

El despliegue militar en el territorio nacional con ocasión de la pandemia por Covid-19: las tareas de apoyo de la defensa a la autoridad civil

The military deployment in the national territory on the occasion of the COVID-19 pandemic: defense support duties to the civil authority

Cómo citar este artículo en APA:

Mazo, J. C. y Gómez, O. (2021). El despliegue militar en el territorio nacional con ocasión de la pandemia por covid-19: las tareas de apoyo de la defensa a la autoridad civil. *Analecta Política*, 11(20), 152-171. doi: <http://dx.doi.org/10.18566/apolit.v11n20.a8>

Fecha de recepción:

14.07.2020

Fecha de aceptación:

20.07.2021

JUAN CAMILO MAZO ARBOLEDA 

Abogado Especialista en Derecho Administrativo
Teniente Coronel del Ejército Nacional de Colombia.
Correo electrónico cmazo02@hotmail.com

OMAR GÓMEZ PARRADO 

Abogado Magister en Historia
Teniente Coronel del Ejército Nacional de Colombia.
Correo electrónico leogompa@hotmail.com





Resumen

El Ejército Nacional de Colombia, en desarrollo de operaciones militares, tiene como premisa apoyar la autoridad civil en el ejercicio de gobierno; por tal razón, es inminente la necesidad de destacar las tareas de apoyo a la defensa de la autoridad civil (ADAC) como acción militar inherente a la misión constitucional impuesta. En tal sentido, las autoridades territoriales en todos los niveles deben hacer uso de esta herramienta legítima que le otorgan la Constitución y las leyes para el mantenimiento del orden público, el cual se fundamenta en la coordinación y sincronización en una unidad de esfuerzo para lograr un fin común, que, en este caso, es la contención de la pandemia por covid-19. El uso de las fuerzas militares no es exclusivo del estado de guerra o conmoción interior; en consonancia, es multiplicador de capacidades en cualquier estado de emergencia decretado legítimamente por el Ejecutivo, tal es el caso de la situación actual en que el rol de las fuerzas militares contribuye de manera significativa en la disciplina social que se requiere en medio de las medidas sanitarias del distanciamiento.

Palabras clave: apoyo de la defensa a la autoridad civil, doctrina militar, operaciones militares, poder de policía, estado de emergencia.

Abstrac

The Colombian National Army has the premise of supporting the civil authority in the exercise of government as part of its military operations. Therefore, it is imminent to highlight the support duties to the defense of the civil authority (ADAC) as a military action inherent to the constitutional mission imposed. In this sense, the territorial authorities must make use of this legitimate tool granted by the Constitution and the laws at all levels for the maintenance of public order. Such tool has been coordinated and synchronized in a unity of effort to achieve a common goal, which, in this case, is the containment of the COVID-19 pandemic. The use of military forces is not exclusive to the state of war or internal disturbance; accordingly, it is a multiplier of capacities in any state of emergency legitimately decreed by the Executive, such is the case of the current situation in which the role of the military forces contributes significantly to the social discipline that is required in the midst of the measures of sanitary distancing.

Keywords: defense support to civil authority, military doctrine, military operations, police power, state of emergency.

Introducción

Las fuerzas militares, en especial el Ejército Nacional como parte del dominio terrestre, han desempeñado un papel en medio de la pandemia mediando la solicitud de la autoridad civil territorial que invoca el apoyo de la institución militar para el control social. Así es como es menester destacar el concepto y la comprensión de las tareas de apoyo de la defensa a la autoridad civil (ADAC) en el desarrollo propio de las operaciones terrestres unificadas (OTU), consignadas en el manual fundamental del Ejército MFE 3.0 Operaciones (Ejército Nacional de Colombia, 2019c). Es menester que, en medio del ejercicio de gobierno, se pueda extender el conocimiento de herramientas y tareas militares, que muchas veces quedan solo incluidas y estudiadas por la sociedad militar y son excluidas por la comunidad en general, y de tal manera ocluye la posibilidad de una correcta sincronización del poder militar y la autoridad civil para el beneficio de la comunidad en general.

El objeto principal de este artículo es confirmar que el poder militar no es prescindible en tiempo de pandemia, y que este hace parte de los poderes del Estado disponibles para conjurar una crisis o una emergencia nacional sin importar su naturaleza fáctica, dado que los elementos constitutivos del poder militar son la representación misma de la capacidad del Estado para otorgar una respuesta rápida y efectiva. Con tal posición, es necesario esbozar los argumentos basados en tres premisas: la primera, el estado de emergencia es una causa legítima para el uso de la fuerza; la segunda, las tareas de apoyo de la ADAC es un ejercicio inherente de la acción militar, lo que amerita el estudio de su concepto doctrinal e histórico; la tercera, la colaboración armónica entre la autoridad territorial civil y la autoridad militar es un mandato constitucional.

En consecuencia, la doctrina militar como fuente del derecho militar operacional se erige como una herramienta de gobierno que permite la acción unificada en la materialización de los fines del Estado; en este sentido, no es adecuado que se excluya tal articulación en momentos en los que se llama a la unidad nacional como instrumento de evolución social, sanitaria y económica de la nación.

La causa legítima de usar la fuerza en medio del estado de emergencia

El estado de emergencia, promulgado por el Decreto 417 de 2020 es motivado por la presencia de la pandemia presentándose como una fórmula efectiva para conjurar la crisis de salud pública que enfrenta el mundo, de la cual Colombia no es ajena. La pandemia conocida como covid-19 fue promulgada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11 de marzo de 2020, producto de una serie de brotes en Wuhan, China, y la consiguiente aparición de estos en otras latitudes del mundo (OMS, 2020c). Tres meses después, la enfermedad epidémica ha atacado alrededor del mundo a 10 millones de personas, causado 500 000 muertes (Ministerio de Salud y Protección Social [MinSalud], 2020) y afectado la economía y la estabilidad social global.

El estado de emergencia es una medida invocada bajo el poder y la función de policía, entendida esta “como toda actividad de servicio que presta el Estado, por vía de la administración, con la finalidad de asegurar las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades en general y procurar la convivencia pacífica” (Torres, 1995, p. 27). El estado de emergencia permite canalizar los poderes y las funciones de policía hacia un mismo fin, traducido como la unidad de esfuerzo en la doctrina militar Damasco, la cual es definida como una doctrina renovada que ofrece las herramientas intelectuales fundamentales para los comandantes, estados mayores y todos los integrantes de la institución, con el fin de que puedan articular el actuar militar con la función pública en general, y reforzar pilares tan importantes como la acción unificada.

Colombia estima una proyección de infección del 34,2 % de la población (Decreto 417 de 2020), lo cual implica que se deban tomar las medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria que podría presentarse en escenarios masivos de contaminación, motivo por el cual la declaratoria de emergencia legitima la articulación de todos los elementos del poder nacional para un solo fin, del cual no se escapa el empleo de las fuerzas militares, en especial del Ejército Nacional, para coadyuvar al control social que se requiere como medida preventiva para contener la expansión del virus. Si bien es cierto que alrededor del mundo existe un sinnúmero de investigaciones biológicas y médicas para una posible vacuna, esta por el momento es ausente, por tal motivo el distanciamiento social decretado por el Gobierno Nacional (el Decreto 457 de 2020 ordena el aislamiento obligatorio por primera vez durante la pandemia en Colombia, medida que ha sido ampliada cuatro veces más mediante el Decreto 531 de 2020, el Decreto 593 de 2020, el

Decreto 636 de 2020 y el Decreto 749 de 2020) es la medida preventiva más efectiva por el momento, en la cual concurre la disciplina social, el autocuidado, restricciones a la movilidad y la adopción de medidas restrictivas de ciertas actividades económicas, que juntas necesitan un actuar sincronizado de todas las autoridades del orden nacional y local, y permitir la supervisión, el acatamiento y el control de las medidas adoptadas.

Restringir derechos fundamentales termina siendo el núcleo esencial de todo estado de emergencia social, económico o ecológico, dado que se comienza con la ponderación de derechos superiores (Dworkin, 1989) como la vida, la salud pública y la integridad física de la sociedad, sobre otros tipos de derechos de menor orden. Este esquema ponderativo permite que el actuar de la fuerza militar sea efectivo para tal fin, que, sin hacer uso de la fuerza letal, permita la conducción y la asistencia militar a la autoridad de policía encauzando de tal manera la disciplina social.

Al decretar un estado de emergencia, sometido a una situación de carácter general en todo el territorio nacional, suscita la necesidad de controlar el orden público interno, el cual está en cabeza del presidente de la república (Ley 418 de 1997), ostentando durante el estado de emergencia el máximo poder de policía que por naturaleza radica en el legislativo y que por motivaciones excepcionales está bajo la competencia del Ejecutivo, promovido por un ambiente que perturbe la estabilidad de las instituciones y la seguridad del Estado, como bien se expresa en los artículos 215, 212 y 213 de la Constitución Política de Colombia (1991).

Estos escenarios son descritos en el MFE 1.0 (Ejército Nacional de Colombia, 2019a), como un ambiente volátil, incierto, complejo y ambiguo (VICA), en los cuales se pueden presentar condiciones como la incertidumbre, el caos, el miedo y la violencia. Por estas razones, el presidente se permite expedir regulaciones con fuerza de ley, que deben ser ejecutadas, mediante una cadena jerárquica por toda la variedad de órganos del poder ejecutivo en todos los niveles del orden territorial, es decir, por instituciones del orden nacional, departamental y municipal. La organización funcional en la materia radica bajo los principios de jerarquía y subordinación de todos los poderes nacionales.

La institución del orden público que se desprende de las competencias pres-idenciales del artículo 189, numeral 4, y se complementa bajo Ley 418 de 1997 observando sus respectivas prorrogas, busca un fin superior consistente en asegurar la vigencia del estado social de derecho y la plenitud de los derechos fundamentales sustentados en la convivencia pacífica, para lo cual la autonomía admin-

istrativa, que se radica en la división territorial colombiana, no podría invocarse por ningún mandatario del orden departamental y municipal, dado que sus actuaciones en esta materia deberán ser consonantes con las medidas impartidas por el Gobierno Nacional, haciendo uso de las herramientas legítimas del Estado que hacen parte de tal nivel, en este caso, de las Fuerzas Militares de Colombia, con la cual debe existir un factor de coordinación, dada su naturaleza propia de la desconcentración del poder.

Así las cosas, el estado de emergencia es una legítima causa para el control social y la puesta en marcha de la armonización de las ramas de poder público suscrito en el artículo 113 superior (Constitución Política, 1991), de no puede escapar el rol funcional de las fuerzas militares y de policía, que constituyen un baluarte fundamental para el apoyo del ejercicio de autoridad que demanda la pandemia. En medio de esta, la solución presente y posible a corto plazo es la disciplina social, esta significa el debido comportamiento de los individuos bajo unos marcos restrictivos y de solidaridad social que implica el autocuidado y el respeto del derecho a la salud de terceros (OMS, 2020). Sin embargo, bajo la lupa de la disciplina social emerge la necesidad del control policial y la asistencia militar si a bien lo amerita la autoridad gubernamental.

La filosofía e historia de las tareas de apoyo de la defensa a la autoridad civil como ejercicio inherente de la acción militar

En muchas ocasiones, se ha descuidado el estudio de la relación entre las fuerzas militares y el Estado, en el apoyo que el estamento castrense brinda para el logro de los fines y objetivos del Estado y muy particularmente su efecto sobre los re-sultados en la guerra, la política y las actividades militares durante los tiempos de paz. Sin embargo, algunos de los escritos más famosos sobre teoría militar han enfatizado en la importancia del tema, se puede decir que desde mediados del siglo pasado se comenzó a abordarlo de manera sistemática y profunda.

El concepto moderno de Estado, según Max Weber, establece la premisa en la que es este el que tiene el legítimo monopolio para el uso de la fuerza. Que concordante con Tomas Hobbes su primer deber es proveer seguridad a sus ciu-

dadanos. El Estado cumple esta misión principalmente a través de sus fuerzas militares, y convierte estas en uno de los elementos vitales y esenciales de la democracia. La misión de la fuerza pública es de carácter instrumental, esto quiere decir que es uno de los medios o instrumentos del Estado para la consecución de sus fines. En este sentido, las normas del Estado se alinean con sus objetivos y subordinan a los militares lo suficiente como para que las capacidades militares coadyuven a alcanzar los fines deseados.

De este modo, se han identificado diferentes teorías sobre el origen de las relaciones civil-militares y policiales, estas a su vez dan origen al concepto de *ADAC*, tema central de este artículo, por ejemplo, Samuel P. Huntington nos habla de la existencia de un control objetivo que ocurre en regímenes democrático y prevé un entendimiento de las responsabilidades y los roles de la fuerza pública por parte de las autoridades civiles, en que los militares tiene limitaciones en la intervención en política y gracias a su profesionalización se les da cierto grado de libertad en la ejecución de sus funciones, siempre y cuando apunten al logro de los fines del Estado.

Para ello, el estamento militar debe contar con una serie de elementos que garanticen tal fin. En ese orden de ideas, es necesario establecer las leyes que regulan el fuero penal y los regímenes especiales y comunes en cuanto a su carácter no deliberante; promover unas relaciones armónicas, transversales y verticales con las demás ramas del poder público y órganos del Estado; contar con un cuerpo de conocimiento que para el caso de las fuerzas militares se entenderá como ciencias militares; contar con un sistema de relaciones de mando que orienten las relaciones entre superiores y subordinados, y generar en la educación de los militares unos fundamentos en lo que respecta a valores éticos, morales, cívicos, sociales, culturales y democráticos que conduzcan, además de su profesionalización, al fortalecimiento de la proyección social y al diálogo con la sociedad.

También es necesario considerar que las relaciones civil-militares en cualquier sociedad reflejan la naturaleza y el nivel de desarrollo de la sociedad y su sistema político, las cuales se pueden categorizar en las relaciones existentes entre las fuerzas militares y la sociedad en general, entre los mandos a todo nivel de las fuerzas militares y otros grupos de liderazgo (académico, económico, social, político, etc.) y entre los comandantes de las fuerzas militares y los líderes políticos del Gobierno. Así lo expresa Luis Alexander analizando este tipo de relación (Fuccille, 2003). Por tanto, las fuerzas militares son una parte integral de la sociedad, que reflejan y encarnan los intereses y las ideologías de la sociedad que representan.

A lo largo de la historia las relaciones civiles y militares se pueden entender como una constante; por ejemplo, en los ejércitos europeos de los siglos XVII y XVIII, las funciones de liderazgo social, económico, político y militar se concentraron en la persona del monarca y la aristocracia. Sin embargo, los soldados y algunos mandos medios eran reclutados de las clases más bajas de la sociedad por largos periodos de servicio, y sus lazos con cualquier grupo de la sociedad civil a menudo eran casi inexistentes, por lo que se puede decir que las relaciones civiles y militares eran ejercidas por un segmento muy definido de la sociedad.

En el siglo XIX, estas relaciones sufrieron cambios, ya que surgieron nuevos roles en el liderazgo político y militar, que a su vez se diferenciaron notablemente en su funcionabilidad; también aparecen la política de partidos, los generales al mando y la burocracia militar. La oficialidad militar se profesionalizó, por lo que se hizo necesario que los rangos más bajos recibieran una capacitación especializada. Una carrera como oficial militar se volvió incompatible con otras carreras de liderazgo. Sin embargo, el núcleo de los ejércitos modernos seguía siendo el soldado de servicio prolongado. Se puede rescatar de este periodo la reaparición en un gran número de los “ciudadanos soldados” reclutados inicialmente a través del servicio militar obligatorio y luego organizados en reservas o milicia (Soprano, 2013).

Ya para la segunda mitad del siglo XIX y la primera parte del siglo XX, las habilidades militares tendieron a diferenciarse más de las habilidades civiles, y a mediados del siglo XX en las sociedades avanzadas, la diferencia entre las habilidades militares y otras puede estar disminuyendo nuevamente, según lo expresado por Morris Janowitz (Soprano, 2013).

En la actualidad, los líderes militares tienen unas responsabilidades generales dentro de las relaciones civiles y militares. En primer lugar, deben demostrar las necesidades de personal, material, equipo e infraestructura para garantizar la seguridad del Estado haciendo las solicitudes de recursos que creen necesarios para garantizar el cumplimiento de su misión institucional; en segundo lugar, asesorar a los líderes políticos en el manejo y la preparación de planes para enfrentar posibles contingencias en las que las capacidades militares sean fundamentales para contrarrestarlas; y en tercer lugar, implementar en las instituciones militares las decisiones políticas del alto gobierno.

Estas responsabilidades llevan a los líderes militares a tener, en ocasiones, contradicciones con los líderes políticos. Toda vez que el cumplimiento de las tareas asignadas al estamento castrense requiere altos flujos de presupuesto y recursos humanos de los que los líderes políticos pueden asignar, además los requerimien-

tos de dinero entran en conflicto con las necesidades de otras carteras del Estado y las demandas de otros grupos sociales en el país.

En Colombia, a partir del siglo XX, se han marcado algunos hitos importantes en la construcción de las relaciones civiles y militares. Por ejemplo, en 1953, el presidente de la república, general Gustavo Rojas Pinilla, dio paso a un elemento vital en las relaciones cívico-militares al posicionar al Ejército como referente de paz, justicia y libertad, que propendía a la restauración moral y la democracia de la República; en 1958, el presidente Alberto Lleras Camargo fortalece los principios de las tareas que el Ejército debe cumplir en caso de incidentes como respuesta a solicitudes de las autoridades civiles; a principios de la década de 1960, los primeros comités cívico-militares en Colombia en el desarrollo del Plan Lazo (1964), en los que se argumentaba que la violencia se debía principalmente a lo que llamó “debilidad del propio Estado”, y así se fomentaba el desarrollo de la población civil, al llevar la oferta y presencia estatal a todas las regiones; en 1993, el Plan Nacional de Rehabilitación, programa de la Presidencia de la República, basado en una política de paz y apoyo a zonas afectadas por desequilibrio del desarrollo, falta de presencia del Estado y problemáticas sociales.

Además, se deben mencionar las participaciones realizadas por el Ejército Nacional más allá de las expresadas en los documentos, por ejemplo, en las catástrofes más representativas de la historia de Colombia, entre ellas la ocurrida en el municipio de Armero, que marcó un precedente en la consideración de las amenazas y la mitigación de riesgos en el país, ya que el Ejército fue el apoyo de aquellos sobrevivientes e, incluso, uno de los mayores fue alcalde provisional después de la tragedia (Zeiderman y Elizalde, 2010). También vale la pena exponer el terremoto ocurrido en Armenia en 1999, una situación complicada de manejar, ya que los sucesos generaron un desorden cívico que terminó en desmanes y saqueos. Sin embargo, el Ejército restableció el orden y ayudó a las personas damnificadas (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 1999).

Para fortalecer estas tareas de recuperación social del territorio con los lineamientos de acción integral y desarrollo, se expidió el Decreto 2933 de 2010 en el que se creó el Sistema Administrativo Nacional de Consolidación Territorial, y como último hito y dinamizador de estas relaciones civiles y militares, tenemos la doctrina Damasco, que, con el MFE 3-07 (Ejército Nacional de Colombia, 2019d) y el MFE 3-28 (Ejército Nacional de Colombia, 2019f), generan una serie de herramientas que garantizan unos canales de comunicación más amigables entre las autoridades civiles, la sociedad y las fuerzas militares. Estas herramientas fueron claves en la Operación Ángel que el Ejército Nacional realizó para ayudar

a reconstruir Mocoa, después de la tragedia de 2017, que tuvo como protagonista nuevamente a la naturaleza, esta vez a causa del desborde de tres de sus ríos (Fuerzas Militares de Colombia, 2018).

Si bien es cierto que el ADAC es un concepto acuñado en el manual Army Doctrine Publication ADP 3-38 Defense Support of Civil Authorities del Ejército de los Estados Unidos, este se adaptó a las necesidades y los requerimientos del ambiente operacional colombiano para estrechar esas líneas de coordinación y sincronización de esfuerzos entre los diferentes estamentos de la sociedad con sus fuerzas militares, y se define como soporte proporcionado por estas y todas las instituciones que integran el sector defensa, en respuesta a solicitudes de asistencia de las autoridades civiles nacionales para emergencias nacionales de cualquier índole, apoyo a la imposición de la ley y otras actividades con entidades calificadas para situaciones especiales.

En síntesis, la ejecución de las tareas de ADAC se fundamenta en la acción unificada, que es la coordinación, sincronización e integración de esfuerzos entre las diferentes entidades o instituciones del Estado con las capacidades militares para la consecución de los objetivos del Estado.

La colaboración armónica entre la autoridad territorial civil y la autoridad militar

La colaboración armónica es un llamado constante de la Constitución Política de Colombia (art. 113) a todas las autoridades del Estado. La finalidad de la existencia de cada una de las instituciones está dada para satisfacer las necesidades de la comunidad, lo que implica que, si bien es cierto que la naturaleza de cada una de las instituciones es distinta, la necesidad de satisfacción es homogénea. Es decir, para satisfacer las necesidades de la comunidad, se requiere obligatoriamente la participación activa de todas y cada una de las entidades del Estado, sean estas civiles, militares o policiales.

En este orden de ideas, las tareas de ADAC son, por antonomasia, el eslabón que une las relaciones cívico-militares del Estado colombiano, dado que ostenta dos características propias. La primera, el empleo de la fuerza no letal o menos

letal en el desarrollo de estas; la segunda, la ejecución de las tareas de ADAC son eminentemente en el territorio nacional (Ejército Nacional de Colombia, 2019f).

No es preciso acuñar la letalidad transversalmente a las operaciones militares. Si bien es cierto que por historia y recorrido sociopolítico se ha definido el actuar militar con el uso típico de la fuerza, esta no puede ceñirse exclusivamente la fuerza letal; en tal sentido, puede incluir en su actuar la fuerza no letal o menos letal, lo que implica hacer uso de armas menos letales o, en el mejor de los casos, el no uso de las armas de fuego. Bajo estas características, superando el debate de la letalidad, las tareas de ADAC se convierten en una herramienta potencializadora de la acción de gobernar.

Ahora bien, bajo las características que las tareas de ADAC son ejecutadas en territorio nacional, describe la funcionalidad que tiene estas para la autoridad local, permitiendo la materialización de la función público-administrativa mediante la cooperación y la coordinación para una mejor coerción de la autoridad civil. Las tareas de ADAC son la expresión misma de las funciones de policía que debe ostentar la autoridad local y contribuir a la eficacia de los derechos fundamentales de los administrados.

Las tareas de ADAC son propias de las operaciones militares en el derecho internacional de los derechos humanos (Ejército Nacional de Colombia, 2019h), lo cual implica que las tropas desplegadas en el territorio nacional no solo representan el Estado en todas las latitudes, sino también que son el vehículo que oferta las capacidades de este en la satisfacción del interés general. Lo anterior permite que las operaciones militares no sean vistas exclusivamente como represoras de derechos, sino como facilitadoras de estos. Un gran reto que se tiene en las contingencias sociales y políticas contemporáneas.

En medio de la pandemia, las autoridades locales asumen el rol principal de la función de policía, esto es, la actividad encaminada a hacer cumplir los mandatos, que, para el caso en cuestión, se asumen como el aislamiento social preventivo, la regulación de ciertas actividades económicas y la adopción de medidas de bioseguridad. Lo anterior implica un mayor control, que no solo se hace con la expedición de normas, sino también con la observancia y el control en el cumplimiento de estas; para ello, se requiere pie de fuerza y personal capacitado en la materia. Es ahí donde las tareas de ADAC convergen con la función de policía descrita y permite una disposición coordinada del poder militar y el poder legítimo civil.

El Ejército Nacional cumple tres roles esenciales en el desempeño de su misión constitucional, estos son prevenir, configurar y vencer (Ejército Nacional de Colombia, 2019c), los cuales no son ajenos a la ejecución de las tareas de ADAC. Previene conflictos y situaciones adversas que generan caos y desestabilidad; configuran un ambiente operacional óptimo para la acción de gobernar y permiten que la autoridad civil sea legítima mediante un ejercicio democrático de los derechos; y vence dificultades y amenazas que afectan los derechos fundamentales de los administrados. La pandemia es una amenaza antrópica, dado su origen humano y la transmisión de persona a persona, que debe ser controlada y vencida por los gobiernos locales, que intentan materializar el descenso en la curva y suprimir su capacidad exponencial de contagio, mitigar el riesgo de una saturación del sistema de salud, proteger vidas y permitir la evolución económica y social de la comunidad.

Es menester que la autoridad civil les abra las puertas al empleo y la ejecución de las tareas de ADAC, dado que son estas las que permitirán materializar las políticas públicas en materia sanitaria y económica si el caso lo amerita. La perfecta sincronización de los dos poderes, el militar y el civil, permite diseñar modelos de gobierno efectivos y eficientes ante las demandas sociales de una convivencia pacífica, vanagloriando la seguridad como ese valor constitucional condicional para la existencia del Estado social de derecho.

En consecuencia, las tareas de ADAC son vistas como un multiplicador de oferta estatal, que tiene doble propósito: cumplir la misión superior de mantener el orden constitucional y la construcción de una sociedad idónea para el desarrollo de una vida digna. Los soldados comparten las mismas necesidades de los administrados en general; por ello, las tareas de ADAC son un baluarte en la acción de gobierno y, más aún, en la disciplina social invocada como medida de contención de la enfermedad.

Una de las capacidades más notorias de las fuerzas militares, en especial del Ejército Nacional, es la presencia en todo el territorio nacional, lo cual permite constituirse en una fuerza local disponible al servicio de la autoridad civil democráticamente elegida. El apoyo constante y decisivo de la institución militar hacia los gobiernos locales conduce a una efectividad propia de las políticas públicas y estimula el desarrollo de las comunidades, así como hace posible la evolución económica y social (Ejército Nacional de Colombia, 2019a). Esta estimulación se ejecuta con el núcleo esencial de las tareas de ADAC, y es la cooperación civil-militar la que ha marcado el compás en el desarrollo de las operaciones militares en todo el territorio nacional.

Si bien es cierto que el Ejército Nacional conduce operaciones militares en territorios hostiles y adversos que generan consecuencias poco deseables desde la lógica pacífica, esta no es la constante en todas las operaciones militares y, por ello, se han enmarcado en una serie de proceso de construcción colectiva de la misionalidad militar y civil, y con ello ha contribuido a la gobernabilidad local como un ejercicio legítimo del poder. Ahora bien, la institución militar como representación misma del poder nacional permite la comunicación y la participación simultánea del orden nacional en asuntos locales que interfieren o afectan positivamente la vida en sociedad.

Esta interferencia, basada en la doctrina actual del Ejército Nacional, se hace mediante las tareas primarias de las tareas de ADAC, estas son subclasificaciones del actuar militar que se revisten de justas causas en el empleo de la fuerza. Estas tareas primarias son cuatro: a) apoyo a las autoridades civiles nacionales; b) atención de incidentes químicos, biológicos, radiológicos y nucleares; c) atención de incidentes internos sin importar su causa o naturaleza; y d) apoyos solicitados por la autoridad civil (Ejército Nacional de Colombia, 2019f). Estas cuatro clasificaciones tienen una sola teleología y es coadyuvar a la autoridad civil legítimamente instalada y contribuir activamente, sin protagonismos individuales, en la acción de gobernar y de administrar lo público.

Todas las actividades descritas son extensamente expuestas en la doctrina militar del Ejército Nacional, lo que reviste de legalidad cada una de las actuaciones de la institución para apoyar la autoridad local. La doctrina militar funciona como una caja de herramientas para la toma de decisiones, sobre todo, legitima la actuación militar, dado que siempre busca la satisfacción de los fines del Estado, en especial, la protección de los derechos fundamentales que definen el Estado social de derecho que se salvaguarda. De tal manera que la doctrina es el manto ético que permite el uso de la fuerza en busca de un fin superior que estrictamente está enmarcado en la protección de los administrados y sus derechos, y funge por medio de las tareas de ADAC y sus clasificaciones doctrinales como el respaldo a las decisiones ejecutivas de la autoridad civil, en especial, aquellas que tienen origen en nivel máximo del Ejecutivo.

Las tareas de ADAC deben ser entendidas como actividades que se ejecutan en el desarrollo de operaciones militares, y estas tienen un modelo conceptual adoptado por el Ejército Nacional en 2017, el cual lo denominan OTU. Este concepto operacional debe ser entendido como la sincronización, coordinación y simultaneidad de tareas militares, que pueden ser ofensivas, defensivas, de estabilidad o de ADAC, y que en ningún momento buscan la vulneración de los

derechos fundamentales (Ejército Nacional de Colombia, 2019h), en la búsqueda de la acción unificada, y este a su vez debe ser definido como la unidad de esfuerzo de entidades gubernamentales y no gubernamentales para un solo fin, de modo que es conducente en todos los casos a los fines esenciales del Estado (Ejército Nacional de Colombia, 2019c). No puede existir una acción unificada para fines distintos de los consagrados en la Constitución Política de Colombia (1991); por tal razón, el Ejército Nacional tiene el compromiso de coadyuvar a la Administración pública y, por sobre todo, de brindar protección a los valores constitucionales.

Las tareas de ADAC tienen siete propósitos fundamentales (Ejército Nacional de Colombia, 2019f), que son concomitantes con los fines esenciales del Estado y materializan los derechos fundamentales como pilar de la sociedad. Esto ratifica el valor humanitario de las operaciones militares a partir de la base de que no todas las operaciones militares usan la fuerza letal y tampoco están relegadas a las contingencias humanitarias que se presenten. Dado lo anterior, es imperante relatar cada uno de los propósitos de las ADAC, los cuales son útiles en medio de la pandemia mundial. La primera de ellas es salvar vidas, lo que constituye la base de toda operación militar, revalidando el valor del derecho fundamentalismo de la vida. La segunda, restaurar los servicios esenciales, lo que constituye un eje transversal para tener una vida digna. El tercero, mantener o restaurar la ley y el orden, fungiendo como herramienta coercitiva de la autoridad civil que facilita el buen gobierno. El cuarto, proteger la infraestructura y la propiedad privada para evitar el caos, el abuso y la inseguridad. El quinto, apoyar el mantenimiento o la restauración del poder local y contribuir a exaltar y reconocer la autoridad civil como el ejercicio democrático por excelencia. El sexto, la configuración de un ambiente operacional que allane la interacción entre los entes gubernamentales y no gubernamentales para el mismo fin. El séptimo, la recuperación social del territorio que cristalice en la base para la estabilidad y la evolución social de la comunidad.

Si se observan todos los siete propósitos contenidos en las tareas de ADAC y desarrollados por la doctrina militar, no son excluyentes de los derechos fundamentales, *a contrario sensu*, son incluyentes, y tienen como finalidad contribuir al buen gobierno, al sano ejercicio de la autoridad y al reconocimiento pleno y estricto de la autoridad civil elegida democráticamente. El poder militar ofrecido es una materialización del poder nacional y, en especial, del Gobierno central, que respeta en pleno sentido el poder local, y si bien es cierto que no se subordina a este, tampoco intenta sobreponerse. La relación entre el poder militar y civil es la coordinación y la armonización de las capacidades estatales en todos los niveles de autoridad. Parece complejo la unidad esfuerzo y la unidad de mando, pero las tareas de ADAC presentan la fórmula para tal dicotomía basada en las carac-

terísticas funcionales (Ejército Nacional de Colombia, 2019f), estas son el marco jurídico aplicable que es el del derecho internacional de los derechos humanos, el liderazgo indiscutible de la autoridad civil que le otorga responsabilidad y legitimidad, la terminación de la tarea de ADAC cuando la autoridad civil pueda continuar con el control y el apoyo logístico de la autoridad civil a la militar para el desarrollo mismo de las tareas de ADAC.

Si se hace el ejercicio de articular la doctrina militar y la necesidad de la autoridad civil en medio de la pandemia, resulta enriquecedor el uso de las tareas de ADAC en todo el sentido de la palabra: desde sus propósitos, características funcionales y tareas primarias recorren una serie de compromisos institucionales necesarios para conjurar la crisis sanitaria en medio del estado de emergencia, al menos hasta que llegue una posible vacuna efectiva. Con tal intención, es menester resaltar los hechos en que el Ejército Nacional ha actuado en medio de la pandemia en que se puede evidenciar la puesta en marcha de las operaciones militares coordinadamente con la autoridad civil, con la intención de encauzar las acciones de la comunidad como medidas de contención de la enfermedad. Este ejercicio se basará en una exposición sucinta de la Operación San Roque como ejecución tangible de las tareas de ADAC en tiempos actuales.

La Operación San Roque: ejecución militar tangible de las tareas de ADAC en tiempos actuales

Basados en todo lo expuesto y aplicando la doctrina militar existente, es menester presentar las acciones propias de las fuerzas militares y, en especial, del Ejército Nacional en la pandemia por covid-19. Así es como el Comando General de las Fuerzas Militares (CGFM) anuncia el 6 de abril de 2020 la puesta en marcha de una operación mayor que se llama San Roque, esta es una disposición de naturaleza meramente militar para contener la propagación de la enfermedad. Tal acción militar tiene como fundamento apoyar a la autoridad civil para conjurar la crisis, más un nominado el estado de emergencia.

La operación militar tiene cuatro líneas de acción, a saber (CGFM, 2020): la primera de ellas es la preservación de la fuerza; la segunda es mantener las capacidades intactas de las fuerza; la tercera es mantener el desarrollo de las operaciones militares para contrarrestar las amenazas antrópicas y no antrópicas que describen

las dos decenas de factores inestabilidad armado, social y económico prescritos en el Plan de Guerra Bicentenario “Héroes de la Libertad” del Comando General de las Fuerzas Militares (2019); y la cuarta, que permite la ejecución y coordinación de las tareas primarias de ADAC complementadas con una atención humanitaria en los lugares más necesitados del territorio nacional. Estas líneas de esfuerzo se encuentran respaldadas por las tareas asignadas de la operación, por ejemplo, el despliegue de la fuerza de acuerdo con las necesidades y solicitudes por parte de las autoridades civiles, la ejecución simultánea de tareas de estabilidad (Ejército Nacional de Colombia, 2019d), la atención prioritaria del incidente bilógico covid-19 desplegando las capacidades de ingenieros, policía militar y sanidad conforme las necesidades presentadas, y brindar apoyo a las autoridades civiles proveyendo seguridad bajo la institución de ley y orden.

El anuncio del CGFM lo soportan las disposiciones 0120002071202 del 16 de marzo de 2020 que emiten órdenes e instrucciones en atención a la contingencia generada por la covid-19, además lo desarrolla detalladamente el Plan 00006349 del 26 de marzo de 2020 para la mitigación de la situación de emergencia por covid-19 del Comando del Ejército Nacional, en que expresamente le imponen la misión a la unidades subordinadas de apoyar a las autoridades civiles locales para conjurar la crisis, y para ello describen la misión institucional así:

El Ejército Nacional conduce operaciones militares de forma conjunta, coordinada e interinstitucional, bajo el concepto de “Operaciones Terrestres Unificadas” (OTU) a través de la acción decisiva con prioridad en la combinación de tareas de estabilidad y Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil (ADAC), a partir del día “D” hora “H” en el territorio nacional para mitigar la emergencia generada por el covid-19”. (Comando del Ejército [COE]C, 2020)

De tal forma que las acciones subsiguientes de las fuerzas militares, en especial del Ejército Nacional como la mayor fuerza de seguridad en despliegue militar en el dominio terrestre, deben ajustarse a tal intención del mando, la cual se basa legítimamente en el estado de emergencia y soporta sus acciones legales en las órdenes ejecutivas del presidente de la república. En tal sentido, las tareas de ADAC en medio de la pandemia y en tiempos actuales pasan de ser mera retórica a una realidad que amerita atención integral de todo el Estado, más aún del sector defensa, que oferta la seguridad como elemento condicional de la convivencia pacífica.

Conclusiones

La doctrina militar prescribe medios, fines y formas coherentes con las necesidades del arte de gobernar, de modo que son estas legítimas en tiempos de paz y de guerra, es el caso de la pandemia por covid-19, en la que, mediante la declaratoria del estado de emergencia motiva la planeación y ejecución de la Operación San Roque como materialización de las tareas de ADAC. Esta es representación de las operaciones militares propiamente dichas, que, sin desprenderse del uso de la fuerza, la emplean en la defensa legítima de la autoridad civil, lo que conlleva el establecimiento de la ley y el orden requerido para una convivencia en paz y un desarrollo normal de los derechos fundamentales en tiempos de crisis social, ecológica o económica.

Los estados de emergencia son causas legítimas para el uso legítimo de la fuerza. Aunque parezca obvio que el Estado recurra siempre a las fuerzas militares en situaciones de emergencia, es relevante precisar cuáles son los medios idóneos a emplear, dado que no todas las operaciones militares son ofensivas o ameritan el uso letal de la fuerza; de tal manera que la ejecución de las tareas de ADAC permiten la materialización de los roles funcionales del Ejército Nacional, como es la prevención y la configuración de un ambiente óptimo para la protección y garantía en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes.

Las tareas de ADAC son tradicionalmente empleadas por el Estado colombiano a través de la historia; en tal sentido, su filosofía se basa en la vocación de servicio que tienen las fuerzas militares con el pueblo, el soberano. De tal manera que las tareas de ADAC se constituyen en una herramienta del buen gobierno, la sana autoridad y la institución del orden público como presupuesto de los derechos fundamentales.

Las tareas de ADAC concretizan la cooperación civil y militar, la cual tiene como fundamento la armonización de todas las capacidades posibles para cumplir los fines del Estado, tal como lo impone el mandato constitucional de los artículos 113 y 209 (Constitución Política de Colombia, 1991), lo que intenta protocolizar la acción de coordinación entre entidades públicas como un acto de gestión de la Administración que no puede desconocer por ningún lado las capacidades del poder militar y su anclaje natural a la autoridad civil.

Las tareas de ADAC son el soporte de la democracia y la convivencia pacífica, dado que las condiciones de ejecución se basan en la existencia y el reconocimiento de una autoridad civil democráticamente elegida, en una solicitud previa de esa

autoridad y en una articulación de las funciones públicas de esta con la autoridad militar, siempre y cuando preexistan motivos suficientes y legítimos para el actuar militar, que, en el caso de la contingencia de la covid-19, son notorios.

Referencias

- Comando del Ejército. (2020, 26 de marzo). *Plan 00006349 para la mitigación de la situación de emergencia por covid-19*. Comando del Ejército.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1999). *El terremoto de enero de 1999 en Colombia: Impacto socioeconómico del desastre en la zona del eje cafetero*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/25388>
- Congreso de Colombia. (1997, 26 de diciembre). Ley 418. *Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 43201.
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Gaceta Constitucional* n.º 116.
- Corte Constitucional. (1992, 5 de junio). Sentencia T-406/92 (Ciro Angarita Barón, M. P.).
- Dworkin, R. (1989). *Los derechos en serio*. Ariel.
- Ejército Nacional de Colombia. (2019a, 8 de abril). *MFE 1-0 El Ejército*. https://www.cedoe.mil.co/centro_doctrina_ejercito_nacional_colombia/doctrina/manuales_fundamentales_ejercito_mfe
- Ejército Nacional de Colombia. (2019c, 8 de abril). *MFE 3-0 Operaciones*. https://www.cedoe.mil.co/centro_doctrina_ejercito_nacional_colombia/doctrina/manuales_fundamentales_ejercito_mfe
- Ejército Nacional de Colombia. (2019d, 8 de abril). *MFE 3-07 Estabilidad*. https://www.cedoe.mil.co/centro_doctrina_ejercito_nacional_colombia/doctrina/manuales_fundamentales_ejercito_mfe
- Ejército Nacional de Colombia. (2019f, 8 de abril). *MFE 3-28 Apoyo a la defensa de la autoridad civil*. https://www.cedoe.mil.co/centro_doctrina_ejercito_nacional_colombia/doctrina/manuales_fundamentales_ejercito_mfe
- Ejército Nacional de Colombia. (2019h, 8 de abril). *MFE 6-27 Derecho operacional terrestre*. https://www.cedoe.mil.co/centro_doctrina_ejercito_nacional_colombia/doctrina/manuales_fundamentales_ejercito_mfe
- Fuccille, L. A. (2003). A criação do Ministério da Defesa no Brasil: Entre o esforço modernizador e a reforma pendente. *Security and Defense Studies Review*, 3(1). https://www.academia.edu/download/46765990/Revista_CHDS_2003.pdf
- Fuerzas Militares de Colombia. (2020, 6 de abril). *Conoce las 4 líneas de acción de la Operación San Roque* [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=GNGayHklIuA>
- Fuerzas Militares de Colombia. (2018, 10 de abril). *Mocoa renace gracias a la Operación Ángel del Ejército Nacional*. <http://www.fuerzasmilitares.org/notas/colombia/ejercito-nacional/8297-renace-mocoa.html>
- Fuerzas Militares de Colombia. (2019, 10 de enero). *Plan de Guerra Bicentenario "Héroes de la Libertad"*. Imprenta de Comando General de las Fuerzas Militares. Puente Aranda, Bogotá. D.C.

- Ministerio de Salud y Protección Social. (2020, 30 de junio). *Coronavirus (covid-19)*. <https://covid19.minsalud.gov.co/>.
- Organización Mundial de la Salud. (2020a, 11 de marzo). *Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la covid-19 celebrada el 11 de marzo de 2020*. <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
- Organización Mundial de la Salud. (2020b, 1 de junio). *La covid-19 afecta significativamente a los servicios de salud relacionados con las enfermedades no transmisibles*. <https://www.who.int/es/news-room/detail/01-06-2020-covid-19-significantly-impacts-health-services-for-noncommunicable-diseases>
- Organización Mundial de la Salud. (2020c, 5 de junio). *Brote de enfermedad por coronavirus (covid-19)*. https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019?gclid=Cj0KCQjwoPL2BRDxARIsAEMm9y_yoIU2_PiX20YHhS3LSDb8Q3pJs3mYfHWkiidP74E9VUKaF7hoSOwaAtHeEALw_wcB
- Presidencia de la República de Colombia. (2020a, 17 de marzo). Decreto 417. *Por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio Nacional*. Diario Oficial 51259.
- Presidencia de la República de Colombia. (2020b, 17 de marzo). *Ministro Carlos Holmes Trujillo explica nuevas medidas del sector defensa para la prevención de contagio del coronavirus (covid-19)*. <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Ministro-Carlos-Holmes-Trujillo-explica-nuevas-medidas-Sector-Defensa-para-prevencion-de-contagio-del-coronavirus-200317.aspx>
- Presidencia de la República de Colombia. (2020c, 22 de marzo). Decreto 457. *Por la cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-2019 y el mantenimiento del orden público*. Diario Oficial 51264.
- Presidencia de la República de Colombia. (2020d, 8 de abril). Decreto 531. *Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19, y el mantenimiento del orden público*. Diario Oficial 51282.
- Presidencia de la República de Colombia. (2020, 6 de mayo). Decreto 636. *Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19, y el mantenimiento del orden público*. Diario Oficial 51306.
- Presidencia de la República de Colombia. (2020, 28 de mayo). Decreto 749. *Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19, y el mantenimiento del orden público*. Diario Oficial 51328.
- Presidencia de la República de Colombia. (2010, 5 de agosto). Decreto 2933. *Por el cual se organiza el Sistema Administrativo Nacional de Consolidación Territorial, se crea una comisión intersectorial y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 47793.
- Real Academia Española. (2014). Pandemia. En *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/pandemia?m=form>
- Soprano, G. (2013). La profesión militar en los estudios sobre fuerzas armadas y sociedad: Lecturas, interpretaciones y usos desde la Argentina actual. *Cuadernos de Marte*, 5, 63-97. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/cuadernosdemarte/article/view/57>

- Torres Rico, R. (1995). *Tratado de derecho de policía*. Ciencia y Derecho.
- Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres. (2020, 16 de marzo). *Inicia la primera temporada de lluvias del 2020*. <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Noticias/2020/Inicia-la-primera-temporada-de-lluvias-del-2020.aspx>
- Zeiderman, A. y Ramírez Elizalde, L. A. (2010). "Apocalipsis anunciado": un viraje en la política de riesgo en Colombia a partir de 1985. *Revista de Ingeniería*, 31, 119-131. <https://doi.org/10.16924/revinge.31.12>