación con el Centro Nacional de Recuperación de Personal (CNRP) adaptó sus aeronaves y capacitó al personal médico siguiendo

estrictos protocolos de bioseguridad, para realizar el traslado de 66 pacientes contagiados con COVID-19 desde zonas muy alejadas hasta la capital del país, quienes requerían atención especializada en centros hospitalarios. (Cedeño Medina, 2020, p. 20)

Así mismo, cuando el pico de contagios alcanzó al departamento del Amazonas, la FAC transportó ventiladores mecánicos, medicamentos, alimentos, epidemiólogos y trabajadores imprescindibles a Leticia para afrontar la crítica situación que vivió el departamento. Según el general Ramsés Rueda (2020), “la innovación partió de un amplio esfuerzo institucional que ayudó a superar la presión ejercida sobre la limitada red local de hospitales tras el brote, como en el caso de Leticia, a mayo de 2020” (p. 187).

En ese sentido, la FAC ha demostrado su capacidad de adaptación operacional, con las misiones ejecutadas, como la misión Regreso a Casa realizada para repatriar a los ciudadanos colombianos en Wuhan. Igualmente, gracias a su capacidad de evacuaciones y traslados aeromédicos, la institución logró transportar pacientes que se encontraban en lugares apartados durante el 2020. De esta manera, es posible evidenciar el impacto que ha tenido la FAC en esta emergencia sanitaria, en la cual, gracias a sus capacidades operacionales, ha logrado transportar ayuda humanitaria para mitigar los efectos de la crisis. En estos momentos, es relevante la acción de la FAC, ya que el poder aéreo se configura como una herramienta fundamental que tiene el Estado colombiano en épocas de emergencia.

## Conclusiones

La crisis del COVID-19 produjo efectos en la seguridad y defensa nacional de Colombia, por ejemplo, en las fronteras se ha desplegado un plan operacional para aumentar el pie de fuerza y generar mayores controles. Las fronteras como aquellas de Venezuela y de Ecuador son las que representan un mayor riesgo. En el caso de Venezuela, un riesgo que se mantiene es la migración irregular de venezolanos por el deterioro de las condiciones socioeconómicas en Venezuela que ya se venía

presentando. Ahora bien, inicialmente por el aumento de los casos en Colombia, muchos venezolanos decidieron retornar a su país. Sin embargo, esta situación cambió en el segundo semestre del año 2020, cuando las dinámicas de migración cambiaron y los migrantes venezolanos decidieron volver a migrar a Colombia.

En el caso de Ecuador, el aumento de casos del COVID-19 en los meses de marzo y abril del 2020 generó una situación riesgosa en la frontera, en donde las FF. MM. realizaron controles en los pasos fronterizos legales e ilegales.

Ahora bien, la Defensoría del Pueblo alertó sobre los riesgos que generaron los GAO en departamentos como Cauca, Norte de Santander y Nariño, entre otros, a poblaciones históricamente vulnerables. Así mismo, se evidencia la poca capacidad institucional del Estado para proveer servicios públicos como el agua y la salud en algunas regiones, los cuales son necesarios en esta crisis. También, según lo alertado por la Defensoría del Pueblo y por centros de pensamiento como la Fundación Ideas para la Paz e InSight Crime, en algunas regiones, como el Urabá Antioqueño, el Catatumbo, el suroccidente, entre otras, los GAO han ejercido controles sobre la población para que acate medidas de prevención, contención y mitigación del COVID-19. Estos controles van desde la imposición de toques de queda, hasta la circulación de mensajes y panfletos, entre otros. Algunos expertos consideran que este fenómeno se configura como una especie de gobernanza criminal.

En ese sentido, el Estado tiene una deuda histórica y un gran reto no solo consolidando y mejorando la seguridad en las regiones, sino generando una presencia articulada de todas sus instituciones, para que se provean los servicios públicos básicos a la población y se evite que dinámicas como la gobernanza criminal se presenten en las regiones.

Dada la naturaleza de la fuerza pública, con sus capacidades militares y policiales, estas han sido vitales para apoyar a las autoridades civiles en los esfuerzos de contención y mitigación ante la propagación del COVID-19. En el caso particular de la FAC, esta ha tenido un rol determinante por sus capacidades aéreas, que han permitido la evacuación y los traslados aeromédicos de pacientes

contagiados, adaptando sus capacidades y sobre todo sus aeronaves para evacuar a pacientes en territorios donde la capacidad sanitaria es deficiente. Así mismo, el transporte de insumos médicos, de personal y de carga de ayuda humanitaria ha sido fundamental para apoyar a la población en una crisis sanitaria como la generada por el COVID-19 y para contribuir al desarrollo de los territorios.

En conclusión, la FAC ha demostrado su capacidad de adaptación operacional. De esta manera, es posible evidenciar el impacto que ha tenido la FAC en esta emergencia sanitaria, en la cual, gracias a sus capacidades operacionales, ha logrado transportar, evacuar y apoyar a las autoridades civiles, para mitigar los efectos de la crisis. En estos momentos críticos, la acción de la FAC es relevante, ya que el poder aéreo se configura como una herramienta fundamental que tiene el Estado colombiano en épocas de emergencia.

## Referencias

- Alerta Temprana N.º 018-2020, de Inminencia. Defensoría del Pueblo, Colombia. (30 de abril de 2020). <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/05/AT-Nº-018-2020-NACIONAL.pdf>
- Asman, P. (2020, 31 de marzo). Implicaciones del coronavirus para la gobernanza criminal en América Latina. *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/coronavirus-gobernanza-criminal-america-latina/>
- Astudillo, W. (2020, 1 de abril). Reflexiones sobre la seguridad multidimensional y la respuesta de los Estados ante la pandemia de COVID-19. *Think thank del Ejército del Perú*. <https://ceeep.mil.pe/2020/04/01/reflexiones-sobre-la-seguridad-multidimensional-y-la-respuesta-de-los-estados-ante-la-pandemia-de-covid-19/>
- Azula, S. (2018). *¿Cuándo gobiernan los criminales? Un análisis comparado del clan del golfo y el cartel de los zetas* [Tesis de pregrado, Universidad del Rosario]. <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/14357>
- Bonilla, J. (2011). El análisis de coyuntura, un acercamiento metodológico. *CRITERIOS - Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional*, 4(2), 101-120. <https://doi.org/10.21500/20115733.1960>
- Cedeño Medina, N. G. (2020). Operación San Roque. *Revista Aeronáutica*, (229), 16-17. [https://issuu.com/revistafuerzaaerea/docs/edici\\_n\\_299\\_revista\\_aeron\\_utica\\_opt](https://issuu.com/revistafuerzaaerea/docs/edici_n_299_revista_aeron_utica_opt)
- Comando General, Fuerzas Militares de Colombia (CGFM). (2017). *Plan estratégico militar, PEM 2030*. [https://issuu.com/revistafuerzaaerea/docs/edici\\_n\\_299\\_revista\\_aeron\\_utica\\_opt](https://issuu.com/revistafuerzaaerea/docs/edici_n_299_revista_aeron_utica_opt)

- com/fuerzasmilitaresdecolombia/docs/plan\_estrategico\_militar\_2030\_esp
- Comité Internacional de la Cruz Roja, CICR. (2021, 17 de marzo). *El conflicto armado en Colombia: un dolor que no se va*. <https://www.icrc.org/es/colombia-conflicto-armado-DIH-balance-humanitario>
- Davies, S. (s.f.). National Security and Pandemics. *United Nations*. <https://www.un.org/en/chronicle/article/national-security-and-pandemics>
- Defensoría del Pueblo, Colombia. (2017). *Informe defensorial sobre las zonas de frontera*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10953.pdf>
- Defensoría del Pueblo, Colombia. (2020, 27 de abril). “Por la vida y la salud de todos los colombianos, debemos respetar el principio de humanidad”: Defensor del Pueblo. <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/9319/“Por-la-vida-y-la-salud-de-todos-los-colombianos-debemos-respetar-el-principio-de-humanidad”-Defensor-del-Pueblo-Defensor%C3%ADa-conflicto-armado-Negret-Cauca.htm>
- Ejército Nacional de Colombia. (2017). *Manual fundamental del ejército MFE 3-28 apoyo de la defensa a la autoridad civil público*. [https://www.dicoe.mil.co/recurso\\_user/doc\\_contenido\\_pagina\\_web/800130633\\_4/458767/mfe\\_3\\_28\\_apoyo\\_de\\_la\\_defensa\\_a\\_la\\_autoridad\\_civil.pdf](https://www.dicoe.mil.co/recurso_user/doc_contenido_pagina_web/800130633_4/458767/mfe_3_28_apoyo_de_la_defensa_a_la_autoridad_civil.pdf)
- Enemark, C. (2009). Is Pandemic Flu a Security Threat? *Survival*, 51(1), 191-214. <https://doi.org/10.1080/00396330902749798>
- Escuela superior de guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. (2020, 2 de abril). *El comandante general de las FF. MM. habla de la Operación San Roque*. <https://esdegue.edu.co/es/el-comandante-general-de-las-ffmm-habla-de-la-operacion-san-roque>
- FAC. (2020). Oficio FAC-2020-001407-CR. Informe de Gestión mitigación COVID- 19.
- FAC. (2020, 7 de diciembre). Infografía estadística operacional. *Comando de Operaciones Aéreas, Fuerza Aérea Colombiana*.
- Fuerzas Militares de Colombia. (2013). *Manual de Doctrina Básica Aérea y Espacial (MABDA)*. [https://www.fac.mil.co/sites/default/files/linktransparencia/Planeacion/Manuales/fac-0-e\\_mabda\\_2013.pdf](https://www.fac.mil.co/sites/default/files/linktransparencia/Planeacion/Manuales/fac-0-e_mabda_2013.pdf)
- Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2020). *Dinámicas de la confrontación armada y su impacto humanitario y ambiental. Tendencias en la pandemia. Enero a abril de 2020*. [https://ideaspaz.org/media/website/FIP\\_SFC\\_DINAMICAS.pdf](https://ideaspaz.org/media/website/FIP_SFC_DINAMICAS.pdf)
- Funcionarios. (2018). Alcaldía de Leticia y la Personería Municipal de Puerto Nariño. Entrevistados por: Grupo de Investigación “Análisis en Contexto”.
- Garzón, J., Cuesta, I., Prada, T., Riveros, C., Tobo, S., Zarate, L. y Durán, A. (2020). *Impactos y riesgos del COVID-19 en la paz y las dinámicas del conflicto*. Fundación Ideas para la Paz (FIP). [https://ideaspaz.org/media/website/FIP\\_COVID19\\_web\\_FINAL\\_V3.pdf](https://ideaspaz.org/media/website/FIP_COVID19_web_FINAL_V3.pdf)
- Global Preparedness Monitoring Board (GPMB). (2020). *Un mundo desorganizado: Junta de Vigilancia Mundial de la Preparación informe anual 2020*. <https://www.gpmb.org/es/annual-reports/m/item/2020-a-world-in-disorder>
- Instituto Nacional de Salud (INS). (2021). *COVID-19 en Colombia*. <https://www.ins.gov.co/Noticias/paginas/coronavirus.aspx>
- Johns Hopkins University and Center. (s.f.). *COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU)*. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
- “La guerra en Colombia”. (2020, 30 de marzo). La guerra en Colombia no se detiene, a pesar del coronavirus. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/la-guerra-en-colombia-no-se-detiene- pesar-del-coronavirus-articulo-911860>
- Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. (6 de octubre de 2000). Congreso de la República de Colombia.
- Migración. (2020, 18 de diciembre). Radiografía Venezolanos en Colombia corte a 30 de octubre de 2020. *Migración, Ministerio de Relaciones Exteriores*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/radiografia-venezolanos-en-colombia-corte-a-30-de-octubre-de-2020>
- Millán, A. (2020, 8 de mayo). Coronavirus en la Amazonía: el peligro de que el río Amazonas se convierta en la gran ruta de contagio del COVID-19 en Sudamérica. *BBC News*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52578619>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Política de Seguridad y Defensa Nacional para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica\\_defensa\\_deguridad2019.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf)
- Ministerio de Defensa Nacional. (2020, 16 de abril). *Comisión Segunda - Ministerio de Defensa Nacional - Abril 16 del 2020* [Video]. Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=QxQr0rO22Q0&t=5606s>

- Ministerio de Defensa Nacional. (2020, 20 de abril). *Sector Defensa sigue incrementando esfuerzos para apoyar a los colombianos durante emergencia por el COVID-19*. <https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido/noticiamdn?idXml=706ae85a-8a65-3810-16bc-dfc3e3dc488&date=20032020>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2020, 22 de abril). *Debate de Control Político Comisión Primera de la Cámara de Representantes* [Video]. Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=61jatA2b2fE>
- Moreno Murcia, D. A. (2020). Ángel, guardián de la vida en la emergencia. *Revista Aeronáutica*, (229), 46-47. [https://issuu.com/revistafuerzaaerea/docs/edici\\_n\\_299\\_revista\\_aeron\\_utilica\\_opt](https://issuu.com/revistafuerzaaerea/docs/edici_n_299_revista_aeron_utilica_opt)
- Mosk, M. (2020, 5 de abril). George W. Bush in 2005: 'If we wait for a pandemic to appear, it will be too late to prepare'. *ABC NEWS*. <https://abcnews.go.com/Politics/george-bush-2005-wait-pandemic-late-prepare/story?id=69979013>
- Oficio N.º 20200042240452381/MDN-COGFM.COARC-SE-CAR-JONA-JACID-DACID. (20 de noviembre de 2020). Armada Nacional de Colombia.
- Oficio Radicado N.º 2020237011196443: MDN-COGFM-COE-JC-SECEJ-JEMPP-CEDE9-DICMI 38.6. (9 de noviembre de 2020). Departamento de Acción Integral. Ejército Nacional de Colombia.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2003, 28 de octubre). *Declaración sobre seguridad en las Américas* [Conferencia]. [https://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencia/DeclaracionMexico\\_Seguridad.pdf](https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf)
- Pardo, D., Urbina, D., Arroyo, S., Forero, J. y Arrieta, S. (2020). *Los impactos del COVID-19 en la seguridad y la implementación del Acuerdo de Paz. Los casos de Catatumbo, sur de Córdoba, Bajo Cauca y nordeste antioqueño*. Fundación Ideas para la Paz (FIP). [https://ideaspaz.org/media/website/FIP\\_CapitolioTerritorio\\_Vol5\\_ImpactoSeguridadCovid\\_Final.pdf](https://ideaspaz.org/media/website/FIP_CapitolioTerritorio_Vol5_ImpactoSeguridadCovid_Final.pdf)
- Presidency of the United States of America. (2017). 2017 National Security Strategy of the United States of America. <https://ge.usembassy.gov/2017-national-security-strategy-united-states-america-president/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994*. Fondo de Cultura Económica.
- Radio Nacional. (2020). *Más de 700 migrantes ecuatorianos son atendidos en Ipiales ante COVID-19*.
- Restrepo Galeano, E. (2020). La vuelta al mundo, misión Regreso a Casa. *Revista Aeronáutica*, (229), 12-13. [https://issuu.com/revistafuerzaaerea/docs/edici\\_n\\_299\\_revista\\_aeron\\_utilica\\_opt](https://issuu.com/revistafuerzaaerea/docs/edici_n_299_revista_aeron_utilica_opt)
- Revista Aeronáutica. (2020). La Fuerza de una Nación. *Revista Aeronáutica*, (229), 8-9. [https://issuu.com/revistafuerzaaerea/docs/edici\\_n\\_299\\_revista\\_aeron\\_utilica\\_opt](https://issuu.com/revistafuerzaaerea/docs/edici_n_299_revista_aeron_utilica_opt)
- Rueda, R. (2020). The Colombian Air Force as an Instrument of Power to Confront the Pandemic. *The Journal of the Americas*, (3). [https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/JOTA/Journals/Volume%202%20Issue%203/Rueda\\_eng.pdf](https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/JOTA/Journals/Volume%202%20Issue%203/Rueda_eng.pdf)
- Sampo, C. (2020, 9 de diciembre). Aproximación al concepto de gobernanza criminal. [Conferencia]. *III Foro de tráfico ilícito y redes criminales sobre "Los actores implicados en la gobernanza criminal en el área andina" (on line)*.
- Sánchez Flores, F. A. (2019). Fundamentos epistémicos de la investigación cualitativa y cuantitativa: consensos y disensos. *Revista Digital de Investigación en Docencia Universitaria*, 13(1), 102-122. <https://doi.org/10.19083/ridu.2019.644>
- Santos-Barón, M. A. (2020). Dinámicas territoriales de seguridad en La Guajira, el Amazonas y el Vichada (2017-2020). *Estudios en Seguridad y Defensa*, 15(29), 95-127. <https://doi.org/10.25062/1900-8325.245>
- "Según la ONU". (2021, 15 de enero). Según la ONU, la pandemia redujo la migración mundial en un 30%. *Revista Semana*. <https://www.semana.com/mundo/articulo/segun-la-onu-la-pandemia-redujo-la-migracion-mundial-en-un-30/202129/>
- Unidad de datos El Tiempo. (2020, 13 de mayo). Amazonas, el de más casos de coronavirus por cada 10 mil habitantes. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/datos/coronavirus-en-amazonas-cifras-de-contagio-y-muertes-por-covid-19-en-leticia-494374>
- Unidad Investigativa de Colombia. (2020, 3 de septiembre). Gobernanza criminal: una oportunidad en cuarentena para los grupos armados en Colombia. *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/gobernanza-criminal-oportunidad-cuarentena-grupos-armados-colombia/>
- Uruguay, Ministerio de Defensa. (2013). *Conceptos de seguridad y defensa de los países iberoamericanos: desde la óptica de sus colegios de defensa*. Centro de Altos Estudios Nacionales (Colegio de Defensa del Uruguay).
- Vargas, A. y Rondón, F. (2020, 20 de abril). El concepto de seguridad y las tareas de la Fuerza Pública frente al COVID-19 en Colombia. *Revista Sur*. <https://www.sur.org.co/el-concepto-de-seguridad-y-las-tareas-de-la-fuerza-publica-frente-al-covid-19-en-colombia/>