

**BASES CONSTITUCIONALES DE LA MULTIMISIÓN EMERGENTE EJÉRCITO NACIONAL, EN ESPECIAL
PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE DESASTRES**



ELIANA MARCELA MERA PENAGOS

Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al Título de
Magíster en Instituciones Jurídicas de la Fuerza Pública

Director

Elliot Parra Ávila

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN INSTITUCIONES JURÍDICAS DE LA FUERZA PÚBLICA
BOGOTÁ D.C., enero de 2021**

Tabla de Contenido

Resumen	4
Abstract	5
1. Introducción.....	6
1.1. Contexto del problema.....	6
1.2. Descripción del problema.....	7
1.2.1. Pregunta de investigación	8
2. Justificación de la investigación	9
3. Objetivos de la investigación	10
3.1. Objetivo general	10
3.2. Objetivos Específicos	10
4. Metodología de la investigación	11
4.1. Tipo de investigación	11
4.2. Método.....	11
4.3. Población y muestra	11
4.4. Técnica de recolección de datos.....	11
4.5. Instrumentos Análisis Documental.....	11
5. Desarrollo	12
5.1. Bases Constitucionales. El Estado en el Régimen Constitucional	12
5.1.1. Pueblo y Estado	12
5.1.2. Sistema de la soberanía exclusiva del pueblo	12
5.1.3. Sistema de la soberanía conjunta del pueblo y el Estado	13
5.1.4. La personalidad del Estado en el sistema de la soberanía conjunta	13
5.1.5. La personalidad del Estado en el sistema del estado de derecho	14
5.1.6. El error técnico-jurídico de la teoría de la doble personalidad	15
5.1.7. Consecuencias de la personalidad única del Estado	15
5.1.8. La transición del Estado de la legalidad al Estado de la constitucionalidad	16
5.1.9. Los derechos individuales frente al Estado.....	16
5.1.10. La preexistencia de los derechos individuales con relación a la ley.....	17
5.2. Doctrina Damasco	18

5.3.	Análisis del proceso de transformación del concepto de Seguridad Multidimensional del Ejército Nacional de Colombia a Ejército Multimisión desde el orden constitucional	19
5.4.	Mirar hacia adentro.....	21
5.5.	Seguridad Multidimensional del Ejército Nacional de Colombia a Ejército Multimisión ..	22
5.6.	Proceso de transformación del Ejército Nacional de Colombia a Ejército Multimisión y la defensa del orden constitucional.....	28
5.7.	Funciones constitucionales del Ejército Nacional	30
6.	Conclusiones	32
	Trabajos citados	34

BASES CONSTITUCIONALES DE LA MULTIMISIÓN EMERGENTE EJÉRCITO NACIONAL, EN ESPECIAL PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE DESASTRES

Resumen

La presente investigación pretende identificar las bases constitucionales de la multimisión emergente del Ejército Nacional, en especial de la participación en la gestión de riesgos y atención de desastres. Del mismo modo, se busca analizar el proceso de transformación del concepto “Seguridad Multidimensional del Ejército Nacional de Colombia a Ejército Multimisión” dentro del marco constitucional, así como también, identificar el diseño del Batallón de Atención y Prevención de Desastres N.º 80 Ejército Multimisión, desde el punto de vista de los campos de acción futuros.

Lo anterior tendrá como fundamento el análisis normativo y doctrinal, para luego describir los parámetros constitucionales y jurisprudenciales que enmarcan la multimisión del Ejército a la luz de los nuevos conceptos sobre seguridad y defensa, así como su intervención en otros campos alejados del terreno operacional y, por último, identificar el alcance de la nueva misión del Ejército Nacional en relación con la participación en la gestión de riesgos y atención de desastres.

La metodología empleada en el desarrollo de la Investigación es longitudinal. Se tuvo como grupo de observación al Batallón de Atención y Prevención de Desastres N.º 80. La técnica de recolección de datos se hizo con base en el estudio de caso, a través del análisis de documentos referentes al tema.

Palabras claves: Constitución Política de Colombia, Ejército Multimisión, Seguridad Multidimensional, Ejército Nacional de Colombia, transformación militar, gestión del riesgo y atención de desastres.

Abstract

The present investigation tries to identify the constitutional bases of the emerging multimission of the National Army, especially of the participation in risk management and disaster response. In the same way, it seeks to analyze the process of transformation of the concept of "Multidimensional Security of the Colombian National Army into a Multimission Army" within the constitutional framework, as well as to identify the design of the Disaster Prevention and Attention Battalion N.º 80 Army Multimission from the point of view of future fields of action.

The above will be based on normative and doctrinal analysis, to then describe the constitutional and jurisprudential parameters that frame the Army's multimission in light of the new concepts on security and defense, as well as the threats and risks of disasters and finally identify the scope of the new mission of the National Army in relation to participation in risk management and disaster response

The methodology used in the development of the investigation is longitudinal, having the Disaster Assistance and Prevention Battalion N.º 80 as the observation group. The data collection technique was done based on the case study, through the analysis of documents related to the subject.

Keywords: Political Constitution of Colombia, Multimission Army, Multidimensional Security, Colombian National Army, military transformation, risk management and disaster response.

1. Introducción

1.1. Contexto del problema

En este tiempo de cambios, el Ejército Nacional de Colombia no se escapa a esta evolución militar como un proceso complejo; estos desafíos atienden a las nuevas realidades materiales y políticas que se consolidan en el Estado y que determinan una revisión de la forma como las Fuerzas Militares y en general la Fuerza Pública ven y cumplen sus funciones constitucionales, toda vez que el proceso de transformación en curso tiene como soporte fundamentos constitucionales que informan íntegramente la postura del Ejército Multimisión (Herrera & Vivas, 2014).

Se requiere aquí destacar que el grupo sobre el cual se basa la investigación es la Fuerza, compuesta por el Ejército de combate y sus demás componentes: “contexto operacional, concepto operacional, organización para el combate, despliegue sobre el territorio, modernización, gestión del conocimiento y modelos dinámicos de desarrollo de las funciones de conducción de la guerra” (Herrera & Vivas, 2014, p. 14).

El esquema propuesto se convierte en un Plan estratégico de innovación que detalle la ruta para alcanzar estas competencias, a través de proyectos del Ejército Multimisión en alineación con el ejercicio Multimisión; con estos elementos la estrategia de innovación reside en desarrollar un proceso detallado de análisis e investigación que establezca el diseño, la prospectiva, la planeación estratégica, la planeación presupuestal y sus capacidades con el propósito de configurar una Fuerza Multimisión que compense los imperativos constitucionales del Estado Social y Democrático de Derecho, con el fin de:

- 1) Optimizar y fortalecer el talento humano como el principal soporte del proceso de transformación;
- 2) aprovechar las capacidades instaladas de la Fuerza y construir capacidades nuevas;
- 3) reinventarse, adaptarse, innovar y ser completamente flexibles;
- 4) anticipar y contrarrestar las amenazas del futuro, sin importar su naturaleza. (Ciro & Correa, 2014. p. 206)

Por lo antes expresado, la estrategia de transformación del Ejército, fundamentada y constituida desde el análisis y la investigación interdisciplinaria, tiene por objeto establecer una mezcla de conceptos y capacidades que desarrollen y acumulen la experiencia actual y la efectividad de combate del Ejército Nacional. Así, se conformará un Ejército Multimisión capaz de desarraigar agresiones, de vencer al enemigo y de responder a los posteriores requerimientos del Sector

Defensa y, esencialmente, a los retos que enfrenta la Institución en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho.

En este sentido, la mayor apuesta de la innovación militar del Ejército será fortalecer una organización militar operacionalmente configurable a cualquier tipo de misión, competente para utilizar fuerzas orgánicas, con independencia dentro de un marco de acción mixto, ligado, ordenado e interagencial, que requerirá mayor sincronización, sinergia y complementariedad frente a un ambiente operacional incierto y cambiante (Ciro & Correa, 2014).

1.2. Descripción del problema

El Ejército Nacional de Colombia es una estructura jerárquica orientada al cumplimiento de mandatos definidos en torno a una serie de finalidades sobre la seguridad del país. Una de sus características es la fuerte adhesión al cumplimiento de normas y reglas de funcionamiento y operación, por lo cual es posible afirmar que es una organización con marcos de acción pública altamente institucionalizados sobre temas de seguridad.

El concepto de seguridad no solo hace referencia a la acción de proveer protección y vigilancia o a la de combatir contra agentes generadores de violencia; aquí adquiere un gran significado y preponderancia la seguridad territorial y la protección ambiental. Estos conceptos potencian las condiciones sociales que permiten proteger a la población, propender por condiciones de vida más seguras, cuidar el suelo y los recursos del subsuelo, prevenir eventos de desastre y preservar el medioambiente.

Los ejércitos del mundo -desde siempre- han actuado cuando ocurre un desastre, debido a que sus condiciones de operación resultan propicias para atender emergencias y afrontar calamidades. El desafío, desde una comprensión neoinstitucional, es lograr que el marco que delimita su funcionamiento evolucione de forma paralela al cambio de las sociedades y sus entornos la ciencia y la tecnología, y los saberes y aplicaciones de las diversas disciplinas académicas. En este sentido es muy importante que los ejércitos se profesionalicen en diversos campos, incluso el de la gestión de riesgo de desastres.

El Ejército Nacional de Colombia no tiene unas bases constitucionales sólidas que contemplen el diseño de un modelo de transformación del mismo; los lineamientos que garantizan las capacidades del Ejército, aunque reconocen y visualizan a la Fuerza, constitucionalmente carecen de un modelo de transformación que ayude al fortalecimiento y optimización de los procesos

administrativos y al apoyo de la Institución; esto no favorece desarrollos intelectuales y doctrinales, para hacerlo.

1.2.1. Pregunta de Investigación

En consecuencia con lo anterior, la pregunta que se pretende desarrollar en este Trabajo es la siguiente: ¿Cuáles son las bases constitucionales de la multifunción emergente en el Ejército Nacional de Colombia frente a la gestión y atención de desastres?

2. Justificación de la Investigación

El Ejército Nacional conduce operaciones militares orientadas a defender la soberanía, la independencia y la integridad territorial, y a proteger la población civil y los recursos privados y estatales, con la finalidad de contribuir en la generación de un ambiente de paz, seguridad y desarrollo que garantice el orden constitucional de la nación. (Ejército Nacional de Colombia, ICDE, s. f.) Este concepto es restringido, no obstante, el concepto de seguridad puede ajustarse a una interpretación vinculada a la seguridad con perspectivas diferentes, entre ellas, la de territorio seguro en un sentido ambiental y social. En este otro enfoque importan las condiciones de confiabilidad que brinda una ubicación geográfica por estar libre de amenazas o los efectos nocivos de la ocurrencia de un evento de origen natural, socio-natural o antrópico.

Por ende, esta realidad exige que en el contexto de sus sistemas de gestión estratégica se consideren continuamente procesos de modernización y adaptación que le permitan desarrollar capacidades para proporcionar respuestas oportunas, efectivas y sostenibles, a los requisitos estratégicos que surgen del estudio del campo de combate, así como a los entornos nacionales, regionales y globales.

La transformación militar pretende que se puedan afrontar los retos en los ambientes operacionales para lo cual se tengan unas bases constitucionales sólidas, en las que se soporte la acción del Estado y del Ejército, en las que el valor de la Constitución sea un soporte ineludible en cualquier acción tomada por parte del Ejército y en donde los conceptos constitucionales sean la base para un buen ejercicio del Ejército del futuro.

De acuerdo con lo mencionado anteriormente, el Ejército debe hacer un ajuste al sistema doctrinal, sintonizándose con las realidades locales, regionales y globales. Por lo tanto, se enfrenta a un ambiente operacional muy complejo e incierto que pondrá a prueba a comandantes, sistemas y subsistemas en muchos campos. La amenaza futura buscará tomar ventaja mediante la adquisición de nuevas tecnologías, y por medio del desarrollo de tácticas y estrategias, con el fin de lograr la desestabilización de la fuerza militar y cumplir así sus objetivos; en tal sentido, el Ejército Colombiano tiene un reto fundamental: formar líderes y organizar unidades que respondan de manera efectiva y con un alto grado de adaptabilidad ante cualquier tipo de amenaza (Guevara, 2017).

3. Objetivos de la Investigación

3.1. Objetivo general

Identificar las bases constitucionales de la multimisión emergente del Ejército Nacional de Colombia, en especial de la participación en la gestión de riesgos y atención de desastres.

3.2. Objetivos Específicos

- Analizar el proceso de transformación del concepto de Seguridad Multidimensional del Ejército Nacional de Colombia a Ejército Multimisión, desde el orden constitucional.
- Identificar el Diseño del Batallón de Atención y Prevención de Desastres N.º 80 Ejército Multimisión, desde el punto de vista de los campos de acción futuros, mediante un estudio doctrinal y un análisis normativo del mismo.
- Describir los parámetros constitucionales y jurisprudenciales que enmarcan la multimisión del Ejército a la luz de los nuevos conceptos sobre seguridad y defensa, y sobre amenazas y riesgos.

4. Metodología de la Investigación

4.1. Tipo de Investigación

Si se tiene en cuenta que la Investigación aplicada es aquella que busca generar conocimiento con la aplicación directa a los problemas de la sociedad, en el caso específico de la presente Investigación, lo que se pretende es identificar las bases constitucionales de la misión emergente del Ejército Nacional de Colombia, en especial las de la participación en la gestión de riesgos y atención de desastres, con el fin de mostrar cómo el Ejército Nacional de Colombia se ha ido estructurando a través del tiempo para adaptarse a las épocas actuales.

4.2. Método

El método deductivo es el que va de lo general a lo particular. Para esta Investigación se decidió utilizar este método porque se habla de las bases constitucionales de la multimisión emergente en el Ejército Nacional frente a la gestión y atención de desastres, para finalmente enfocarse en el Batallón de Atención y Prevención de Desastres N.º 80.

4.3. Población y muestra

Batallón de Atención y Prevención de Desastres N.º 80.

4.4. Técnica de recolección de datos

Estudio de Caso

Este es un estudio de caso porque se centra en saber cuáles son las bases constitucionales de la multimisión emergente en el Ejército Nacional frente a la gestión y atención de desastres, específicamente en el Batallón de Atención y Prevención de Desastres N.º 80.

4.5. Instrumentos de Análisis Documental

Se utilizó el análisis documental, ya que se realizó un rastreo bibliográfico del tema y se llevó a cabo una revisión al respecto y un análisis de la información recolectada.

5. Desarrollo

5.1. Bases Constitucionales. El Estado en el régimen constitucional

Al hablar de bases constitucionales se hace referencia al Derecho Constitucional que pertenece al Derecho Público y se sustenta en la Constitución, la cual fundamenta el ordenamiento del poder político.

Según Naranjo (1984), estas bases son las que se presentan a continuación y que se relacionarán con la multimisión emergente del Ejército Nacional, en especial respecto a la participación en la gestión de riesgos y atención de desastres.

5.1.1. Pueblo y Estado

El Derecho Público de cada país y con él la organización estatal respectiva tienen una estructura formal y un tipo de principios básicos muy diferentes, según sea el sistema constitucional imperante y la forma en que la Constitución haya organizado y constituido el respectivo Estado.

Se debe diferenciar entre el pueblo en sí mismo —titular esencial de la soberanía— y el Estado jurídicamente organizado que se manifiesta a través de sus órganos habituales —poder legislativo, poder ejecutivo, poder judicial—; la relación existente entre estos dos elementos —pueblo y Estado— determinará la estructura básica del Derecho Constitucional, especialmente del Administrativo, y con él las características estructurales de la Organización Estatal (Naranjo, 1984).

5.1.2. Sistema de la soberanía exclusiva del pueblo

De hecho, en algunos países como Colombia la Constitución emana directamente del pueblo soberano porque este, a través de una Convención Constituyente especialmente convocada para ello es quien decide sobre su creación y modificación. En esa situación el Estado organizado en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, no tiene facultades para modificar ni alterar la Constitución; él está siempre sometido a lo que la Constitución determina por voluntad del pueblo soberano directamente expresada en la Convención Constituyente.

La Convención Constituyente no es un órgano del Estado, pero representa directamente al pueblo; por ese motivo cabe afirmar en este caso que la Constitución es impuesta por el pueblo al Estado. El Estado nace de la Constitución con las características y atribuciones que esta le fija; el

Estado está, por lo tanto, dentro de la Constitución y esta no es un producto de él, en cambio, él es producto de ella. Este es, en un sentido jurídico formal, uno de los principales elementos que tipifican un Estado de Derecho: la sumisión de toda la Organización Estatal a un régimen jurídico preestablecido constitucionalmente.

5.1.3. Sistema de la soberanía conjunta del pueblo y el Estado

En otros países, por otro lado —y podemos dar el ejemplo de Francia en su sistema constitucional tradicional (no quizás el actual)— la Constitución no proviene directamente del pueblo, excluyendo la intervención de los órganos estatales normales, sino que al contrario emana directamente del Estado que por medio de sus órganos regulares —en este caso el poder legislativo— es quien crea y reforma la Constitución. De este modo, el poder soberano del pueblo no es ejercido por este mediante un órgano que no depende del Estado organizado, sino que es ejercido directamente por el propio Estado.

Aquí el pueblo no impone una Constitución al Estado, sino que el Estado se da a sí mismo una Constitución de acuerdo con su propia voluntad y en representación y ejercicio directo de la soberanía del pueblo. El Estado no nace aquí de una Constitución, sino que la Constitución nace del Estado con el contenido y alcances que este decida: no es el Estado quien está contenido en la Constitución, sino que la Constitución es la que está contenida en el Estado.

5.1.4. La personalidad del Estado en el sistema de la soberanía conjunta

De estos dos sistemas básicos surgen consecuencias muy diferentes entre sí. En el segundo caso, en el cual el Estado se da a sí mismo una Constitución en el ejercicio directo de la soberanía del pueblo, no se puede encontrar una distinción perfecta entre el pueblo soberano y la Organización Estatal: ambos se confunden en una continuidad ininterrumpida. En este caso el Estado organizado en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial retiene en su poder directamente la soberanía del pueblo y es, por lo tanto, en ese sentido «soberano», incluso con referencia a su propio pueblo. Precisamente, porque es «soberano», el Estado no está aquí obligado por lo que la Constitución dice: ella no es un conjunto de normas jurídicas obligatorias e imperativas para él, sino que él puede en cualquier momento alejarse de ellas sin cometer por ello un acto antijurídico. Aquí la Constitución es simplemente una expresión de finalidades y deseos producidos por el Estado y el Estado puede cumplirlos o no según su elección.

Cuando un país tiene ese sistema constitucional, entonces se puede diferenciar la actuación del Estado según se desempeñe, por una parte, como poder público soberano y, por la otra, como persona jurídica común sujeta al orden jurídico existente en el país. Surge de este modo en tales países la doctrina de la «doble personalidad del Estado» así: la primera personalidad es cuando el Estado actúa como poder público soberano, no está sometido al orden jurídico y por lo tanto sus actos nunca pueden ser considerados antijurídicos ni pueden causarle responsabilidad; la segunda personalidad es cuando el Estado actúa en el plano común, sus actos son antijurídicos, se violan las normas preexistentes y pueden acarrearle responsabilidad. Como consecuencia de lo dicho anteriormente, los individuos no tienen auténticos derechos subjetivos frente al Estado como «poder público», sino que, solamente, los tienen frente al Estado como «personas jurídicas».

Es fácil advertir que esto constituye una doctrina autoritaria y por ello modernamente se tiende a suavizarla, incluso en los sistemas considerados en segundo lugar, diciéndose, por ejemplo, que la doble personalidad es de derecho público y «derecho privado» (en lugar de decir en el primer caso que es «soberano» con la consecuencia de irresponsabilidad, etc.) y que no tiene siempre las consecuencias enunciadas.

5.1.5. La personalidad del Estado en el sistema del Estado de Derecho

Estos problemas, por el contrario, estarían todos falsamente planteados en un sistema constitucional como el indicado antes. Es evidente que en este sistema en el cual la Constitución no emana del propio Estado, sino que le es impuesta por el pueblo soberano a través de la Convención Constituyente, el Estado carece de facultades para modificar la Constitución y está obligado por ella; en definitiva, en este Modelo el Estado no tiene el ejercicio directo del poder soberano del pueblo, y las consecuencias son diametralmente opuestas.

Si consideramos que soberanía es un poder ilimitado no sujeto a ninguna norma imperativa y en virtud del cual puede hacerse absolutamente cualquier cosa, es obvio que en ese sistema constitucional tal «soberanía» solo la tiene el pueblo y no la tiene la organización estatal 11. No la tiene el Estado porque él no posee en ningún caso un poder ilimitado, no sujeto a norma alguna; él está siempre sometido a las normas imperativas de la Constitución a las cuales debe ceñirse estrictamente sin poderse separar de ellas de ninguna manera.

De ello se concluye que el Estado organizado en los tres poderes no ejerce un doble juego de atribuciones como ocurre en los otros Modelos. En el Sistema Constitucional el Estado nunca tiene un auténtico poder público soberano, lo que sería el poder del imperio; por el contrario, sus

facultades emergen siempre de un orden jurídico previo que le fue impuesto y por eso están por debajo de lo jurídico, es decir, se encuentran bajo un orden jurídico, sometidas a él y si las violan son antijurídicas y carecerán de validez y vigencia. El Estado actúa así siempre en un mismo plano: siempre bajo el orden jurídico. Su personalidad es, sin duda alguna, una sola y los particulares tienen frente a él auténticos derechos subjetivos que pueden hacer valer plenamente; si el Estado los desconoce, incurrirá en responsabilidad.

5.1.6. El error técnico-jurídico de la teoría de la doble personalidad

En efecto, es de advertir que la aplicación de diferentes ordenamientos jurídicos a un sujeto no significa que su personalidad se divida y multiplique; del mismo modo que un industrial estará sujeto al Derecho Comercial en sus transacciones; al Derecho del Trabajo en sus relaciones con los operarios de la fábrica; al Derecho Civil en sus relaciones familiares; al Derecho Administrativo y Fiscal en sus relaciones con el Estado, y al Derecho Penal en la medida en que cometa un delito. No por ello se podrá pretender que tenga una «quíntuple personalidad»: comercial, laboral, civil, administrativo-fiscal y penal. Esto sería tan irracional como pretender que porque al Estado se le aplican, de la misma manera que a cualquier individuo, más de un grupo de normas tenga por ello más de una personalidad jurídica. La personalidad jurídica es, necesariamente, una sola en todos los casos y eso también es válido para el Estado.

5.1.7. Consecuencias de la personalidad única del Estado

Afirmar que la personalidad del Estado es una sola no constituye un simple problema académico, sino que tiene importantes consecuencias. En particular, al negar que el Estado tiene una personalidad soberana o de imperio frente a los particulares, y al afirmar que la única manifestación de soberanía del Derecho Interno se encuentra en la Constitución que proviene del pueblo, se somete a la persona y a la Organización Estatal al orden jurídico constitucional, cualquiera que sea el Poder que actúe.

No solamente estarán el poder ejecutivo y el poder judicial sometidos a la ley, sino que también estará el legislador sometido a la Constitución, cuyos límites y principios no podrá violar, alterar o desvirtuar. De esta forma, todos los órganos del Estado, todas las manifestaciones posibles de su actividad, incluso las que otrora se pudieron considerar como supremas, están hoy sometidas a un nuevo orden jurídico superior; este es un paso de suma importancia para el posterior desarrollo

del Derecho Público, sobre la base de los principios constitucionales, no solo legales o reglamentarios.

5.1.8. La transición del Estado de la legalidad al Estado de la constitucionalidad

De este modo, lo que se entendió que era la máxima aspiración del pasado —la subordinación de los particulares a la ley— queda de todos modos relegado como una etapa más en la evolución, aunque de ningún modo se deba ni se pueda abandonar. Ya no basta con que la administración esté sometida a la ley, sino que es también necesario que la ley esté sometida a la Constitución, que haya un orden jurídico superior al propio legislador, de esta manera se supera el dogma de la soberanía popular representada en el Congreso y se pasa a la representación de la soberanía del pueblo en la Constitución.

Esta transición concede un papel muy importante al poder judicial que es el intérprete último del significado de las normas constitucionales y de la validez de las normas legislativas, aunque no en todos los países los jueces adoptan la postura que les compete de acuerdo con su deber constitucional. Sobre ello ya hablamos al analizar las bases políticas del Derecho Público.

De cualquier manera, el poder judicial fijó algunas reglas de fundamental importancia para el control de la constitucionalidad de las leyes enunciando en particular el principio de «razonabilidad» de las leyes, según el cual toda ley que sea desproporcionada en los medios que emplea en relación con sus fines o que sea arbitraria debe ser catalogada de anticonstitucional y, por lo tanto, no aplicada; es de lamentar, sin embargo, que esta atribución sea ejercida con excesiva prudencia y por consiguiente resulta insuficiente.

5.1.9. Los derechos individuales frente al Estado

De todas formas, la Constitución no es, en este caso, un programa de gobierno que puede cumplirse o no; es un auténtico y efectivo orden jurídico imperativo, tanto para el Estado como para los habitantes.

Este orden jurídico constitucional al crear el Estado y reconocerle ciertas atribuciones frente a los habitantes, se establece y se acepta también los derechos que los individuos poseen frente al Estado. La Constitución ofrece un cierto equilibrio de las facultades que otorga: por un lado, reconoce al Estado algunas competencias, y, por otro, admite ciertos derechos inalterables de los

individuos. Ni unas ni otros pueden tener supremacía; ambos deben armonizar mutuamente dentro de los lindes del orden jurídico constitucional.

Es fundamental advertir que la enunciación de los derechos de los individuos no es una mera declaración programática: es una norma jurídica imperativa impuesta por el pueblo al Estado, la cual también reconoce aquellas facultades. Tal como lo señala Alberdi (2007):

La Constitución se supone hecha por el pueblo y emanada del pueblo soberano, no para refrenarse a sí mismo, ni para poner límites a su propio poder soberano, sino para refrenar y limitar a sus delegatarios que son los tres poderes que integran el gobierno nacional. (p.11)

En definitiva, tenemos que del orden jurídico constitucional nacen en igualdad de situación y en equilibrio necesario los derechos de los individuos y las atribuciones del Estado; que estas últimas no tienen, en ningún caso, características suprajurídicas de «soberanía» o «imperio»; son simplemente atribuciones o derechos reconocidos por el orden jurídico y carentes de toda peculiaridad extraña o superior al Derecho. Si estas facultades son ejercidas con exceso, se transforman en antijurídicas y serán dejadas sin efecto por los tribunales ante el reclamo del individuo afectado.

5.1.10. La preexistencia de los derechos individuales con relación a la ley

Por tales motivos, los derechos individuales preexisten a las leyes y a los actos administrativos y nuestra Constitución expresa, similarmente a las de otros países, que los habitantes de la Nación “gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio” es decir, que los derechos existen y los habitantes gozan de ellos desde el mismo momento en que la Constitución se dicta. Las leyes podrán regular los derechos de los individuos fijando sus alcances y sus límites; sin embargo, aunque ninguna ley sea dictada, el derecho individual existe por imperio de la Constitución.

Por otra parte, si la ley quiere desconocer el derecho individual reglamentándolo irracionalmente, modificándolo o alterándolo de cualquier otra manera, tal ley es irrita y el derecho individual mantiene su vigencia a pesar de la ley que, inconstitucionalmente, quiso desconocerlo. “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio” (Artículo 28 Constitución Política) y a los jueces les compete declarar la inconstitucionalidad de la ley o del acto administrativo que haya intentado

desconocer o alterar un derecho individual y, en consecuencia, deben restablecer de tal modo el imperio de la norma constitucional.

Por ello es posible afirmar que las normas constitucionales y en particular aquellas que establecen los derechos de los individuos frente al Estado son imperativas y deben ser aplicadas tanto si no hay ley que las refuerce, como si existe una ley que pretenda negarlas; es decir, existen y deben ser aplicadas tanto con, contra o sin ley. Las normas constitucionales son, por lo tanto, absolutamente independientes de la voluntad de los órganos del Estado, precisamente porque ellas integran un orden jurídico constitucional superior al Estado.

5.2. Doctrina Damasco

Actualmente, la institución del Ejército Nacional de Colombia atraviesa un momento crucial en el cual, como organización de aprendizaje, está experimentando un proceso de transformación que requiere un cambio de mentalidad. La mayor dificultad no es adoptar las nuevas ideas, sino abandonar las antiguas. He ahí uno de los grandes retos: entender y aceptar los vientos de cambio que traerán consigo una Fuerza más profesional y dotada con las herramientas necesarias para enfrentar las amenazas y los retos que depara el futuro.

No obstante, para lograr esta evolución se requiere de un viraje en la cultura militar soportado, en cinco líneas fundamentales:

- El Sistema Ejército debe preocuparse por atraer y retener el mejor talento de la sociedad civil, el cual será formado de acuerdo con los niveles de profesionalización requeridos (oficiales, suboficiales, soldados) y definidos en el modelo de gestión humana por competencias.
- La doctrina debe convertirse en un lenguaje profesional común que oriente con claridad los principios fundamentales, las tácticas, las técnicas, los procedimientos, los términos y los símbolos que definen el carácter operacional de la Fuerza. Esta debe ser relevante, actualizada y estandarizada, respondiendo de manera efectiva a escenarios complejos con amenazas internas y externas.
- El Sistema Ejército debe propender por fortalecer la interiorización de los principios y valores, a medida que determina los estándares que definirán la identidad y el carácter futuro de la Fuerza y sus miembros. La ética debe constituirse en la única regla, en la regla de oro de los integrantes de la institución para tomar decisiones.
- El Sistema Ejército debe incorporar e incentivar el modelo de liderazgo orientado a la persuasión y a la confianza mutua entre comandantes, superiores y subordinados. Para esto tiene que desarrollar

el concepto filosófico de «mando tipo misión» que es un ejercicio de liderazgo y autoridad que permite el desarrollo de las operaciones mediante la construcción de equipos cohesionados, a través de un planeamiento centralizado y una ejecución descentralizada, donde se privilegia la libertad de acción de los líderes subordinados para tomar decisiones según la intención del comandante superior y aceptando riesgos prudentes, siempre bajo los parámetros de la iniciativa disciplinada y enmarcados en las circunstancias cambiantes del campo de combate.

- Como institución, el Ejército debe asimilar el concepto del «arte y el diseño operacional», de tal manera que configure una fuerza multimisión interoperable, capaz de asegurar a la Nación cobertura estratégica, control territorial y protección de la población civil, de los activos estratégicos, de las zonas económicas y productivas, del medio ambiente y de los recursos naturales, además de garantizar el despliegue internacional. De esta forma, tendremos la plena integración de las operaciones y su ejecución simultánea, contundente y con menores costos, no solo sobre teatros o áreas de operaciones específicas, sino también sobre extensas áreas del territorio nacional. En síntesis, la aplicación de la acción unificada que propone el concepto doctrinal de las «operaciones terrestres unificadas» (ofensivas, defensivas, de estabilidad y de apoyo de la defensa a la autoridad civil) pondrán a nuestro Ejército a la par de los ejércitos más modernos del mundo (Guevara, 2017).

5.3. Análisis del Proceso de Transformación del concepto de Seguridad Multidimensional del Ejército Nacional de Colombia a Ejército Multimisión desde el Orden Constitucional

Es importante contextualizar la transformación del Ejército Nacional de Colombia, pues permite la aplicación de diversas ideas relacionadas con el tema, no solamente dentro del contexto militar sino en la perspectiva de diferentes enfoques.

Desde el año 2011 el Ejército Nacional viene desarrollando un proceso de Transformación Militar enfocado en un Ejército Multimisión capaz de formular planes de acción institucionales y de desarrollar herramientas necesarias para afrontar los retos actuales. Inicialmente, la institución creó el Comité de Revisión Estratégica e Innovación (CRE-I), el cual analizó la amenaza interna como un sistema. Luego, en el 2012, el Comité Estratégico de Transformación e Innovación (CETI) determinó los cuellos de botella de los subsistemas administrativos del Ejército y, en el 2013, con ayuda del Comité Estratégico de Diseño del Ejército del Futuro (CEDEF) se definieron las capacidades que requiere la institución para enfrentar las amenazas futuras. Finalmente, en el año 2016 se creó el Comando de

Transformación Ejército del Futuro (COTEF) con el ánimo de que esta Unidad liderara todo el proceso. (Ciro & Correa, 2014, p.16)

Esto es lo que dice la Fundación Ideas para la Paz (FIP, 2018a). Al empezar a corregir desde el año 2011 hasta el año 2016 todas las lagunas que el Ejército y varios niveles de su administración presentaban se ha ido logrando, poco a poco, su evolución hacia un Ejército Multimisión, enfocado en la gestión de riesgos y atención de desastres, decidido a dejar de lado las armas, a fin de convertirse en un Ejército más cercano a la población, mucho más social, que busca el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad a la que sirve (Ciro & Correa, 2014).

Asimismo, se estableció un Plan de Transformación Petef 1.0 el cual estableció unas líneas de esfuerzo que contribuirían en el éxito de los acuerdos de paz, la estabilización y la consolidación del territorio nacional; en anticipar y reducir el SAP [Sistema de Amenaza Persistente] y en el impacto de las economías criminales; así como un Ejército en transformación fuerte, organizado, educado, equipado y motivado, enfocado en lo asimétrico y proyectándose en una Fuerza Multimisión (FIP, 2018b).

Estas líneas de esfuerzo se abordaron con el objetivo específico de que el ejército:

- Sea más eficaz, eficiente y sostenible de acuerdo con la realidad política, económica y social del país.
- Se alinee con las mejores prácticas identificadas en seguridad y defensa.
- Mejore su desempeño en escenarios de incertidumbre.
- Formule respuestas frente al carácter cambiante del conflicto.
- Garantice que las capacidades requeridas contenidas en los conceptos respondan a los retos y amenazas identificados en los contextos operacionales.
- Optimice los procesos de soporte.
- Facilite la interoperabilidad y el entendimiento común con otras Fuerzas.
- Promueva la transparencia y la relevancia institucional. (FIP, 2018b)

Con los objetivos definidos, la institución inició su transformación por medio de políticas, proyectos y actividades. Para lograr esa transformación ha sido necesaria la adecuación de procedimientos internos, la revisión de las diferentes formas de relacionamiento con otras Instituciones del Estado, la reorganización de la estructura y el establecimiento de conceptualizaciones innovadoras en torno a las relaciones civiles - militares, entre otros asuntos.

Todos los cambios se han dado en un contexto donde las amenazas a la seguridad y a la defensa nacional se mantienen, por lo cual el Ejército ha requerido dividir esfuerzos entre el frente operacional y el proceso de transformación. Estos cambios han traído, como en cualquier proceso, dificultades y oportunidades que requieren gestión por parte del COTEF y otras unidades del Ejército (FIP, 2018b).

5.4. Mirar hacia adentro

Los procesos de transformación militar, además de ser procesos de cambio de la estructura militar y de renovación tecnológica, doctrinal y operativa son también procesos de gestión de cambio que involucran a seres humanos quienes, finalmente, desde su comprensión del proceso le dan forma al mismo. Por ello para este Estudio la FIP y COTEF decidieron adoptar una metodología que permitiera consultar y conversar directamente con integrantes de la Institución en todos los niveles operativos. A esta metodología la llamamos el Pulso de la Transformación con la cual se identificó la percepción del personal militar sobre su Proceso de Transformación (FIP, 2018b).

La metodología contó con dos herramientas: en primer lugar, una Encuesta inspirada en la experiencia desarrollada por Iztok Prezelj y sus colegas de la Universidad de Ljubljana, cuyo propósito era medir de manera cuantitativa la percepción de los integrantes del Ejército sobre la transformación actual que vive la Institución; se tuvieron en cuenta factores comunes a procesos de otros países, factores propios del contexto colombiano y factores de su proceso interno de transformación. En segundo lugar, se organizó un Taller conversacional que fue llamado el Café del Futuro, el cual tiene sus bases en la metodología Café del Mundo, a través del cual se discutieron temas cruciales de la transformación, su impacto en la cotidianidad del trabajo, así como la percepción de los militares acerca de su carrera y su futuro.

La Encuesta indagó sobre una serie de variables que buscaban identificar si el personal comprendía el proceso y estaba comprometido con su implementación. Estas variables fueron identificadas con base en el modelo Input-Process-Output Transformation Model, la Doctrina Damasco, los documentos Plan Victoria de las Fuerzas Militares de Colombia el Análisis de Fenómeno de Contexto del Ministerio de Defensa Nacional y las recomendaciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para la reforma del Sector Seguridad (FIP, 2018b). Las variables se agruparon en:

- Amenazas y factores externos que afectan el proceso de transformación: inputs.

- Retos y características actuales del proceso de transformación: process.
- Percepción de la influencia de la transformación sobre su misionalidad actual: outputs.
- Factores clásicos examinados en la experiencia de Pretzelj y sus colegas.
- Factores propios del contexto colombiano y de la transformación interna.

Las dinámicas conversacionales de Café del Futuro exploraron tres temas controversiales sobre la transformación:

- Aspectos en los que debería concentrarse la Institución para lograr la Visión 2030.
- Pertinencia de la transformación y la visión 2030 frente a los retos del Estado.

Efectividad de la nueva estructura en el Estado Mayor del Ejército Nacional y la reorganización de las unidades operativas. En esta discusión los participantes, además, aportaron su visión detallada del proceso, y expresaron sus inquietudes y recomendaciones.

A partir de estas dos herramientas fue posible obtener una mirada interna que recoge la percepción de los integrantes del Ejército sobre el proceso de transformación que afronta la Institución. Los resultados evidencian sus expectativas, miedos y realidades, las cuales deben ser tenidas en cuenta para implementar el proceso de gestión de cambio que se requiere, al igual que incorporar nuevos procesos y tecnologías.

5.5. Seguridad Multidimensional del Ejército Nacional de Colombia a Ejercito Multimisión

Se debe tener claro que el concepto tradicional de seguridad y defensa ha ido cambiando de acuerdo con las nuevas condiciones. Con el fin de la Guerra Fría esto se refleja en la implementación de la cooperación como forma de relación internacional. A consecuencia de los nuevos problemas en el concepto apuntarían a ser solucionados mediante ideas de cooperación, reforzadas a través de relaciones diplomáticas en el seno de las organizaciones internacionales presentes en la región, siendo la OEA la más destacada entre estas (Leal, 2013).

A la par con los nuevos conceptos de seguridad y defensa, los ataques no se hicieron esperar, ya que los nuevos conceptos se formaron a partir de ideas multidimensionales y con arquitectura flexible, por lo que la vaguedad del concepto daría igualmente ambigüedades en su forma operativa de acción, lo cual es una forma de restringir y al mismo tiempo permitir la actuación militar (Leal, 2013).

La vaguedad del concepto dibujó problemas frente al accionar militar debido a que aborda dificultades distintas a las clásicas sobre las cuales las Fuerzas Armadas o el aparato militar no tienen marcos de acción ni poseen ideas sobre cómo solventarlas puesto que los nuevos desafíos vistos desde el ojo de las concepciones clásicas de seguridad y defensa, no entrarían dentro del marco de las Fuerzas Militares; por consiguiente, el estamento militar no tendría motivos ni manera de participar ante estos nuevos problemas de seguridad, ya que son temas que no conciernen a lo militar (Saint-Pierre, s.f.).

Las nociones de seguridad y defensa de hoy en día tienen transiciones con respecto a los conceptos clásicos que se manejaron en el siglo pasado. Durante la Guerra Fría las concepciones sobre cómo se llevaba la política exterior tenían en esta época, el sistema internacional se dividió entre el bloque occidental con las ideas estadounidenses, y el bloque soviético (Ávila et al., s. f.).

Latinoamérica se vio influenciada por las ideas de Estados Unidos en su concepción unipolar; bajo la cual la amenaza internacional era el comunismo y las políticas de seguridad adoptadas debían tener líneas de combate contra el peligro comunista. De ello, en Latinoamérica:

[...] esta noción se materializó en una oleada de regímenes autoritarios que, entre otros elementos, buscaban erradicar la influencia soviética que representaba el comunismo. A raíz de su situación política interna, la posición de la región frente al sistema internacional no cambió y siguió siendo considerado un actor de segunda categoría: el «patio trasero» de Estados Unidos. En este sentido, desde América Latina el sistema internacional se percibía primordialmente unipolar, pues la influencia de Estados Unidos era fundamental en las determinaciones concernientes a la seguridad y a la defensa. (Ávila et al., s. f. p.15)

Los regímenes autoritarios, en su mayoría militares, trazados bajo ideas occidentales forjaban los conceptos de seguridad y defensa bajo el ideal de que la amenaza frente a la integridad de la región era el comunismo y las ideas de corte soviético, por lo que las medidas de seguridad promovieron el absolutismo para controlar los focos comunistas presentes y la defensa ante formas de política y de sociedad promovidas por el autoritarismo soviético (Ávila et al., s. f.).

Al finalizar la Guerra Fría se dio una aparente victoria del bloque occidental. En la región latinoamericana por esa misma época se estaban dando nuevas expresiones de participación en la llamada redemocratización. Con el fin de eliminar los gobiernos autoritarios en la región, los sistemas políticos se democratizaron mediante la construcción de formas de participación no autoritarias (Ávila et al., s. f.).

Es así como a partir de:

[...] los 90, se reflató el cuestionamiento por el concepto de seguridad, pues ya no era equiparable la seguridad nacional con la internacional. Esto significó un cambio relevante, pues surgió la necesidad de redefinir las políticas en la materia: la seguridad se transformó en un asunto más complejo, que debía abarcar problemáticas que no son de orden estrictamente estratégico y que significan una amenaza para la estabilidad de las naciones. (Ávila et al., s. f. p. 18)

Por otro lado, la OEA también empezó a trabajar en un nuevo concepto sobre seguridad, acorde no solamente con los cambios o transiciones históricas, sino igualmente proporcional a las nuevas realidades y amenazas que se presentaban en la región, puesto que con la caída del comunismo ya no se podía pensar en la amenaza comunista como uno de los más grandes peligros para la sociedad, sino que se empezaban a vislumbrar nuevas amenazas.

[...] La Declaración sobre Seguridad en las Américas [...], en octubre de 2003, creó un nuevo concepto de seguridad hemisférica que amplía la definición tradicional de defensa de la seguridad de los Estados a partir de la incorporación de nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos que, a su vez, incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. O sea, casi todos los problemas pueden ser considerados ahora una potencial amenaza a la seguridad. (Chillier & Freeman, 2015, p. 1)

Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional (Chillier & Freeman, 2015).

Cuando se habla de cooperación se hace referencia a que los nuevos problemas de la región no se pueden solucionar actuando de manera independiente o aislada. Por esta razón, se plantea la idea de la colaboración y la interdependencia entre los Estados en sus relaciones diplomáticas, y asimismo, la cooperación entre los Estados y la sociedad civil. La seguridad cooperativa “promueve la idea de que es preciso construir la confianza no solo entre Estados, sino también con otros actores no estatales a través de la discusión, la negociación, la cooperación y el compromiso” (Riverosa, 2014, p. 6).

Lo que la globalización ha mostrado es que, aunque los Estados tengan fronteras nacionales en sus territorios, el crimen organizado se ha vuelto transnacional; por lo tanto, un límite de actuación territorial que tienen los Estados en su defensa no es un límite que presenta el crimen organizado en su ataque. Por consiguiente, toma importancia la cooperación entre Estados en materia de seguridad y defensa, para poder enfrentar el crimen transnacional, ya que es un fenómeno que no podrá combatir ningún Estado actuando solo o aisladamente. Así pues, “estos

fenómenos forman parte fundamental de las agendas internacionales dada la comprensión de la necesidad de cooperación y coordinación conjunta para tener resultados más positivos y efectivos de resolución” (Rojas, 2014, p. 208).

De igual forma, se dijo en la I Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas celebrada los días 24 al 26 de julio de 1995 que: “Ningún Estado por sí solo podrá tener éxito; unidos no podremos fallar. Esa es la promesa de la asociación que hoy día tienen los líderes de las Américas” (Rojas, 2014, p. 224). Por lo tanto, la cooperación es necesaria para enfrentar las nuevas amenazas que traen consigo la globalización y los cambios sociales.

De este modo, las nuevas amenazas presentes en la región se pueden ver en el concepto de seguridad actual, el cual fue definido en México en el año 2003 dentro del marco de la primera Conferencia Especial sobre Seguridad. Allí se dijo:

Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y la defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional. (Riverosa, 2014, p. 15)

Y bajo dicho concepto, igualmente la OEA establece una lista de amenazas, preocupaciones o desafíos que se pueden presentar en la región:

El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos; Pobreza extrema y exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia..., erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados; los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente; la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética; la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas. (Organización de los Estados Americanos, 2014, p. Sección II, párr. 4, inc. m)

La nueva idea que se tiene sobre seguridad, al ser tan amplia, dota al concepto de dos características principales: la primera se denomina la **multidimensionalidad** (Chillier & Freeman, 2015); esta se refiere a la gran cantidad de amenazas que el nuevo concepto posee. Como este no está enfocado solamente en una amenaza en concreto, sino que trata problemas de distintos tipos, las amenazas que repercuten en los Estados también afectan a la sociedad, al Estado, al sistema político o al régimen democrático. Por otro lado, no son amenazas de tipo exclusivamente militar o político, sino que además son de tipo económico, social, cultural o ambiental.

La segunda característica del nuevo concepto de seguridad es la **arquitectura flexible** (Chillier & Freeman, 2015); esta se relaciona con la flexibilidad presente en los mecanismos o formas de acción que puedan llegar a tener los Estados para combatir las amenazas, ya que al presentarse una diversificación en los problemas, asimismo es necesario tratar de diversificar las formas de acción contra los desafíos.

Este es el motivo por el cual la cooperación se convirtió en una herramienta fundamental para poder tener un margen de acción más amplio frente a las amenazas que se imponen en la actualidad, las cuales se agravan por la globalización y el carácter transnacional del crimen organizado. En consecuencia, con la globalización:

La interdependencia es la norma [...]. Las sociedades, en este contexto, hoy se conocen más y se relacionan más, lo que a nivel social y cultural ha generado mayor riqueza [...]; pero al mismo tiempo las amenazas se han mundializado y los peligros y riesgos se han transnacionalizado. (Rojas, 2014, p. 205)

Por lo tanto, las organizaciones internacionales regionales han cobrado gran importancia en las agendas diplomáticas, y de seguridad y defensa de los países.

Adicionalmente, el nuevo concepto de seguridad con respecto al concepto anterior es más ambiguo y amplio; dicha amplitud es la que le ha generado distintas críticas que se pueden agrupar, en su mayoría, en la idea de que la amplitud no refleja unión frente a la conformación del concepto, sino por el contrario, refleja distancias y diferencias (Rojas, 2014).

El concepto anterior se centraba en dos puntos concernientes a la protección del Estado frente a las amenazas a través de las Fuerzas Militares. De esta manera, en las anteriores concepciones:

[...] la defensa tiene como objetivo principal la protección de la integridad del Estado tanto política como geográficamente contra las amenazas que emanan del exterior y, en circunstancias excepcionales claramente definidas por la ley, de graves hechos de conmoción interior que amenacen la integridad del Estado. Las fuerzas armadas

juegan un rol central en la defensa de un país. La seguridad pública, en su concepción tradicional, está relacionada a la manutención del orden público y, para ello emplea las fuerzas policiales para promover cumplimiento de la ley. (Chillier & Freeman, 2015, p. 11)

Los conceptos clásicos dejaban claros los parámetros no solo de acción, sino también de integración regional; al comparar el antiguo concepto con la multidimensionalidad del nuevo concepto se critica su ambigüedad, ya que evidencia la frágil integración regional debido a que el concepto es tan amplio y ambiguo que no se centra en una sola definición que promueva una agenda compartida de seguridad, que abarca una diversidad de amenazas que hacen que cada país entienda la seguridad de forma posiblemente diferente y la promueven con distintas acciones. En esa medida, no se ha forjado una agenda de seguridad común y concreta en el plano del concepto multidimensional de la seguridad regional. En ello, “el escenario hemisférico evidencia una débil integración e identidad regional, sobre un campo de significativas asimetrías y heterogeneidad estructural que dificultan el establecimiento de un orden de intereses comunes en materia de seguridad regional” (González & Betancourt, 2018, p. 115).

La principal crítica hecha a la multidimensionalidad del nuevo concepto puede resumirse de la siguiente forma:

[...] El concepto de seguridad multidimensional no suprime las diferencias de percepción y concepción acerca de su alcance y las áreas que corresponden estrictamente a la seguridad y a la defensa y, tampoco establece por sí mismo, ni un sistema ni una jerarquía a los problemas de seguridad, lo cual también debilita su definición sistémica y el ámbito institucional de su ejercicio. La amplitud de campos hacia los cuales la multidimensionalidad puede proyectarse genera confusión respecto de su estructura institucional, mecanismos operacionales y regímenes específicos en los que se articula. Conlleva el riesgo de aludir a dimensiones difusas, a partir de las cuales se asignarían prioridades equívocas que ponen en cuestión su vigencia a la hora de establecer políticas y mecanismos concretos. (González & Betancourt, 2018, p. 122)

La amplitud del concepto de seguridad refleja que no hubo una verdadera discusión frente al mismo con miras a diseñar una agenda común. Al no ponerse de acuerdo en una forma concreta sobre la seguridad y en una misma interpretación, se hizo necesario mantener un concepto libre de rigurosidad, que puede ser abordado de múltiples maneras.

Los anteriores conceptos, dejaban claro cuál era el papel de las Fuerzas Armadas, y de esa forma también definían unas formas de acción. Con los nuevos conceptos al existir tantas amenazas, las Fuerzas Armadas asumen nuevos retos frente a las nuevas amenazas, y al mismo tiempo abordan amenazas que no les competen en el marco de sus funciones. (Riverosa, 2014, pp. 10-11)

A pesar de haber avanzado en la cooperación, igualmente, quedan asuntos pendientes por resolver en la elaboración de una agenda común de políticas de seguridad y defensa regional que integre a América Latina y al Caribe, y que, además, trace los lineamientos operativos frente a las amenazas, y al papel de las Fuerzas Armadas.

5.6. Proceso de Transformación del Ejército Nacional de Colombia a Ejército Multimisión hacia la defensa del orden constitucional

El Batallón de Atención y Prevención de Desastres N.º 80 fue creado mediante Disposición n.º 0029 del 06 de agosto de 2009 expedida por el Comando del Ejército, aprobada por Disposición n.º 035 del 27 de agosto de 2009, expedida por el Comando General de las Fuerzas Militares y Resolución Ministerial 3725 del 02 de septiembre de 2009, y se encuentra activa mediante directiva transitoria 0117 del 23 de mayo de 2011, con la finalidad de aumentar la capacidad de atender emergencias y/o desastres a nivel nacional e internacional.

El Batallón de Atención y Prevención de Desastres N.º 80 “Bg. Álvaro López Vargas” Unidad orgánica de la Brigada Especial de Ingenieros y el Comando de Ingenieros Militares del Ejército Nacional ubicado en el Fuerte Militar de Tolomaida, el pasado 06 de junio de 2017 solicitó como parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) ante la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), de manera formal, el interés por iniciar el proceso de Acreditación Nacional de un equipo de búsqueda y rescate en estructuras colapsadas nivel mediano, enviando el Portafolio Abreviado de Evidencias A-POE, dando cumplimiento a lo establecido en la Resolución 1525 del 12 de diciembre de 2016, en la cual se encuentran los requisitos del Proceso de Acreditación Nacional para el país, y entrando en un proceso de autoevaluación en el que la UNGRD asignó unos mentores para que brindaran asistencia técnica de apoyo y control.

A partir de este momento, dicha unidad operativa menor trabajó por varios meses en el cumplimiento de 14 estándares establecidos para lograr la Acreditación Nacional, los cuales eran parte del Portafolio completo de evidencias C-POE que se compartiría a la UNGRD una vez completado el respectivo proceso.

Además de tener en cuenta el fortalecimiento de las capacidades de esta Unidad, y el conocimiento y entrenamiento de sus integrantes, la tarea era mejorar las técnicas y procedimientos para la asistencia de emergencias ante desastres de origen natural, antrópicos y/o siconaturales que puedan afectar al territorio Colombiano, teniendo como referentes las Guías del Grupo Asesor Internacional de Operaciones de Búsqueda y Rescate (INSARAG) Volumen II: Preparación y Respuesta, Manual A: Fortalecimiento de Capacidades, Manual B: Operaciones y Anexo C: lista de verificación para equipos USAR (Urban Search and Rescue) Nacionales.

El 15 de junio de 2018 fue entregado el Portafolio completo de Evidencias C-POE a la UNGRD. Esta determinó que los días 25 y 26 de julio del presente año se realizaría el ejercicio de campo final. Allí 11 expertos en búsqueda y rescate —8 nacionales y 3 internacionales—determinaron que el Ejército Nacional sería el tercer equipo de Búsqueda y Rescate Urbano nivel mediano para Colombia con denominación USAR COL-13, ya que demostró ante un simulacro de evaluación su capacidad de respuesta y preparación para este tipo de eventos alineados a los procedimientos utilizados en la Región de las Américas.

Este equipo USAR cuenta con autonomía para asistir emergencias por 7 días continuos en un área de trabajo y tiene 54 personas especializadas, las cuales dentro de la estructura organizacional cumplen con 5 componentes establecidos (administración, búsqueda, rescate, médico y logística). Esta es la razón por lo cual se cuenta con profesionales como ingenieros estructurales, psicólogos, médicos y veterinarios. Igualmente, con especialistas en búsqueda, logística y manejo de materiales peligrosos que desde la misma creación del Batallón se estuvieron preparando arduamente.

Gracias a esta acreditación, el Batallón de Atención y Prevención de Desastres N.º 80 podrá no solo asistir emergencias nacionales, sino también internacionales, siempre y cuando el país afectado lo solicite y si los recursos de equipos internacionales no son suficientes para cubrir la emergencia.

Ahora le queda al Batallón de Atención y Prevención de Desastres seguir trabajando diariamente por el fortalecimiento de la capacidad de asistencia a emergencias de todos sus individuos, no solo en el tema de búsqueda y rescate, sino también en la asistencia a emergencias generadas por incendios forestales, incidentes con materiales peligrosos, trabajo general de ingenieros, inundaciones, manejo de alojamientos temporales, deslizamientos de tierra, accidentes aéreos y terrestres, rescate vehicular, rescate acuático, rescate vertical, etc. El Proceso de Evaluación se lleva a cabo mediante un ciclo de respuesta como se dará a conocer a continuación:

Preparación: en esta fase el equipo USAR COL-13 entrenó y fortaleció las capacidades de todos sus miembros a través de los diferentes cursos que se adelantaron con el apoyo de la Cruz Roja Colombiana y UAE Cuerpo Oficial Bomberos de Bogotá por medio de la Escuela de Ingenieros Militares.

Movilización: en esta fase los integrantes del equipo USAR pasaron por una Mesa de chequeo médico y psicológico con el propósito de determinar si eran aptos para atender las emergencias en las cuales son requeridos e igualmente se realizó un chequeo veterinario de los ejemplares caninos que los van a acompañar en dichas emergencias.

Antes de iniciar la movilización, el personal es informado sobre la situación de la emergencia y acerca de todas las medidas de seguridad que se deben tener en cuenta por parte del oficial de planificación y el oficial de seguridad. Al llegar al lugar de la escena se instala una base de operaciones que será el punto de descanso y coordinación del equipo USAR COL-13. Desde allí se orientan las primeras acciones para llegar al área de trabajo con el fin de iniciar la operación.

Operaciones: en esta fase se realizan los trabajos de búsqueda y rescate con las diferentes técnicas utilizadas. Se lleva a cabo el análisis de la estructura por parte del Ingeniero estructural y se determinan los procedimientos que se deben seguir para poder ingresar al área de trabajo asignada; inmediatamente se inician las operaciones de rescate técnico. Estas operaciones se pueden extender hasta 8 horas de trabajo continuo, las cuales son determinadas mediante un período operacional.

Desmovilización: esta es la fase de desmonte de la base de operaciones y el cierre operacional en el que se informa sobre la culminación de las labores en el área de trabajo asignada. Se espera una nueva asignación o el desplazamiento al puesto de mando del Batallón de Atención y Prevención de Desastres.

5.7. Funciones Constitucionales del Ejército Nacional

Como fin primordial del Ejército Nacional, por una parte está la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden Constitucional, lo cual se conjuga con el despliegue de operaciones militares de consolidación en terreno operacional y, por la otra, las operaciones que buscan afianzar lazos con la población civil por medio del mejoramiento de las condiciones de vida en los territorios, el fomento de la presencia estatal, el ejercicio de las libertades y el disfrute de los derechos a la luz de la Constitución Política.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que la labor determinante y esencial a la que este Proyecto de Transformación le apuesta debe ir acompañada de inversiones y actividades en los diversos componentes de la Administración y del Gobierno; y también, de la participación de los particulares y de la sociedad civil, cada quien según sus capacidades y necesidades. Solo así, el Estado - aparato como un todo, como un conjunto de funciones y acciones construye el Estado Social Constitucional al materializar “la creación de las condiciones sociales que hagan sustentable, recreable y renovable el ambiente de seguridad y desarrollo” (Medina, 2001, p. 407) y al permitir, a su vez, que la seguridad y la tranquilidad penetren en la vida social.

Por eso se habla de la seguridad desde el poder duro y el poder blando, que configura el modelo de las tres D: Defensa, Diplomacia y Desarrollo (Laborie Iglesias, 2011, p. 4). Este modelo refleja un círculo virtuoso que combina instrumentos económicos, diplomáticos y, naturalmente, de fuerza militar, que se complementan, retroalimentan e interactúan para configurar las bases ciertas y sostenibles de la paz, la tranquilidad, el progreso, el bienestar y la vida digna.

El Ejército Nacional se vincula al Estado - aparato a través de cuatro nociones Constitucionales básicas: a) su lugar en la estructura del Estado (cp., tít. V, cap. I, arts. 113 y 121, y cap. II, arts. 122131), b) la función pública que prestan sus servidores, c) la sujeción del ejercicio de sus competencias a los principios de la función administrativa y d) la aplicación del principio de sostenibilidad fiscal.

6. Conclusiones

- Finalmente, se puede decir que el Ejército Multimisión se fundamenta sobre Bases Constitucionales firmes, ya que responde a la misión de defender los intereses del Estado y de la población en general, en el marco de la vigencia del orden jurídico constitucional, de cara a los nuevos desafíos que surgen a causa de la transformación del conflicto que se vive en el país, lo cual se origina en fuerzas políticas, sociales, económicas y de defensa del medio ambiente, y en las relaciones internacionales.
- Por eso, es imperativo para el Ejército Nacional proteger al Estado y a la sociedad colombianos de cualquier clase de amenaza interna o externa que pueda surgir, rigiéndose siempre por las reglas y mandatos asumidos a través del Derecho Internacional, lo cual implica que el Ejército también debe participar en labores de cooperación internacional de acuerdo con lo establecido en Tratados firmados con otros Estados.
- El plano doméstico del pos-acuerdo deja ver una oportunidad para la transformación de una Fuerza contrainsurgente a una fuerza multimisión que responda a dichos retos e interpretaciones que exige el contexto internacional. Por consiguiente, se puede concluir que el Proceso de Transformación del Ejército, si bien continúa la tendencia del realismo teórico en la medida en que la soberanía, la integridad territorial y el combate a las amenazas tradicionales se constituyen como ejes medulares de la Transformación, el modelo liberal está presente en el proceso en la medida en que se visibilizan las amenazas a la seguridad humana que afectan al individuo. La seguridad humana atañe a la seguridad del individuo y de las comunidades más que a la seguridad de los Estados y comprende, tanto los derechos humanos como el desarrollo humano. Ambos conceptos implican el estar libre de temores y el estar libre de necesidades. De modo que la seguridad humana forma parte del desarrollo humano; asimismo, interpretada desde la óptica liberal de las Relaciones Internacionales y como complemento de la seguridad tradicional, resulta una herramienta efectiva contra las amenazas emergentes en períodos complejos como el pos-acuerdo vigente en Colombia.
- Los retos de seguridad y defensa traspasan fronteras y los Estados tienen que contrarrestarlos en su aspecto multidimensional. En este contexto el papel de las Fuerzas Militares crece en importancia. La acción integral del Estado tiene a las Fuerzas Militares como garantes de la seguridad. Al desarrollar el tercer objetivo queda claro que todos los países suramericanos sufren con las nuevas amenazas que elevan el carácter de la seguridad a un nivel multidimensional; sin

embargo, se hace evidente que las Fuerzas Militares necesitan capacidades más amplias y mayor legitimidad para actuar en todos estos escenarios.

- Tal descripción, como ha podido constatarse, es el reflejo técnico y militar de las exigencias Constitucionales de carácter orgánico y operativo propias de su pertenencia a la Rama Ejecutiva del poder público, y del ejercicio de la función pública administrativa.

Trabajos citados

- Ávila, J. V., Amariles, C. E., Ríos, E., y Gomes, F. (s. f.). Las Fuerzas Militares de Colombia frente a nuevas tendencias en seguridad y defensa en el marco de la seguridad multidimensional. *Escuela Superior de Guerra*, 1, 15-46.
- Chillier, G., & Freeman, L. (2015, julio). El Nuevo Concepto de Seguridad Hemisférica de la OEA: Una Amenaza en Potencia. WOLA.
https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Regional%20Security/past/El%20nuevo%20concepto%20de%20seguridad_lowres.pdf
- Ciro, A. R. C., y Correa, M. C. (2014). Transformación Estructural del Ejército colombiano. Construcción de escenarios futuros. 71. *Revista Científica General José María Córdoba*, 12(13), 19-88.
- Ciro, A. R., y Correa, M. (2014,). Transformación Estructural del Ejército colombiano. Construcción de escenarios futuros. *Revista Científica General José María Córdoba*, 12(13), 19-88.
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1900-65862014000100002
- Ejército Nacional de Colombia | ICDE*. (s. f.). (28 de mayo de 2020)
<http://www.icde.org.co/sectores/defensaymares/ejercol>
- FIP. (2018a). *FIP Ideas para la Paz*. Bogotá, Colombia. <http://www.ideaspaz.org/>
- FIP. (2018b). *La Transformación del Ejército Nacional. Una mirada comparada con los Ejércitos más modernos del mundo*. Fundación Ideas para la Paz. Bogotá, Colombia.
http://ideaspaz.org/media/website/FIP_Transformacion_ejercito.pdf
- González, M., & Betancourt, M. (2018, junio-noviembre). La Transformación del Ejército Nacional de Colombia: Una interpretación teórica. *URVIO [online]*. 2018, n.22 [citado 2021-01-12], 70-84. http://scielo.senescyt.gob.ec/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1390-42992018000100070
- Guevara, P. J. (2017, enero-junio). Doctrina Damasco: Eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia. *Revista Científica General José María Córdoba*.
<https://doi.org/10.21830/19006586.78>
- Herrera, G., & Vivas, O. (2014, abril-junio). Gestión del riesgo y atención de desastres con Profesionales Oficiales de la Reserva del Ejército colombiano. *Revista Científica General José María Córdoba*, 16 (22), 1-20. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.319>

- Leal, F. (2013). La Doctrina de Seguridad Nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Revista de estudios sociales*.
<https://journals.openedition.org/revestudsoc/26088>
- Lindlof, T. (1995). *Métodos comunicativos de investigación cualitativa*. Trillas S.A. de C.V.
- Naranjo, V. (1984). *Elementos de Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*.
<https://catalog.hathitrust.org/Record/101304435>
- Organización de los Estados Americanos. (2014). *OEA Organización de los Estados Americanos: Democracia para la paz, la seguridad y el desarrollo*. Madrid, España.
<http://www.oas.org/es/>
- Riverosa, D. B. (2014, enero-junio). Réflexions sur la Stratégie nationale espagnole de la sécurité: Les leçons pour l'Amérique du Sud. 19. *Revista Científica General José María Córdova*, 12(13), 107-124.
- Rojas, F. (2014). año 16, América Latina: Cooperación en seguridad y defensa en un contexto de cambios globales. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*.
<https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/46160>
- Saint-Pierre, H. (s.f.). Breve reflexión sobre el empleo de las Fuerzas Armadas. *Voces en el Fénix*.
<https://www.vocesenelfenix.com/content/breve-reflexi%C3%B3n-sobre-el-empleo-de-lasfuerzas-armadas>
- Sampieri, R. H. (2018). *Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGraw Hill.