

El artículo presenta el desempeño de los organismos de seguridad en la protesta social violenta, estableciendo un marco comparativo entre Perú, Chile y Colombia, desde lo legal y doctrinal, tomando a Colombia de referente, por su diferenciación en su marco doctrinal y por la estructura de la fuerza.

LA PROTESTA SOCIAL VIOLENTA COMO FENÓMENO REGIONAL



This article offers an overview of the performance of security agencies in violent social protest, establishing a comparative framework Peru, Chile, Colombia. From the legal and doctrinal point of view, taking Colombia as a reference for its differentiation in its doctrinal framework and its force structure.



**Coronel del Ejército de
Colombia
Julio César Moyano
Hernández**

Agregado Militar a la Embajada de Colombia ante el Gobierno de la República del Perú, con funciones de Agregado Militar y Aéreo a la Embajada de Colombia ante el Gobierno de la República de Bolivia. Perteneció al Grupo de Apoyo Humanitario al Desmovilizado GAHD, entidad adscrita al Ministerio de Defensa Nacional, encargada del proceso de reincorporación a la vida civil de exintegrantes de grupos armados ilegales. Fue Director de Organización del Ejército Nacional, en donde se diseñan las políticas relacionadas con la estructura organizacional, direccionadas al proceso de modernización de la fuerza. Formó parte del Estado Mayor del Comando Conjunto Estratégico de Transición CCOET, unidad perteneciente al Comando General de las Fuerzas Militares, siendo este el componente militar de asesoría técnica y seguridad jurídica en el proceso de terminación del conflicto armado con el extinto grupo narco terrorista FARC.

INTRODUCCIÓN

Este artículo presenta algunos antecedentes históricos de situaciones de conflictos sociales que marcaron de alguna manera el devenir en los países de la región y el impacto que podría observarse actualmente; producto de esta dinámica, se puede concluir que estos fenómenos no obedecen a hechos aislados o espontáneos.

En ese sentido se realiza una comparación del marco legal y doctrinario de tres países de la región afectados por la protesta social que –aunque sean diferentes en su origen– tienen total aplicación para el caso analizado, evidenciando en la estructura organizacional de las fuerzas de seguridad y en la visión doctrinal, notorias diferencias, lo que podría derivar en la efectividad estatal para afrontar este tipo de fenómeno social.

En el caso de Colombia se observa una dinámica sustancialmente diferente con respecto a los organismos de Seguridad y Defensa de las repúblicas de Perú y Chile, tomando este marco comparativo como objetivo principal; donde Colombia denomina el fenómeno social estudiado como actos violentos generados por multitudes y lo identifica como una de las 26 amenazas a la Defensa y Seguridad nacional, materializando desde lo doctrinal el actuar de las Fuerzas Militares bajo el concepto de Operaciones Terrestres Unificadas (OTU) y en el marco de las operaciones de Apoyo de la Defensa a la Autoridad civil (ADAC), al igual que la proyección de las Fuerzas Militares en su proceso de transformación al año 2042 y tomándose los dos aspectos antes mencionados (doctrina y transformación) como objetivos secundarios del presente análisis, observándose de esta manera aspectos particulares en las formas en que las diferentes fuerzas del orden enfrentan este tipo de escenarios de protesta social violenta, no obstante la afinidad del fenómeno en su relación causa y efecto.



Durante los últimos diez años en América Latina y el Caribe se evidencia un aumento constante de la protesta como forma de participación política, siendo un común denominador la observancia de este fenómeno en países como Ecuador, Chile, Colombia, Venezuela, Bolivia, Cuba, Costa Rica y Guatemala, aumentando la complejidad ante la crisis socioeconómica derivada de la pandemia en una región deprimida por los problemas de gobernabilidad y debilidad institucional, surgiendo de esta forma un evidente riesgo para la seguridad tanto de las naciones como regional.

Esta circunstancia, responde a un fenómeno aún más profundo con demandas diversas; siendo determinante el papel de las redes sociales en lo pertinente a organización y convocatoria, ahora bien, al colocar esto, en el contexto de los conflictos híbridos donde se combinan el uso de la fuerza militar con muchos factores disponibles como lo son entre otros la manipulación de información a través de internet y redes sociales, ciberataques, vectores de presión económica, etc. Entendiendo el papel protagónico del ciberespacio dentro de las nuevas formas de conflicto se evidencia que el fácil acceso a estas tecnologías puede tener su origen en cualquier lugar del mundo, con procedencia de actores tanto legales como ilegales y de manera casi inmediata, aumentando en mayor grado la dificultad para los organismos de seguridad en su tarea de identificar y contrarrestar amenazas.

Es así que, en la actualidad, al igual que hace 30 años atrás, la amenaza sigue siendo tangible, solo que en circunstancias notoriamente diferentes, como se presenta a continuación; al analizar en retrospectiva los convulsionados años 90, encontrando que ya desde esa época se observan formas de manifestación social aparentemente aisladas y novedosas para el momento, como fueron los hechos acontecidos durante el año 1992 así:

- Primera gran marcha indigenista en Bolivia.
- Primera marcha del orgullo gay en Argentina.
- Sesiones del ecologismo popular con lo que se denominó el reclamo de la deuda ecológica con participación de 1.500 organizacio-

nes de diversas partes del mundo en Brasil.

- Dos intentos de golpe de estado en Venezuela.
- Simultáneamente la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas dejaría de existir oficialmente, quedando divididos en varios países, lo que otrora fue el bloque comunista de Europa del Este.

Las consecuencias políticas están hoy, poco más de tres décadas después en el panorama político latinoamericano, influyentes corrientes político culturales con participación en idearios tales como: la inclusión, la igualdad, el indigenismo, el ambientalismo, los derechos humanos, la ideología de género, observándose en escena un bloque social heterogéneo con idearios que trascienden las fronteras nacionales, inspirados en el continente europeo como es el caso de la ideología de género y los chalecos amarillos como movimiento social de protesta, que surge en Francia (oct del 2018) y que se extendió aunque en menor medida en países vecinos como Bélgica, Países Bajos, Alemania, Italia y España.

Ante este panorama, y en la medida en que los sistemas democráticos no logren optimizar sus mecanismos de gobernanza y canalizar institucionalmente las demandas de estos grupos, el incremento de manifestaciones de protesta social es inminente, así como también el aumento de la violencia como estrategia para desestabilizar los organismos de seguridad del Estado. Este hecho acrecienta la responsabilidad de las fuerzas militares y policiales, lo que conlleva ineludiblemente a generar mecanismos de transformación al interior de las mismas a fin de evolucionar y afrontar con éxito los desafíos que impone la defensa de la integridad del territorio y el orden constitucional de las naciones.

Entendiendo que, en principio, es facultad de los cuerpos policiales de cada país atender este tipo de eventos de acuerdo con la respectiva legislación; a las Fuerzas Militares tienen asignado un rol determinado para su actuar, por lo general cuando la capacidad policial es rebasada, cobrando así particular importancia la diferenciación en los conceptos de protesta social y protesta social violenta.



De igual manera se presentará lo que las Fuerzas Militares de Colombia ha denominado “Plan Estratégico Militar de Transformación 2042 (PEMT 2042)” y, de forma ampliada, el contexto de operaciones terrestres unificadas; específicamente lo concerniente a operaciones de apoyo de la defensa a la autoridad civil y la forma en que la denominada Fuerza Pública se proyecta en este sentido, en el proceso de transformación del Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia al año 2042.

El común denominador en los países de la región en materia de seguridad es que hay una clara y definida diferenciación en las misiones, tanto de las Fuerzas Militares como de la fuerza policial, pero entendiendo el hecho de que cuando se rebasa la capacidad policial se recurre a las Fuerzas Militares para la contención del fenómeno.

A continuación se trazará un eje comparativo del manejo que se da a la protesta social en las Repúblicas de Perú, Chile y Colombia desde las facultades legales que se le otorgan a sus fuerzas de seguridad y, desde la perspectiva de su respectiva orientación doctrinal.

REPÚBLICA DEL PERÚ

MARCO LEGAL

El Ejército del Perú es un órgano de ejecución del Ministerio de Defensa, encargado de la defensa territorial del país. Asimismo, es parte de las Fuerzas Armadas y como tal, integran el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA), dependientes del Ministerio de Defensa.

Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional participan en el desarrollo económico y social del país, y en la defensa civil de acuerdo a la ley, siendo la Policía Nacional dependiente del Ministerio del Interior.

En su política de seguridad y defensa nacional (novena política del acuerdo nacional) se determina claramente y para el caso estudiado, que en especial las Fuerzas Armadas y en el marco de la constitución

y las leyes su compromiso de prevenir y afrontar cualquier amenaza interna o externa que ponga en peligro la paz social, la seguridad integral y el bienestar general. Igualmente se garantiza la plena operatividad de las Fuerzas Armadas orientadas a la disuasión, defensa y prevención de conflictos, así como al mantenimiento de la paz.

En su Constitución se contempla dos Estados de Excepción así: Estado de Emergencia y Estado de Sitio. Posee el decreto legislativo N° 1095 que establece las reglas de empleo del uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional, el cual tiene por objeto establecer el marco legal que regula los principios, formas condiciones y límites para el empleo del uso de la fuerza mediante el empleo de su potencialidad y capacidad coercitiva para protección de la sociedad.

MARCO DOCTRINAL

En el planeamiento estratégico para el desarrollo institucional¹ se explica la postura operacional para cumplir los cinco roles estratégicos, siendo el segundo rol “participación en el orden interno”, motivo de interés para el presente análisis. El Ejército mantiene las capacidades para conducir operaciones contrterroristas en zonas declaradas en emergencia, en simultáneo con operaciones y acciones contra el tráfico ilícito de drogas. Con fuerzas que, en cumplimiento de la constitución y marco legal vigente mantiene la capacidad de apoyar la misión de la Policía Nacional y de contribuir a garantizar la plena vigencia del derecho a la libertad y seguridad personales de la población afectada, al adecuado funcionamiento de los servicios públicos esenciales y al resguardo de los puntos críticos vitales. Y donde se establecen lo que se denominan tareas operacionales así:

Despliega a nivel nacional para:

a. Apoyo a la Policía Nacional:

- Garantizar vigencia de libertades fundamentales
- Producción de Servicios públicos esenciales

1 Planeamiento estratégico para el desarrollo institucional – lo que los líderes pueden aprender del proceso de transformación del Ejército del Perú (pag.97)



- b. Operaciones Militares contra terrorismo y acciones militares de apoyo contra el Tráfico ilícito de drogas e ilícitos
- c. Protección de Activos Críticos Nacionales, previa solicitud
- d. Monitoreo e interdicción sobre blancos de interés medio ambiental

la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior.

Se contempla en la constitución la figura de Estado de Excepción Constitucional, donde el ejercicio de los derechos y garantías solo se afectará bajo las siguientes tres situaciones: guerra interna o externa, conmoción interior, emergencia y calamidad pública. Igualmente se establece el Estado de Catástrofe.

REPÚBLICA DE CHILE

MARCO LEGAL

El Ejército forma parte de las Fuerzas Armadas las cuales son dependientes del Ministerio de la Defensa Nacional. Los carabineros e Investigaciones constituyen la fuerza pública siendo dependientes del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Cuentan con la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros, donde se establece su organización, facultades, capacidades, y demás aspectos para el cumplimiento de su misión.

Las Fuerzas Armadas (Ejército, Armada, Fuerza Aérea) existen para la defensa de la patria y son esenciales para la Seguridad nacional.

MARCO DOCTRINAL

Las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, basan su actuar operacional conforme a la Ley y sus respectivas leyes orgánicas, las cuales incluyen reglamentos, directivas y ordenanzas.

Los Carabineros y e Investigaciones constituyen

GRÁFICO 1

OPERACIONES TERRESTRES UNIFICADAS				
			ADAC	
	OFENSIVAS	DEFENSIVAS	ESTABILIDAD	
TAREAS PRIMARIAS	<ul style="list-style-type: none"> • Movimiento al contacto. • Ataque. • Explotación. • Persecución. 	<ul style="list-style-type: none"> • Defensa móvil. • Defensa de área. • Operaciones retrógradas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad civil (incluye asistencia a otras fuerzas de seguridad). • Control militar. • Restaurar servicios esenciales. • Apoyo a la gobernabilidad. • Seguridad y apoyo al desarrollo económico y de infraestructura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar apoyo en situación de desastres. • Apoyar la imposición de la ley. • Proporcionar otro apoyo según sea necesario.
PROPÓSITOS	<ul style="list-style-type: none"> • Dislocar, aislar, desorganizar y destruir las fuerzas enemigas. • Aprovechar terreno clave. • Privar al enemigo de los recursos. • Desarrollar la inteligencia. • Engañar y desviar al enemigo. • Crear un ambiente seguro para las operaciones de estabilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Disuadir y/o detener las operaciones ofensivas enemigas. • Ganar tiempo. • Lograr la economía de fuerza. • Conservar terreno clave. • Proteger a la población, los activos críticos y la infraestructura. • Desarrollar la inteligencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar un ambiente de seguridad. • Asegurar áreas terrestres. • Satisfacer las necesidades esenciales de la población. • Obtener el apoyo del gobierno nacional en hostilidades. • Establecer un ambiente propicio para el éxito interagencial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Salvar vidas. • Restaurar los servicios esenciales de la población. • Mantener o restaurar la ley y el orden. • Proteger la infraestructura y la propiedad. • Mantener o restaurar el gobierno local • Establecer un ambiente propicio para el éxito interinstitucional.



El Cuerpo de Carabineros para la protesta social emplea las Unidades de Control de Orden Público (COP) y basan su actuar en manuales que orientan al adecuado funcionamiento del control de orden público aplicando el respeto a los Derechos Humanos y enmarcado en seis niveles de fuerza previamente establecidos.

Cuentan con la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros la cual les dan facultades para disposición, organización y distribución, de formulación de doctrina que permita la unidad de criterio en el ejercicio del mando, medios humanos y materiales de acuerdo a sus funciones legales.

Las Fuerzas Armadas actúan bajo el marco doctrinal de la reglamentación de instrucción y entrenamiento institucional, guiados además por el uso adecuado de la fuerza y el respeto a los Derechos Humanos

REPÚBLICA DE COLOMBIA

MARCO LEGAL

En Colombia, a diferencia de los dos países antes mencionados las Fuerzas Militares (Ejército, Armada, Fuerza Aérea), y la Policía Nacional pertenecen al Ministerio de la Defensa lo que de alguna manera facilita, en los niveles de coordinación, el desarrollo de sus funciones y estas dos instituciones se constituyen como un todo, denominándose fuerza pública.

Se otorga al presidente de la república la dirección de la fuerza pública y disponer de ella como comandante supremo, a fin de conservar en todo el territorio el orden público y reestablecerlo donde fuere turbado. Igualmente, se otorgan facultades a las autoridades locales y regionales (alcalde y gobernadores), siendo la figura del gobernador ser agente del presidente de la república para el mantenimiento del orden público.

Existe también la figura de Asistencia Militar² siendo esta, un instrumento legal que puede aplicarse cuando hechos de grave alteración de la seguridad y la convivencia lo exijan, o ante riesgo o peligro inminente, o para afrontar emergencia o calamidad pública, a través del cual el presidente de la república, podrá disponer, de forma temporal y excepcional de la asistencia de la fuerza militar, no obstante, los gobernadores y alcaldes municipales o distritales podrán solicitar al presidente de la república tal asistencia, quien evaluará la solicitud y tomará la decisión. La asistencia militar se regirá por los protocolos y normas especializadas sobre la materia y en coordinación con el comandante de policía de la jurisdicción.

Mencionada asistencia militar se rige por los procedimientos y normas especializadas, bajo la coordinación de los comités de emergencia y oficinas responsables en la materia.

MARCO DOCTRINAL

La idea central del concepto de Operaciones Terrestres Unificadas³ (OTU) consiste en que el Ejército capture, retenga y explote la iniciativa a través de la acción decisiva mediante el desarrollo de las cuatro operaciones (gráfico 1), siendo las Operaciones de la Defensa a la Autoridad Civil⁴ (ADAC) la que tiene pertinencia para el caso analizado

De la misma manera en el manual MFRE 3-28⁵ se explica cómo la fuerza realiza operaciones ADAC estableciendo tareas y propósitos (grafico 1) diferenciándose de las demás tareas de la acción decisiva, pues estas se realizan bajo cuatro premisas claramente establecidas así:

Exclusivamente en territorio nacional y bajo solicitud de autoridad civil, siendo una acción de tipo no letal, no es aplicable a los cuarteles ni a las propias tropas y la responsabilidad recae sobre la autoridad civil sin perder el mando militar, ver (grafico 2-3-4).

2 Demandado temporalmente ante la Corte Constitucional en el marco de las protestas sociales del paro nacional de abril de 2021

3 Manual Fundamental del Ejército de Colombia MFE 3-0.

4 Manual Fundamental de Referencia Ejercito de Colombia MFRE 3-28.

5 Ibidem



GRÁFICO 2



Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil (ADAC) – Manual MFRE 3-28

GRÁFICO 3



Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil (ADAC) – Manual MFRE 3-28

El Comando General de las Fuerzas Militares plantea una estructura de fuerza conjunta de unidades militares y policiales que son parte de la fuerza pública, organizadas jerárquicamente y que incluyen los componentes de la capacidad asociados a: doctrina, organización, material y equipo, personal,

infraestructura; para responder a los riesgos y amenazas, las prioridades políticas y estratégicas, y a los retos propios de la misión de la Fuerza Pública⁶. Siendo Colombia socio global de la OTAN, la doctrina militar del Ejército posee trazabilidad y estándares internacionales, avalados por la Organización de las

6 Plan estratégico Militar de Transformación 2042 – (CGFFMM) Colombia.



GRÁFICO 4

CONCLUSIÓN ADAC

EL EJÉRCITO DESARROLLA LAS TAREAS DE APOYO DE LA DEFENSA A LA AUTORIDAD CIVIL (ADAC) DENTRO DEL MARCO JURÍDICO VIGENTE Y SE CENTRA EN TRES PROPÓSITOS:

- Salvar vidas
- Aliviar el sufrimiento
- Proteger la propiedad

PARA ESTO PROPORCIONA UNIDADES, CON EL FIN DE PREVENIR Y/O APOYAR AL ESTADO EN CASO DE GRAVES PERTURBACIONES QUE SEAN PRODUCTO DE CUALQUIER TIPO DE INCIDENTE, PREVIA SOLICITUD DE LAS AUTORIDADES CIVILES COMPETENTES.

Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil (ADAC) – Manual MFRE 3-28.

Naciones Unidas (ONU), Organización del tratado del Atlántico del Norte (OTAN) y Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

Seguidamente se contextualizará la forma en que las Fuerzas Militares de Colombia se preparan mediante su Plan Estratégico Militar de Transformación (PEMT) para asumir consecuentemente la necesidad de mantener una capacidad militar acorde con las amenazas y escenarios de riesgo proyectados.

PLAN ESTRATÉGICO MILITAR DE TRANSFORMACIÓN 2042

El propósito fundamental del Plan Estratégico de Transformación 2042 (PEMT 2042) es determinar la estructura de las fuerzas militares, que a través de un proceso de modernización e innovación permita atender los retos del futuro, mediante importantes esfuerzos para garantizar la interoperabilidad, facilitando a las fuerzas militares una sinergia institucional con miras a seguir fortaleciendo los niveles de seguridad y convivencia pacífica, mediante la desarticulación de cualquier tipo de amenaza contra la tranquilidad y bienestar de los colombianos.

Es así como se determinan las amenazas a la Defensa y Seguridad Nacional, donde se establecen

prioridades, quedando enmarcados con prioridad alta los actos violentos generados por multitudes, lo que deriva en el reto estratégico de “Anticipar, prevenir y contrarrestar este tipo de actos que conlleven a comportamientos contrarios a la convivencia y delitos”, tal como se observa en el gráfico No.5.

De igual manera se determinan siete objetivos estratégicos, de los cuales solamente dos son pertinentes para el caso analizado.

En los gráficos 6 y 7 se pueden observar los dos objetivos estratégicos en estudio, y se identifican las metas pertinentes, las cuales a su vez podrían aportar y potenciar el desarrollo de operaciones de Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil (ADAC)

CONCLUSIONES

Al plantearse el análisis de lo que se denomina protesta social violenta desde el ámbito de la seguridad, es indispensable remitirse a sus orígenes como referente de lo que actualmente afecta, en gran medida, la estabilidad de las democracias, no solo como país sino como región, siendo así que fenómenos sociales de gran impacto (tema objeto del presente análisis), se presentan como un derivado de la mutación y capacidad de adaptación de las organizaciones con intención de afectar el orden

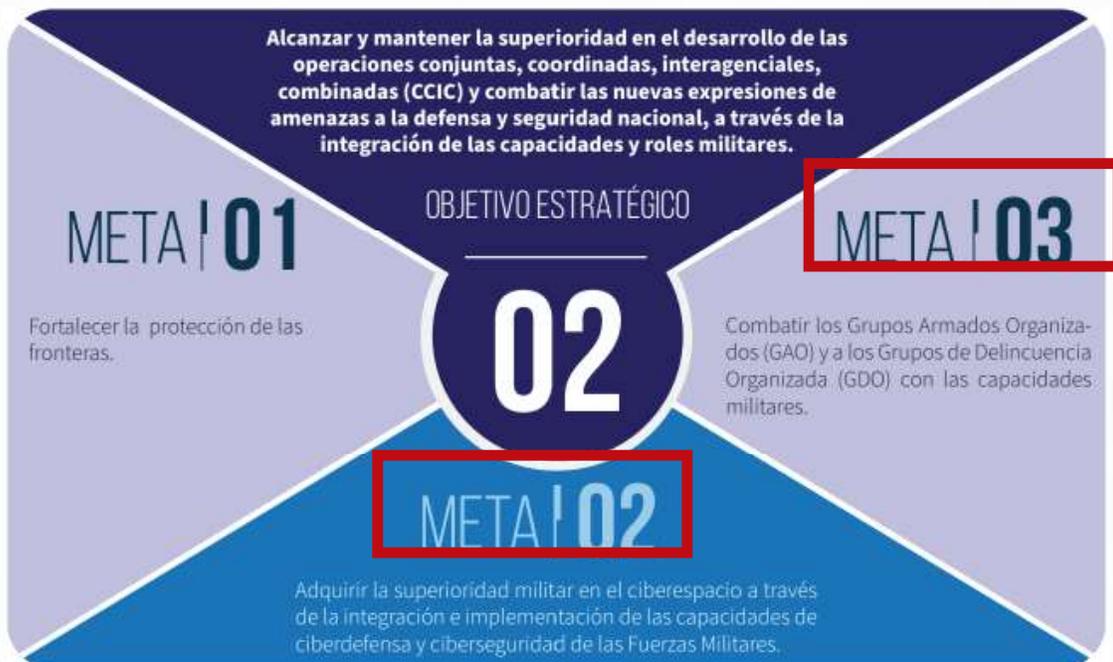


GRÁFICO 5



Plan Estratégico Militar de Transformación 2042

GRÁFICO 6



Plan Estratégico Militar de Transformación 2042 - Metas (dos y tres) para el caso en estudio

constitucional mediante actos violentos generados por multitudes.

Es así como se analiza, a manera de compara-

ción, la forma en que tres organismos de seguridad estatal de naciones diferentes, actúan frente al fenómeno observado. De la misma forma se expone como las Fuerzas Armadas de Colombia, actúan en



GRÁFICO 7



Plan Estratégico Militar de Transformación 2042 - Meta (uno) para el caso en estudio.

apoyo de la Policía Nacional haciendo énfasis en su marco doctrinal y entendiéndose la doctrina como el conjunto de principios fundamentales, por medio de los cuales las fuerzas militares guían sus acciones en pro de los objetivos nacionales y siendo la mencionada doctrina, una guía para los procesos de transformación, tal como se observa en su Plan Estratégico Militar de Transformación 2042 que se encuentra contextualizado, de manera parcial, para efectos este artículo.

Como resultado de lo anterior se pretende resaltar la importancia de enmarcar la actuación de las fuerzas de seguridad del Estado, bajo estándares internacionales que garanticen un cambio de paradigma, de la forma como el Ejército se moderniza y se adapta a los nuevos retos, adecuándose a la forma en que los actores desestabilizadores pretenden alcanzar para desarticular la institucionalidad de los estados.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

Constitución política del Perú. Promulgada el 29 de diciembre de 1993.
Constitución política de Chile.

Constitución política de Colombia

Comando General de las Fuerzas Militares (marzo 2021) Plan Estratégico Militar de Transformación PEMT 2042. Colombia

Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile (7 marzo 1990), última modificación (31 dic 2020) Chile.

Fuerzas Militares de Colombia (28 sept 2017) *Manual Fundamental del Ejército de Colombia 3-0*. Colombia.

Fuerzas Militares de Colombia (28 sept 2017) *Manual de Referencia Fundamental del Ejército 3-28*. Colombia.

Arévalo Kalinowski, J., Benavides Febres, R., Vera Delzo P., (diciembre 2020) Planeamiento estratégico para el desarrollo institucional (lo que los líderes pueden aprender del proceso de transformación del Ejército del Perú). Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú.