

Capítulo 6

El apoyo de la defensa a la autoridad civil en la atención de desastres naturales^{*}

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602687.06>

Juan Carlos Salcedo Castro

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: Este capítulo analiza cómo las Fuerzas Militares de Colombia, en desarrollo de la acción unificada y por el trabajo armónico con las instituciones del Estado de acuerdo con su doctrina, son legales y legítimas, resaltando los mecanismos de colaboración y de control civil, que muchas veces son desconocidos por miembros de la sociedad, convirtiéndolos en un paradigma. Mediante un análisis cualitativo de las leyes, doctrina y acciones de la fuerza pública, basados en la cooperación de las FF. MM., como elemento de desarrollo confiable de la mano de la institucionalidad y del poder civil, no solo desmonta el paradigma, sino que pone en conocimiento de la sociedad civil la profesión militar apoyada en los desarrollos de su doctrina de la mano de la acción unificada del Estado.

Palabras clave: Acción Unificada; Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil (ADAC); Atención a desastres naturales; control civil; poder civil; relaciones político-militares.

^{*} Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación "El papel de la fuerza pública en la protección del medioambiente en el marco del conflicto armado y la construcción de paz desde los derechos humanos y el DICA", del grupo de investigación "Memoria histórica, construcción de paz, derechos humanos, DICA y justicia", de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado A por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias) y registrado con el código COL0141423. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los de las instituciones participantes.

Juan Carlos Salcedo Castro

Coronel (R) del Ejército Nacional de Colombia. Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. Profesional en Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova", Colombia.

<https://orcid.org/0000-0001-5034-2162> - Contacto: juan.salcedo@esdeg.edu.co

Citación APA: Salcedo Castro, J. C. (2024). El apoyo de la defensa a la autoridad civil en la atención de desastres naturales. En L. A. Martín Moreno, & D. F. Cano Cuevas (Eds.), *Fuerza pública, protección del medioambiente y construcción de paz en el marco de los derechos humanos y el DICA* (pp. 133-190). Sello Editorial ESDEG.
<https://doi.org/10.25062/9786287602687.06>

FUERZA PÚBLICA, PROTECCIÓN DEL MEDIOAMBIENTE Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN EL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DICA

ISBN impreso: 978-628-7602-67-0

ISBN digital: 978-628-7602-68-7

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602687>

Colección Derechos Humanos y DICA

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2024



Introducción

El interés que suelen tener los políticos de las sociedades civilistas sobre las fuerzas militares normalmente no va más allá de las amenazas a su seguridad interior y exterior y se limita a lo consignado en las constituciones de la mayoría de las naciones: la defensa de la integridad de la constitución, la independencia y soberanía de la nación junto con la responsabilidad del uso de la fuerza legítima del Estado.

La interacción de las instituciones del Estado con sus fuerzas militares está rodeada de mitos. Estas se perciben como peligrosas para la democracia por parte de grupos políticos de oposición, periodistas, pensadores y artistas, entre otros. La mayoría de las veces esta interacción se califica como inconstitucional, sin fundamento alguno, también por fuera de la competencia o misionalidad de dichas fuerzas, debido al desconocimiento de los roles propios. En definitiva, una mirada sesgada que se enfoca en una posible militarización de la sociedad civil por intereses políticos, que ignora los beneficios que de esa labor se puedan derivar.

Para un funcionamiento eficiente, las instituciones de carácter militar requieren de unas capacidades útiles en guerra y paz que beneficien a las naciones en todos los ámbitos, no solo en seguridad y defensa. Sin embargo, el conocimiento de dichas capacidades por parte de los asociados de la acción unificada¹ es esencial, ya que están unidas al concepto de protección², útil para el desarrollo del Estado.

¹ De acuerdo con la doctrina, la acción unificada (AU) comprende la sincronización, coordinación o integración de las actividades de las entidades gubernamentales y no gubernamentales con las operaciones militares para alcanzar la unidad de esfuerzo contemplados en el MFC 1.0.

² Protección: función de conducción de la guerra, que describe cómo coordinar la protección, con el fin de preservar el poder de combate, el personal, los asociados de la acción unificada, la infraestructura crítica y los activos estratégicos de la nación contemplados en el MFE 3-37.

Cabe aclarar que el uso de las competencias militares para apoyar la acción unificada no es un atentado a la democracia, sino una opción de capacidades viable para el desarrollo de las naciones que aprovechan la configuración multifuncional de sus fuerzas armadas, sin alejarlas de su misión constitucional.

Para una mirada a las competencias analizaremos características y procedimientos del actuar militar con acciones concretas, que no son de conocimiento general, pero que sirven para ampliar la percepción de la relación del apoyo de la defensa a la autoridad civil (ADAC).

Fundamentos que hacen distintos a los militares en la sociedad

La disciplina, el orden y la subyugación permanente a una autoridad civil bajo una jerarquía son actividades comunes para los militares, pero no para el resto de la sociedad. En la milicia existe una estructura organizacional diferente, en la que las posibilidades de cada hombre varían gracias a sus talentos y habilidades especiales que se ponen al servicio de su unidad, no hay individualismo, sino actuación colectiva con un objetivo claro, que incluye hasta las familias de los militares y su forma de asumir la vida³.

La misión y la vida diaria de los soldados que hacen parte de las fuerzas militares están marcadas por deberes y responsabilidades de acuerdo con su campo de especialidad. Se honra diariamente la promesa de servir a la patria, pero no desde la visión liberal que tiene cada ciudadano, sino cumpliendo sus asignaciones en la rama que le ha sido delegada, con unas responsabilidades regladas desde el amanecer hasta la hora que pasa a descansar.

Ser soldado⁴ requiere de un entrenamiento físico regular, el seguimiento estricto de las normas de disciplina en un primer orden, el entrenamiento como miembro de un equipo en el cual deberá cumplir con sus funciones de acuerdo con su

³ Las familias militares deben hacer frente a tensiones específicas que conllevan que la crianza de sus hijos sea difícil. La figura del padre militar debe batallar con ausencias de corto, mediano o largo plazo y el estrés vinculado con alistarse para el servicio activo. Los infantes deben asimilar y afrontar la situación de tener un padre lejos y en peligro, así mismo, estos hogares también se enfrentan a trasteos y cambios frecuentes de escuela, adaptarse a nuevos retos de culturas y costumbres. La pareja también debe enfrentar nuevos retos y varias responsabilidades mientras que el padre militar está ausente (Children Welfare, Information Gateway, 2023).

⁴ Cuando nos referimos a la palabra soldado, estamos haciendo referencia a todo el personal desde los rangos y funciones más básicas en una institución militar, como las de un soldado en un equipo de combate, hasta las más complejas comprometidas funciones en cabeza de un general comandante de un ejército.

posición, lugar del que dependen la seguridad y vida de los otros miembros del equipo, además de entrenar con una amplia gama de técnicas y tácticas militares.

El entrenamiento en la recepción de órdenes y su ejecución debe ser permanente y realizado con precisión, porque generalmente estas van acompañadas de elementos que pueden causar daños a otros al menor descuido. Adicionalmente, la preparación en el uso de la fuerza requiere la ejecución de un minucioso planeamiento, que no debe dejar nada al azar, porque en el uso de la fuerza en una operación bélica, cualquier descuido puede llevar a la desaparición física de una unidad.

Estos conceptos del entrenamiento físico, el cumplimiento de órdenes, la estricta disciplina personal y la del equipo de combate no son elementos característicos de los ejércitos modernos, son preceptos que se pueden encontrar en la filosofía del soldado espartano en la *Historia*, de Heródoto del siglo IV a. C. o en la descripción que se hace en el *Arte de la guerra*, de Sun Tzu (1999) del siglo V a. C., comunes al ejército y que prevalecen hasta hoy.

Los valores⁵ y conductas de un soldado están regidos por principios⁶ que no pueden ser negociables, porque sus fundamentos están descritos como piedra angular de las instituciones militares, como depositarios de las armas de la nación y del uso legítimo de la violencia, a riesgo de su propia vida, salvaguardando el respeto de la constitución y de las leyes de la república. André Gavet, en su libro *El arte de mandar*, afirma acerca del deber del soldado citando que

No es sino la forma del deber del ciudadano, para con la patria guiado por la base moral del deber colectivo, es orgánico y no tiránico, se ejerce mediante la colaboración abnegada de los individuos y no por la violencia, el mando y la obediencia son atributos de igual dignidad. (Gavet, 2018, s.p.)

Dentro de la concepción moderna de libertades, descrita en la Ley 1862 de 2017, no hay mucho entendimiento de lo que significa la disciplina, obediencia, subordinación, abnegación y persistencia, cualidades esenciales que tiene cada soldado, ejercidas no bajo la coacción del abuso y el maltrato o la arbitrariedad, sino bajo el liderazgo del mando regido por la actitud de servicio, respeto y solidaridad.

En la sociedad civil y en la *institución*, la concepción de las ciencias militares es muy pobre o casi que inexistente, situación que es lógica en un campo tan cerrado

⁵ El respeto, honestidad, lealtad, valor, prudencia, constancia, solidaridad, fidelidad, transparencia se encuentran contemplados en MFE 1.0, El Ejército, 2017.

⁶ Normas o ideas fundamentales que guíen el pensamiento y la conducta, responden a las creencias y a la cultura, regulan la vida de los hombres de tierra, mar y aire, siendo el soporte que hace inquebrantable la ética y la moral de las FF. MM. Referenciado del manual de generalidades éticas para la vocación militar (CGFM, 2016).

y solo pertinente a los militares. De acuerdo con el *MFE, 1.0, El Ejército* (2017), la sociedad civil desconoce los procesos que requieren especialización, la cual se obtiene mediante procesos de formación en educación, instrucción y entrenamiento, para adquirir adecuadamente e incrementar competencias organizacionales individuales y colectivas necesarias para los líderes.

De acuerdo con la doctrina militar, el conocimiento de la profesión militar se fundamenta en cuatro campos: técnico-militar, ético-moral, político cultural y de formación de líderes; que son multiplicadores del conocimiento, el cual es fortalecido por la doctrina, lo que hace que la educación y el entrenamiento fundamentales en la formación de la habilidad técnica para que los oficiales, suboficiales y estados mayores tengan criterios acertados en la toma de decisiones (MFE 1.0).

Los procesos de formación, educación, entrenamiento y reentrenamiento son certificados en todos los niveles, de acuerdo con su grado y especialidad, desde los soldados regulares hasta los brigadieres generales para su ascenso al grado de mayor general, lo que hace de la educación militar una fuente constante de preparación y actualización, que exige un ejército profesional, competente para la defensa de una nación.

Todos los programas de educación militar, además de estar alineados con los parámetros que exige el Ministerio de Educación Nacional (MEN) bajo el Decreto 1075 del 2015, el cual reglamenta el sector Educación a nivel nacional, obedecen a lineamientos establecidos en las Políticas de Educación de la Fuerza Pública (PEFuP)⁷.

Todos los aspectos que tienen que ver con la defensa de las naciones no pueden estar ligados al azar o la lógica política del momento; es así como las ciencias militares están ceñidas a una premisas lógicas, fundamentadas académicamente y pertinentes con el contexto histórico que se vive, ajustadas a un racionamiento detallado, según se describe en *El arte de la guerra alemán*, así:

Nada podría resultar tan peligroso como obedecer a inspiraciones repentinas, por muy inteligentes o brillantes que parezcan, sin desarrollarlas hasta sus conclusiones lógicas, o cómo dar rienda suelta a los buenos deseos, por muy sinceras que sean sus intenciones. Necesitamos oficiales que sean capaces de seguir sistemáticamente el camino de la argumentación lógica hasta su

⁷ Tomado de la PEFuP 2021-2026, Resolución 0455 del 11 de marzo de 2021, el sistema educativo posee instituciones reconocidas por el MEN, seis de ellas acreditadas en alta calidad. Así mismo, dispone de 170 programas de educación superior aprobados por el MEN, de los cuales 39 ya cuentan con registro en alta calidad y 131 tienen registro calificado, además manejan más de 4.500 programas de capacitación que especializan a los uniformados en el arte militar y policial.

conclusión, con un intelecto disciplinado, con la suficiente fuerza de carácter y con el ánimo para ejecutar lo que dicta el intelecto. (Condell & Zabecki, 2009, s.p.)

Esta fundamentación de la formación del soldado en una doctrina sólida centrada en el conocimiento de su profesión militar, en la optimización del recurso humano y material al servicio de la nación, mantiene alejada a las fuerzas armadas de la deliberación política, tomando las decisiones de su empleo única y exclusivamente bajo la directriz política y control civil en cabeza del presidente y el ministro de defensa.

Preceptos de la relación política y militares

Las relaciones entre políticos y milicia tienen visiones muy marcadas en el manejo de las fuerzas que son de exclusividad de la política, aspecto que se relaciona con las palabras de Winston Churchill (1985): “La política es casi tan emocionante como la guerra y no menos peligrosa. En la guerra nos pueden matar una vez; en política, muchas veces”. La convicción de que la guerra es una cuestión exclusiva de los políticos también lo manifiesta el primer ministro de Francia, George Clemenceau, quien afirmaba que “la guerra es un asunto muy serio como para dejárselo a los militares”, quizás por el razonamiento de Archile Tournier: “Los militares cuentan con demasiada fuerza y los políticos con demasiada habilidad”.

Llevar a cabo la violencia y la guerra como decisión de poderes políticos, generalmente se analiza tomando el conocido axioma de Carl Von Clausewitz (2016) “La guerra es la continuación de la política por otros medios” o como lo explica John Keegan (2014), en su libro *Historia de la Guerra*, “como la continuación de la relación política con la intrusión de otros medios”, siendo los otros medios el uso de la violencia por parte de los militares hasta someter la voluntad política del contrario.

Los gobernantes y estamentos políticos de los Estados toman el uso de la fuerza porque ven en el empleo del poder militar una opción por conquistar los objetivos que consideran vitales; al no lograrlo por el uso de la política o la diplomacia, los imponen por la fuerza; la violencia y el sometimiento se convierten en su fin último y para eso utilizan al soldado y la capacidad armada.

No es el soldado el que inicia los conflictos, sino quien desarrolla la intención política del gobernante al que esté subordinado, gracias a que el Estado que

conduce el gobernante lo ha preparado, equipado y lo tiene listo para que cumpla las disposiciones constitucionales de las naciones que en tiempos modernos no son otras que la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad del orden constitucional.

Los políticos y los civiles tienen una concepción del soldado, moldeada en los tiempos modernos por contenidos del cine y la televisión en los que se narran innumerables dramas de sus vidas. Son ellos quienes sufren en el desarrollo de la guerra, ocasionada por actos políticos de los Estados u organizaciones que pelean causas justas, desde la visión histórica de cada conflicto.

Pero no siempre es normal que los militares tengan intenciones políticas o sean presionados por las instituciones castrenses a causa de diferentes motivos que están marcados generalmente por el bajo o nulo margen de maniobra en las instituciones públicas, manejadas por tecnócratas con competencias especializadas de cuya experticia los militares carecen; además, porque "la política está más allá del alcance de la competencia militar y la participación de oficiales militares socava su profesionalismo, reduciendo su competencia profesional y dividiendo la profesión contra sí misma" (Huntington, 1995).

La historia puede marcar el surgimiento de líderes militares que han tomado banderas políticas y han abusado de la fuerza, rompiendo las democracias o cambiando las órdenes constitucionales de facto; este ingreso de militares con mando a los escenarios políticos es una trasgresión al honor y a los códigos militares que los han regido en la subordinación de la autoridad.

Sin embargo, en todos los ámbitos, tanto de la vida civil y militar, se presentan anomalías de oficiales que logran tener un cierto éxito en lo político, y que generalmente se retiran a hacer vida política, pero ya no es común que lo hagan con uniforme o que siquiera piensen en la toma del poder de facto, como fue común en los años 1960 y 1970 en Latinoamérica.

No obstante, las ideas de las dictaduras militares de los años 1950 hasta los inicios de los 1990, tanto en Europa, Latinoamérica y África, se debieron a factores geopolíticos derivados del mundo bipolar que se vivía en esas épocas, con cargas ideológicas diametralmente opuestas. Estas dictaduras causaron serios *atropellos* a los derechos humanos, en la contención y combate no solamente de ideologías reaccionarias comunistas con contenido nacionalistas, que con su actuar revolucionario o simplemente influenciados por élites de cada país ante la posible instalación de gobiernos comunistas en la región, dieron paso a las dictaduras militares.

El comportamiento de estos regímenes militares en el poder demostró que no eran confiables ni traían estabilidad o progreso a las naciones, por lo que perdieron apoyo de los EE. UU. y sus aliados. “Eventos como la caída del franquismo y la democratización de España, la revolución de los Claveles en Portugal, el derrumbe de las dictaduras en Latinoamérica y la aceptación universal de la democracia como un valor universal” (Huntington, 1994).

Todo esto sumado a los avances y desarrollo de instrumentos internacionales que promueven las democracias incluidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el pacto internacional de los derechos civiles y políticos, las declaraciones y convenios internacionales de la OIT, la creación de los sistemas interamericanos, europeos y africanos de derechos humanos hacen que sean muy complicado que una nación sea tomada de facto por una autoridad militar.

En *La tercera ola*, Huntington (1994, p. 13) concluye que a partir de 1990, “los golpes militares, la censura, la coerción y la violencia, la cárcel para los oponentes políticos y la prohibición de las reuniones políticas son incompatibles con la democracia”, que tienen consecuencias en ámbitos políticos internacionales, en la ONU, en potencias comerciales como los EE. UU. y la Unión Europea, además de los organismos económicos multilaterales, que harían inviable una dictadura militar como las de los años 1960 y 1970. Asimismo, la caída de los gobiernos totalitarios del sistema comunista, la educación, la información difundida por medios de comunicación y la difusión de los valores democráticos crearon una visión más amplia y aplicable del concepto de democracia en el mundo que difiere sustancialmente de un lugar a otro, por concepciones culturales y religiosas, o por Estados bajo régimen de partido único.

Las experiencias de las dictaduras en América Latina patrocinadas por los EE. UU. y documentadas como *Operación Cóndor* han sido largamente estudiadas por las disciplinas de las ciencias sociales, derecho, sociología, antropología y han sido expuestas y judicializadas por los abusos de los militares en el poder, mediante las comisiones de la verdad y otros estamentos de la justicia internacional por violaciones a derechos humanos, las cuales han tenido unas verdades reveladoras.

Los hechos sucedidos con las dictaduras del Cono Sur no se convierten en una constante de conducta y de comportamiento militar en Latinoamérica. Que algunos países no se vieran abocados a actos arbitrarios de los militares, se debió a la formación y educación en valores democráticos, por lo que ignoraron los conceptos de lo que se denominó *Doctrina de la seguridad nacional*, como método

para combatir el comunismo mediante el control y foco revolucionario del mundo (García, 2021).

La doctrina de seguridad nacional coexistió como una doctrina no oficial de los EE. UU. que trató sin éxito de mantener alineados a los países latinoamericanos, en búsqueda de anticiparse a insurrecciones o gobiernos de izquierda, frenando la influencia soviética vista en la financiación de guerrillas en África, Indochina y Latinoamérica, de acuerdo con lo manifestado por el profesor de ciencias políticas, Francisco Leal Buitrago, en múltiples escritos ubicados en el campo de la sociología.

La financiación y apoyo de dictaduras militares por parte de los EE. UU. fue un fracaso a su política exterior de contención, porque trató con violencia, uso de la fuerza y represión militar, lo que la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS, 1917-1991) venía ganando con ideología política, utilizando la unificación de todas las formas de lucha en los nichos sociales, en la promoción de las ideas marxistas leninistas y su idea de sociedad mediante los partidos comunistas.

Toda la promoción de ideas comunistas que salía de la URSS o de los países de la cortina de acero, llena de mensajes políticos liberadores, fundada en la igualdad y la equidad con sistemas perfectos de vida, ocultó a la sociedad occidental de los años 1960 y 1970 la pobreza y los horrores contra la vida, la libertad y otros derechos fundamentales producidos en la URSS, China y en general en todos los países comunistas, por las gestiones de líderes políticos como Stalin, Mao Tse Tung y Breszhnev, entre otros, con el sistema soviético.

Este conocimiento del alcance emancipador de las doctrinas económicas de los marxistas, leninistas o maoístas, que tanto impulso tuvo por parte de los académicos y estudiantes en las áreas de las ciencias políticas o de la sociología no fue tomado en sí como una *represión* desde el punto de vista militar.

Lo que causó inquietud en la comunidad militar del mundo libre es la forma y la instauración de gobiernos de partido único, en los que el nombre de la democracia se utiliza en todos sus discursos, pero los métodos y uso de la violencia en el control social, los limita en todas sus formas (Queralt 2020).

El análisis y conocimiento sobre las doctrinas marxistas a lo largo de la historia emocionaba a una sociedad por su carácter liberador, pero preocupaba y alertaba a quienes eran los responsables de la seguridad y salvaguardia de la democracia, que se preocuparon por estudiarla a fondo y contextualizar los horrores que se desestimaron y se consideraban falsos en los ambientes académicos y políticos.

En América Latina, el estudio de la doctrina de seguridad nacional creó un estigma condenatorio a las instituciones castrenses, por la línea de actuación y preservación del orden público y específicamente en Colombia como lo cita Leal Buitrago (1992):

Las calificaciones que se dan a las acciones militares como pertenecientes a la doctrina de seguridad nacional tienen con frecuencia fines políticos. Ese uso político es diverso. Incluye desde denuncias públicas y privadas de acciones claramente criminales o de excesos dudosamente compatibles con las leyes o con las normas castrenses hasta la descalificación de prácticamente cualquier tarea militar. Los sectores sociales que hacen esas apreciaciones también son variados: personas naturales, asociaciones gremiales y sindicales, sectores académicos, partidos y movimientos políticos, organismos y grupos de derechos humanos, guerrillas y hasta grupos anónimos de narcotraficantes. (Buitrago, 1992, p. 26)

Estas calificaciones en contra de las instituciones militares hacen que las relaciones del poder civil lleguen a contextos muy tensos en un ambiente de desconfianza alimentado por líderes políticos o académicos que no evalúan las circunstancias específicas de cada país ni identifican cuáles estamentos militares no se acogieron a temas tan delicados como la doctrina de seguridad nacional planteada y financiada por los EE. UU. Colombia y Venezuela lo hicieron y, a pesar de haber sufrido violencias de carácter revolucionario en sus territorios, acataron el orden civil en los años 1960, 1970 y 1980, respaldados por su sistema democrático y por el carácter civil de sus instituciones militares.

Analizar con los mismos parámetros por parte de políticos, académicos o periodistas a instituciones militares de forma somera y carecer de una observación detallada de los contextos y conocimiento de la cultura militar específica de cada país y su tradición castrense, es un tema muy difícil que no ha sido lo suficientemente integrado en las disciplinas académicas de la sociología y las ciencias políticas.

Sobre todo, porque en la academia no es clara la intención de conocer los parámetros de la formación y preparación académica de los oficiales de las fuerzas armadas, ni entender que, en las instituciones militares, la formación se debe a los principios democráticos y no a las conveniencias personalistas de un grupo de oficiales, especialmente en Colombia.

El Gobierno militar en Colombia

Se puede afirmar que en Colombia la experiencia militar en el gobierno del general Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) tuvo un carácter estabilizador en la violencia partidista; de este modo, el gabinete presidencial era totalmente civil, apoyado por la Confederación Nacional de Trabajadores. El Gobierno, por medio de un plebiscito, dio el derecho del voto a la mujer y además generó cambios constitucionales que favorecieron reformas de fondo, con muy pocos eventos de represión de carácter significativo, que no se pueden atribuir a órdenes del general (Bushnell, 2007).

Lo anterior demuestra que Colombia es poco acogedora para las dictaduras, por más sangre que se haya derramado en su historia política. Cuando el general Rojas Pinilla trató de extender su mandato democráticamente, no lo logró y, por sugerencia del mando militar, se retiró discretamente, entregando el poder a los civiles sin usar ningún tipo de violencia o presión militar. De la misma forma como llegó al poder por los políticos, así mismo se lo entregó (Bushnell, 2007).

Este paso de la dictadura militar a la democracia estableció políticamente la alternancia presidencial entre conservadores y liberales y distribuyó por mitades entre dos partidos los tres poderes públicos, en todos los niveles territoriales, coyuntura que pacificó al país y acabó con las luchas sectarias (Palacio 2002), para dar paso al control político de los estamentos del Estado y el retorno de las Fuerzas Armadas a su deber constitucional.

Esta experiencia colombiana en Gobiernos militares fue clara y no se volvió a repetir; además, el poder político se desentendió de las situaciones de orden público, ya que delegó el control a la autoridad militar de decisiones judiciales que de este se derivan, por medio de decretos de estados de excepción (Gallón, 1983), funciones que los militares no querían, ni les correspondían, y que después generarían múltiples discusiones en ámbitos jurídicos sobre abusos por el uso de la justicia militar en el proceso de juzgar a civiles por delitos relacionados con el orden público y delitos no militares.

Como lo explica Gallón (1983), tan difícil y compleja era la situación de esta clase de delegaciones a la fuerza pública, que asumió funciones que le corresponden a los alcaldes y gobernadores e imponía responsabilidades a los militares que no estaban alineadas ni con la misión constitucional y funcional, que el mismo ministro de Defensa solicitó ser relevado de esa función de administración de justicia en situaciones de orden público.

Estas solicitudes no fueron acatadas o escuchadas por el Gobierno o el Ministerio de Justicia con avenencia de la Corte Suprema de Justicia, lo que atentaba claramente contra el principio de separación de poderes (Comisión Colombiana de Juristas 2011), siendo el acatamiento de una orden política, no una elección para las FF. MM. que continuaron con una tarea delegada del Gobierno.

Filosofía y antimilitarismo

Las nuevas filosofías, venidas del auge de las ideas de la teoría crítica basada en la transformación revolucionaria de la sociedad en los años 1960 y 1970, las teorías marxistas de la Escuela de Frankfurt y la promoción de las ideas de los micropoderes que circulan en el orden social de Michael Foucault, impulsaron en la comunidad estudiantil y académica el planteamiento de revoluciones en todos los órdenes, lo que Mauricio Archila Neira (2008) califica como: "la prédica condensada en la imagen de la lucha de clases como confrontación política de actores populares dirigida por las vanguardias organizadas para cambiar radicalmente a la sociedad⁸".

Y es de particular atención los conceptos de Foucault y el uso de la violencia, especialmente en lo que tienen que ver con el ilegalismo útil⁹, las formas como concibe la relación con el poder y el uso de la autoridad legítima del Estado y el aprovechamiento por clases dominantes, partidos políticos y otros elementos como:

Un mecanismo justificador de violencias no puede ser aceptado por el solo hecho de concebirse desde una suerte de relación histórica de contraposición de fuerzas materiales, debido a que se instaura en una memoria dominante de clase que delimita una condición de unilateralidad desde unos sectores excluidos, contruidos, estos a su vez, por formas retóricas de dicha unilateralidad. (Foucault, 1991)

⁸ El mismo Mauricio Archila Neira (2008) cita a Alfonso López Michelsen quien afirmaba: "Hoy tenemos una lucha de clases más que lucha de partidos, por eso los bandos se dividen en quienes quieren acabar el sistema y quienes quieren preservarlo". (Archila, 2008).

⁹ Ilegalismo: referencia a algunos campos de actividades legalmente prohibidas, pero en las que a menudo están en suspenso las potestades represivas existentes. Se podría hablar de zonas de tolerancia por parte del poder respecto de ciertas prácticas que, a pesar de estar legalmente prohibidas, no son habitualmente interferidas por el aparato del Estado (Foucault, 1992).

Visiones que desde el campo del pensamiento imponen el enfoque que las instituciones del Estado, las fuerzas militares o policía, pueden ser enmarcados como enemigos de la sociedad (Vega Diaz, 2019), deformando los roles de las autoridades y haciendo que se den procesos de prejuizgamiento y desconfianza de las funciones legítimas de un Estado social de derecho.

Además, los hechos de los conflictos que se vivieron en esas épocas de despertar revolucionario, como las protestas de las guerras de Vietnam en los EE. UU., Europa y México, los excesos de las guerras de descolonización, los fenómenos de mayo de 1968 en Francia y el uso de la represión en múltiples partes del mundo, creó un imaginario de violencia que separa implícitamente la sociedad de las fuerzas militares.

Entre los años 1960 y 1970, la concepción de igualdad que brindan las teorías de la utopía socialista del *Manifiesto del Partido Comunista*, como base ideológica de un poder de emancipación único, pero de imposible aplicabilidad, impulsan las ideas de la nueva sociedad que pide igualdad mediante la organización del poder público definiéndolo como “el poder organizado de una clase para la opresión de otras” (Marx, 2014).

A partir de lo anterior, las fuerzas armadas se ven como el obstáculo y como parte del problema que perpetúa los problemas de hambre y desigualdad en el mundo, dejando la parte militar en primer plano y la parte política en el segundo, culpando al sistema económico capitalista de todos los males del mundo.

La solución de esos males planteados desde el pensamiento y la academia en esas épocas se centraron en la desmilitarización del mundo y el retorno de las democracias en los países africanos y en Latinoamérica. Se elaboró un amplio concepto de control militar¹⁰ generado por la Guerra Fría, lo cual no era aceptable por parte de las comunidades académicas y los estudiantes que grabaron el anti-militarismo en su corazón, a lo que se ajusta como el conflicto por convención que se define como “una inscripción que se transmite culturalmente, las convenciones aprendidas de la acción colectiva forman parte de una cultura pública de una sociedad” (Tarrow, 1997).

Los ambientes de libertad de expresión y de movimientos sociales masivos en contra del militarismo de los años 1960 y 1970 no se conciliaron con las fuerzas armadas de las naciones, que se estaban adaptando en las lecciones dejadas de

¹⁰ El control militar cuenta con la presencia de siguientes ingredientes: puestos políticos con importancia directiva y ocupada por oficiales militares, presencia de la ley marcial, autoridad extrajudicial ejercida por fuerzas de seguridad, ausencia de control político central sobre las fuerzas armadas u ocupación por parte de fuerzas militares extranjeras (Tilly, 1990).

los conflictos bélicos de mediados del siglo XX, no entendiéndose las amenazas sobrevinientes para la tradición democrática de las naciones, quizá por lo duras y evitables para un futuro.

Estos conflictos plantearon nuevos conceptos de defensa nacional y cambios en las estructuras militares que les permitieran afrontar los nuevos retos y amenazas, los cuales eran necesarios y pertinentes, y se acercaron nuevas ideas con tintes democráticos sustentadas en el gobierno del pueblo, pero en esencia van en contra de la democracia y la pluralidad de ideas, coartando libertades, no solo de empresa sino mediante doctrinas de partido único y gobiernos totalitarios, que suprimen el disenso político y, por ende, la libertad de los ciudadanos.

Los conceptos estratégicos nacionales, las doctrinas concernientes a la seguridad nacional, las nociones de Estado y seguridad¹¹, con que fueron formados los militares de antes y después de la Segunda Guerra Mundial bajo un modelo disciplinado rígido, lógico, científico, de servicio de la nación (Huntington 1995), no fueron lo suficientemente difundidas a la sociedad general por medio campañas de información o de retroalimentación a la academia y políticos de todos los partidos, no se hizo énfasis en la importancia de los cambios, modificaciones en las políticas de defensa, en protección del Estado orientados hacia la creación de capacidades que amenazan la constitución y la democracia y no para atentar contra esta.

Esta falta de retroalimentación entre la comunidad civil y militar en los años 1960, 1970 y 1980 suscitó un alejamiento entre las políticas de defensa y seguridad nacionales que, dada su importancia, son de interés general y público. Ahora, en el siglo XXI son muy comunes los escenarios académicos, centrados en las relaciones cívico-militares y en los conceptos en que la seguridad no es única y exclusivamente de los militares, sino de todos los entes políticos, económicos y académicos de la nación; es lo que se llama la acción unificada¹².

Amenazas a la sociedad y acercamiento a las FF. MM. en Colombia

Las ideologías que vienen de las corrientes de los años 1960 y 1970, que formaron una idea del antimilitarismo, cambian el imaginario colectivo de la sociedad

¹¹ Estos conceptos hacen parte del Manual de Seguridad y Defensa Nacional 3-43, Reservado.

¹² La acción unificada se define como: sincronización, coordinación y/o integración de actividades de entidades gubernamentales con las operaciones militares para lograr unidad de esfuerzo (MFE 3-0, Operaciones).

colombiana por dos factores: la violencia de cárteles del narcotráfico y el dominio territorial de guerrillas. Así pues, paramilitares agentes de violencia inician acciones en contra del Ejército, Policía y población civil, además, se genera una epidemia de secuestros en todas partes del país y, entre otros, un fallido proceso de paz con la guerrilla de las FARC entre 1998 y 2002.

Finales de los años 1980 y 1990 fueron para el país los más duros en cuanto a ataques del narcotráfico y sus estructuras aliadas como las guerrillas de las FARC y ELN, además de paramilitares y otros grupos delincuenciales, que pusieron en jaque la gobernabilidad del Estado y casi que secuestraron a la población civil, como consta en los documentos del “Conflicto armado interno el escenario perfecto” del informe ¡Basta Ya! (CNMH, 2013).

La unión del estamento político con la acción militar logró limitar y volver a la retaguardia estratégica a las guerrillas. Esto inició en la administración del presidente Pastrana (1998- 2002), a la par de los diálogos de paz de la zona de despeje en lo que se denominó “Cambio para construir la paz”, coyuntura durante la cual se hizo una reestructuración al interior de las FF. MM. para adecuarlas al escenario interno, trabajando de lado con la población, los gremios, los sindicatos, la empresa privada y la academia (Cardona, 2015).

Sin estos esfuerzos organizativos, como por ejemplo, del plan de desarrollo “Cambio para construir la paz”, las políticas de defensa y seguridad democrática del gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) con el fin de establecer el Estado de derecho en todo el territorio colombiano, y con los cambios estructurales y de apoyo que habían recibido las FF. MM., retornaron la confianza y seguridad del país, con un apoyo de la fortaleza moral y creencia en las FF. MM. por parte de la población civil que se demuestra en la encuestas de favorabilidad de los últimos veinte años en un porcentaje siempre superior al 58 % (El Espectador 2020).

La situación de confiabilidad con las FF. MM. es la demostración de la capacidad de trabajo en equipo y subordinación a la autoridad civil, y sus acciones han sido de dedicación exclusiva a la misión constitucional, no en nombre de un partido político, sino en el bienestar de la comunidad en general y siempre bajo la dirección y control civil, de acuerdo como lo establecen la Constitución y la ley.

La autoridad civil y el control sobre las FF. MM.

La preocupación de la sociedad está centrada en la economía, las leyes y el progreso. Generalmente los temas de seguridad y defensa pasan a un segundo plano, a

no ser que las condiciones de seguridad ciudadana se vean afectadas por problemas de orden público o de algún desastre, ya sea por amenazas exteriores o por problemas de seguridad internos.

En el ejercicio político de los Estados, la seguridad pocas veces se mira como la condición ideal para que los ciudadanos ejerzan libremente sus derechos. Es tanto que las condiciones de seguridad y el planeamiento respectivo están ausentes de los planes de ordenamiento territorial y no se les dan las prioridades a las capacidades para garantizarlas, ya que son vistas simplemente como un gasto y no como una inversión que garantiza la tranquilidad del resto de actividades de la sociedad. Como lo cita el profesor Carlos Alberto Patiño Villa en su estudio incluido en el libro *Medellín: territorio, conflicto y Estado*:

Las grandes ciudades actuales de diferentes continentes crean problemas básicos de gobierno urbano, de administración y de otorgamiento de servicios, así como el reconocimiento de derechos, el problema principal estriba en la incapacidad de definir el gobierno urbano en el territorio que en realidad debe gobernar... cuando las exigencias de las ciudades son superiores a los modelos institucionales de gobierno, el resultado es la superación del o de los gobiernos municipales por la violencia, la informalidad y la ilegalidad, la territorialización de los grupos armados ilegales y el control criminal de la sociedad. (Patiño, 2015, s.p.)

Este ejemplo de lo urbano se extiende también a lo territorial, incluyendo también a la institucionalidad, la cual es básica para que funcione desde la acción unificada del Estado y la colaboración armónica de las instituciones, como lo ordena la Constitución Nacional. Generalmente, en la política se cuestiona el gasto militar¹³ que, en Colombia, incluye el sostenimiento de la Policía Nacional. En muchas ocasiones, es tildado de exagerado, ya que prevalece por encima de otros rublos fluctuando entre el 3,3 % y el 3,38 % en los últimos veinte años (Datosmacro.com, 2024).

Entonces, la discusión política no se centra en la capacidad militar o en el mantenimiento de la seguridad, sino en el monto que tiene de gasto, y si se encuentra absorbiendo recursos que serían más útiles en otros aspectos como la educación, desarrollo e industria como generadores de condiciones de empleo y seguridad.

¹³ Para la constitución política el gasto militar en Colombia comprende el funcionamiento del Ministerio de Defensa Nacional, el CCGFM, Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Dirección General de Sanidad Militar, Superintendencia de Vigilancia, Comisionado Nacional de Policía, Dirección General Marítima, Policía Nacional y Dirección de Sanidad de la Policía.

Estas discusiones no están solo centradas en la realidad política colombiana, sino en una realidad mundial. Los países ponen por encima las prioridades políticas a sus prioridades de seguridad, muchas veces pasando por alto las consecuencias de los vacíos en seguridad, que pueden llegar a tener consecuencia en el funcionamiento de los Estados en términos de control territorial y economías ilícitas, entre otros.

Pero además de los temas de presupuesto y tensiones políticas, se vienen discusiones sobre la limitación del poder de los estamentos militares y más cuando en la realidad de Colombia sus FF. AA. son vitales para el desarrollo social y económico de la nación, porque se convierten en un obstáculo para las economías ilícitas, garantizan el funcionamiento de las instituciones, brindan protección y facilidades en las zonas más alejadas y olvidadas del país.

Los políticos y los medios de comunicación pasan por alto casi siempre el proceso de toma de decisiones por parte del presidente, ministro de Defensa, gobernadores, alcaldes y los mandos militares o policiales, que están reglados por la ley; pretenden que las decisiones de operaciones militares o policiales son disposiciones de los comandantes militares, a su criterio, por lo que es evidente que ignoran aspectos específicos del mantenimiento del orden público de municipios y departamentos.

Qué es el orden público

La Corte Constitucional, en la Sentencia 435-13 ha señalado que el orden público es: “el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad, que permite la prosperidad general y el goce de los derechos humanos, parámetros, normativos que garantizan la seguridad y la convivencia ciudadana”. La proyección constitucional le otorga al orden público la misión de imponer límites a las garantías y libertades civiles de los ciudadanos para el manejo pacífico de la convivencia, el manejo de políticas públicas dirigidas a la gestión y colaboración interagencial para preservar el orden público.

El manejo del orden público incluye a las autoridades judiciales y de investigación para que estas puedan adelantar rápidamente actuaciones jurídicas, en caso de que fueren necesarias, por causas criminales o delitos que atenten contra la vida, la tranquilidad y la propiedad de los ciudadanos.

La estabilidad política de la democracia constitucional es obligación de los organismos que garantizan la seguridad nacional, pero los tres elementos políticos

del orden público (la defensa nacional, la seguridad nacional y la seguridad ciudadana) deben trabajar independientemente, pero también de manera armónica y coordinada respeto de sus roles y de la independencia de sus funciones, que tienen el fin único de garantizar la convivencia pacífica sin ningún tipo de interferencia, amparados en las normas que les imponen la Constitución y las leyes.

La responsabilidad del orden público

De acuerdo con la Constitución Nacional de Colombia, corresponde al presidente de la república con las facultades que tiene en los artículos 189, los gobernadores en el artículo 303 y los alcaldes en el artículo 315, el manejo del orden público, y no como se cree que es de responsabilidad exclusiva de las FF. AA. y como constancia de esto no aparece nombrado ni mencionado dentro de las responsabilidades descritas en el capítulo 7 “De la fuerza pública” (funciones, numerales 216 al 224) la Carta Magna.

Pero las FF. MM. son el brazo de fuerza y coerción que tienen el presidente, los gobernadores y alcaldes para garantizar el orden público; por lo mismo, es pertinente hacer un listado de las normas que lo ordenan, iniciado con la Ley 4 de 1991 “Por medio de la cual se dictan normas sobre orden público interno, policía cívica local y se dictan otras disposiciones”, donde se delimita el régimen normativo del orden público interno que va desde lo departamental hasta lo municipal y se designa al alcalde como el jefe de policía.

La Ley 4 de 1991 establece el régimen normativo del control jurisdiccional de los actos municipales sobre el orden público y el régimen disciplinario en materia de orden público, además establece el respaldo a las medidas tomadas por los alcaldes o por los gobernadores y hasta el resorte del presidente de la república cuando las necesidades lo exijan.

Pero sería inútil la regulación del orden público sin las herramientas necesarias que consoliden, respalden y hagan cumplir lo establecido en las funciones de la fuerza pública con relación a los encargados de mantener el orden. Para ello, la ley establece el canal de comunicación y plataforma, no solo para mantenerlo, sino para que se generen las condiciones de comunicación y distribución de responsabilidades de los actos administrativos de gobierno y el cumplimiento de ellos por parte de las FF. AA.

Para ello se expide el Decreto 2615 de 1991 como herramienta importante para el mantenimiento del orden público, además del trabajo que tiene la Policía

Nacional como responsable directo, además del apoyo de la defensa a la autoridad civil que tienen como función las FF. MM. con sus capacidades al servicio y preservación del orden público a toda la institucionalidad

Pero en el entendido que ni los alcaldes y los gobernadores, ni la fuerza pública tienen todos los elementos para sortear las alteraciones del orden público, la Constitución Nacional, en el artículo 113, en su inciso segundo, estipula que “los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”, así pues, la articulación de estos fines no solamente incluye al Ejecutivo, sino también entidades de investigación como la Fiscalía, de control como la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, haciéndolas pertinentes para el mantenimiento del orden público.

Estas entidades participan en los consejos de seguridad como elemento de decisión; asimismo, es importante observar los comités de orden público que están integrados por autoridades de diverso orden y tienen una función preventiva y de emisión de políticas, además de la financiación de los fondos de seguridad y convivencia ciudadana y demás instituciones que hacen parte o que brindan seguridad.

Tanto los comités como los consejos de seguridad y los comités de orden público son instancias de prevención, acción, control y rendición de cuentas en resultados de las tareas de la fuerza pública; allí se emiten las intenciones generales de seguridad del Gobierno nacional, ajustados a las características de cada municipio o departamento. De los consejos de seguridad se desprenden unas tareas y objetivos para la Policía Nacional y las FF. MM., como parte de la responsabilidad política de los verdaderos encargados del orden público en los entes territoriales como lo son los gobernadores y los alcaldes.

Las convocatorias de los consejos de seguridad pueden ser de rutina o también pueden responder a las necesidades expuestas por amenazas externas, informes de riesgo, amenazas a la población civil, picos de criminalidad u otros elementos, analizados en sus sesiones por las autoridades correspondientes. Es allí donde el responsable del orden público no solo ejerce el control civil, sino que analiza y verifica las capacidades de la Policía Nacional, que responde en las áreas de la misionalidad asignada pertinente, y las comparte con las labores de preservación del orden público que tienen las FF. MM. en sus respectivas jurisdicciones, escalándolas al nivel central en caso de amenazas graves.

En este orden de ideas, existen leyes que se cumplen en la preservación del orden público de la nación, pero a su vez conducen la política de seguridad por parte

del presidente de la república, cuyo trabajo organizado rinde cuentas anualmente y cuyas realidades son difíciles de ignorar, por el control que hacen las instituciones civiles como la prensa, veedurías ciudadanas, industriales y, en general, la sociedad civil, que son los que se ven afectados ante la inseguridad y la criminalidad.

En la administración, gestión y manejo del orden público no solo los alcaldes y los gobernadores presentan los requerimientos locales, sino que también se reciben las alertas tempranas dadas por el Gobierno nacional, especialmente por el Ministerio del Interior, dirigidas a prevenir o conjurar las situaciones de riesgo que alteren el orden público.

Se encuentran en la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 esas funciones que son de prioritaria atención, porque las alertas tempranas no son solamente promovidas por los organismos estatales, sino por organizaciones sociales de cualquier tipo, incluso por personas de manera individual, así como por diferentes fuentes de inteligencia, militar, policial o judicial, además de la información recolectada por fuentes abiertas como los medios de comunicación.

Adicionalmente, estas alertas tempranas o informes de riesgo que vienen del nivel central del Gobierno contribuyen como insumo para identificar indicios en el sistema social o incluso en la prevención de situaciones que puedan constituirse como potenciales desastres naturales. El manejo de estas alertas tempranas se hace en los consejos de seguridad o comités de orden público, la instancia para tomar las medidas correspondientes, para anticipar una escalada de actividades que puedan generar una perturbación significativa del orden público.

Son los espacios de la administración del manejo del orden público en los niveles nacionales, departamentales y locales, con las herramientas que pone a disposición la ley, donde se delinean las tareas y nacen los planes operacionales de las FF. MM. y la Policía. Inician su cumplimiento en las áreas de operaciones, de acuerdo con las capacidades de cada unidad, ya sea de manera individual, conjunta o coordinada e incluso interagencial. El objetivo fundamental es el restablecimiento o mantenimiento del orden público.

Así como los entes del gobierno central, regional y local tienen las herramientas para configurar el orden público de sus áreas de responsabilidad y para realizar las coordinaciones con la fuerza pública para garantizar las condiciones de seguridad y convivencia, así mismo, las instituciones militares y en especial, el Ejército Nacional, tienen contemplados los procedimientos doctrinarios mediante el apoyo a la defensa de la autoridad civil (ADAC), y de manera extraordinaria, temporal y

focalizada mediante la asistencia militar¹⁴, ordenada exclusivamente por el presidente de la república.

Fundamentos del apoyo de la defensa a la autoridad civil (ADAC)

El significado de los conflictos, como el concepto de guerra, ha cambiado en el siglo XXI. Mary Kaldor, citada por Gobetti (2009), argumentó que la guerra interestatal, debido a los nuevos conceptos moldeados por las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial en el siglo XX, gracias a la noción de paz democrática (la idea de que las democracias no luchan entre sí y que deja de lado el registro histórico de la democracia y su asociación con la guerra, Gobetti, 2009), además de la guerra interestatal, había perdido su definición, porque era más probable que la violencia se perpetrara a nivel individual y, por lo tanto, la actividad delictiva se disputara el monopolio estatal del uso de la fuerza.

La historia y los hechos que han sucedido en diferentes países y varios lugares en el mundo lo ratifican, por la situación de los conflictos interestatales, por concepto de las nuevas amenazas provenientes de aparatos criminales con capacidad del uso de la fuerza, hacen que las fuerzas de policía encargadas de luchar contra estos aparatos criminales sean insuficientes y plantean la necesidad de un concepto de enfoque del uso de las capacidades de las fuerzas armadas en el ámbito interno.

Nuevo concepto de seguridad

En 2003, tras la realización de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de los Estados Americanos (OEA) realizada en México, se analizó la situación global y los conceptos de defensa de: derechos humanos, paz global, amenazas transnacionales, seguridad nacional, tráfico de drogas, Estado de derecho, que fueron piezas fundamentales para el surgimiento de una visión integral; conceptos como amenazas tradicionales, sociales, ambientales, económicas, llevaron a la creación de un nuevo concepto de seguridad multidimensional: "Se hace cargo no solo de las amenazas tradicionales a la seguridad [...] identifica un

¹⁴ Ordenada por la Ley 1801 de 2016, artículo 170.

conjunto de nuevas amenazas que se originan de distintos ámbitos sociales y las cuales son también responsabilidad de nuestros Estados" (OEA, 2003).

Figura 1. Seguridad multidimensional



Fuente: Departamento de Acción Integral y Desarrollo (2021).

Desde este enfoque, se dio un aval internacional para lograr que las FF. MM. a nivel global ampliaran su visión en temas de seguridad, sin dejar de lado sus misiones; por el contrario, se inició un proceso institucional que permitiera la unificación de esfuerzos para enfrentar las nuevas amenazas sociales, económicas, culturales y ambientales y que tengan, de ser necesario, el apoyo mediante sus capacidades.

Esto fue solo el inicio de los nuevos retos que enfrentan los países para contribuir al desarrollo y enfrentar las amenazas de manera directa en articulación con las autoridades civiles. Colombia, por su parte, continuó con el análisis y apropiación de este concepto para su participación en actividades que hasta hace pocos años serían de responsabilidad meramente institucional.

Desarrollo del ADAC en el marco legal nacional

Las FF. MM. no fueron ajenas a los avances consolidados en la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, y desde su difusión y aplicación centraron toda su capacidad en la alineación institucional a la política nacional para lograr

establecer su participación en actividades que se consideraban que no les competían institucionalmente. Sin embargo, se logró identificar para la participación de las FF. MM. en el desarrollo de actividades en apoyo a las autoridades civiles como fundamento el artículo 2 de la Constitución Política:

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios [...] defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo [...] Las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 2)

Por otra parte, y dando cumplimiento a los parámetros establecidos por el presidente de la república en conformidad con el título VII de la rama ejecutiva, capítulo 1, artículo 189 de la CPC, en su numeral 3 “Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la república” y número 4 “Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”. Por lo tanto, el comandante militar debe facilitar el desarrollo de actividades que garanticen la tranquilidad de la nación; para ello efectúa consejos de seguridad, comités regionales, comités para la prevención de desastres, en coordinación con las autoridades civiles; todo esto en un marco de respeto por los derechos fundamentales, poniendo siempre en primer lugar la vida y brindando atención inmediata a los afectados.

Así mismo, de acuerdo con la Directiva Presidencial 01 del 20 de marzo de 2009, denominada “Coordinación del Gobierno nacional para llevar a cabo el Plan Nacional de Consolidación territorial” se destacan las siguientes líneas:

mantener la confianza inversionista y avanzar en la política social efectiva, el Gobierno nacional se ha concentrado en diseñar un mecanismo que permita fortalecer la alineación de los esfuerzos militar, policial y antinarcóticos y los esfuerzos en el área social, de justicia, desarrollo económico e institucional del Estado en zonas estratégicas del territorio nacional, denominado Salto Estratégico

Cambios en la doctrina del Ejército, proyecto Damasco y los conceptos de ADAC

A partir del nuevo concepto de seguridad multidimensional, el Ejército Nacional emprendió el proyecto Damasco, cuyo objetivo fundamental es la construcción y difusión de la doctrina militar, transformada a partir de la inclusión de herramientas importantes para la cooperación e interoperabilidad con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Se estructuraron los manuales fundamentales del Ejército (MFE) y manuales fundamentales de referencia del Ejército (MFRE), que contienen los principios; los manuales de campaña del Ejército (MCE), que explican las tácticas y procedimientos, y, por último, los manuales de técnicas del Ejército (MTE), que refieren las técnicas para ejecutar misiones, funciones o tareas en el teatro de operaciones y centros de entrenamiento.

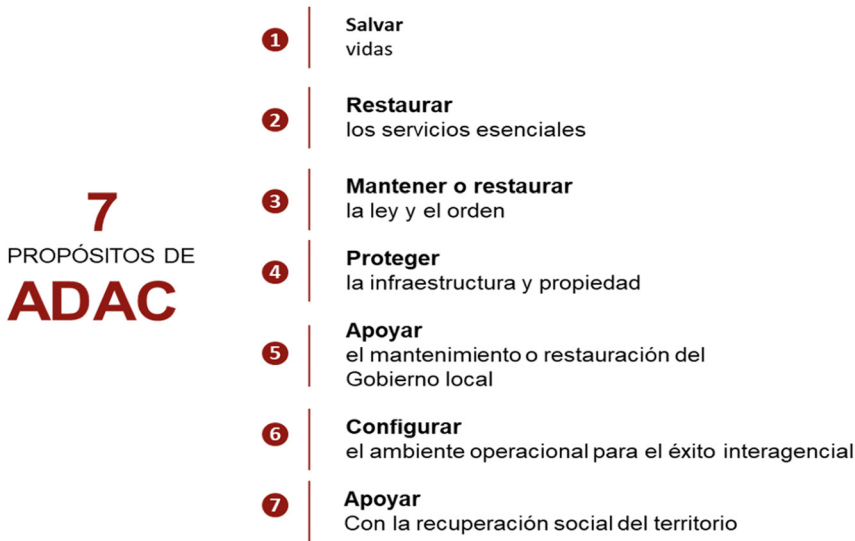
Así pues, el concepto que se dio fue el de operaciones terrestres unificadas (OTU), que define el MFRE 3-0, Operaciones, como las “tareas ofensivas, defensivas, de estabilidad o de apoyo de la defensa a la autoridad civil ejecutadas simultáneamente para capturar, retener y explotar la iniciativa y consolidar ganancias para prevenir el conflicto, configurar el ambiente operacional y vencer en la guerra como parte de la acción unificada”, llevadas a cabo mediante la acción decisiva (AD). Este concepto contempla el apoyo de la defensa a la autoridad civil (ADAC) que será estudiado en detalle a continuación.

El ADAC desarrolla su fundamento doctrinal en el Ejército Nacional (2017) en los MFE 3-28 y MFRE 3-28. Se define como el “soporte proporcionado por las FF. MM. de Colombia y todas las instituciones que integran el sector Defensa, en respuesta a solicitudes de asistencia de las autoridades civiles nacionales para emergencias domésticas de cualquier índole” (MFE 3-28). Esto se logra gracias a la cooperación entre los ámbitos militar y civil para enfrentar situaciones que las autoridades competentes no puedan resolver, usualmente cuando han excedido sus capacidades y requieren de otras entidades que fortalezcan la seguridad desde un enfoque multidimensional.

Los propósitos fundamentales del ADAC son siete (Figura 2). 1) salvar vidas; proteger la vida humana; 2) restaurar los servicios esenciales; necesarios para el sostenimiento de la vida, entre ellos, agua y servicios domésticos; 3) mantener la ley y el orden; apoyando a las autoridades civiles en el mantenimiento del orden para dispersar aglomeraciones en medio de disturbios, patrullar en zonas no autorizadas, control de disturbios y servir como fuerzas de seguridad; 4) proteger la

infraestructura y propiedad (pública y privada); proteger dominios del Estado; 5) apoyar el mantenimiento o restauración del Gobierno; presencia institucional, para fortalecer la gobernabilidad y reactivación de la economía; 6) configurar el ambiente operacional para el éxito interagencial; apoyo por parte de la acción unificada, capacidades médicas, inteligencia, logística y comunicaciones a todos los asociados para brindar soluciones a las situaciones de crisis, y 7) apoyar con la recuperación social del territorio; integración de capacidades, enfocadas en un mismo objetivo, teniendo en cuenta la prioridad por parte del Gobierno nacional.

Figura 2. Propósitos del ADAC.



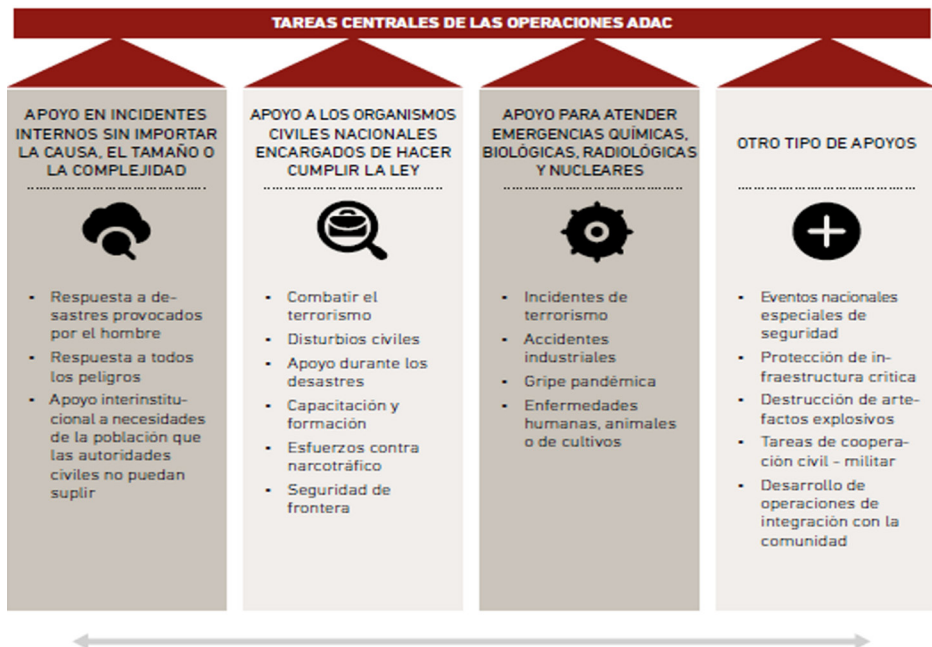
Fuente: MFE 3-28 (2016).

Tareas del ADAC dentro de la doctrina de las FF. MM.

Las unidades militares apoyarán a las autoridades civiles que lo soliciten en estas cuatro situaciones: 1) dar apoyo a las instituciones civiles nacionales encargadas de hacer cumplir la ley; desastres provocados por el hombre, apoyo institucional a las necesidades de la población; 2) facilitar apoyo para actuar y ayudar en incidentes químicos, biológicos, radiológicos y nucleares (QBRN); pelear contra el terrorismo, disturbios civiles, apoyo durante los desastres naturales, esfuerzos

contra el narcotráfico y seguridad de frontera; 3) proporcionar apoyo en incidentes internos, *no importa* la causa, el tamaño o la complejidad; incidentes de terrorismo, accidentes industriales, gripe pandémica, enfermedades humanas y animales o de cultivos, y 4) proporcionar otro apoyo designado; seguridad, protección a infraestructura crítica, destrucción de artefactos explosivos, tareas de cooperación civil militar, desarrollo de actividades de integración con la comunidad.

Figura 3. *Tareas del ADAC*



Fuente: MFE 3-28 (2016).

Para poder cumplir con estas tareas es necesario mantener activa y permanente comunicación con las instituciones o autoridades civiles que faciliten el desarrollo de las actividades que se estén desarrollando de manera directa. Son estos los responsables de liderar todas aquellas acciones en los municipios y regiones afectadas; las FF. MM. por su parte brindarán apoyo con las capacidades que cuentan en la unidad más cercana.

No hay que olvidar que por ser una operación militar que va en apoyo a las autoridades civiles, es necesario efectuar un registro de cada una de las acciones que se efectúan, fotos, videos, croquis, ayudas y apoyos brindados en medio de la

emergencia para el registro histórico del apoyo de la Fuerza; esto permite resaltar su aporte no letal a las amenazas nuevas, lejanas a las tradicionales, que afectan las áreas que han sido golpeadas por la violencia tradicional por actores armados organizados. Esta dinámica busca, desde una visión más amplia, atender las crisis internas en coordinación con las autoridades civiles.

Cabe resaltar que los esfuerzos que se realicen en *conjunto* con la comunidad, las autoridades civiles y las FF. MM. se desarrollan de manera horizontal, de tal forma que no se emiten órdenes a las unidades ni personal militar que esté involucrado en el desarrollo de las actividades propuestas. Por lo tanto, en las FF. MM., se establecerá una orden de misión (ODM) que establezca el apoyo a las crisis de manera puntual, acorde con sus capacidades, en cumplimiento a lo estipulado por el comandante de la unidad; las instituciones, por su parte, efectuarán su trabajo de acuerdo con su misionalidad y funciones organizacionales establecidas. Así se organizará entre todos, procesos de planeación, preparación, ejecución y evaluación con el propósito de lograr los objetivos comunes propuestos.

Funciones de conducción de la guerra¹⁵

En cumplimiento del desarrollo de las operaciones militares, es necesario tener en cuenta que se deben llevar a cabo las funciones contempladas para la conducción de la guerra, útiles en el desarrollo de las tareas del ADAC, ya que algunas de ellas no aplicarían. Para el despliegue del ADAC, las pertinentes son: mando tipo misión, movimiento, maniobra, sostenimiento y protección, las cuales se convierten en la piedra angular para apoyo de las actividades que requieran las autoridades civiles, así:

Mando tipo misión (MTM)

En coordinación con ONG, las unidades militares deben continuar el despliegue de capacidades de acuerdo con su entrenamiento, experiencia y teniendo en cuenta las capacidades propias para actuar, la intención del comandante y el marco del respeto y la ley.

¹⁵ De acuerdo con la doctrina, las funciones de conducción de la guerra son: el conjunto de tareas y sistemas (personas, organizaciones, información y procesos) unidos por un propósito común que los comandantes utilizan para cumplir misiones y objetivos de entrenamiento y están ligadas a funciones conjuntas de las FF. MM. (MFC-1, 2018).

Movimiento y maniobra:

En este apartado el objetivo principal es restablecer la movilidad, aliviar y mejorar la calidad de vida después de un desastre.

Sostenimiento

Para cumplir con lo planeado y lograr el apoyo que se requiere, es necesario que las unidades que brindan el acompañamiento y apoyo a las autoridades civiles cuenten con médico, suministro y equipos, en su mayoría, las zonas afectadas tienen escasez de agua, energía y saneamiento, lo que requiere la instalación de una base que permita el sostenimiento de las tropas.

Protección

Es imprescindible que los comandantes manejen sus capacidades en este campo y cómo se ejercen legalmente en el ámbito nacional para integrarlas en este esquema de protección.

Antes de iniciar el ADAC, es necesario que el comandante de la unidad tenga claro su ambiente operacional, identifique claramente, grupos étnicos, religión, creencias, medioambiente, autoridades civiles (gobernadores, alcaldes, policía, bomberos, defensa civil, entre otros); también, que realice las coordinaciones horizontales y verticales, o bien sea mediante los consejos de seguridad o reuniones documentadas de tal manera que exista comunicación directa y frecuente entre la unidad y las instituciones presentes en la región.

Trabajar coordinada e interinstitucionalmente es esencial para las tareas de ADAC. De acuerdo con la doctrina, estas misiones se realizan cuando la autoridad civil así lo requiere al Ejército Nacional y se desenvuelven con el liderazgo de esta bajo un puesto de mando unificado (PMU) conformado por la autoridad civil, el comandante militar y los asociados de la acción unificada que apoyan la operación, sin olvidar el nivel de coordinación de cada situación. (MFE3-28, 2016, s.p.)

La información de los apoyos brindados y recursos que se empeñan para el cumplimiento de las tareas en primer orden salen del presupuesto general de las unidades militares, pero al escalar en la complejidad de las emergencias o apoyos brindados, serán asumidos por las autoridades civiles o escalarán a las unidades superiores hasta llegar al nivel central.

Capacidades de las FF. MM. para ser utilizadas en el ADAC

No todas las capacidades de las FF. MM. son utilizables en tareas de apoyo de la defensa a la autoridad civil. Sin embargo, los soldados están entrenados para ejercer la iniciativa en el combate. Además, entienden que las capacidades militares se pueden aplicar durante las tareas del ADAC, ya que esto les favorece en el aprovechamiento al máximo de su iniciativa disciplinada y esfuerzo (MFE 3-28), dentro de los marcos de las necesidades en que son requeridos como: 1) realizar tareas de manera eficaz y eficiente; 2) hacer tareas de forma segura, y 3) desarrollar las tareas dentro del cuerpo jurídico vigente.

Teniendo en cuenta lo anterior, las FF. MM., mediante sus distintas especialidades, ponen a disposición las labores de ADAC, integrando sus capacidades entre sí, con personal formado, entrenado y capacitado para lograr objetivos comunes en pro de coadyuvar en las necesidades inmediatas de la población afectada mediante acciones no letales. Con el fin de lograr determinar los roles de cada uno de los actores, el MDN expidió la Política para el sector Defensa en gestión del riesgo de desastres con el fin de ser un apoyo efectivo al Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (MDN, 2019), dirigido a lograr la reducción del riesgo, capacitar al personal en medio de las emergencias ambientales con apoyo de las instituciones públicas, privadas y la Policía Nacional.

Esto posibilitó en 2009, que el Ejército Nacional, mediante Disposición 0033 del 03 de septiembre, activara “la Dirección de Gestión del Riesgo para Prevención de Desastres y Consolidación” renombrada en el 2015 como Dirección de Gestión del Riesgo de Desastres¹⁶. A partir de allí, se continuó con la fundación de unidades especializadas en temas ambientales; para ello, se creó el batallón de Ingenieros de Atención y Prevención de Desastres N.º 80 “BG. Álvaro López Vargas”¹⁷; en 2012, se crearon unidades tácticas de nivel pelotón para la atención y prevención de desastres de las unidades tácticas del arma de Ingenieros, con el fin de estar preparados en caso de requerirse atención humanitaria en todos los niveles y tener una respuesta inmediata.

¹⁶ Su finalidad era formular planes, directrices, proyectos, programas y documentos técnicos que guíen el desarrollo de la gestión del riesgo con sus procesos de conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastres en la Fuerza y desarrollar todas las actividades dirigidas a coordinar con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) la intervención en la atención a comunidades afectadas por la ocurrencia de emergencias o desastres a nivel nacional (NGDR, 2015).

¹⁷ Mediante Resolución ministerial 3725 del 02 de septiembre del 2009.

Los ingenieros militares cuentan con una brigada y batallones de desminado, batallón de atención y prevención de desastres, brigada de construcciones, brigada de desminado humanitario, todas estas ubicadas estratégicamente de tal manera que permita que su capacidad de reacción sea inmediata en apoyo al desarrollo del país. (Ceballos, 2015, s.p.)

Por ello, los ingenieros militares pueden participar en la prevención y atención del riesgo en incidentes de origen natural¹⁸ y antrópico¹⁹, así mismo están en la capacidad de apoyar incidentes que se presenten internamente sin importar la causa, tamaño o complejidad. Apoyan en la edificación, restauración y conservación de albergues, centros de abastecimiento, puentes, dispensarios u hospitales, escuelas, muros de contención, obras de arte, vías, redes hidráulicas, sanitarias y eléctricas, suministro de agua, fluido eléctrico, demolición de estructuras, remoción de escombros, atención en inundaciones, atención a incendios, uso de caninos para búsqueda y localización de personas, rescate de personas y vehículos.

Por su parte, la Aviación del Ejército y la Fuerza Aérea Colombiana tienen la capacidad de desplegar una o más aeronaves de manera veloz y eficaz, a fin de llegar en menos de tres horas a cualquier lugar del país, alcanzando lugares remotos de desastres, mover y reubicar a personas con riesgo de amenaza desde áreas inseguras o de alto riesgo a seguras, brindar evacuación aeromé-dica, extracción o evacuación de víctimas de desastres con el uso de la especialidad de búsqueda y rescate en combate, así como el transportar comida y suministros médicos, proporciona comunicaciones de emergencia, recuperación de aeronaves, transporte de cuerpos²⁰, extinción de incendios, cuenta con personal calificado²¹, con las condiciones y experiencia en el desarrollo de la misión a cumplir. (Niño, 2020, s.p.)

Entre 1999 y 2014 fue determinante el fortalecimiento y la adquisición de capacidades de la Aviación del Ejército, ya que pasó de contar con 35 helicópteros a más de 200 de los cuales el 54 % eran del Ejército Nacional, entre otros con varias condiciones especiales que les permiten llevar a cabo a satisfacción varias

¹⁸ Entre ellos: sismo, tsunamis, erupciones volcánicas y movimientos de masa, incendios), atmosférico (inundaciones, huracanes, tornados, fenómeno del Niño, fenómeno de la Niña, sequías, heladas, incendios, entre otras) y la problemática de cambio climático (mitigación y adaptación) (NGDR, 2015).

¹⁹ Existen dos clases, los intencionales y no intencionales como QBRN, epidemias, pandemias, megaminería e incendios, entre otros (NGDR, 2015).

²⁰ Las aeronaves del Ejército transportarán cadáveres solo en los casos de preparación adecuada con métodos de protección y preferiblemente por el método de carga externa.

²¹ Experiencia en búsqueda y rescate, aviadores de bomberos acuáticos, aviadores de despacho aéreo, aviadores de equipo terrestre de apoyo y abastecimiento.

misiones, como son los helicópteros Mi 17 de fabricación rusa, americanos UH 60L Blackhawk, Blackhawk 180 Pax y 5 MI con 120 para evacuación y 3 Antonov con 12 toneladas por vuelo; la experiencia ha posibilitado su operación por 24 horas con apoyo a tropas de superficie, asalto aéreo, transporte medicalizado, transporte de tropas, lanzamiento de paracaidistas, operaciones de reconocimiento e inteligencia mediante el empleo de las aeronaves no tripuladas.

Unidades de Policía Militar²²

Las unidades de Policía Militar están destinadas, en primer orden, de acuerdo con la doctrina y el entrenamiento, a apoyar a la autoridad civil “cuando el comandante de policía lo solicita, en caso de que la Policía Nacional no esté por sí sola en la capacidad de contener un grave desorden o enfrentar una calamidad pública”. Ahora bien, dentro de las tareas del ADAC, las unidades de Policía Militar desarrollan misiones de control de multitudes, no tienen ningún tipo de enfrentamiento contra la población civil, ni relación con el control de disturbios, el cual está prohibido por el Decreto presidencial 003 del 2021.

Así, el trato debe ser imparcial y amable en la gestión de crisis, “de modo que al intervenir en actos de desobediencia civil debe ser por medio de una serie de procedimientos y barreras físicas” (Niño, 2020), o la prestación de seguridad de tareas asignadas a la Policía Nacional, para liberar efectivos de tareas específicas que puedan cumplir las FF. MM.

Este relevo de funciones con personal militar en tareas que tiene asignada la Policía Nacional, como de seguridad de instalaciones, puestos fijos de infraestructura crítica, es para liberar personal útil, ya que la Policía es la única institución encargada de configurar y controlar este tipo de acciones de violencia colectiva, tras la protesta social.

Por otra parte, garantiza el apoyo a las autoridades civiles, con el propósito de garantizar la seguridad para el funcionamiento de los sistemas de transporte, comunicaciones y servicios públicos, como dispersar los bloqueos presentes en las vías, por su rápida acción, es posible que establezcan rutas alternas con escolta asegurada, así mismo garantizar seguridad en instalaciones civiles²³. La acción integral

²² Es la unidad especializada del Ejército Nacional con capacitación, entrenamiento y equipo letal y no letal adecuado, que brinda apoyo a las autoridades locales en el establecimiento de la ley y el orden, enfocadas en que por medio de las reglas del uso de la fuerza disolver una multitud, disgregando en forma simple y flexible con el fin de controlar y finalizar una situación de alteración del orden público

²³ Entre ellas, edificios del gobierno, centros carcelarios, fuentes de abastecimiento de agua, luz, combustible y complejos industriales.

es el conjunto de acciones militares que abarcan las operaciones de apoyo a la información militar, asuntos civiles, cooperación civil militar y asuntos públicos, las cuales permiten integrar las capacidades del Ejército a las de los asociados de la acción unificada, en apoyo a la intención del comandante. (MFE 3-53, 2016)

Este concepto en los últimos años ha evolucionado a partir de la estructuración de la doctrina. El MFE 3-53, Acción integral, establece sus capacidades, actividades, estructura y tareas, pero tiene como marco de referencia las lecciones aprendidas de las actividades que se han efectuado. Hasta 2019, mediante estos documentos doctrinales, no fue posible su estandarización, fortalecimiento y reconocimiento, convirtiéndose en los encargados de la parte no letal de la Fuerza.

A partir de 2016, el Ejército Nacional logró la creación de unidades especializadas, con personal, formación, capacitación y herramientas que facilitan el apoyo en el desarrollo de operaciones militares y ADAC. En la actualidad, cuenta con un Comando de Acción Integral y Desarrollo (CAOID), dos brigadas de acción integral (BRAID 1-2), ocho batallones de acción integral (BAAID 1-8) ubicados uno por división y un batallón de operaciones de acción integral (BOAID), lo que permite realizar un estudio más detallado del área en la que se desarrollan las operaciones, actividades y coordinación con autoridades civiles, locales y regionales.

Figura 4. Organización AIN Ejército



Fuente. Ejército Nacional (2021).

El manual de acción integral describe cuatro disciplinas que facilitarán el cumplimiento de los objetivos institucionales, entre ellas están: los asuntos civiles, asuntos públicos, cooperación civil militar y las operaciones de apoyo a la información militar; todas ellas tienen como objetivo generar relaciones de confianza, informar, establecer canales de comunicación con las autoridades civiles, asociados de la acción unificada, medios de comunicación y la comunidad.

Las FF. MM., y en especial el Ejército Nacional, mediante sus unidades, están disponibles para atender el llamado de las autoridades civiles, entre ellas el personal de salud (médicos, enfermeros de combate, especialistas, brigadistas) como los dispensarios que están dispuestos en las unidades militares para apoyar cualquier situación que así lo requiera.

Figura 5. Estructura de acción integral



Fuente. Ejército Nacional (2021).

En este proceso de actualización, formalización y reconocimiento de las capacidades, unidades y personal, se logró la identificación de instrumentos, canales²⁴, herramientas²⁵ y medios²⁶ que facilitan el desarrollo de las operaciones estableci-

²⁴ El canal de operaciones de apoyo a la información militar es el instrumento que permite identificar la forma adecuada de entregar o difundir el producto de operaciones de apoyo a la información militar.

²⁵ Las herramientas son los instrumentos tecnológicos que se emplean con el fin de apoyar la producción y/o difusión de las series de OPAIM a los blancos audiencia a impactar.

²⁶ Los medios son recursos humanos que se emplean con el fin de apoyar la difusión de las series de OPAIM en los blancos audiencia a impactar.

das para el desarrollo de actividades, acordes con las necesidades que se presentan en la región.

Figura 6. Instrumentos para operaciones de información militar



Fuente. Ejército Nacional (2019).

Es así como la acción integral se prepara para afrontar crisis de acuerdo con la Ley 1523 de 2012 en tiempos de desastres que es el resultado de la manifestación de uno o varios eventos naturales, así como también los causados por el hombre que ocasionan una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales del funcionamiento de la sociedad, las cuales suscitan situaciones de riesgo para la población. En el caso colombiano, se pueden agrupar fenómenos geológicos, tales como terremotos, erupciones volcánicas, avalanchas y deslizamientos; fenómenos hidrometeorológicos como inundaciones, sequías, heladas, maremotos o tsunamis, ciclones tropicales, huracanes e incendios; fenómenos de carácter tecnológico, tales como los riesgos industriales y sanitarios, y fenómenos por concentración masiva de personas.

Tareas relevantes de ADAC de trascendencia nacional

Para complementar este escrito, se tomará como ejemplo de trabajo conjunto coordinado e interagencial de las FF. MM., en especial del Ejército Nacional, con las autoridades civiles de todo orden, tres casos emblemáticos de grandes esfuerzos institucionales. Cabe aclarar que estos no fueron los únicos realizados, ya que la mayoría de las unidades del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, descentralizadamente

a su nivel, tienen contacto permanente con las autoridades civiles y desarrollan tareas de ADAC favorables a la gobernabilidad de los municipios. 1) Plan Ángel 2017, avalancha en Puerto Asís (Putumayo); 2) Plan San Roque 2020, atención pandemia COVID-19, y 3) Providencia 2020, atención de desastre naturales.

Plan Ángel

En los últimos años, Colombia ha tenido que enfrentarse a múltiples desafíos ambientales que han afectado a miles de habitantes de varias regiones del país. Una de ellas fue la que se vivió en Mocoa, Putumayo, el 31 de marzo del 2017, cuando iniciaba la época de lluvias, mientras unos dormían, otros cenaban, otros alistaban todo para el día siguiente, de un momento a otro

Los ríos Mocoa, Mulato, Sangoyaco y algunas quebradas como La Taruca estaban creciendo más de lo que debería ser posible. Menos que en cuestión de segundos se saldrían de su cauce y bajarían por las calles con tanta furia como para arrastrar rocas que en un efecto dominó, empujaron a otras, y así mismo arrasarán con todo aquello que encontraran a su paso: viviendas, carros, árboles, y lo más lamentable, con cientos de vidas. (Ceballos, 2015, s.p.)

En el marco de la doctrina del Ejército Nacional y en atención al llamado de las autoridades civiles en medio de la crisis ambiental, surgió el plan Ángel (Sepúlveda 2018), enfocado en atender la desaparición de 17 barrios, conectar servicios básicos insatisfechos, 330 personas sin vida, 400 heridas y las ruinas que dejó la avalancha.

En planeamiento paralelo con las autoridades civiles, desde el primer minuto del desastre natural, tropas del Ejército Nacional, orgánicas de la 27.^a Brigada de la Selva de la 6.^a División, de forma inmediata como primer escalón de auxilio apoyaron a las autoridades civiles que no podían iniciar el control de la situación, las instituciones de rescate presentes en la zona eran insuficientes; el Ejército acudió con 100 hombres entre oficiales, suboficiales y soldados para iniciar el rescate de 116 personas y brindar atención de primeros auxilios.

En las horas subsiguientes a este desastre natural, las tropas del Ejército fueron las que asumieron el control inmediato de la situación (El País, 2017), con mil hombres que prestaron los apoyos y el auxilio inmediato. Ya que los tiempos de reacción estatal son más lentos, las instituciones respectivas se basaron en la información primaria que brindaron las tropas en el terreno e iniciaron sus actividades mediante la Unidad de Atención de Desastres.

La unidad de mando y los procedimientos de toma de decisiones permitieron un despliegue oportuno de capacidades y los espacios de coordinación estatal evitando la duplicidad de esfuerzos, dando paso a que las autoridades civiles llegaran a cubrir y complementar los auxilios necesarios.

El Ejército Nacional permaneció durante un mes, tiempo en el cual desplegó todas las capacidades de la Fuerza en beneficio de los habitantes de Mocoa, Putumayo. Articularon la labor militar con las autoridades civiles y la comunidad de la región, por medio de la cooperación civil militar, se logró la recepción de 2.093 toneladas de elementos de primera necesidad, reconstrucción de tubería, atención diferencial y respuesta oportuna frente a la situación.

Por su parte, los ingenieros militares lograron construir el puente que conectaba a Putumayo con el resto de Colombia en dos semanas, construyeron dos albergues temporales para los damnificados; la Aviación del Ejército transportó la tubería y donaciones mientras la Policía Militar apoyó a las autoridades civiles y brindó seguridad ciudadana para evitar saqueos en las viviendas y locales que no habían sido afectados (Sepúlveda, 2018).

Esta fue una de las primeras acciones que efectuó el Ejército Nacional en el marco del ADAC, en este caso, se constituyó en una tarea meramente militar; luego de lograr la reconstrucción, las autoridades civiles retomaron el control de la zona y a la fecha los trabajos continúan.

Plan San Roque

En marzo del 2020, el presidente de Colombia, mediante Decreto 457 del 2020 “impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”, para ello y en cumplimiento de lo estipulado en el decreto, las FF. MM. establecieron una estrategia que permitiría brindar ayuda a las autoridades civiles en medio de la emergencia.

Los comandantes de las Fuerzas (Armada, Ejército y Fuerza Aérea) analizaron cuál sería el apoyo acorde con las capacidades con las que contaban a nivel nacional, ya que la pandemia estaba afectando a nivel mundial la vida de millones de personas; optimizaron los esfuerzos en coordinación con las autoridades civiles lideradas por las órdenes emitidas desde Bogotá, identificando necesidades, logística necesaria y personal que se requería para cumplir los objetivos establecidos.

Para ello, se constituyó la operación San Roque 2020, como contribución de las FF. MM. a la estrategia del Gobierno nacional para afrontar la pandemia causada por el COVID-19 y la unificación de capacidades para la atención humanitaria en

medio de una pandemia (CGFM, 2021). Para nadie fue un secreto que, al inicio de la pandemia en Colombia, se crearon nuevas rutas de acción que posibilitaron la difusión de información veraz, oportuna y real a miles de personas que se encontraban aisladas por el virus.

Cada una de las Fuerzas cumplió las tareas encomendadas por el Gobierno nacional en pro de lograr el bienestar de sus habitantes. Las capacidades de tierra, mar y aire se enfocaron en brindar el apoyo requerido a las comunidades afectadas por la pandemia, si bien, en este caso existió un llamado directo del presidente de la república, también las autoridades solicitaron la colaboración de los soldados, suboficiales y oficiales para sobrellevar esta difícil situación.

Así fue como mediante la creación del puesto de mando unificado (PMU), se priorizaron 88 municipios, ubicados en la Amazonía y Pacífico nariñense. Se iniciaron coordinaciones lideradas por la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres (UNGRD), gobernaciones y alcaldías, para facilitar el listado de familias, situación económica, integrantes y demás información que permitiera y facilitara la entrega de ayudas a los más afectados.

Las relaciones cívico-militares en un marco de cooperación lograron la articulación de esfuerzos y capacidades con instituciones, únicamente con el propósito de lograr el bienestar de la población y mantener un Estado social de derecho exitoso y funcional en medio de la crisis.

Figura 7. Operación San Roque



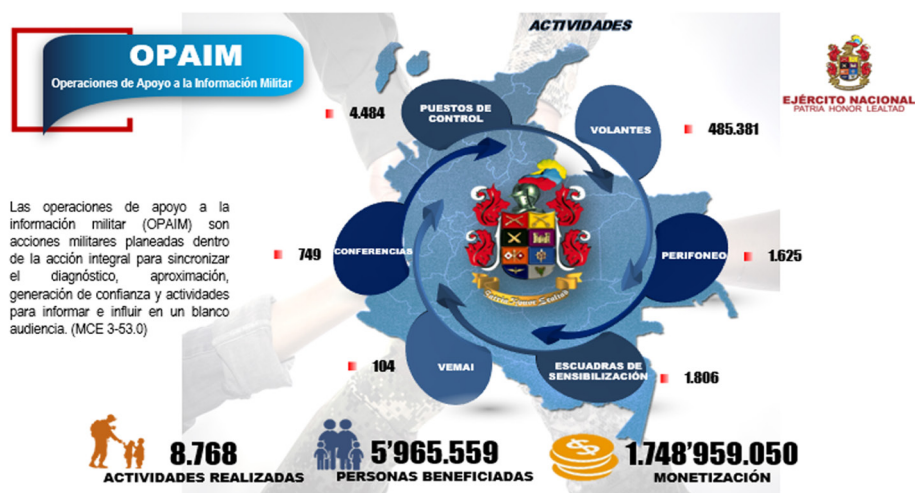
Fuente. COGFM (s.f.)

Para llevar a cabo el plan San Roque, se establecieron cuatro líneas de esfuerzo, que facilitan preservar la salud e integridad de las FF. MM., pero también brindar ayuda a los más afectados:

1) preservar la integridad de la Fuerza, que buscaba mantenerlos sanos, garantizando el cumplimiento a cabalidad de las medidas impartidas para evitar la propagación del COVID-19; 2) mantener la capacidad operacional, esto se enfocaba en lograr el cumplimiento de la misión encomendada en el desarrollo de operaciones, también en disponer de las capacidades de las FF. MM. cuando así se requería; 3) desarrollar operaciones de control de fronteras, si bien la prioridad era evitar el contagio del COVID-19 no se podía dejar de lado la soberanía del territorio colombiano, por ende, se requería continuar con el control de los grupos armados organizados, el control fronterizo, brindando seguridad y tomando medidas de ingreso y salida del país, y 4) ADAC en pro de lograr la sensibilización de las poblaciones y comunidades para evitar el contagio, así mismo disponer de todas las capacidades en asistencia humanitaria, en las regiones que se requiriera. (CGFM, 2021, s.p.)

Entre las actividades efectuadas por el Ejército Nacional, se logró la entrega de 1.0908.911 de mercados, labores de acción integral, operaciones de apoyo a la información militar (OPAIM); 4.484 actividades como puestos de control, 485.381 volantes, 1.625 mensajes difundidos de prevención sobre el COVID-19 mediante equipos de perifoneo, 104 mensajes difundidos mediante los vehículos móviles de acción integral, realización de 749 charlas, conferencias a las comunidades, autoridades locales, regionales y nacionales.

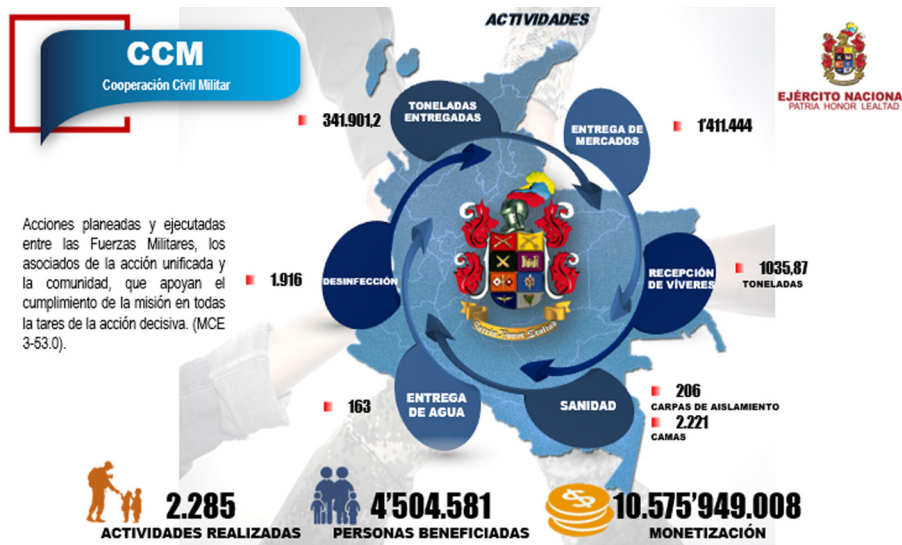
Figura 8. Resultados OPAIM



Fuente. COGFM (s.f.)

Por otra parte, la cooperación civil militar efectuó el transporte y entrega de 341.901,2 toneladas de donaciones, 1.411.444 de mercados, 1.916 actividades de desinfección en casa, vehículos y entidades sanitarias, 163 litros de agua, se instalaron 206 carpas de aislamiento en lugares en los que los hospitales superaron su cobertura (San Andrés fue uno de los primeros beneficiarios), apoyo a las entidades de salud con 221 camas para la atención de personal con síntomas o ya contagiados de COVID-19 y se efectuaron campañas para la recepción de 1.035,87 toneladas de ayudas, esto en coordinación con las autoridades civiles.

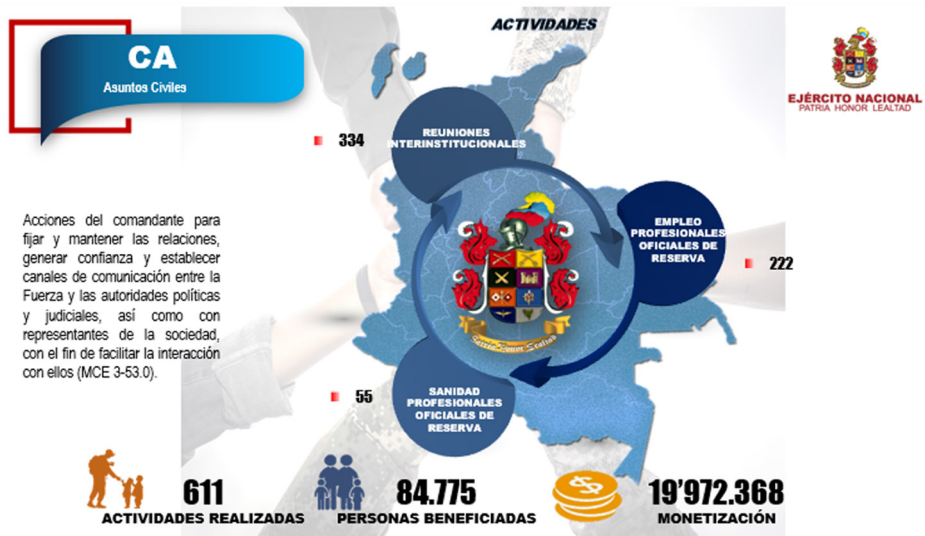
Figura 9. Actividades CCM



Fuente. COGFM (s.f.)

Los asuntos civiles pusieron a disposición 55 profesionales oficiales de la reserva para el apoyo en actividades médicas (especialistas, médicos, enfermeras, entre otros) que se requerían en las zonas con mayor contagiados. Cerca de 222, pertenecientes a otras disciplinas, apoyaron con las coordinaciones para la difusión, entrega de mercados, recepción de víveres, entre otras actividades; sin dejar de lado la ejecución de unas 334 reuniones interinstitucionales para realizar seguimiento al avance en las cifras de contagio.

Figura 10. Actividades de asuntos civiles



Fuente: COGFM (s.f.)

La Armada Nacional entregó 4.810.874 litros de agua, transportaron cerca de 768 toneladas de víveres; asimismo, la Fuerza Aérea logró entregar 1.381 toneladas de alimentos, 2.700.000 litros de agua y 158 toneladas de insumos médicos, transporte de pruebas COVID-19, 3.654 vuelos humanitarios. También entregaron a las familias más afectadas cerca de 226.609 mercados con elementos básicos, empleando para ello más de 772 horas de vuelo.

Para finalizar, el plan San Roque demostró que sí es posible y viable unificar las capacidades, misiones y esfuerzos de las FF. MM. y las instituciones en pro de garantizar la estabilidad y tranquilidad de las comunidades sin dejar de lado las misiones constitucionales.

Providencia

En noviembre de 2020, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (IDEAM), tras evaluar el impacto del huracán IOTA, recomienda al Gobierno nacional declarar situación de desastre para facilitar el proceso de atención de crisis (La República, 2020).

Luego de la evaluación, cerca del 95 % de la isla de Providencia estaba comprometida, alrededor de 2.000 casas quedaron completamente destruidas, sin agua potable, la infraestructura de escuelas, hospitales y comercio también estaba

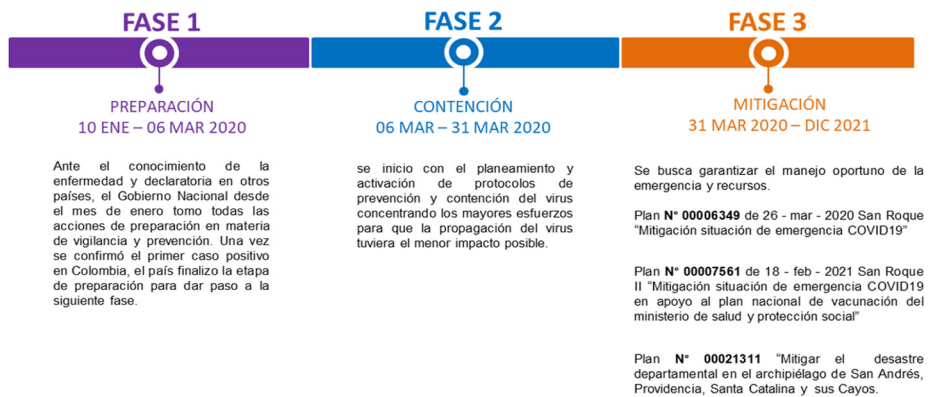
afectada, además de los daños ambientales. La UNGRD atendió la calamidad pública mediante ayudas humanitarias, en materia de salud, energía, comunicaciones, agua, suministros, kits de alimentación y aseo, entre otras cosas de primera necesidad para los isleños.

Por ello, el presidente Iván Duque, mediante Decreto 1472 de 2020 declara la existencia de desastre en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y sus cayos, por el término de doce meses prorrogables hasta por un periodo igual. Tras el paso del huracán Iota, “el esfuerzo de las entidades locales, estatales, FF. MM. e instituciones, entre otras entidades del orden departamental, aportó desde sus funciones para enfrentar la situación de emergencia que se presentó” (DAFP, 2020).

Declarar el estado de emergencia, contemplado en el artículo 215 de la CPC en caso de presentarse situaciones que constituyan grave calamidad pública, por problemas de desabastecimiento, saneamiento básico, hospitalario, ocupación de la capacidad máxima de los centros hospitalarios, constituye un factor que agrede de manera directa contra la estabilidad institucional o la seguridad del Estado.

Frente a esta declaratoria de emergencia, el Ejército Nacional, en cumplimiento de lo establecido en el desarrollo de las OTU, con el propósito de participar de forma conjunta e interinstitucional, apoya directamente a la UNGRD, quien liderara junto a las autoridades civiles. De acuerdo con los resultados de esa coordinación interagencial, se estableció una estrategia mediante un plan para apoyar a las autoridades civiles. Razón por la que se establecieron tres fases que permitieran el desarrollo de actividades para facilitar el cumplimiento del apoyo institucional (Figura 11).

Figura 11. Fases de atención de desastres. Providencia.



Fuente: Ejército Nacional (2021).

Primera fase: alistamiento y planeamiento: el alistamiento del personal, material, equipo, apoyos aéreos, efectuar coordinación con las autoridades civiles para el desarrollo de tareas de estabilidad y ADAC, fortalecer la articulación institucional y ser parte de un puesto de mando unificado para llevar el control de la situación.

Segunda fase: desarrollo de la operación: se efectuó atención primaria, mediante la Dirección de Sanidad Militar (DISAN), acción integral, Dirección de Comunicaciones Estratégicas (DICOE), batallón de atención de desastres, pelotones de búsqueda y rescate, minicargadores, volquetas, maquinaria pesada, con las siguientes misiones:

- Establecer el puesto de mando unificado en el territorio para efectuar las coordinaciones interinstitucionales.
- Ejecutar tareas de estabilidad y de ADAC (proporcionar apoyo a las instituciones civiles nacionales encargadas de hacer cumplir la ley, proporcionar apoyo en incidentes internos sin importar la causa, el tamaño o la complejidad, proporcionar otro apoyo designado) de acuerdo con lo ordenado en el MFE 3-28
- Realizar labores de remoción de escombros, adecuación de los servicios de saneamiento básico, servicios de atención médica, adecuación de vías e infraestructura, restablecimiento de las comunicaciones y jornadas de apoyo al desarrollo.
- Mantener las comunicaciones durante el desarrollo de la misión de asistencia humanitaria, informando en tiempo real al PMU-COING en la ciudad de Bogotá.

Tercera fase, transición: término del cumplimiento del plan, el desastre departamental estabilizado en el archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y sus cayos. El Ejército Nacional es reconocido en atención de desastres, cooperación nacional y operaciones de acción integral, sus unidades están comprometidas sin novedades en el personal, material y equipo.

Figura 12. Reconstrucción Providencia y Santa Catalina



Fuente: Ejército Nacional (2021).

Puntos decisivos: 1) reconstrucción de infraestructura (vías, servicios de saneamiento, suministro de agua potable, restablecimiento de servicios públicos); 2) jornadas de acción integral, de vacunación, atención médica y psicológica, y 3) ejecutar el redespiegue de las unidades comprometidas. En la prestación de un apoyo a la autoridad civil tan complejo, no solo por la movilización de recursos, sino por la distancia marítima de San Andrés y Providencia, se realizó la organización de actividades y de unidades siguiendo los pasos doctrinales para este tipo de eventos.

Procesos de organización en OTU

El concepto operaciones terrestres unificadas (OTU) consiste en conducir operaciones militares de forma conjunta, coordinada e interinstitucional. En este es necesario plantear como tarea clave la estabilidad²⁷ y el apoyo de la defensa a la autoridad civil²⁸. Cuando un Estado tiene a disposición un ejército e instituciones

²⁷ Mediante tareas de estabilidad se restablece la seguridad civil, el control civil, los servicios esenciales, se apoya la cooperación en seguridad, al gobierno y el desarrollo económico y de infraestructura (MFE 3-28, 2016).

²⁸ Proporcionar apoyo a las instituciones civiles nacionales encargadas de hacer cumplir la ley, proporcionar medios para atender incidentes químicos, biológicos, radiológicos y nucleares, apoyo en incidentes internos sin importar la causa, el tamaño o la complejidad, proporcionar otro apoyo designado (MFE 3-28, 2016).

articuladas, con capacidades estratégicas, resulta fácil apoyar a las autoridades civiles en la mitigación y manejo de problemas de desarrollo, aumentar los flujos económicos y proyectarse como un país potencia regional, como respuesta a los propósitos de las tareas de ADAC (MFE 3-28, 2016).

En este caso de desastre natural, en primer orden, el CGFM emplea las capacidades del Comando de Ingenieros mediante la brigada especial de ingenieros, sanidad militar, comunicaciones estratégicas, acción integral y desarrollo, en apoyo a las autoridades departamentales y en contribución al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Quizá para las FF. MM., este fue el mayor de los retos que han tenido en el transcurso de estos 50 años de conflicto interno; el contexto era muy complejo con la llegada del COVID-19 a Colombia y para terminar la crisis económica, social, ambiental y de infraestructura afectaba a los raizales y habitantes de la isla de San Andrés.

El reto mayor era lograr la contención de la pandemia en medio de la presencia de ministerios, instituciones y FF. MM. Todas las capacidades del Estado trabajaban conjuntamente para lograr la estabilidad de la isla; la situación era compleja, pero los ingenieros militares, la Aviación del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada Nacional establecieron un plan de trabajo en terreno que les permitiera cumplir con los objetivos propuestos en los primeros cien días.

Por ello, las FF. MM., en una labor conjunta e interinstitucional con la Defensa Civil Colombiana, el Cuerpo Oficial de Bomberos, la Gobernación UNGRD desarrollaron los protocolos de contingencia, para en conjunto brindar apoyo a la población vulnerable en esta situación; se inician labores de limpieza y levantamiento de escombros de las zonas afectadas (CGFM, 2020).

El Ejército Nacional envió personal orgánico del Batallón de Acción Integral N.º 8 (BAAID8) que, mediante las capacidades de acción integral, brindó de manera inmediata apoyo a las autoridades civiles. Ayudó a organizar el personal afectado, inició campañas de limpieza y difundió mensajes con volantes, equipos de perifoneo y emisora institucional.

Durante 2020 y 2021, se efectuaron cerca de 1.471 actividades en apoyo a las autoridades civiles, en operaciones de apoyo a la información militar (OPAIM); 420 mensajes difundidos mediante equipos de perifoneo, 58 charlas y conferencias, 88 actividades efectuadas en los cruces y semáforos ubicados en la isla, 105 puestos de control en los que se brindaba información a los isleños de la situación de las vías y de fallas técnicas.

Además de las campañas de prevención del COVID-19, se entregaron volantes que facilitaron la comunicación en medio de la crisis por falta de medios de comunicación en la zona. Asuntos Civiles (AC) efectuó 99 actividades de cine al parque, un concierto, 18 eventos deportivos, 20 actividades de conservación de parques y monumentos, principalmente los afectados por el huracán, tres presentaciones musicales, 109 actividades de pintar murales, buen vecino, 50 presentaciones de circos, cinco actividades con grupos étnicos y 41 talleres comunitarios.

Todas estas actividades son el resultado de las acciones de la cooperación civil- militar (CCM). Fueron enfocadas en fortalecer las relaciones con la comunidad, se realizaron 11 jornadas de salud, apoyo a la formulación de 36 proyectos productivos, 76 jornadas ambientales, 6 alianzas con empresas privadas en pro de las comunidades más afectadas, un mercado campesino y 83 reuniones interinstitucionales.

Todo esto en coordinación con las instituciones y los raizales. Por su parte, los asuntos públicos (AP) efectuaron 68 emisiones radiales, difusión de 45 cuñas de las empresas e instituciones presentes en la isla, 8 magazines, 4 videos informativos, 37 de medioambiente y la publicación de 18 Twitter en la cuenta institucional. Mientras en lo corrido de 2022 se han efectuado cerca 216 actividades debido a la toma del liderazgo por parte de las autoridades regionales, quienes, una vez estabilizada la situación de crisis en la isla, comenzaron a efectuar sus funciones en compañía de las FF. MM.

Discusión e inferencias sobre los paradigmas del ADAC

Es posible encontrar múltiples definiciones o sentidos de paradigma en la investigación y experimentación científica, por lo que nos acercaremos a la teoría de Kuhn (1971)²⁹ y a la interpretación del paradigma social planteada por Capra (2003):

Los paradigmas sociales suelen ser estables en el tiempo, son difíciles de cambiar y además pueden variar de una comunidad o sociedad a otra. Esto significa que lo que para un grupo es aceptable socialmente, para otro grupo puede no serlo (s.p.).

²⁹ En el libro la estructura de las revoluciones científicas de 1971 Thomas S. Kuhn argumentó que el paradigma determina los tipos de experimentos que realizan los científicos, los tipos de preguntas que hacen y los problemas que consideran importantes.

Durante el proceso investigativo para este capítulo se evidenció que existe una resistencia por parte de ciertos grupos políticos, académicos y sociales al cuestionamiento de las relaciones de las autoridades civiles con las FF. MM. en la solución de problemas cotidianos en el mantenimiento del orden público y de los problemas que, a diario, a raíz del conflicto armado, ocurren en un territorio tan extenso como el colombiano.

Se destacan el temor, la falta de comunicación y quizás un proceso de madurez en la apertura del conocimiento de las capacidades militares al servicio de la sociedad civil, quizás por el pensamiento y educación castrense de principios y mediados del siglo XX. Los militares en una visión miope no se abrieron a la sociedad civil para dar a conocer abiertamente sus capacidades, no las del uso de la fuerza y disuasión estratégica, que generalmente se ven en los desfiles, sino las que no se ven y son fundamentales para lograr el ADAC.

Esas capacidades militares que se ponen al servicio y ayuda de la sociedad, que facilitan la gobernabilidad de las regiones, presentes en poblaciones alejadas y sin las facilidades de la presencia estatal de las ciudades, poco a nada se dan al conocimiento de la opinión pública nacional.

Estas colaboraciones de todo tipo, que van desde garantizar la seguridad, apoyar en aspectos que necesitan las comunidades y que son de posible solución hasta obras pequeñas de adecuación de infraestructura, realizadas conjuntamente entre juntas de acción comunal y pequeñas unidades del Ejército presentes en las regiones, que nacen de acuerdos verbales de cooperación entre un comandante que puede ser un teniente o un sargento y que se ejecutan silenciosamente a lo largo del país.

También hay que contar con las obras de infraestructura contratadas al Comando de Ingenieros del Ejército, que entrega vías, acueductos, calles, proyectos de saneamiento ambiental, hace recuperación de fuentes hidráulicas a municipios, gobernaciones o al nivel central en áreas que son de difícil acceso y sostenimiento para contratistas civiles (Ejército Nacional, 2022).

Pero el conocimiento de este tipo de colaboración y acompañamiento de los militares con autoridades y población civil es de poco interés por parte de círculos académicos, políticos y periodísticos, que ven la actuación de las FF. MM. más como una amenaza a la democracia y a la estabilidad de un Estado, que como una ventaja práctica sustentada en hechos reales.

Quizás la visión miope de juristas, sociólogos y académicos en otras disciplinas, cuyas tesis han servido a políticos para demeritar la acción militar en el conflicto colombiano, crea y visualiza posibles golpes de Estado y ruidos de sables

a pronunciamientos de orden nacional, por parte de mandos militares en temas que son de la realidad nacional y considerados como pronunciamientos políticos a ciertos intereses.

Esos pronunciamientos que se consideran políticos carecen de sustento, porque ven como verdad absoluta e inamovible que el pensamiento y cultura militar general gira única y exclusivamente bajo una inexistente doctrina de la seguridad nacional, que persigue un enemigo interno por su pensamiento político. Dejan claro que las fuerzas de seguridad no persiguen el pensamiento político, sino el uso de la violencia, que son delitos y que van deliberadamente contra la democracia y el orden constitucional de las naciones.

Esos pensamientos y verdades absolutas que plantean algunos políticos sobre las relaciones del poder con los militares se establecen como un paradigma, por representar una verdad que ha permanecido en el tiempo y que es aceptada socialmente por un grupo, en este caso la sociedad, quien se beneficia directamente; pero, no puede serlo para la academia y ciertos partidos políticos y ONG.

Los soportes para establecer ese paradigma se configuran principalmente en el conocimiento del porqué los militares son ciudadanos distintos en una sociedad y por qué deben serlo para que se configuren en el cuerpo de la defensa de la sociedad y de la democracia, en los preceptos de las relaciones de la política y los militares, entendiendo que los conflictos son hechos políticos que desarrollan los militares.

En adición a lo anterior, tenemos el componente histórico en el contexto latinoamericano de dictaduras, en democracias débiles que permitieron y vieron en los militares una solución a problemas de violencia e insurrección que se dieron en los años 1960 y 1970 y que no dieron resultados positivos, únicamente mancillaron lo profundo de la esencia de las instituciones militares por abusos y actitudes antidemocráticas con graves infracciones a los derechos humanos.

Pero este paradigma se rompe no solo con una juiciosa evaluación histórica de sucesos de la historia colombiana, sino también de la historia educacional de las FF. MM. y de la Policía, acompañada con cifras de educación y capacitación, que nunca son citadas en los contextos académicos que critican a las FF. MM. y no perciben el apoyo que prestan a las autoridades civiles.

La educación militar como garantía de los derechos constitucionales de los colombianos

La educación militar ha sido un pilar y viene de los preceptos emitidos desde la reforma militar de 1907 en el gobierno de Rafael Reyes, específicamente en la

creación de la Escuela Militar de Cadetes, la Escuela Naval y la Escuela Superior de Guerra, como institutos de educación y perfeccionamiento profesional de los oficiales, que han avanzado y ubicado los conocimientos no solamente del empleo de las armas, sino del estudio de las ciencias militares al nivel de una ciencia social que se transforma y retroalimenta día a día.

Dicha educación está centrada no solamente en el empleo de las capacidades de combate, sino que estas capacidades tienen elementos de apoyo y servicios para el combate, que son compatibles con el ADAC, no por sí mismos o por ser parte de la doctrina militar.

Porque están sustentados con una preparación académica verificada y avalada por el MEN, con programas certificados en alta calidad, verificados por pares académicos venidos de diferentes universidades, que han certificado los pénsum en las escuelas de formación, bajo una estructura educativa de la fuerza pública, amparada por una política para la educación de la fuerza pública PEFuP (MDN, 2021), además de que todos los programas cuentan con registros calificados del MEN.

El desarrollo de esa política educativa para la fuerza pública se convierte también en la más seria herramienta del control estructural de la doctrina militar, en lo más profundo de las instituciones que es la formación profesional y técnica de oficiales, suboficiales y soldados de todas las Fuerzas, afirmando así el control civil de las instituciones militares.

El paradigma del control civil de los militares

Los aspectos del control del presidente de la república, ministro de Defensa y del CGFM son absolutos y permanentes. La inclusión de un ministro de Defensa civil es uno de los mayores aciertos de los Gobiernos nacionales, además de contar con la fuerza pública como elemento de desarrollo y una alternativa confiable, por dos aspectos fundamentales: el primero está basado en unas políticas de defensa claras para el direccionamiento de las fuerzas, y el segundo, el empleo constante de las mismas en la resolución de múltiples amenazas y desafíos de seguridad que vive Colombia.

Quizá las FF. MM. en este país son el mejor ejemplo de instituciones al servicio del Estado y no de los Gobiernos, ya que alcanza un equilibrio irrestricto entre institucionalidad y autoridad que permanece con una línea clara en el control de la violencia legítima del Estado, fundamentada primero en una educación militar sólida como se referenció anteriormente y segundo por la permanente ocupación

de las tropas y comandantes de todos los niveles en tareas al servicio y seguridad de las comunidades, situación que va más allá de la visión constitucional de la defensa del territorio y la soberanía, pasando más a la guarda del orden constitucional interno.

Autores como Feaver (1996), en el campo de la sociología, ven como una amenaza total las relaciones armónicas entre el gobierno civil y el cuerpo militar con base en la teoría de la agencia³⁰. La forma como el autor resalta que aun logrando que el personal militar sea capaz de ejecutar tareas ordenadas por los civiles asegurando niveles adecuados de seguridad contra enemigos externos, no se convierte en garantía que ellos no den golpes de estado, el problema general del control civil no queda resuelto (Feaver, 1996).

Pero lo enunciado por Feaver también tiene un alto contenido de sugerencias de herramientas de control y monitoreo de los militares para evitar el riesgo de traición. Este autor considera que las herramientas de control deterioran las relaciones civiles y militares, en contravía de lo que expone Huntington (1995) sobre el concepto de profesionalismo en su libro *El soldado y el Estado*.

Sin embargo, si se hace un análisis de lo expuesto por los dos autores para el caso colombiano, aplica más lo expuesto por Huntington, quien expone razones de peso para la favorabilidad de las FF. MM. ante la población civil en el escenario del conflicto colombiano. Este autor ve como una alternativa de solución el uso de las FF. MM., más que un problema.

Esto se debe al término de acción unificada, definida como la sincronización, coordinación e integración de actividades de entidades gubernamentales y no gubernamentales junto con las operaciones militares que permitan alcanzar la unidad de esfuerzo (MFC, 1.0), concepto que viene desde la misma doctrina militar y no desde la política o la ley.

Este concepto se encuentra en el transcurrir nacional diario en lo relativo a la seguridad pública, las actividades de prevención, detección y neutralización de amenazas provenientes del crimen organizado, y de delitos nacionales o transnacionales, que atentan contra el bienestar de la población civil, la prosperidad de las comunidades, la infraestructura y los servicios asociados del Estado (MFC, 1.0).

La acción unificada y los mecanismos de coordinación en el marco constitucional de la colaboración armónica entre instituciones, que encontramos en el

³⁰ La teoría de la agencia cree poder explicar la interacción estratégica entre civiles y militares proponiendo un sistema asertivo delegativo. Bajo un comando asertivo, los militares no podrían tomar decisiones sin el permiso del poder civil; ya bajo el comando delegativo, a pesar de estar subordinados por los civiles (Feaver, 1996).

desarrollo normativo de la Ley 4 de 1991 y los artículos enunciados anteriormente en el manejo del orden público, se constituyen en el elemento de control que va en este caso desde el nivel municipal hasta el nivel presidencial, mediante los consejos de seguridad y comités del orden público.

Es claro que el empleo de la fuerza en todas las operaciones militares a nivel nacional contra estructuras criminales no es secreto y es de conocimiento diario e inmediato del ministro de Defensa, quien hace el seguimiento respectivo; además del control que se hace por parte de la opinión pública que no es invisible por los medios de comunicación.

Este control ejercido por los medios de comunicación es vital y abierto, porque demuestra la acción de la fuerza pública, muchas veces cuestionada, pero también y en la mayoría de los casos aplaudida, situación que es natural y está contemplada también en el ámbito teórico y descrita como la fricción por Carl Von Clausewitz, representada en las incidencias que actúan sobre las maniobras en el terreno.

Toda acción táctica sobre el terreno es considerada como legal y legítima, pero en caso de duda, el MDN, el Comando General y las Fuerzas en particular abren sus puertas para que las instituciones de investigación del Estado evalúen y se tomen las acciones judiciales del caso, ya sea por parte de la justicia penal militar o de la justicia ordinaria, ventaja que da transparencia y demostración de control civil.

Los posibles excesos de la fuerza pública en muchas ocasiones son generalizados por los sectores políticos y de opinión, pero solo basta hacer un cálculo sencillo del personal militar judicializado por operaciones y acciones tácticas en el terreno, para lo que se tienen en cuenta los 1995 militares que se presentaron ante la JEP en 2019 (Ugarriza, 2019).

Esta cifra, si la comparamos a los 245.000 hombres que en promedio ha tenido el Ejército en Colombia desde 2000, encontraríamos que el número de personal militar involucrado en actuaciones ilegales que tienen que resolverse en estrados judiciales es del 0,8 %, pero si lo verificamos con cifras de 2014³¹ solo 960 militares se encontraban con medidas de aseguramiento, lo que representa un porcentaje del 0,3, cifra mínima ante un conflicto tan complejo como el colombiano.

La acción y control judicial sobre posibles hechos de excesos de las FF. MM. es un factor de legitimidad en el control civil al estamento militar, es un control

³¹ En un documento de más de un centenar de páginas que la Fiscalía le remitió al Congreso a solicitud del representante Alirio Uribe (Polo), están registradas todas las investigaciones que la justicia ordinaria adelanta contra miembros de la fuerza pública desde el año 2000 hasta el 2014 (Semana, 2014).

dirigido a la reacción estatal, a los desafíos de seguridad con enfoque multidimensional, con el objetivo de consolidar la legitimidad estatal y el régimen democrático, teniendo presente en todo momento el respeto a los derechos humanos y la construcción de la legalidad (MDN, 2019).

Teniendo en cuenta que el control civil del aparato militar en el estado colombiano se convierte también en un paradigma, porque una parte mínima de la sociedad reclama y desconfía de las instituciones militares y exige mayor control e incluso la desarticulación y eliminación de tareas; la mayor parte de la sociedad confía irrestrictamente y las apoya basados en hechos claros que se exponen a continuación.

Las apoya no por ser un aparato castrense, sino por los hechos probados del trabajo conjunto que hacen las FF. MM. con las instituciones del Estado en contra de las amenazas que son palpables en la sociedad y no sobre los conceptos políticos, ideológicos o académicos salidos de libros o teorías que los juzgan por hechos y conductas militares dados en otros países, que no han tenido la dinámica de las amenazas internas y transnacionales que ha sufrido Colombia.

Este paradigma se rompe con el trabajo conjunto, coordinado e interagencial, al brindar y despejar de amenazas grandes zonas del país, al ejecutar tareas de estabilidad que buscan el establecimiento de la seguridad y apoyo a la institucionalidad, al conducir operaciones contra el secuestro y la extorsión, la colaboración en todo momento con la seguridad, la lucha contra el terrorismo, los programas de asistencia humanitaria y cívica expuestos anteriormente con tres ejemplos claros y recientes de impacto significativo como reacciones ante crisis y operaciones de contingencia limitada en estrecho trabajo con la UNGRD.

Otro elemento que también debe de ser tomado como positivo es la consagración y trabajo coordinado de las FF. MM. con las instituciones judiciales en el país, en apoyo y garantía de la seguridad en su accionar. A manera de ejemplo, como los apoyos contemplados en el Manual Único de Policía Judicial (FGN, 2020) que logran operaciones contra todo tipo de delitos en zonas donde los jueces y fiscales no se pueden garantizar debido a las condiciones de seguridad para el cumplimiento de sus labores constitucionales. Por esto es cotidiano ver en las noticias, que la FGN realizó capturas, allanamientos, decomisos, con respaldo de las FF. MM. y gracias al apoyo de las instituciones civiles encargadas de hacer cumplir la ley.

Conclusiones

Durante el desarrollo de este capítulo se analizó el papel de las instituciones militares en Colombia, contrastándolo, primero, desde una mirada diferencial que se fundamenta en que los militares son ciudadanos distintos, por su desempeño misional y vida diaria, los requerimientos diarios para su formación educación y mantenimiento de la disciplina, se basan en principios y valores institucionales, aspectos que serían muy difíciles de homogeneizar con el ciudadano común y corriente.

Las concepciones de las relaciones políticas con los militares siempre están marcadas por una iniciativa política, que desarrollan los militares, no porque sean los que determinan la línea de funcionamiento del Estado, sino porque los políticos toman la alternativa del uso legítimo de la fuerza del Estado por medio de los militares.

También se hace referencia a un periodo histórico regional en el que los militares se alzaron con el poder de naciones en América Latina, hecho que no se debe pasar por alto, pero lo que no se puede es tener un pensamiento y un patrón de conducta histórico regional, basados en suspicacias que vienen de ideologías y planteamientos políticos y sin entrar a analizar factores de control y manejo de la autoridad civil de las FF. MM. en Colombia.

La breve experiencia de un Gobierno militar en Colombia, analizada por los historiadores, logra evidenciar que el país no es un lugar fértil para tener militares en el poder, porque por maniobras políticas civiles implantaron y desmontaron un Gobierno militar, regido prácticamente por civiles, sin que se hubiera permitido por parte del estamento militar un ápice de querer continuar en el poder, dando paso al Gobierno civil como lo contemplaba la Constitución de 1886.

Asimismo, se analizó el proceso cultural del antimilitarismo no solo en el país sino a nivel mundial, generado por cuestiones ideológicas y de propaganda en los años 1960, de sistemas de Gobiernos totalitarios de corte comunista, que se percibían en la época más democráticos e igualitarios, pero la historia demostró que no lo fueron y que al contrario restringieron todas las libertades civiles y de expresión.

En el contexto nacional, las condiciones de amenaza sometieron a la sociedad civil en los años 1980 y 1990, debido a grupos subversivos, apalancados con fondos del narcotráfico, que lograron generar la ingobernabilidad y amenazar a toda la sociedad y que fueron las FF. MM., mediante sus operaciones en coordinación con las autoridades judiciales, las que retomaron la gobernabilidad y la paz en muchas regiones del país.

Esto se logró bajo el precepto del ADAC que, sin estar referenciado en la doctrina de Ejército anterior al proyecto Damasco, se aplicó y dio resultados. Basada en los deberes constitucionales, a partir del 2016, la doctrina tiene fundamentos claros, específicos y reglados que son extendidos a las FF. MM. en el Manual de Doctrina Conjunta del 2018.

El ADAC se convierte en un paradigma para ciertos grupos en una sociedad es válido, por el temor a dar poderes excesivos a los militares, pero ese paradigma no solo se desmonta por la estructura institucional y legal del Estado que la define mediante el control civil a la fuerza pública con el manejo de los responsables del orden público, presidente, gobernadores y alcaldes, no de los comandantes militares.

Los comandantes militares ponen sus capacidades al servicio de las autoridades civiles en todo orden, bajo un proceso de evaluación del orden público, colaboración armónica de todas las instituciones del Estado, donde las FF. MM. actúan en la garantía de las condiciones de seguridad para que las otras instituciones del Estado cumplan las misiones constitucionales que les corresponden.

Los resultados expuestos en tres situaciones de orden público donde se explicó con detalle la actuación de las FF. MM., que sería imposible llegar a los resultados alcanzados sin el control, coordinación permanente con las autoridades civiles, en primer orden del MDN, MinInterior, MinSalud y otras instituciones civiles para alcanzar los niveles de efectividad alcanzados.

Los paradigmas del apoyo de la defensa a la autoridad civil solo se resuelven con el conocimiento de dos factores clave, que son los preceptos de la educación militar y los procesos de planeación, análisis y delegación de responsabilidades que se dan entre los civiles y los militares, en el nivel municipal, departamental y nacional.

Estos niveles de coordinación permanente no solo están controlados por autoridades judiciales y de organismos de control, sino también por la prensa que informa y pone diariamente a los ciudadanos al corriente respecto de cómo se emplea a la fuerza pública. Pero el aspecto más importante que rompe en Colombia todos los paradigmas y dudas sobre el ADAC es el de la opinión pública en las regiones que ven en sus FF. MM. y en el soldado un motivo de confianza y respetabilidad, en medio de un conflicto histórico donde gracias a lo que representa ese soldado se han guardado lo que ordena la Constitución Nacional.

Referencias

- Archila, M. (2008). *Idas y venidas, vueltas y revueltas: protesta social en Colombia 1958-1990*. ICANH y CINEP.
- Buitrago, F. L. (1992). Surgimiento, auge y crisis de la doctrina de seguridad nacional en América Latina y Colombia. *Análisis político* (15), 6-34. <https://n9.cl/fh1zi>
- Bushnell, D. (2007). *Colombia, una nación a pesar de sí misma*. Planeta.
- Capra, F. (2003). *Las conexiones ocultas. Implicaciones sociales, medioambientales, económicas y biológicas de una nueva visión del mundo*. Anagrama.
- Cardona, J. (2015). *Fuerza de Tarea Omega, Dios y Victoria. Las FARC: de la guerra de movimientos a su punto de inflexión*. Planeta.
- Ceballos, H. (2015). *Ingenieros militares, sus unidades y capacidades utilizadas en la construcción y reconstrucción del país en el posconflicto*. Colombia. <https://n9.cl/p0b8f>
- Children Welfare, Information Gateway. (2023). *Guías de conversación sobre factores de protección*. <https://n9.cl/x4yig>
- Comando General de las Fuerzas Militares (CGFM). (1996). *Manual de Seguridad y Defensa Nacional Reservado 3-43*, 1.a ed. Imprenta y publicaciones de las Fuerzas Militares.
- Comando General de las Fuerzas Militares (CGFM). (2016). *Manual de generalidades éticas para la vocación militar*. Imprenta y publicaciones de las Fuerzas Militares.
- Comando General de las Fuerzas Militares (CGFM). (2021). Plan Estratégico Militar PEMT 2042. <https://n9.cl/c85ef>
- Comando General de las Fuerzas Militares (CGFM). (2018). *Manual Fundamental Conjunto (MFC) 1.0*. Publicaciones CGFM.
- Comisión Colombiana de Juristas. (2011). *Tribunales militares y graves vulneraciones de derechos humanos* (1.a ed.). Comisión Colombiana de Juristas.
- Condell, B., & Zabecki, D. (2009). *Wehrmacht. El arte de la guerra alemán*. La Esfera de los Libros, S.L.
- Datosmacro.com. (2024). *Colombia. Gasto público Defensa*. <https://n9.cl/fu6u45>
- Decreto 003 de 2021. Por medio del cual se expide el Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado "estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana". Enero 5 de 2021. <https://n9.cl/omvva>
- Decreto 1075 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto único reglamentario del sector educación. Mayo 26 de 2015. DO. N.o 49.523.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2022). Decreto 2072 del 2022. Bogotá: Colombia.
- Ejército Nacional de Colombia (EJC). (2017). *Manual Fundamental del Ejército (MFE) 1-0. El Ejército*. Centro de doctrina del Ejército Nacional de Colombia.

- Ejército Nacional de Colombia (EJC). (2017). *Manual Fundamental del Ejército (MFE) 3-0. Operaciones*. Centro de Doctrina del Ejército Nacional de Colombia.
- Ejército Nacional de Colombia (EJC). (2017). *Manual Fundamental del Ejército (MFE) 3-28, Apoyo de la defensa a la autoridad civil*. Centro de doctrina del Ejército Nacional de Colombia.
- Ejército Nacional de Colombia (EJC). (2017). *Manual Fundamental del Ejército (MFE) 3-37, Protección*. Centro de doctrina del Ejército Nacional de Colombia.
- Ejército Nacional de Colombia (EJC). (2017). *Manual Fundamental del Ejército (MFE) 3-53, Acción integral*. Centro de doctrina del Ejército Nacional de Colombia.
- El País. (2017). *24 horas después de la avalancha, la tragedia de Mocoa sigue creciendo*. <https://n9.cl/rp6v2>
- Fuerza Aérea Colombiana (FAC). (2020, 4 de noviembre). *En San Andrés: Fuerzas Militares apoyan remoción de escombros tras paso del huracán ETA*. <https://n9.cl/57p6m>
- Feaver, P. (1996). The Civil-Military Problematique; Huntington, Janowitz and the Question of Civilian Control. *Armed Forces and Society*, 23(2), 149-178. <https://www.jstor.org/stable/45347059>
- Fiscalía General de la Nación (FGN). (2020). Manual único de policía judicial, versión 2. <https://n9.cl/qga8i>
- Foucault, M. (1992). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Siglo XXI.
- Foucault, M. (1991). *The Foucault effect studies in governmentality: with two lectures by and interview with Michel Foucault*. The University of Chicago Press.
- Gallón, G. (1983). La república de las armas: relaciones entre Fuerzas Armadas y Estado en Colombia 1960-1980. *Controversia*, (109-10) 11-115. CINEP. <https://doi.org/10.54118/controver.v0i109-10.896>
- García, A. M. (2021). Doctrina de Seguridad Nacional. Economipedia.com [en línea] <https://n9.cl/vhndy>
- Gavet, A. (1996). *El arte de mandar*. I.G.M.
- Gobetti, Z. (2009). Una revisión de la teoría de la paz democrática. *Revista CS*(3), 39-74. <https://doi.org/10.18046/recs.i3.425>.
- Heródoto. (2006). *Historia*, ed. Manuel Balasch. Cátedra.
- Huntington, S. (1995). *El Soldado y el Estado, Teoría de las relaciones cívico-militares*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Paidós.
- Keegan, J. (2004). *Historia de la guerra* (Español ed.). Turner.
- Kuhn, T. (1971). *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica.
- Ley 1862 de 2017. Por medio de la cual se establecen las normas de conducta del Militar Colombiano y se expide el Código Disciplinario Militar. Agosto 4 de 2017. DO. N.o 50.315.

- Ley 4 de 1991. Por medio de la cual se dictan normas sobre orden público, policía cívica local y se dictan otras disposiciones. Enero 16 de 1991. Marx, K. (2014). *El Capital, Crítica de la economía política*. Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Defensa Nacional (MDN). Resolución 0455 de 2021, por la cual se adopta la Política de Educación para la fuerza pública (PEFuP) 2021-2026: hacia una educación diferencial y de calidad. <https://n9.cl/a0kei>
- Ministerio de Defensa Nacional (MDN). (2019). *Política de defensa y seguridad, para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. <https://n9.cl/flfc>
- Niño, T. (2004). *Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil (ADAC): aportes del Ejército Nacional de Colombia ante la organización del tratado del Atlántico Norte (OTAN)*. <https://n9.cl/ojkpn>
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2003). Conferencia Especial sobre Seguridad. 15. OEA.
- Palacio, M. (2002). *Colombia: País fragmentado y sociedad dividida*. Norma.
- Patiño, C. (2015). *Medellín: territorio, conflicto y Estado. Análisis geoestratégico urbano*. Planeta.
- Queralt, X. B. (2020). La justificación de la violencia en el marxismo-leninismo: de la reflexión teórica a la violencia de Estado. *Revista humanitats*, 4(1), 8-22. <https://orcid.org/0000-0002-7222-4519>
- Redacción Política (2020, 2 de julio). Desplome de 85 a 48 % en la opinión favorable de las Fuerzas Militares, según Gallup Poll. *El Espectador*. <https://n9.cl/h9ahm>
- Semana. (2014, 12 de noviembre). 5749 militares son investigados por la Fiscalía [en línea]. <https://n9.cl/gp3kr>
- Sepúlveda, A. (2018). *El arma de la paz, historia de la acción integral en Colombia*. Grupo Planeta.
- Solórzano Cárdenas, S. (2020, 18 de noviembre). Huracán Iota impactó más de la mitad de la economía de San Andrés y Providencia. *La República*. <https://n9.cl/feji7>
- Tarrow, S. (1997). *El Poder en movimiento, los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza Editorial.
- Tilly, C. (1990). *Coerción, capital y los estados europeos 990-1990*. Alianza Editorial.
- Ugarriza, J. E. (2019). Las cinco dudas de los militares respecto de la JEP. *Razón Pública*. <https://n9.cl/4zj9l4>
- Vega, L. F. (2019). El lugar de la memoria en los procesos de transformación de las Fuerzas Militares de Colombia. En E. P. Buelvas, *Fuerzas Militares de Colombia: nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales*. Konrad Adenauer Stiftung.