



Aproximación a un marco jurídico para proteger al
Ejército Nacional en apoyo a operaciones de la
Policía Nacional

Oscar Iván Benavides Sáenz
William Bernal Carrasco
Víctor Bohórquez Vasco
Manuel Aldana Peña

Trabajo de grado para optar al título profesional:
Especialización en Seguridad y Defensa Nacionales

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"
Bogotá D.C., Colombia

343.0143862

B351

Cy.2

FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA
ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA



Aproximación a un marco jurídico para proteger al Ejército Nacional en apoyo a operaciones de la Policía Nacional

My. Oscar Iván Benavides Sáenz

My. William Bernal Carrasco

My. Víctor Bohórquez Vasco

My. Manuel Aldana Peña

Bogotá DC.

Noviembre 1 de 2017

88731

Resumen

Este artículo contiene la valía que subyace de la necesidad de proponer algunos principios para un marco jurídico aplicable que permita al Ejército Nacional apoyar las operaciones de la Policía Nacional en la lucha contra los grupos armados organizados y los grupos delincuenciales organizados. En dicho contexto, los estudios académicos permiten establecer líneas de acción para que estudiados, analizados y evaluados sirvan de guía para lograr establecer directrices y lineamientos para que el Ejército Nacional pueda hacer frente a las amenazas internas, ya que a la fecha, esta amalgama de responsabilidades que les han sido asignadas, no están definidas bajo que normativa deben operar, lo que traduce en incertidumbre y desconfianza, que si bien la Fuerza busca cumplir el mandato constitucional y las nuevas funciones impuestas, los militares pueden ver involucrados en procesos de responsabilidades penales, fiscales, disciplinarias y administrativas puesto que no cuentan con un marco que los blinde o proteja, lo cual se constituye en un factor potencial que debe resolverse en el menor tiempo posible. De no ser así, será difícil garantizar la tranquilidad y el orden interno y por tanto la convivencia pacífica, dado que el apoyo militar a las operaciones policiales en la lucha contra la criminalidad puede llegar a mermarse, por ello, se proponen algunas estrategias que permitan al Ejército Nacional confortar e intervenir los centros de gravedad de la criminalidad en un marco adecuado que les de seguridad jurídica.

Palabras claves: marco, jurídico, criminalidad, seguridad, blindaje, operaciones.

Abstract

This article contains the value that underlies the need to propose some principles for an applicable legal framework that allows the National Army to support the operations of the National Police in the fight against organized armed groups and organized criminal groups. In this context, academic studies allow lines of action to be studied, analyzed and evaluated, to guide guidelines for the National Army to deal with internal threats, since, to date, this amalgam of Responsibilities that have been assigned to them, are not defined under what regulations they must operate, which translates into uncertainty and distrust, that although the Force seeks to fulfill the constitutional mandate and new functions imposed, the military may be involved in criminal liability proceedings, fiscal, disciplinary and administrative because they do not have a framework that covers or protects them, which constitutes a potential factor that must be resolved in the shortest time possible. Otherwise, it will be difficult to guarantee tranquility and internal order and therefore peaceful coexistence, given that military support for police operations in the fight against crime may be reduced, therefore, some strategies are proposed that allow To the National Army to comfort and to intervene the centers of gravity of the criminality in a suitable frame that theme of legal security.

Key Word: framework, legal, criminality, security, armor, operations.

Introducción

Uno de los mayores retos que afrontan en la actualidad las Fuerzas Armadas de los diferentes países en el contexto internacional y nacional, es el cumplimiento de la normatividad referente a la defensa y respeto de los derechos humanos. En tan sentido, las Fuerzas Armadas de Colombia no son ajenas a este imperativo. Todo lo contrario, poseen una doble obligación en la medida que no sólo responden por la soberanía e integridad del territorio nacional defendiendo sus fronteras de potenciales ataques de otras naciones, como lo establece su misión constitucional, sino que deben hacer frente a una amenaza interna que intenta desestabilizar el orden. De allí, que las mismas tengan que redoblar sus esfuerzos y acciones para cubrir diferentes frentes en la tarea de proteger y defender el territorio nacional.

Así, que a las Fuerzas Militares se les ha asignado la tarea de combatir a los diferentes grupos armados ilegales, llámese guerrillas, paramilitares, grupos armados al margen de la ley, bandas criminales, grupos armados organizados o grupos de delincuencia organizada que se constituyen en un potencial peligro para la estabilidad del orden democrático y constitucional del país. Ésto, como una medida de cooperación con la Policía Nacional quienes tienen como principios constitucionales mantener el orden interno del país para lograr una convivencia pacífica.

Dentro de esta reasignación y distribución de funciones, el Ejército Nacional ha cumplido un papel fundamental al liderar de manera eficiente y eficaz, gracias al fortalecimiento de su capacidad militar, el enfrentamiento de la amenaza interna, específicamente contra los grupos guerrilleros desde hace más de cinco décadas. Sin embargo, la problemática que se plantea es que esta amalgama de responsabilidades ha generado cierta confusión entre los miembros en

particular, luego que al momento de realizar las operaciones militares no tienen muy claro sobre qué tipo de normatividad deben operar: el Derecho Internacional Humanitario (en adelante: DIH) o el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (en adelante: DIDH), lo que se traduce en cierto grado de incertidumbre por parte de los soldados, suboficiales y oficiales respecto a las posibles responsabilidades penales, fiscales, disciplinarias y administrativas que puedan sufrir en el desarrollo de las operaciones militares.

En dicho contexto, los roles que durante las cinco décadas del conflicto armado tuvieron que cumplir, desafortunadamente trajeron consecuencias para algunos miembros del Ejército Nacional, que si bien buscaban cumplir el mandato constitucional se vieron involucrados jurídicamente por acción o por omisión. Por ello, actualmente se encuentra un gran número de militares privados de la libertad, puesto que no contaron con un marco legal que los protegiera, sumado al desconocimiento normativo que ha causado pérdidas de vidas humanas, daños a bienes, demandas con causa y sin causa justificada, que además facilitó a las organizaciones al margen de la ley como a las organizaciones no gubernamentales, sembrar un manto de dudas sobre el actuar del Ejército Nacional como deslegitimación en el planeamiento y desarrollo de las operaciones militares.

Por ello, en la transición del conflicto a la paz, tras la firma del acuerdo final entre el gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (en adelante: Farc), el país requiere un cambio en las funciones y misiones institucionales, entre ellas, el Ejército Nacional para que pueda apoyar las misiones de la Policía Nacional sin ser objeto de contravención constitucional, dado que el Estado colombiano debe proteger a los miembros de la Fuerza que no posee lineamientos jurídicos que le definan su nivel de participación en la neutralización de las bandas criminales (en adelante: Bacrim) que a partir de la Directiva

Permanente No. 015 de 2016 emanada por el Ministerio de Defensa Nacional (en adelante: MDN) pasaron a denominarse grupos armados organizados (en adelante: GAO)¹ y grupos delincuenciales organizados (en adelante: GDO)² que son las amenazas que siguen presentes en el contexto colombiano.

Teniendo en cuenta lo anterior, emerge el siguiente cuestionamiento: ¿qué principios debe contener un marco jurídico que permita al Ejército Nacional apoyar las operaciones de la Policía Nacional en la lucha contra los GAO y GDO? Bajo esas consideraciones, se busca con el presente artículo proponer algunos principios para un marco jurídico aplicable que permita al Ejército Nacional apoyar las operaciones de la Policía Nacional en la lucha contra los GAO y GDO.

Con lo anterior, se busca cabida a un acercamiento conceptual y de evolución de seguridad y defensa; a la doctrina de seguridad nacional en el contexto colombiano; a los principios constitucionales que rigen las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; al derecho operaciones; a las pautas para las operaciones militares; así uso de la fuerzas y aplicación del DIH y DIDH; a la importancia de los cuerpos militares en la supervivencia de los Estados y la asistencia en tareas de orden público; a ejemplos de cuerpo policiales de estatus militar; así como a las políticas y directrices emanadas para la lucha contra los GAO y GDO; a la nueva doctrina

¹ Los que bajo una dirección de un mando responsable ejerzan sobre un territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas. Serán perseguidos por la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas por igual, y contra este tipo de organizaciones se utilizará todo el uso de la fuerza necesaria (Ministerio de Defensa. Directiva Permanente No. 15 del 22 de abril de 2011).

² Grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo en la Convención de Palermo (acuerdo internacional que persigue delitos transnacionales, en especial la trata de personas y de armas), con miras a obtener directa o indirectamente un beneficio económico u otro beneficio de orden material. Se tipifican como GDO todo grupo delincencial que tenga alcances delictivos transnacionales, serán perseguidos por la Policía Nacional, con apoyo de las Fuerzas Armadas en los casos necesarios (Ministerio de Defensa. Directiva Permanente No. 15 del 22 de abril de 2011).

Damasco; y por último, se propone algunas estrategia que sirven de guía para lograr un marco jurídico.

Resulta importante señalar, que este estudio surge como una necesidad que los miembros del Ejército Nacional sean blindados frente a nuevas misiones que traerá el cambio de doctrina operacional, así como de los roles que tendrán que asumir en la etapa posconflicto.

La relevancia de este artículo se fundamenta en que se busca hacer una aproximación a un marco jurídico que blinde a la Institución, para que el Ejército Nacional puedan apoyar a la Policía Nacional en aquellos casos que las amenazas sean superiores a la capacidad operativa de la misma.

La viabilidad de la investigación se sustenta en que se recopilará información de fuentes serias como normas vigentes aplicables al derecho operacional, instrumentos internacionales, nuevo Plan Damasco, manuales del ejército colombiano y lecciones de otros países, particularmente, del ejército francés y español, con el fin de lograr en cumplimiento de los objetivos trazados.

Metodología

En presente artículo se trabajó a través de varios procesos metodológicos de investigación, entre ellos, se utilizó un tipo descriptivo, debido a que se presentan las dimensiones, en este caso, circunstancias y situaciones de vulnerabilidad jurídica que tienen los miembros del Ejército Nacional frente a las operaciones de apoyo a la Policía Nacional. Así mismo, se aplicó el diseño cualitativo que permitió hacer una hipótesis exhaustiva referente a problemática que se plantea. Todo esto con el fin de proponer algunos principios que sirvan a la

Institución militar para blindar a sus hombres y mujeres, para que puedan participar con seguridad y confianza de que su actuar en las operaciones contra los GAO y GDO, eso sí, entre el marco normativo, no les va a causar problemas jurídicos.

Acercamiento y evolución conceptual de seguridad y defensa

El concepto de seguridad es uno de los más difíciles y complejos en la historia de los Estados, es decir tanto en la comunidad internacional como nacional (Báez, 2003, pág. 1). Así, que la seguridad nacional es concebida como la situación en la que el Estado y la sociedad se encuentran protegidos frente a riesgos o amenazas, estas entendidas como “un conjunto de acontecimientos que, integrados, constituyen un factor potencial de daño cierto y que bajo ciertas circunstancias puede producirse” (Laiño, 1991, pág. 35) que suelen afectar el desarrollo y crecimiento del país, el bienestar de sus ciudadanos, así como el libre ejercicio de sus derechos y libertades. (Decisión 552 Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas, 2003). Es decir, la seguridad nacional es la capacidad que tiene los sistemas de gobierno para generar condiciones favorables dentro del orden jurídico a sus ciudadanos con el fin de velar por la protección y preservación de intereses colectivos.

La seguridad es una finalidad de la comunidad política, pues sin ella, no es posible garantizar su existencia y, (...) la del Estado, lo mismo que la tranquilidad pública y la convivencia pacífica de todas las personas que viven en sociedad, así como la vida, la integridad y los demás derechos de los individuos que lo componen. Unos y otros, particulares y autoridades deben procurar y mantener la convivencia para que todos actúen tanto para el cumplimiento de sus deberes como en el ejercicio legítimo de sus

derechos. La convivencia es un derecho de todos y por lo mismo es también una finalidad de la comunidad política que debe cristalizarse no solo en beneficio de los ciudadanos, titulares de derechos y deberes políticos, sino de la comunidad íntegra, titular de toda clase de derechos. (Ibáñez, 2005, pág. 46).

Para Charles David citado por Vargas (2002), la seguridad puede ser “comprendida como la ausencia de amenazas militares y no militares que pueden poner en cuestión los valores centrales que desea promover o preservar una persona o una comunidad, y que conllevan un riesgo de utilización de la fuerza” (pág. 162).

En Colombia la seguridad nacional está referida a:

Las manifestaciones externas, que los sujetos integrantes de la nación pueden percibir, y que se manifiesta en la sensación de tranquilidad o de inseguridad de los ciudadanos, ya que depende de la percepción por parte de la ciudadanía de la sensación de paz, peligro o amenaza para con la nación, y por ende para con sus ciudadanos. La misma es parte inherente de la política de la nación, está directamente vinculada con el poder nacional, el cual le proporciona los medios para que se pueda llevar a cabalidad. (Hernández, 2014).

Durante muchos años se le dio énfasis a la seguridad nacional, a la seguridad del Estado, lo mismo que a la seguridad ciudadana, todas a cargo exclusivo de las autoridades por ser inherentes tanto a la defensa nacional como a la actividad de policía administrativa y, por eso, con el apoyo y el auxilio de la Fuerzas Militares para garantizar la seguridad exterior, la defensa nacional, la independencia, la soberanía, la integridad del territorio, la estabilidad institucional y el orden constitucional, y del cuerpo de policía para garantizar la seguridad ciudadana, la efectividad de los derechos y la convivencia pacífica.

No obstante, la Comisión Interamericana de Paz en Centroamérica, propuso que la seguridad para Colombia debería enfocarse en el fortalecimiento de las instituciones, la consolidación del Estado de derecho y la protección del ser humano (Sánchez, 2007, pág. 15). Es decir que la idea de seguridad es la de equilibrio, paz y mantenimiento del bienestar común de la sociedad.

Pero a partir de los hechos del 11 de septiembre de 2001, se asume unas nuevas estrategias de cómo enfrentar las amenazas que sucumben en el ámbito de los Estados, ya que actualmente las amenazas no tienen fronteras y están relacionadas entre sí, de tal forma que es necesario abordarlas tanto de plano nacional, regional y mundial. Así, que a partir de estos hechos el concepto de seguridad cambia y se transforma, se da una profunda revisión estratégica de la doctrina de seguridad nacional, defensa y política exterior no solo en los Estados Unidos sino en toda Latinoamérica.

De hecho, el nuevo concepto sobre seguridad es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados, 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 defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional (Organización de los Estados Americanos (en adelante: OEA), 2003).

Así, que la seguridad es un concepto de carácter multidimensional, abarca asuntos de índole política, económica, social y cultural que se ve reflejada en las políticas como el en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y el Estado de derecho, que conlleva salud, ambiente, desarrollo económico, prevención de desastres naturales, defensa, entre otros.

Es decir, que la seguridad multidimensional debe responder a las exigencias del Estado como tal, de la nación y de la sociedad. Por tanto, es una condición de garantía en la búsqueda de bien común que incide explícitamente a los Estados, la cual se realiza con la aplicación del poder nacional mediante medidas políticas que debe ser provista por el mismo Estado a sus habitantes junto con el desarrollo para lograr el más alto bienestar de los mismos.

Entonces, bajo estas definiciones se puede afirmar que de cara a la seguridad multidimensional, se hace necesario entender su campo de acción y su necesidad de cambio en cuando a la seguridad tradicional. De esta manera, es necesario aplicar una serie de estrategias dentro de las instituciones que permita el accionar de este tipo de enfoque.

Como primera medida el carácter multidimensional busca generar impactos en diferentes ámbitos, donde no solo actúan las Fuerzas Armadas del Estado para la consecución de los objetivos tradicionales de la seguridad nacional, sino también otro tipo de instituciones enfocadas a la seguridad humana.

Un ejemplo de lo anterior se da en el enfoque multidimensional que se les daría a las amenazas del crimen transnacional organizado, donde deben participar instituciones policiales, fuerzas armadas, grupos de inteligencia que más que buscar dar resultados de manera individual sean capaces de generar operaciones y trabajo conjunto para afrontar la variedad de problemas desde diferentes áreas y enfoques. (Betancourt & Facio, 2014).

Como primera medida, la seguridad ha empezado a ser vista desde múltiples áreas y sectores de la sociedad, donde también se incluyen los grupos étnicos, el medio ambiente, instituciones, entre otros (Saint-Pierre, 2008, pág. 60). En segunda medida, la seguridad multidimensional tiene que ver con la cooperación estatal, entre otros, que se funda en los

aspectos de la seguridad colectiva, donde las instituciones de los Estados cooperen en cuanto a la seguridad de fronteras (Orozco, 2006).

De esta manera, se puede establecer que los aspectos de la seguridad dejaron de ser terreno exclusivo de estamentos militares, policiales y judiciales para convertirse en un campo deliberativo donde participan múltiples actores sociales e institucionales frente a factores particulares y general que afecta a la población tanto nacional como internacional (Rivera, 2003, pág. 1).

De hecho, hablar de seguridad es hablar de los problemas globales, regionales e internos de los Estados que ha asumido una importancia sin precedentes en todos los países. Ello requiere aquellas fuerzas del Estado que tradicionalmente han estado encargadas de la seguridad estatal, como son las Fuerzas Armadas y de Policía, las cuales deben generar una serie de estrategias y herramientas para su adaptación y desempeño ante las nuevas amenazas o amenazas asimétricas.

En general, la seguridad es un elemento concebido como primordial dentro de la conformación de las naciones, puesto que los mismos conceden o dan cierto nivel de confiabilidad y protección a todos sus habitantes. En todo Estado y en particular en el Estado colombiano se encuentran una serie de elementos tanto naturales, como territoriales que deben ser preservados y protegidos, lo que requiere que las políticas de Estado sean determinantes y se ejecuten para lograr el objetivo de la seguridad, que es el bien común de toda la población colombiana (Colombia, Constitución Política (en adelante: CN): 1991, Art. 2).

Es así, como el nuevo consenso en materia de seguridad se basa en el entendimiento de que los principales protagonistas de la lucha contra todas las amenazas, nuevas y antiguas con que se tiene que enfrentar siguen siendo los Estados. Son ellos, quienes tienen la obligación y responsabilidad consagrada en la carta de las Naciones Unidas de respetar y hacer respetar sus

naciones. Pero en pleno siglo XXI ningún Estado puede hacer frente solo a las amenazas, es indispensable contar con la cooperación de sus instituciones y de los Estados en general.

Siguiendo con el tema, se plantea entonces, como la caída de la Unión Soviética y la finalización de la Guerra Fría generó un cambio político en todas las naciones del mundo, el equilibrio bipolar desaparece y tanto con él, la amenaza de la guerra entre las potencias. Igualmente, esta situación “provocó un cambio sustancial en la percepción de la seguridad, fundamentalmente sobre los tipos de amenazas, los sujetos destinatarios de la misma y el tipo de respuestas e instrumentos a aplicar”. (Cortes & Rojo, 2002). Cambios que llevaron a los Estados a crear políticas de seguridad, porque se dieron cuenta que la influencia de las amenazas traspasó las fronteras y demandan una redefinición que responda a la actualidad de la seguridad internacional (Cortes & Rojo, 2002).

Ahora bien, entre las amenazas que existen actualmente y que son de naturaleza diversa a nivel mundial se pueden señalar las siguientes: terrorismo internacional, fundamentalismo religioso, narcotráfico, actividades delictivas transnacionales, deterioro del medio ambiente, explotación ilícita de recursos naturales, deterioro de la seguridad ciudadana, violación de los derechos humanos, inmigración ilegal, tráfico ilegal de armas, nuevas armas de destrucción masiva, ataques biológicos y químico, extrema pobreza, exclusión social.

Al respecto, es importante indicar, que cuando llega el intercambio de economías mundiales que ha ido creciendo paulatinamente, se le suma “la transformación tecnológica que ha supuesto la aparición de nueva tecnología nuclear, tendiente a la creación de nuevos armamentos de esta naturaleza”. (Griffi, 2007, pág. 87). Esa integración de las economías trajo consigo nuevos actores internacionales como las amenazas, los antagonismos, los intereses nacionales, las presiones dominantes, términos de la nueva seguridad de los Estados que afirman

la afectación de la vida humana. Es decir, “que existe la intencionalidad humana explícita de causar daño ejerciendo la violencia armada como instrumento para el logro de sus propósitos”. (Griffi, 2007, pág. 88).

Por lo tanto, es necesario generar nuevas directrices desde una reforma del sistema de seguridad de los Estados, tales como los que señala la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2004):

La reforma del sistema de seguridad busca incrementar las capacidades de un país para que pueda enfrentar con éxito las necesidades [del Estado y] de la sociedad de manera consistente con las normas democráticas y los principios de la gobernanza, la transparencia y el imperio de la ley (...). El sistema de seguridad incluye a las fuerzas armadas, la policía y la gendarmería, los servicios de inteligencia y las instituciones judiciales y penitenciarias. También incluye a las autoridades civiles democráticamente constituidas y debidamente instituidas que son responsables del control y de la supervisión [de las fuerzas armadas], es decir, el parlamento, el ejecutivo y el Ministerio de Defensa” (pág. 2).

Así, que ante estos nuevos actores es necesario que los Estados conciban acciones políticas que impiden la ejecución de los objetivos nacionales. Es por ello, este tema requiere de un tratamiento disímil. Es necesario que cada Estado replantee la seguridad y busque herramientas tanto preventivas como disuasivas para hacer frente a nuevos peligros que los asechan. Hoy en día ya no se piensa en guerras interestatales de larga duración, la mayoría de conflictos son internos pero de carácter transnacional debido a problemas como: la pobreza, la debilidad democrática, el narcotráfico, el terrorismo, el crimen organizado, entre otros.

Interrelación íntima que afecta la figura de Estado, la capacidad de gobernabilidad, la población y obliga los Estados cada día más a crear políticas en materia de seguridad.

Pasando al concepto de defensa, ésta, entendida como “una acción integral del Estado, desarrollada por el poder político para evitar las pretensiones de agresores internos o externos” (Martínez, 2013, pág. 8), es un concepto que abarca no sólo el campo militar, sino que genera una relación directa con los demás campos del poder; es decir, que son los medios para lograr la seguridad.

De otra parte, la cartilla del módulo de Fundamentos de Estrategia del Curso de Estado Mayor de la Escuela Superior de Guerra (2013), define la defensa como:

El medio de que se vale el Estado para lograr uno de sus fines más importantes; la seguridad (...). [Así que,] a través de una adecuada defensa, se logrará una efectiva seguridad que se traducirá en desarrollo y bienestar para la sociedad, lo que a su vez permitirá resultados tangibles para los campos de acción económico y social (pág. 36).

Retomando a Martínez (2013):

La defensa nacional debe ser preventiva y coercitiva, por lo tanto, se fundamenta en dos actividades: la primera, hace referencia a una organización estructurada, con carácter permanente, dotada de personal, material y equipo, cuyas responsabilidades serán afines a los objetivos de la seguridad nacional. La segunda, se refiere a las acciones que la organización, como tal y bajo la responsabilidad del gobierno, tenga que desarrollar. Las dos residen en la preservación de la seguridad nacional y se conciben para eliminar las pretensiones de las amenazas en el campo interno o externo. En el primero, se busca la protección de la integridad territorial, la soberanía y la independencia nacional; en el segundo, se procura mantener el orden político, económico y social, con base en el

acatamiento de las normas jurídicas y constitucionales, en un ambiente de cordiales relaciones entre los ciudadanos y de estos con el Estado (pág. 8).

En consecuencia, la seguridad y la defensa nacional son derechos de la comunidad, que se crean y se fortalecen gracias a la acción conjunta de los campos de acción del poder nacional y que actuando como eje de un círculo virtuoso, se convierten en el eje del bienestar y desarrollo de un país (Pinilla, 2013).

Así las cosas, la defensa nacional se inspira en la seguridad nacional, de ella depende mantener las condiciones deseadas para garantizar una estabilidad permanente territorial del Estado. La defensa se conceptualiza como el conjunto de medidas que el Estado utiliza para hacer frente a toda agresión interna o externa, a fin de alcanzar adecuadas condiciones de seguridad en todo el país. La defensa es una responsabilidad fundamental del Estado, es integral, dinámica, permanente y completamente articulada con la seguridad y desarrollo, basada en la íntima unión entre la sociedad civil y militar, con el esfuerzo dirigido hacia la protección del Estado, la sociedad y sus intereses.

La doctrina de seguridad nacional en el contexto colombiano

El gobierno colombiano ha establecido a través de su historia un conjunto de preceptos constitucionales y legales que confluyen en la doctrina de seguridad nacional. Tal es así, que al hacer un recorrido histórico a partir de los años 60, se encuentra que bajo el mandato del presidente Guillermo León Valencia (1962-1966), se adicionan normas sobre control interno de las Fuerzas Armadas y de Policía (Colombia, Congreso de la República (en adelante: CR.), 1965, Decreto 3387). Se presenta el primer intento de integración normativa para el manejo del orden

público, y durante cerca de dos décadas rigió la seguridad y la defensa en Colombia, luego se establecieron los documentos inherentes a la planeación de la seguridad nacional y se diseñó el organigrama de la misma.

Luego, durante el periodo del presidente Julio César Turbay Ayala (1978-1982), se fortalece la acción y la autonomía otorgada al estamento militar frente a los problemas de orden público (Colombia, Cámara de Representantes (en adelante: CR.), 2003, Proyecto de Acto Legislativo 223). Este gobierno tuvo el firme propósito de golpear fuertemente y desde lo posible desmontar los grupos armados organizados al margen de la ley que operaban dentro del territorio nacional. Con esta finalidad, se expide del Estatuto de Seguridad (CR., 1978, Decreto 1923) para el mantenimiento del orden público y la paz en el territorio nacional.

Producto de este Estatuto de Seguridad Nacional, las Fuerzas Militares de Colombia concentraban las labores de contrainsurgencia en las áreas rurales del territorio, así como acciones en contra de los grupos armados y organizados en las áreas urbanas. Pero al presentarse denuncias por violaciones de derechos humanos por parte de miembros del Ejército Nacional ante Amnistía Internacional, el gobierno nacional comienza a cambiar su política de mano dura y represión militar, dando un viraje en búsqueda de la paz; en este proceso tuvo una gran influencia la Organización de Estados Americanos (en adelante: OEA) por medio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Por su parte, el gobierno de Belisario Betancur Cuartas (1982-1986), crea la jurisdicción especial de orden público a través de la Ley 2 del 1 de enero de 1983 y otorga facultades a inspectores de policía, rebaja penas a los delatores, promulga los Decretos Legislativos 666 a 670 de 1983 que extienden la justicia penal militar al juzgamiento de civiles por delitos de narcotráfico; el Decreto 747 de 1984 con el que se crea un Consejo de Guerra por delitos de

narcotráfico y el Decreto 670 de 1983 entrega a los jueces militares la competencia sobre casos de delitos políticos (C., 2003, Proyecto de Acto Legislativo 223).

Durante el periodo de Virgilio Barco Vargas (1986-1990), se declara el estado de sitio y se promulga el llamado Estatuto en Defensa, que definió como delito la conformación de grupos de sicarios o de organizaciones terroristas, tipificó varias conductas relacionadas con el terrorismo y agravó las penas de otros delitos (CR., 1988, Decreto 180).

El presidente César Gaviria (1990-1994), logra la expedición de una nueva Constitución Política para Colombia, dentro de su política de seguridad expide el Estatuto para la Defensa de la Justicia orientado a combatir la violencia y la impunidad; conformó una sola jurisdicción de jueces de orden público y especializados, establece mecanismos para su protección, entre otros (CR., 1990, Decreto 2790).

Por su parte, el gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998), recurrió al estado de conmoción interior para fortalecer los mecanismos de investigación y juzgamiento y el sistema carcelario, así como dictar otras medidas para detener la ola de violencia que se vivía (CR., 1995, Decreto 1370)³.

Andrés Pastrana Arango (1998-2002), hizo un esfuerzo por recopilar la dispersa legislación en materia de control del orden público que había hasta el momento, y expidió la Ley 684 de 2001, relacionada con las normas sobre la organización y funcionamiento de la Seguridad y Defensa Nacional por la cual se expide el Estatuto Antiterrorista, pero la ley fue declarada inconstitucional en su totalidad por la Corte Constitucional; además, estableció la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CR., Proyecto de Acto Legislativo 223, 2003).

³ Decreto declarado inexecutable por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-466 de 1995.

El gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), redefinió una estrategia de seguridad consistente en el fortalecimiento de la Fuerza Pública y control territorial, ofreciendo respaldo político a las operaciones militares a través de la denominada Política de Seguridad Democrática. Esta nueva visión de la seguridad, incentivo a que la sociedad fuera más activa dentro de la lucha contra las amenazas de los grupos insurgentes y otros grupos armados ilegales. Es así, que redefinió el papel de la Fuerza Pública frente al conflicto y a la consolidación de la paz, pues para lograrla, el Estado debería contar con una Fuerza Pública al servicio de la reconstrucción de la democracia y la garantía de las libertades públicas. Se acrecentó el pie de fuerza de las Fuerzas Armadas de 260.000 a 440.000 efectivos; la inversión en defensa pasó de 3,2% a ser un poco mayor al 6% del PIB; a todo esto se agrega la ayuda de cerca de setecientos millones de dólares por año de Estados Unidos (Valencia, 2009, pág. 214).

El gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018), desarrolla una política de seguridad y defensa empezando por reconocer el conflicto armado interno; y formulando la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, que a diferencia de la Seguridad Democrática, reconoce que los problemas de violencia van más allá de las Farc e implican el reto de combatir las Bacrim y la delincuencia común.

En ese orden de ideas, los gobiernos han tratado la seguridad nacional conocida antes como orden público, desde diferentes panoramas. Una de las finalidades básicas es la seguridad nacional y la convivencia pacífica, dado que son elementos para que las personas puedan gozar de sus derechos y libertades, pues le obliga al Estado asegurar la vida de sus conciudadanos, protegerlos contra la violencia, por eso la Fuerza Pública debe desplegar sus actividades con la firmeza y la contundencia adecuadas para someter a quienes subvierten el orden constitucional y

desafían el principio democrático, según el cual se confía al Estado el monopolio del uso legítimo de las armas.

Y en este campo, el Presidente tiene una responsabilidad esencial, pues no sólo le corresponde conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado, sino que además, como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas que es, dirige la fuerza pública y conduce las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente. (Colombia, Corte Constitucional (en adelante: CC), Sentencia C-251/02).

Es así, que es directa la responsabilidad del Presidente de la República en el manejo del orden público. Por esto, debe contar con unas fuerzas del Estado a quienes les corresponde constitucionalmente desarrollar esa misión de forma eficaz. Para ello, el Ejército Nacional debe estar blindado para que pueda prestar apoyo a la Policía Nacional en la lucha contra las GAO y GAI, y así lograr un gran impacto operacional que minimice las actuaciones delictivas de estos grupos y dejen de ser un constante ataque contra la paz y el orden en la sociedad.

Principios constitucionales que rigen actualmente las Fuerzas Militares y la Policía Nacional

La Carta Magna contiene la principal filosofía de la República para la conformación de las Fuerzas Militares. En efecto, analizando su tenor literal se puede decir que dentro del mismo están implícitos los principios por los cuales se rigen las mismas como son: funciones, atribuciones, derecho y deberes, entre otras. En tal sentido, es importante citar expresamente el artículo así como reza en la CN (1991):

La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional (Art, 217).

Así que, este artículo tiene un propósito primordial, ofrece un panorama acerca de la complejidad que tiene dentro del mundo del derecho la interpretación del mismo a la luz de la constitución. En esa postura de racionalidad de lo regulado se desprende de manera relevante que, todo miembro de las Fuerzas Militares está en la obligación de proteger y defender la integridad y soberanía del territorio nacional.

Desde esta perspectiva surge entonces, un señalamiento creíble del artículo 217 como norma superior y norma de normas; por tanto goza de aplicación directa. En ese orden de ideas, hay que interpretar la norma como los hechos que la misma pretende regular. Sin embargo, lo anterior ha tenido dificultades para evidenciarse efectivamente en la práctica, ya que debido al conflicto armado interno, las Fuerzas Militares han tenido que hacer frente no solo a lo prescrito en la norma sino que ha tenido que actuar en la jurisdicción policial.

Mientras tanto, la filosofía constitucional de la Policía Nacional establece que:

La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. (CN, 1991, Art, 218).

Al analizar este artículo, se observa claramente que la Policía Nacional tiene una jurisdicción diferente con las Fuerzas Militares, pues la misión policiva es mantener el orden interno para lograr una convivencia pacífica. Es decir, que estas dos instituciones

constitucionalmente desempeñan roles diferentes desde distintas competencias y delimitados sus ámbitos, según lo reglamentado.

Por otra parte, es importante destacar el carácter garantista en la defensa, promoción y protección de los derechos humanos que reside en la Carta Magna:

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (...); 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. (CN, 1991, Art. 2).

Como puede intuirse del anterior artículo, la obligación y responsabilidad del Estado colombiano de garantizar y defender la independencia nacional, el orden justo, proteger la vida de las personas, entre otras, adquieren rango constitucional; es decir son de obligatorio cumplimiento por parte del Estado y sus funcionarios. Por lo tanto, las mismas pasan a establecerse como uno de los fines esenciales del Estado social de derecho en la búsqueda de la convivencia pacífica de todos los ciudadanos.

Por otra parte, está en cabeza de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional el monopolio de las armas, pues constitucionalmente se les ha delegado a estos cuerpos especializados (CN, 1991, Art. 223) y subordinados al poder constituyente; por tanto deben tener un alto grado de preparación para ejercer no sólo el monopolio de la fuerza, sino enfrentar la amenaza de manera efectiva, responsable y ética como medida disuasiva o correctiva frente a los individuos o grupos que intentan subvertir el orden político y social del Estado. No obstante, en

este mismo artículo se aclara que las autoridades pueden, en determinados casos, autorizar el porte de dichas armas a personas ajenas a las instituciones de seguridad y defensa del Estado, siempre y cuando estas no vayan a ser utilizadas contra este o para vulnerar los derechos de los ciudadanos.

Es decir que, “el monopolio de las armas se encuentra en cabeza del Estado, con el objetivo de mantener la convivencia pacífica y el libre ejercicio de los derechos”. (Ejército Nacional de Colombia (en adelante: EJC), MFE 6-27, 2016, pág. 1). Por tal, el uso de la fuerza es “obligatorio contra quienes no tiene intención de respetar los Derechos Humanos y no están dispuestos a cumplir el mandato normativo”. (EJC, MFE 6-27, 2016, pág. 2). Dicho uso de la fuerza solo está en cabeza de la Fuerza Pública y regulada por DIDH y DIH.

Acorde con lo anterior, una de las características definitorias de los Estados modernos es que estos poseen el monopolio del uso de la fuerza como medio legítimo para garantizar la seguridad y tranquilidad de todos y cada uno de los integrantes de la sociedad (Weber, 1977). Cuando este monopolio es consentido por todos los asociados, el despliegue de la violencia es asumido como válido y legítimo; es decir, enmarcado dentro del orden legal y constitucional que orienta el accionar del Estado, sus funcionarios y sus ciudadanos (Weber, 1977).

Esto se traduce en que el monopolio de la fuerza y, por lo tanto, de los diferentes mecanismos utilizados para su realización, entre estos, el uso de las armas de fuego, tienen aceptación en la medida que sirven única y exclusivamente como medidas disuasivas o correctivas para salvaguardar los arreglos sociales que se han establecido como las normas y valores orientadores de los comportamientos sociales (Arango & Yañez, 2001, pág. 44).

En esta medida, el monopolio de la fuerza como el posible despliegue de la violencia sirven para mantener el contrato social establecido entre todos los asociados al delegar su capacidad individual de hacer uso de la violencia en el Estado u organización que los represente.

En ese orden de ideas, los artículos anteriormente citados establecen el soporte sobre el cual se monta el andamiaje constitucional y jurídico en cuanto a las responsabilidades, deberes y obligaciones que las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional están llamados a cumplir en el desarrollo de su mandato constitucional colombiano.

El derecho operacional, un reto para el cumplimiento de las misiones constitucionales del Ejército Nacional

Las tareas establecidas constitucionalmente para el Ejército Nacional -mencionadas anteriormente- no se pueden realizar de cualquier manera, ni, mucho menos, delegar en cualquier actor social. Ellas deben seguir unos derroteros claros que orienten quién las debe realizar, de qué manera, con qué propósitos, con qué medios, entre otros. Esta es, precisamente, la intención del Derecho Operacional, su razón de ser. Entendiéndose por derecho operacional:

La integración de los tratados internacionales ratificados por Colombia, la legislación nacional y la jurisprudencia en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario al planeamiento, ejecución y seguimiento de las operaciones, operativos y procedimientos de la Fuerza Pública; el cual regula la conducción de hostilidades y otras misiones militares en tiempos de guerra, transición, estabilización o paz, en cuanto al uso de la fuerza de acuerdo con el ambiente operacional y las condiciones del orden público. (EJC, Departamento Jurídico Integral (en adelante: DJI), 2016).

En efecto, el marco conceptual de esta norma tiene su origen en el desarrollo positivo y consuetudinario desde las primeras conferencias de paz de donde nace el derecho de La Haya. (EJC, DJI, 2016). Es decir que los elementos jurídicos del derecho operacional se encuentran fundamentados sobre las normas de conducción de hostilidades cuyo fin es proteger las personas y los bienes durante las confrontaciones armadas, por tanto está “encargado de regular la planeación, preparación, ejecución, evaluación y el seguimiento de cualquier operación militar ya sea ofensiva o defensiva, que se desarrolle en tiempos de paz o bien en tiempos de guerra”. (EJC, DJI, 2016). Bajo esas premisas, el derecho operacional adecuado al contexto colombiano puede ser considerado como una:

Disciplina jurídica transversal e interdisciplinar que busca a través de normas internacionales, nacionales, tácticas y estratégicas; directrices gubernamentales, imperativos jurisprudenciales; y contenidos militares, proporcionar al interior de la Fuerza Pública el soporte legal para la ejecución de cada etapa de las operaciones militares, otorgando seguridad jurídica, legalidad, humanidad y criterios de actuación en el proceso de toma de decisiones en las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en el cumplimiento de sus misiones constitucionales y conforme a la particularidad de cada contexto operacional. (Melo, 2016, pág. 16).

Luego, el derecho operacional enseña a los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional la importancia de planear adecuadamente sus operaciones, así como limita el uso de la fuerza, es decir, genera límites esenciales y fundamentales frente al uso de la fuerza.

Sin embargo no está diseñado para evitar operar, sino para saber cumplir los deberes constitucionales, ya que el monopolio del uso de la fuerza se encuentra en cabeza de las

Fuerzas Armadas por mandato soberano del pueblo, y es su deber utilizarla cuando se requiera. (EJC, DJI, 2016).

Pautas para las operaciones militares

Fuera de los principios establecidos en la norma superior que rigen las Fuerzas Militares y la Policía Nacional -ya tratados- cabe adicionar dos elementos esenciales, como es el fortalecimiento en la capacidad operativa adquirido por las Fuerzas Militares gracias a la consolidación de la Política de Seguridad Democrática durante los dos períodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010), y el nuevo escenario de guerra interna tras el acuerdo de paz firmado entre el gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla de las Farc; épocas en que el Estado colombiano ha asumido la responsabilidad de construir y consolidar un derecho operacional que ofrezca claridad, orientación y confianza a los miembros de las Fuerzas Militares en el desarrollo de sus obligaciones constitucionales.

No obstante, en este esfuerzo, algunas dependencias del Estado y las propias Fuerzas Militares han producido un número significativo de documentos que tienen como propósito primordial ofrecer un marco común de entendimiento para los miembros en cuanto a la materialización, respeto y observancia tanto del Derecho Internacional Humanitario (en adelante: DIH) como de los Derechos Humanos (en adelante: DD:HH) que regulan el uso de la fuerza en el marco del conflicto armado interno como en el cumplimiento ordinario de su deber constitucional.

Algunos de estos son: la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de 2008, elaborada por el Ministerio de Defensa, la cual fija:

La hoja de ruta para enmarcar el comportamiento de la Fuerza Pública en Operaciones, tendiente a articular el sistema de enseñanza de DD.HH. y DIH al interior de las Fuerzas, adecuar los métodos de instrucción de DD.HH. y DIH, e integrar las capacidades que dispone la Fuerza Pública para el cumplimiento de sus obligaciones en DD.HH. y DIH. (Política Integral de DD.HH. y DIH, 2016).

No obstante, dando cumplimiento a esta política, y en cumplimiento del Modelo Único Pedagógico (en adelante: MUP), se incorporó el Derecho Internacional de los Conflictos Armados (en adelante: DICA) y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (en adelante: DIDH) al currículo en las escuelas de formación del personal de oficiales, suboficiales y soldados, para fortalecer su formación (Política Integral de DD.HH. y DIH, 2016).

Otro documento es, el Manual de Derecho Operacional elaborado por el Comando General de las Fuerzas Militares en el año 2009; está dirigido a los Comandantes militares de todos los niveles (táctico, operacional y estratégico), también a los asesores jurídicos operacionales, a los operadores jurídicos (autoridades judiciales militares y ordinarias) así como a los abogados de la defensa (Padilla, 2009).

Este es la guía para el desarrollo de las operaciones, articula lo jurídico-operacional-derechos humanos, relevante, sirve por un lado, porque ofrece herramientas jurídicas para ayudar a los miembros de las Fuerzas Militares a asegurar las operaciones militares enmarcada sí, entre la legalidad, y por otro lado, facilita el acceso a un compendio de normas internacionales y doctrina operacional aplicable a la conducción de operaciones militares (Padilla, 2009).

Últimamente, fue activado el Centro de Doctrina del Ejército Nacional (en adelante: CEDOE), exactamente, el 26 de febrero de 2016, mediante la Disposición 004, con el propósito de “liderar, reglamentar y coordinar la evaluación, el planeamiento, el desarrollo y la difusión de

la doctrina”. (EJC, MFE 6-27, 2016, pág. 7). Este centro elaboró el Manual Derecho Operacional Terrestre conocido como MFE 6-27, establece:

Los principios y marcos jurídicos para hacer uso de las armas del Estado en aras de garantizar el libre ejercicio de los derechos de la población civil (...). Así mismo, desarrolla los fundamentos de la responsabilidad que puede generarse en esta función, para que el comandante militar (en todos los niveles del mando) tome las medidas preventivas y correctivas en la conducción de las operaciones militares. (EJC, MFE 6-27, 2016, pág. 7).

Cabe señalar que, este manual se “interrelaciona con todos los Manuales Fundamentales del Ejército [(en adelante: MFE)], ya que determina el marco jurídico en el cual se desarrollan las operaciones militares como funciones propias del Ejército Nacional” (EJC, MFE 6-27, 2016, pág. 9), construido bajo la Doctrina Damasco con miras a la transformación de la Fuerza al 2030.

Habida cuenta, el Manual Derecho Operacional está dirigido a todo el personal que participa en la planeación, ejecución, preparación y evaluación de las operaciones, ya que debe tener claridad sobre los fundamentos de la aplicación de la fuerza, encaminado al cumplimiento de los fines del Estado. Adicionalmente, fija los principios para aplicar los marcos jurídicos en los que se desarrollan las operaciones militares, con el propósito de determinar cuál es el uso de la fuerza en cada situación; además ofrece herramientas de interpretación para que los miembros del Ejército Nacional puedan resolver situaciones de complejidad jurídica operacional, con la aplicación de los principios rectores del DIH y el DIDH (EJC, MFE 6-27, 2016, pág. 9).

El uso de la fuerza, el DIH y el DIDH en el desarrollo de las operaciones militares

La regulación en el uso de la fuerza que despliegan los actores armados involucrados en un conflicto armado, ya sea este de carácter internacional o interno, así como la humanización del mismo, es uno de los principales objetivos que persigue el DIH. La protección y salvaguarda de la vida de los no combatientes; es decir, de los civiles, es otro de sus objetivos. Ambos han sido acogidos y desarrollados por el Ejército Nacional, junto con el DIDH, el cual opera en todo momento y lugar, como fundamentos operacionales en el desarrollo de sus procedimientos militares en el entendido que la situación de seguridad del país posee un carácter diferencial.

Por un lado, la existencia de un conflicto armado interno que enfrenta a las Fuerzas Armadas legítimamente constituidas contra ciertos grupos armados ilegales que buscan desestabilizar el orden constitucional. Y por otro, la coexistencia de la necesidad consustancial del Estado social de derecho de hacer cumplir y mantener el orden constitucional en todo momento y lugar, sin importar la existencia o no de un conflicto armado.

De esta manera, el DIH cobra vigencia dentro de un contexto de hostilidades que enfrenta a diferentes grupos armados, mientras el DIDH opera en las relaciones entre el Estado y los ciudadanos con el propósito de mantener y preservar el orden constitucional (Comando General de las Fuerzas Militares (en adelante: CGFM), Manual 3-41, 2009); es decir que el primero aplica dentro de un contexto excepcional, mientras el segundo es la regla o norma.

Esto, a su vez, dentro de la formulación y aplicación del derecho operacional como se observa en el Manual de Derecho Operacional de las Fuerzas Militares ayuda a clarificar el tipo de operaciones que desde el punto legal se pueden desarrollar por parte del Ejército Nacional. Unas son las operaciones en escenarios de hostilidades, las cuales van “dirigidas contra un

objetivo militar debidamente identificado, relacionado necesariamente con un grupo armado organizado” (CGFM, Manual 3-41, 2009) que se alza en armas contra el Estado; operaciones que son cobijadas principalmente por el DIH. Las otras, son operaciones para el mantenimiento de la seguridad, que son “todas las demás operaciones que no están dirigidas contra un objetivo militar específico” (CGFM, Manual 3-41, 2009), por ejemplo: un retén militar, un patrullaje de control; un registro o la prestación de servicios de seguridad para un evento; donde se utilizan fundamentalmente el marco establecido por el DIDH.

A su vez, este tipo de operaciones poseen reglas de encuentro diferenciales que orientan a los soldados respecto a los niveles, intensidades y tipos de uso de la fuerza, que se encuentra en la Directiva 17 del 22 de mayo de 2009, porque “establecen las circunstancias en que se puede entablar combate y delimitan así el uso de la fuerza”. (Reglas de encuentro para las FFMM, Directiva 17, 2009). Se clasifican de la siguiente manera de acuerdo a la finalidad que deban cumplir: 1) reglas de enfrentamiento para el combate terrestre que tienen como objetivo entablar combate con grupos armados adversarios; y 2) reglas de uso de la fuerza para la conducción de operaciones terrestres de mantenimiento de la seguridad (Reglas de encuentro para las FFMM, Directiva 17, 2009).

El DIH, también conocido como DICA, se nutre de dos subsistemas normativos. El primero, es el derecho relativo a la conducción de las hostilidades, plasmado en el derecho de La Haya con sus respectivas Convenciones por medio de las cuales se establece una regulación sobre los medios y métodos empleados para desarrollar la guerra, cuyo ración de operación corresponde más a conflicto internacional (Swinarski, 1984). El segundo, es el derecho de Ginebra centrado en la protección de las víctimas de los conflictos tanto internacionales como

nacionales; se nutre de los Convenios de Ginebra⁴, y de los Protocolos Adicionales⁵ a dichos convenios.

Para el caso colombiano, el Protocolo II es el que lo cobija, puesto que hace referencia a la regulación de los conflictos armados de carácter interno intentando trasladar las normas que aplican para los internacionales a este contexto, con una particularidad: el respeto por la soberanía de los Estados nacionales⁶.

En todos estos convenios existe un artículo común, el tercero, que consagra un mínimo de protección de los DD.HH en los conflictos armados internos; entre algunos, está la obligación de aplicar por lo menos algunas disposiciones ante un conflicto que surja, como por ejemplo, tratar con humanidad a la personas que hayan dispuestos las armas o que hayan quedado heridas, detenidas, incluidos los miembros de las Fuerzas Militares, sin distinción de raza, sexo; no atentar contra la vida y la integridad corporal, ni contra la dignidad humana (tratos crueles, humillantes); no condenar sin previo juicio emitido por un tribunal (Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, art. 3); entre otros, que como bien puede observarse, busca establecer unas regulaciones mínimas sobre la protección y defensa de los DD.HH en conflictos armados internos que tanto las Fuerzas Armadas legítimamente constituidas, como los grupos armados adversarios del Estado deben cumplir y llevar a la práctica.

⁴ Las cuatro Convenciones de Ginebra son: Convención I, protección de los heridos y enfermos de los ejércitos en campaña; Convención II, para mejorar la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar; Convención III, relativo al trato de prisioneros de guerra; y Convención IV, relativo a la protección de personas civiles en tiempos de guerra.

⁵ El Protocolo I se refiere a los conflictos armados internacionales y a la libre determinación de los pueblos, y el Protocolo II, se refiere a los conflictos armados no internacionales, es decir internos.

⁶ El artículo 93 de la Constitución Política de Colombia de 1991 incorpora el DIH al bloque de constitucionalidad; mientras el artículo 214 introduce de manera expresa su aplicación en situaciones de excepcionalidad (CGFM, 2009).

Estas y otras regulaciones son la distinción entre personal combatiente y personal no combatiente, la puesta en práctica del principio de humanidad, la necesidad de socorrer a los heridos y desmovilizados, la atención a los enfermos y heridos, el mantenimiento del aparato judicial como el encargado de juzgar a los presuntos delincuentes, entre otros. Es decir que este articulado busca solucionar los problemas de índole humanitaria que emanan los conflictos armados, limitando el derecho de las partes implicadas

En cuanto a la aplicación del DIH en conflictos armados internos, esta decisión debe pasar por cuatro criterios objetivos que determinarán su aplicabilidad. Según la Cruz Roja Colombiana (1998) son: 1) ámbito de aplicación temporal, lo que indica que este se aplicará desde el inicio hasta el final del conflicto; 2) ámbito de aplicación geográfica, lo que quiere decir que este aplica en todo el territorio controlado por el Estado, no solamente en algunas zonas; 3) ámbito de aplicación material, medido por la intensidad del conflicto, nivel de organización de las partes, ataques e incremento del pie de fuerza y armas de cada una de las partes, así como la extensión de las hostilidades; y 4) ámbito de aplicación personal, lo que se traduce en que todas las partes deben acogerse y cumplir lo estipulado por el DIH sin ninguna excepción (pág. 3-10).

Por su parte, la aplicación del DIDH tiene como criterio esencial que éste se emplea en todo momento y lugar en el territorio del Estado, siendo la hoja de ruta para el desarrollo de operaciones militares terrestres de mantenimiento de la seguridad (Reyes, 2016).

El Manual Fundamental del Ejército Derecho Operacional Terrestre MFE 6-27 (2016), señala que “el Ejército Nacional realizará operaciones militares coordinadas con la Policía Nacional, cuando las condiciones determinen que la capacidad de estas es superada y bajo la aplicación de los siguientes principios legalidad, necesidad, proporcionalidad y excepcionalidad” (pág. 9). En cuanto al primer principio, legalidad, consiste en la aplicación de toda la

normatividad referente a los derechos humanos; el segundo principio, necesidad, se refiere a que sea totalmente necesario el apoyo del Ejército Nacional para cumplir la tarea propuesta; el tercer principio, proporcionalidad, que exista igualdad de hombres, medios y armas entre los diferentes grupos armados; y el cuarto principio, excepcionalidad, que la situación y su evaluación así lo amerite (EJC, MFE 6-27, 2016, pág. 10).

La aplicación, adecuación y puesta en práctica de este sistema normativo dentro de la doctrina del Ejército Nacional, se entiende como el cuerpo de conocimiento de enseñanza y se emplea para la conducción de las operaciones en el contexto colombiano. Tiene como finalidad reforzar los principios elementales y fundamentales mediante los cuales deben los miembros de la Institución militar guiar sus acciones en apoyo de los objetivos nacionales.

Como efecto conexo, contribuye a que el soldado colombiano tenga la formación y experiencia necesaria que le permita discernir respecto a qué tipo de marco normativo guiará su accionar y las normas a las cuales debe ceñirse dentro de dicho actuar. Esto disminuye al máximo lo que se conoce dentro del lenguaje militar como el dilema del soldado: ¿cómo sabe un soldado en el terreno cuándo debe operar bajo un paradigma de DIH o bajo uno de DIDH? De igual manera, regula el uso de la fuerza en la medida que se tiene el conocimiento preciso sobre los límites y alcances de su aplicación, sobre lo qué se puede hacer y lo qué no, de qué manera, cuándo, por qué y para qué. (Ver gráfica 1).

Conducción de operaciones bajo el amparo del DIH

El objetivo principal de tener un cuerpo normativo respecto al derecho operacional, particularmente, el Ejército Nacional, radica en la necesidad de establecer “los principios y

marcos normativos jurídicos para hacer uso de las armas del Estado en aras de garantizar el libre ejercicio de los derechos de la población civil”. (EJC, MFE 6-27, 2016, pág. 6). Entre estos derechos sobresale el derecho a la vida, a la integridad personal, a la libre asociación, a la seguridad, a la movilidad por todo el territorio nacional, a la propiedad, entre otros.

Para lograr lo anterior, es imperativo contar con medidas de carácter estratégico y táctico que se deben tener en cuenta en la conducción de las operaciones bajo el amparo del DIH. En dicho contexto, existe un número de principios, establecidos en normas con el fin de garantizar el desarrollo de las operaciones militares que se deben estudiar, planear y ejecutar tanto por el comandante que origina la orden de operación, como por todo el personal que va a ser parte de la misma. Lo anterior, con el fin que la misión encomendada en dicha orden de operaciones sea ejecutada de la mejor manera para garantizar el respeto de los derechos humanos. Entre los principios se destacan los señalados por la Cruz Roja Española (2008):

1) Principio de necesidad: se refiere a que todas las actividades de combate deben estar justificadas por una razón militar; es decir, porque su realización responde a una necesidad militar de disminuir la capacidad operativa y militar de un adversario armado que está infringiendo el orden constitucional.

2) Principio de distinción: en este, las partes en conflicto, tanto las legales como las ilegales, deben respetar en todo momento a las personas civiles, ya que estos no son objetivos militares, como sí son los combatientes. Es así que los ataques militares solamente podrán dirigirse contra combatientes, instalaciones y medios pertenecientes a uno de los dos bandos, lo cual genera ventaja militar y no contra la población civil.

3) Principio de proporcionalidad: se encamina a no causar víctimas ni daños civiles en exceso en relación con el resultado global esperado en términos de la ventaja militar.

4) Principio de humanidad: hace énfasis a que todas las personas, sean civiles o combatientes puestos fuera de combate, deben recibir un trato digno y humano que respete los principios básicos de los DD.HH.

5) Principio de precaución en el ataque: es decir que cualquier operación militar debe realizarse preservando a la población civil, así como los bienes (iglesias, colegios, centros recreativos, etc.), evitar los daños innecesarios e injustificados.

6) Principio de no reciprocidad: concierne a que las normas contenidas en el DIH para regular la intensidad y efectos de la guerra son de obligatorio cumplimiento para todos los actores que participan de las hostilidades, con el propósito de hacer menos dolorosos los efectos que produce la guerra.

Como puede observarse, los anteriores principios giran en torno a la defensa y protección de las personas civiles dentro de un contexto de conflicto, lo cual se traduce en que las únicas personas que deben estar involucradas en las hostilidades o enfrentamientos son los combatientes de los bandos enfrentados. A estos principios, se suman un conjunto de normas para la conducción de las hostilidades, las cuales tienen como objetivo precisar quiénes pueden ser considerados objetivos militares y quiénes no; de qué manera se debe desplegar el ataque para que el mismo no genere daño ni sufrimientos innecesarios; qué tipo de medios y métodos se pueden emplear en el enfrentamiento; y, por último, cuál sería el beneficio, en términos militares, del desarrollo de la operación.

En tal sentido, y bajo los anteriores principios y normas en el marco del DIH, sólo pueden dirigirse ataques militares a personas que sean miembros de las Fuerzas Armadas o de grupos organizados al margen de la ley, o que participen directamente en las hostilidades, nunca contra la población civil. Por tanto, se deben tomar todas las precauciones necesarias y razonables para

no afectar a la población en el desarrollo de dichas operaciones, no obstante, la restricción en los medios y métodos empleados para el desarrollo de las operaciones es de suma relevancia, dado que se busca evitar aquellas que causen dolor y sufrimiento innecesario en el ser humano, por eso la prohibición de algunas armas, entre ellas, las minas antipersonal, muy utilizadas en el contexto del conflicto armado colombiano por las guerrillas.

Los manuales militares como el de Estados Unidos señalan que puede haber otros miembros no combatientes de las fuerzas armadas aparte del personal sanitario y religioso; por ejemplo en de la Marina, al respecto afirma que “además del personal sanitario y religioso, el personal de protección civil y los miembros de las fuerzas armadas que hayan adquirido el estatuto del servicio de protección civil no son combatientes”. (Henckaerts & Doswald-Beck, 2007, pág. 15). Otro ejemplo, el manual militar de Alemania explica que:

Los combatientes son personas que pueden tomar directamente parte en las hostilidades, es decir, participar en una función indispensable para el uso de un arma o sistema de armas, y específica, por consiguiente, que las personas que son miembros de las fuerzas armadas pero no tienen ninguna misión de combate, como jueces, funcionarios públicos y obreros, no son combatientes. (Henckaerts & Doswald-Beck, 2007, pág. 15).

En consecuencia, cumplir con estas normas, el Ejército Nacional ha establecido que en todas las ordenes de operaciones se debe indicar el tipo de armamento a ser utilizado, así como los métodos y el tipo de agrupación militar autorizada, según el ambiente operacional y el uso de la fuerza a aplicar (CGFM, Manual 3-41, 2009, pág. 56). En este sentido, dentro de la operacionalización de estas normas un elemento central a desarrollar es la clarificación e identificación de qué o quiénes son objetivos militares. Según el DIH, los objetivos militares son aquellos bienes y personas que, por su naturaleza -¿qué es? y -¿quién es?-, ubicación -¿dónde

está?-, finalidad -¿para qué puede servir?- o utilización -¿para qué sirve?- contribuyan eficazmente a la acción militar y cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrezcan, en las circunstancias del caso, una clara ventaja militar (CGFM, Manual 3-41, 2009, pág. 56).

El poder racionalizar estas preguntas y darles respuesta desde un enfoque de los derechos permite al Ejército Nacional desplegar acciones contundentes y respetuosas frente a la población civil. De allí, que una obligación que debe quedar plasmada dentro de toda orden de operaciones o misión táctica sea la de describir con información de inteligencia “por qué la destrucción o neutralización del objetivo supone una ventaja militar concreta y directa prevista sobre el enemigo; y cuál es el efecto que se pretende conseguir sobre éste” (CGFM, Manual 3-41, 2009, pág. 58).

En ese orden de ideas, se puede afirmar que los miembros del Ejército Nacional disponen de un material normativo que determina el marco jurídico en el cual se desarrollan las operaciones militares, denominado derecho operacional, que es de obligatorio cumplimiento su lectura, análisis, interpretación y aplicación, lo cual representa indudablemente un avance con respecto a las disposiciones universales.

Inminente importancia de los cuerpos militares en la supervivencia de los Estados

Con la paz de Westfalia, nace un nuevo sistema de interacción internacional, basado en la soberanía de los Estados. Uno de los principales aportes obtenidos como resultado de la guerra de los treinta años, lo constituye el reconocimiento de la soberanía de los Estados, lo que sumado a la lección aprendida frente a la importancia de los ejércitos pertenecientes a los Estados, resultó

en la consolidación de los cuerpos armados de orden nacional, consecuencia del “triumfo gradual de la soberanía, del gobierno nacional, del centralismo, del nacionalismo y de la seguridad de cada Estado -en oposición a los denominados intereses universalistas de la iglesia católica y del Imperio de los Habsburgo-”. (Guedes de Oliveira & Dominguez Ávila, 2013, pág. 16).

Este esquema de pensamiento basado en la soberanía determinó la asunción de cuerpos armados especializados de carácter nacional, a quienes les fue encargada la misión de brindar seguridad y defender los límites territoriales de los Estados, como mecanismo para la construcción de una paz cooperativa continental, que se convertiría en el principal activo de los Estados post-westfalianos.

Esta nueva dimensión de las dinámicas estatales solo podría ser plenamente garantizada por estructuras armadas y organizadas al servicio los Estados, situación que haría entrar en desuso el empleo de cuerpos mercenarios y en consecuencia la irrelevancia latente de instituciones como la *condotta*⁷, lo que obligó a que los otrora *condottieri*⁸, tuvieran que asumir nuevas funciones ante el inminente riesgo de desaparición de sus oficios, llevándolos a ofrecer sus servicios para entrenar los nuevos cuerpos de defensa nacionales en los Estados europeos (Núñez, 2017, pág. 17).

En el caso colombiano, los levantamientos que siguieron al grito de independencia, no están dentro del marco legítimo del accionar de los cuerpos de defensa estatal tradicional, pues las pretensiones eran precisamente opuestas a la protección de la estructura gubernamental, pero

⁷ Conducta o comportamiento.

⁸ El término *condottiero* proviene de *condotta*, que no significa otra cosa que contrato. Así pues, un *condottiero* era un contratista, eufemismo lo suficientemente ambiguo como para tapar su verdadero significado: mercenario. Sin embargo, los *condottieri* no eran los típicos mercenarios al uso que suele aparecer en el imaginario popular cuando se menciona esa palabra. No era el típico sujeto mal encarado y harapiento que se suele pensar, sino miembros de la hidalguía o incluso la nobleza italiana de la época. Eran verdaderos profesionales de la guerra sin más ideología o patria que el puñetero dinero, y que igual servían a una ciudad que, al cabo del tiempo, se ponía al servicio del noble que quería apoderarse de la misma (Del castillo, 2013).

cambian al originarse el rol que ostentarían posteriormente el Ejército Nacional (Núñez, 2017, pág. 22).

En consecuencia, sólo hasta el siglo XIX puede hablarse de un cuerpo armado en cumplimiento de funciones tradicionales, esto es, en defensa territorial frente a las amenazas externas, aun cuando esta naturaleza no se haya podido desarrollar sino interrumpidamente, como consecuencia del surgimiento de organizaciones subversivas al margen de la ley, evento que cambió indiscutiblemente el carácter que debió desarrollar las Fuerzas Militares.

Asistencia de los cuerpos militares en tareas de orden interno

La violencia ocurrida en los años 70 y 80 del siglo pasado marcó un hito de dictaduras en la historia de América Latina, lo que generó que se hicieran poco visibles los hechos delictuales. Esta situación cambió en la década de los 90 cuando se hizo evidente el aumento de la criminalidad y el temor de la ciudadanía por las instauraciones de pandillas o grupos criminales vinculadas con el delito callejero en un primer momento y luego al tráfico de drogas, lo cual se constituyó como un fenómeno y preocupación de los Estados (Bailey & Dammert, 2005, pág. 132).

Así, que ese aumento de criminalidad colocó a la región en el segundo lugar entre las más violentas del mundo a mediados de los años noventa, junto a países que presentan tasas de homicidios que triplican el promedio mundial, entre ellos, Colombia y El Salvador (Bailey & Dammert, 2005, pág. 135). En ese escenario, se ha generado que en algunos países la Policía presente escasos resultados y tengan que pedir respaldo a sus Fuerzas Militares, es decir, que

estas situaciones han permitido una mirada pública y política hacia las fuerzas armadas y el posible rol que pueden jugar en estas iniciativas (Bailey & Dammert, 2005, pág. 136).

De hecho, el proceso de incorporación de las Fuerzas Militares al restablecimiento y mantenimiento del orden interno no es excepción en América Latina, sino por el contrario, reflejan un progresivo proceso. Por ejemplo, en el año 2.004, en Brasil se llevó a cabo una ofensiva antibandas en Río de Janeiro, la cual contó con la participación de efectivos de policía y militares, quienes realizaron intervenciones en diversas favelas de ese país, con el fin de recuperar armas robadas de arsenales militares (Bailey & Dammert, 2005, pág. 147).

En el mismo año, el presidente de Paraguay anunció un programa de seguridad que cambiaría la constitución para permitir que los militares participen en el rol interno (Bailey & Dammert, 2005, pág. 147).

En Chile, la intervención militar en asuntos policivos se llevaba a cabo con el Escuadrón de Carabineros del Ejército, apoyaba esporádicamente a la policía de Santiago de Chile, luego con la creación de la Policía de Ferrocarriles, en cuyos estatutos de fundación se expresó su naturaleza eminentemente militar: “Cuerpo de Gendarme de las Colonias”, conformado por exoficiales y exsuboficiales del Ejército, desarticulado por su actuar violento. Este mismo ejército en 1902 a semejanza de otros que cumplían funciones de policía como el ejército español, destino un escuadrón de gendarmes para combatir a los bandoleros, el cual con el transcurso del tiempo tuvo cobertura en todo el país, le asignaron funciones como velar por la seguridad pública y mantener el orden y observancia de las leyes (Jiménez & Turizo, 2011, pág. 117).

En Jamaica, a “mediados de mayo del 2.005 se introdujo el debate sobre la conformación de una única entidad a cargo de la seguridad que incluya ambas fuerzas (ejército y policías),

estableciendo por ende un debate sobre la fusión de ambas instituciones”. (Bailey & Dammert, 2005, pág. 147).

Es decir, que esta intervención mixta (Fuerzas Militares y la Policía Nacional) no es sólo de los últimos años, se ha venido dando desde comienzos del siglo XX en las que “desempeñan en la práctica funciones que constitucionalmente le han sido asignadas a sólo una de ellas, por lo que se presenta duplicidad o yuxtaposición de funciones (...), y confusión entre la naturaleza jurídica de cada una de las fuerzas”. (Jiménez & Turizo, 2011, pág. 114).

En Colombia el fenómeno de la militarización de la Policía Nacional se refleja en el desarrollo de funciones en el área rural, en el armamento que emplea, en la estructura piramidal y en la jerarquía caracterizada en los grados, semejante a la de los militares. Por su parte, la policización de las Fuerzas Armadas se evidencia en el control del tránsito en zonas urbanas, en los puestos de control en carreteras, en el registro a ciudadanos (requisas) y en la presencia de unidades militares en las ciudades. Dicho fenómeno tiene su origen en las exigencias del conflicto armado interno (...) que ha producido una alteración del orden público interno de tal magnitud, que la Policía no puede manejarlo con los enfoques e instrumentos tradicionales de un cuerpo policial pensado para tiempos de paz; asimismo, la presencia de delincuencia organizada, narcotráfico y paramilitarismo contribuye al fenómeno. (Jiménez & Turizo, 2011, pág. 125).

Es así, que la división misional y funcional establecida en la Constitución de 1991 entre Fuerzas Militares, particularmente, el Ejército y Policía Nacional no se cumple debido al conflicto armado interno y a los requerimientos y realidades del orden público y de la nueva concepción de seguridad pública, que marca un viraje misional de las Fuerzas Militares hacia el espectro interno del país desde hace décadas, lo cual requiere de un blindaje jurídico que le dé

luz a las complejas confrontaciones que tiene que asumir para combatir la capacidad criminal y violenta que sigue presente en el país.

La evidencia recolectada permite señalar de manera general, que se ha venido dando un doble proceso de las Fuerzas Militares y de la Policía en algunos países, unos con mayor intensidad otros con menor.

Por un lado, el proceso según el cual el cuerpo de policía ha venido adquiriendo ciertos rasgos que lo alejan de su naturaleza civil para aproximarlos a una institución de carácter militar; de otro lado, el proceso por el cual las Fuerzas Militares y en especial el Ejército, aun manteniendo su naturaleza militar, se aproximan al cumplimiento de funciones y tareas propias de la Policía. Al primer fenómeno se le denomina “Militarización de la Policía” y comprende temas que van desde la organización de la institución hasta las formas de operación y uso de armamento por parte de los miembros de la policía. Al segundo fenómeno se le ha denominado “Policización de las fuerzas militares”, comprende aspectos referidos al cumplimiento de funciones de control y restablecimiento del orden público interno por parte del Ejército en contacto muy directo con la población civil, misiones reservadas en principio a la institución policial según la teoría constitucional y el derecho político, el cual considera funciones separadas para los ejércitos y para los cuerpos de policía o guardias civiles. (Jiménez & Turizo, 2011, pág. 113).

Frente a esta situación, la Guía de Planeamiento Estratégico 2011-2014 del Ministerio de Defensa Nacional, expresa que el escenario colombiano se caracteriza por una guerra de desgaste, una cadena productiva y comercializadora de narcóticos, junto con la evasión de

combates, por lo que hace compleja combatir su capacidad criminal y violenta (Guía de Planeamiento Estratégico 2011-2014 (en adelante: GPE), 2011, pág. 15).

En este sentido, los llamados grupos al margen de la ley intensificaron el desarrollo de acciones típicas de la guerra de guerrillas, explotación de recursos naturales y han realizado alianzas con organizaciones narcotraficantes, fortaleciendo su estructura de milicias y redes de apoyo, usando a la población civil para ocultar su accionar delictivo y terrorista (GPE 2011-2014, 2011, pág. 16).

También hacen parte del escenario actual los denominados GAO y GDO -antes bandas criminales- con un alto poder corrupto y armado, cuyo objetivo primario es el control del narcotráfico que delinquen en áreas rural y urbana, proliferando delitos como el microtráfico de drogas, la microextorción, la minería ilegal y la explotación ilegal de recursos naturales en general (GPE 2011-2014, 2011, pág. 16).

Así que, al hacer una retrospectiva de la normatividad que ha promulgado el gobierno para tales fines, se encuentra, que el Decreto 1355 de 1970 dicta las normas a la Policía Nacional, modificado por el Decreto 522 de 1971, que establece que la misión y competencia policial es la de proteger a los habitantes del territorio colombiano en su libertad y en los derechos que de ésta se derivan y la conservación del orden público interno (Art. 2). Además que el orden público que protege la Policía resulta de la prevención y la eliminación de las perturbaciones de la seguridad, de la tranquilidad, de la salubridad y la moralidad pública. No obstante, regula la figura de la asistencia militar, dado que es la figura jurídica relevante en el presente estudio, la cual consiste que “cuando la policía no fuere suficiente para contener grave desorden, procede la solicitud de asistencia a las Fuerzas Militares” (Art.86).

Siguiendo con el Decreto 522 de 1971, “los Gobernadores, el Alcalde de Bogotá, los Intendentes y los Comisarios Especiales podrán requerir el auxilio de las Fuerzas Militares cuando las circunstancias de orden público lo exijan” (Art. 87). De igual manera, el Presidente de la República podrá ordenar cuando lo considere necesario que los cuerpos militares colaboren con la policía para dejar cumplida tarea de orden público interno (Art. 87). No obstante, esta solicitud procede además, en caso de grave desorden público, catástrofe o calamidad pública. En ningún caso, el Jefe Militar “podrá rehusarse o retardar el apoyo pedido por autoridad competente y su acción se limitará a colaborar para poner fin al desorden que motivó el requerimiento, salvo instrucciones especiales de Gobierno” (Art. 90).

En el mismo sentido, es importante resaltar que este Decreto 522 de 1971 es coherente con las disposiciones establecidas en los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley, pues establece que:

Cuando los militares, intervengan en la disolución de motines, ajustarán sus procedimientos a los reglamentos respectivos. En lo posible se abstendrán de hacer uso de las armas, a menos que se trate de defenderse o defender a otros de una violencia actual e injusta contra sus personas o sus bienes, o cuando no haya modo diferente de restablecer la seguridad pública. [Asimismo, ordena que] el Gobierno Nacional dispondrá que en las academias militares y en los cuerpos de tropas se dé instrucción sobre las relaciones con la policía y sobre los principios y los procedimientos de la asistencia militar (1990, Art. 93).

Además, estos principios señalan que la asistencia militar será siempre de carácter temporal, y si se presenta discrepancia sobre su duración, le corresponde definir el tema al gobierno. Por último, indica que “aún sin requerimiento formal, el militar debe apoyo a la policía

en caso de captura, de auxilio a las personas y para impedir la comisión de delito” (1990, Art. 95). Sin embargo, llaman la atención en el desarrollo de estas operaciones militares los GAO y GDO, por la interpretación judicial que podrían realizar algunos operadores de justicia, en casos contra personal militar derivados del desarrollo de las operaciones militares en el marco de los derechos humanos, y la protección de algunas zonas donde se encuentra personal o colectividades con medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Lucha de las Fuerzas Militares contra las anteriormente denominadas Bacrim, hoy GOA y GDO

La lucha contra las Bacrim por parte de las Fuerzas Militares se fundamenta en la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (2006-2010) y Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (2011), como directrices generales del gobierno nacional. Sumado a las Directiva Permanente (en adelante: DP.) 208 del 2008 del CGFM; DP. 216 de CGFM; Decreto del Ministerio del Interior y de Justicia No. 2374 de 2010; DP. Ministerio de Defensa No. 14 de 2011; DP. 015 de 2016; y DP. 016 de 2016, que establecen parámetros más detallados sobre esta lucha. Se especifican a continuación:

Directiva Permanente del CGFM No. 208 de 2008: trata del fortalecimiento de las políticas del Comando General de las Fuerzas Militares en materia de respeto, garantía y protección de los derechos humanos y aplicación del derecho internacional humanitario en el marco de operaciones militares a nivel táctico, operacional y estratégico. Referente a la lucha en contra de las Bacrim, los aspectos que se consideran más relevantes son: La Policía Nacional tiene la primacía en la lucha contra las Bacrim, pero puede solicitar apoyo de las Fuerzas

Militares conforme un procedimiento establecido en la misma Directiva. Se conformará un grupo asesor con el objetivo de asesorar al Comando General de las Fuerzas Militares frente a las solicitudes de apoyo militar que pueda hacer la Policía Nacional.

Este grupo determinará las Bacrim que serán objeto de apoyo a la Policía Nacional y autorizará el nivel de uso de la Fuerza con respecto a tales solicitudes, de acuerdo a una matriz sobre el nivel de organización y hostilidad. Dicho grupo se reunirá por solicitud del Director General de la Policía Nacional cuando se presenten amenazas que rebasen la capacidad operativa de la misma. La Jefatura de Inteligencia y Contrainteligencia Conjunta debe alimentar permanentemente la matriz de nivel de hostilidad y organización de las agrupaciones ilegales.

En todo caso, en las circunstancias en que las Fuerzas Militares en el desarrollo de sus operaciones tengan contacto con grupos de Bacrim, los cuales no han sido identificados como objeto de operaciones militares en apoyo a la Policía Nacional, el uso de la Fuerza letal siempre se hará en legítima defensa (Colombia, Comando General de las Fuerzas Militares (en adelante: CGFM). DP. 208, 2008).

Directiva Permanente del CGFM No. 216 de 2009: esta directiva tenía como misión impartir instrucciones para la conducción de operaciones para combatir las Bacrim en apoyo a la Policía Nacional. Los aspectos más relevantes son: complementa las órdenes impartidas en la DP del CFM No. 208 de 2008, e imparte instrucciones a los Comandantes de Fuerza y Comandos Conjuntos, con el fin de aclarar los procedimientos para combatir estos grupos en apoyo a la Policía Nacional.

Menciona además, que algunos de estos grupos han alcanzado un nivel de organización y hostilidad tal que además de afectar los derechos de los ciudadanos, representan una amenaza para la integridad territorial y el orden constitucional, lo que hace necesario recurrir al uso de la

fuerza militar para combatirlos. Este uso de la fuerza puede enmarcarse tanto en la normatividad de los derechos humanos como el derecho internacional humanitario, según sea el caso y atendiendo a los estándares internacionales y nacionales que determinan su aplicación (CGFM, DP. No. 216, 2009).

Decreto No. 2374 de 2010 del Ministerio del Interior y de Justicia: por el cual se crea la Comisión Interinstitucional contra las Bandas y Redes Criminales, y se dictan otras disposiciones, entre ellas, menciona las Bacrim identificadas por la Fuerza Pública como son Los Rastrojos, Los Paisas, Urabá o Urabeños, Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista Colombiano (Erpac), Renacer y Los Machos. Determina que estos grupos surgieron desde el año 2.006 y se caracterizan por ser organizaciones de carácter multidelictivo, independientes unas de otras, carentes de cualquier tipo de ideología, desplegándose hacia zonas donde convergen las fases de la cadena del narcotráfico, llegando incluso a consolidar alianzas con grupos terroristas (Farc y Eln) y con organizaciones delincuenciales con propósitos criminales.

Afirma también, que las Bacrim contextualizan dos modalidades criminales dentro de su comportamiento armado y delictivo, el primero, componente estructural: presencia en zonas rurales, poseen armas de guerra y evidencian una jerarquía buscando capacidad para custodiar, explotar y disputar zonas estratégicas del narcotráfico y otras modalidades delictivas. El segundo, las redes criminales: las cuales, si bien no hacen parte del componente estructural, sí se identifican como miembros de la Bacrim a la que sirven, así simultáneamente pertenezcan a otros grupos delincuenciales, como los denominados combos y oficinas de cobro (Colombia, Ministerio del Interior (en adelante: MI), 2010, No.2374).

Además, este decreto indica que las medidas actuales no son suficientes, por lo que “es indispensable contar con esquemas móviles interinstitucionales, con competencia funcional y

territorial en todo la República, que garanticen la coordinación de acciones para la seguridad y la accesibilidad, que permitan una pronta y cumplida administración de justicia”. (MI., Decreto No. 2374, 2010). Establece que el Comando General de las Fuerzas Militares dispondrá un mecanismo interno, para que a solicitud de la Policía Nacional, se autorice el uso de la fuerza militar contra las Bacrim cuando su nivel de hostilidad y organización así lo amerite. En todo caso, los Comandantes Militares y de Policía en la respectiva jurisdicción, deberán coordinar el tipo de apoyo (MI., Decreto No. 2374, 2010).

Directiva del Ministerio de Defensa No. 14 de 2011: imparte instrucciones para garantizar la implementación de la estrategia nacional de lucha contra las Bacrim de conformidad con el Consejo de Seguridad Nacional. Los aspectos que se resaltan de esta Directiva son los siguientes: no menciona como antecedentes las DP No. 208 y 216, sino las directrices emitidas por el mencionado Consejo llevado a cabo el 07 de febrero de 2011. Este Consejo determinó que las Bacrim son grupos de crimen organizado lo que excluye su caracterización como Grupo Armado Organizado al Margen de la Ley en los términos de la Ley 418 de 1997.

En el mismo sentido, ordena que deban ser enfrentadas en el marco de derechos humanos (tarjeta azul), y que tanto la Policía Nacional como las Fuerzas Militares tienen la obligación constitucional de desarticularlas. Establece un trabajo coordinado y articulado entre las Fuerzas Militares, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación y Consejo Superior de la Judicatura. Ordena capacitación a la Fuerza Pública, en especial de las Fuerzas Militares en reglas del uso de la fuerza en operaciones para el mantenimiento de la seguridad (Colombia, Ministerio de Defensa Nacional (en adelante MDN), DP., No. 14, 2011).

En ese orden de ideas, se puede señalar que no ha existido unanimidad en la definición de qué son las Bacrim en Colombia y el modo de combatirlas. Estos grupos han pasado de ser competencia en primera medida de la Policía Nacional con apoyo de las Fuerzas Militares, esto último, en caso de ser requerido y de acuerdo al nivel de hostilidad y organización, en cuyo caso se podrían aplicar las reglas del DIH; hasta llegar a la conclusión de que estas organizaciones son únicamente delictivas y la obligación de desarticularlas les corresponde de manera conjunta a la Policía Nacional y Fuerzas Militares, haciéndolo dentro del marco de los DD.HH.

La estrategia consignada en la Directiva 014 de 2011, sitúa a las Fuerzas Militares en un escenario muy complejo, ya que los pone a operar en un rol que no es el principal, con medios no apropiados para esta clase de operaciones, sin tener en cuenta el nivel de hostilidad y organización de las Bacrim, lo cual puede restarle percepción de efectividad a las Fuerzas Militares y exponer a riesgos en la integridad personal y jurídica a sus miembros.

Directiva Permanente No. 015 de 2016 del Ministerio de Defensa Nacional: por la cual se expide los lineamientos para caracterizar y enfrentar a los grupos armados organizados (GAO). Esta directiva deroga la 014 de 2011. El alcance de la DP. 015 es:

Proteger a la población y garantizar la vigencia de la Constitución y la Ley, la presente Directiva establece el procedimiento para determinar la caracterización de Grupos Armados Organizados (GAO), y en consecuencia decidir según su denominación, el marco jurídico aplicable a la hora de utilizar la fuerza. En este sentido, y conforme a las competencias legales y constitucionales, la Fuerza Pública enfrentará de manera autónoma o coordinadamente a los Grupos Armados Organizados (GAO). Por su parte, la Policía Nacional enfrentará a los grupos de delincuencia de manera individual, salvo cuando ésta o la autoridad civil competente soliciten a las Fuerzas Militares asistencia

militar. La Policía Nacional será la responsable de coordinar y realizar las labores investigativas y operacionales contra los grupos delictivos organizados (MDN, DP., No.15, 2016).

Así, que esta DP. 015 de 2011 está enmarcada en los Convenios de Ginebra, Protocolo II adicional a estos convenios, Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Constitución Política de Colombia, Convención de Naciones Unidas, Política de Defensa y Seguridad para Todos por un Nuevo País 2015- 2018, leyes, decretos, resoluciones, directivas, sentencias de la Corte Constitucional, entre otros, todo esto con el fin de combatir la delincuencia y la delincuencia organizada transnacional que amenaza la seguridad, actuando de cara a la evolución de las anteriormente denominadas Bacrim, que a partir de esta directiva pasan a denominarse así: unos, grupos armados organizados (GAO) y los otros, grupos delincuenciales organizados (GDO). -Esto aclara la terminología que se ha venido empleando en el desarrollo de este trabajo-

En ese contexto, se entiende por GAO: “los que bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte del territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas”. (MDN, DP., 015, 2016). Para identificar esta clase de grupo se tendrá en cuenta:

- a. Que use la violencia armada contra la Fuerza Pública u otras instituciones del Estado, la población civil, bienes civiles o contra otros grupos armados.
- b. Que tenga la capacidad de generar un nivel de violencia armada 3 que supere la de los disturbios y tensiones internas.
- c. Que tenga una organización 4 y un mando que ejerce liderazgo o dirección sobre sus miembros, que le permitan usar la violencia contra la población civil, bienes civiles o la Fuerza Pública, en áreas del territorio nacional. (MDN, DP., 015, 2016).

En la identificación de estos grupos se tendrá en cuenta que:

De conformidad con el derecho internacional humanitario, la finalidad o el móvil con que actúe un grupo no serán relevantes para la aplicación del uso letal de la fuerza en el marco del DIH. Asimismo la aplicación del DIH no surte efectos en el estatus jurídico ni político de quienes intervienen en las hostilidades. (MDN, DP., 015, 2016).

Respecto a los GDO se entenderán como:

Un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la Convención de Palermo 7, con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material. Los delitos cometidos por estos grupos no necesariamente tendrán que ser de carácter transnacional sino que abarcarán también aquellos delitos que se encuentren tipificados en el Código Penal colombiano. (MDN, DP., 015, 2016).

Directiva Permanente No. 016 de 2016 del Ministerio de Defensa Nacional: por la cual se reglamenta el funcionamiento de los mecanismos de coordinación y decisión enunciados por la DP. 015 de 22 de abril de 2016, que es la que expide los lineamientos para caracterizar y enfrentar a los GAO. Además, la DP. 016 de 2016 establece las formas de coordinación entre las instancias creadas por la DP. 15 de 2016 y las creadas con anterioridad.

El objetivo está determinado en que:

El Centro Integrado de Inteligencia contra los Grupos Delictivos Organizados y Grupos Armados Organizados (...) tendrá como objeto recibir, integrar y evaluar la información que se relaciona con el accionar de los grupos delictivos organizados que de acuerdo con información entregada por la Policía Nacional y organismos de inteligencia de todo el territorio nacional, puedan cumplir con los criterios objetivos para ser considerados como

GAO. Este (...) será la instancia técnica para determinar la caracterización de estos grupos. (MDN, DP., 016, 2016).

Ese centro estará conformado por miembros de las tres Fuerzas: Ejército, Armada y Fuerza Área. Entre sus funciones esta: caracterizar a los grupos delictivos organizados (estructuras, conformación, actividades ilícitas, zonas, nivel de hostilidades, entre otros) para ser considerados como GAO; aportar información que sirva para orientar las actividades operacionales y apoyar las investigaciones judiciales en contra dichas estructuras; suministrar la información de caracterización a la Junta de Inteligencia Conjunta; realizar verificación, recolección de información, definición de estadísticas, etc.; articular los esfuerzos de inteligencia de los organismos del Estado; atender los requerimientos que realice la Fiscalía General de la Nación; unificar la información; realizar un inventario y construir la línea base de los GAO; elaborar informes bimestrales sobre las actividades desarrolladas, las dificultades y retos, entre otros (MDN, DP., 016, 2016).

No obstante, determina que deben tener un puesto de mando unificado (PDU), que regirá tanto a nivel central como regional, con el fin de que coordine el cumplimiento y desarrollo de las operaciones militares en contra de los GAO que se rigen bajo el DIH, y cuando se requiera la presencia militar para enfrentar los GDO, las Fuerzas Militares actuarán en el marco del DIDH (MDN, DP., 016, 2016).

Considerando el decreto y las directivas ministeriales expuestas, se evidencian vacíos en estos documentos, pues ninguno establece ni determina los lineamientos claros de cómo y bajo qué instrumentos internacionales deberá el Ejército Nacional realizar las operaciones en apoyo la Policía Nacional para combatir a los GAO y GDO y no verse involucrado en problemas judiciales.

De hecho, estas decisiones de comprometer a las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado y en el ejercicio efectivo del control territorial, son al más alto nivel de conducción política, por tanto se insiste que debe llevarse a cabo en el menor tiempo posible.

Habida cuenta, el aparato militar colombiano se orienta a enfrentar amenazas asumiendo un papel preponderante e incluyendo funciones y misiones de naturaleza policial, bajo una ausencia legislativa que los proteja.

Cuerpo policial de estatus militar, ejemplos para Colombia

En los siglos XVIII y XIX nacen las gendarmerías en Europa, cuando aún no existían las policías civiles modernas. De esta manera, los gobiernos empleaban soldados -no de policías- para proveer seguridad en las regiones apartadas.

Se trataba entonces de fuerzas policiales conformadas por soldados, típicamente montadas a caballo, y asignadas a regiones de colonización o de frontera como expresión soberana del Estado central, para que esta segunda fuerza armada ayudara a controlar el territorio al mismo tiempo que combatía el crimen. (Ruiz, 2011).

Así, surgió la Gendarmería Francesa, como un cuerpo policial de estatus militar en 1798, en ese entonces se denominada *Maréchaussée Royale*, nombre que cambia con la revolución francesa (González, 2015). Tras ella, surgen la Gendarmería Real Montada del Canadá, los Carabinieri italianos, los Rurales mexicanos, la Gendarmería Argentina, la Guardia Civil española, para citar algunos ejemplos. Incluso en guerras como las de Indochina, Argelia o las Malvinas, las gendarmerías se usaron por su doble carácter policial y militar (Ruiz, 2011).

La gendarmería (...) [francesa] es una de las instituciones más antiguas que existen y es la heredera del Cuerpo Militar de Caballería de Francia, fuerza militar que, durante siglos, fue el único cuerpo que ejercía en Francia las funciones de la policía. La gendarmería nacional es una fuerza de policía con estatuto militar subordinada al Ministerio de Defensa para las misiones militares y bajo la tutela del Ministro del Interior para las misiones de policía. Los gendarmes se encargan normalmente del mantenimiento del orden en las zonas rurales y las zonas llamadas “peri urbanas”. La gendarmería debe estar al servicio de los ciudadanos e intervenir en todas las situaciones que ameriten su presencia dentro de la sociedad. Es la garante del respeto de las libertades y principios democráticos. El cuerpo de la gendarmería comprende tanto militares (oficiales, suboficiales y voluntarios) como civiles (funcionarios y obreros de Estado). (Gendarmería Nacional Francesa, 2008, pág. 5).

En general, la Gendarmería en el mundo “en su mayoría son policías con instituciones militares, allegadas a la población y que buscan proteger sus bienes de la delincuencia; también apoyan en el combate contra el crimen organizado” (Las Gendarmería en el mundo, 2017).

Por ejemplo, la Gendarmería Real Policía Montada de Canadá combate el crimen organizado, el fraude, la falsificación, el terrorismo y la seguridad nacional. La Gendarmería de Argentina busca garantizar la seguridad de los colonos y pobladores de regiones apartadas. La Gendarmería los Caballeros de Chile realiza patrullajes y atiende emergencias; también ayudan a combatir el narcotráfico y la delincuencia organizada. La Gendarmería la Guardia Civil Española busca garantizar la protección de los ciudadanos frente a los actos delictivos que amenazan. La Gendarmería francesa busca la protección de la propiedad, cubre emergencias, investiga y combate la delincuencia organizada. La Gendarmería Carabineros de Italia auxilia zonas

afectadas por los desastres naturales y combate el crimen organizado. La Gendarmería Nacional de México protege la seguridad y fuentes de trabajo productivas que se encuentran en riesgo de amenazas de la delincuencia organizada (Las Gendarmerías en el mundo, 2017).

Es así, que la misión de la Gendarmerías es garantizar diversas misiones tales como: administrativas entre las que se destacan el mantenimiento del orden, la asistencia y el socorro, la circulación en carreteras y la policía administrativa; misiones judiciales cuyo objetivo consiste en la búsqueda de autores de infracciones a la ley penal; misiones de carácter militar como las misiones militares en el extranjero. No obstante, se trata de fuerzas que trabaja en misiones preventivas como ir a las escuelas a hablar con los niños sobre seguridad vial o el buen uso de internet, o a capacitar sobre los problemas de adicciones a drogas y alcohol; lecciones que aprenden en sus propios centros de formación, escuelas de oficiales y gendarmes en todo el país (González, 2015).

La nueva doctrina Damasco y las operaciones militares

El Centro de Doctrina del Ejército Nacional (en adelante: CEDOE), fue activado mediante la Disposición 004 del 26 de febrero de 2016 con la misión de liderar, reglamentar y coordinar la evaluación, el planeamiento, el desarrollo y la difusión de la doctrina y otras publicaciones militares del Ejército. Fue precisamente este Centro el que desarrollo la Doctrina Damasco, concebida como el despertar de la doctrina futura del Ejército Nacional de Colombia, así lo ha señalado el General Alberto José Mejía Ferrero, actual Comandante del Ejército.

Así, que la Doctrina Damasco se ha construido en la base de un nuevo comienzo para las Fuerzas; son el principio de la transformación y evolución con lo que se logrará “la

interoperabilidad, modernización con estándares internacionales que apuntan a solventar los retos actuales y garantizarán lo mejor de lo mejor en materia de seguridad y defensa” (Colombia, Escuela Militar de Cadetes, 2016), todo ello, buscando una nueva cultura, tras más de cinco décadas de operaciones sostenidas frente a las amenazas híbridas que requieren un cambio dado el momento trascendental que vive el país, con el fin de transformarse y ponerse a la altura de los retos que exige el país.

En ese contexto, la Doctrina Damasco orienta al Ejército Nacional a “revolucionar las necesidades de aprendizaje y sostener la fuerza dinámica y expectante frente a los requerimientos en seguridad y defensa que demanda Colombia”. (Bienvenidos al mundo DAMASCO, bienvenidos a la doctrina del Ejército del Futuro: General Alberto José Mejía Ferrero, 2016). De “todos los actores de la guerra (...), no hay ninguno que haya evolucionado tanto y tan positivamente como (...) el Ejército colombiano en particular” (Con nueva doctrina, Ejército se enfocará en servicio a ciudadanía, 2016), esto, “precisamente porque la paz se ha construido sobre el éxito de las tropas”. (Con nueva doctrina, Ejército se enfocará en servicio a ciudadanía, 2016).

La doctrina Damasco “busca, a pesar del postconflicto, conservar la esencia del cuerpo armado y la fuerte presencia militar en el país como en los tiempos de guerra”. (Análisis sobre Colombia/Damasco: doctrina de guerra, s.f.). Así, que esta nueva hoja de ruta define lo que será el Ejército Nacional para la paz y con la que se logrará:

Una institución más educada y preparada para las disidencias que surjan de este proceso [de paz], el ataque frontal a quienes no se acojan a la negociación, la lucha por convicción contra las bandas criminales y la criminalidad en general, el crimen transnacional y las

amenazas de otro orden que se puedan presentar. (Este sería el Ejército colombiano para la paz, 2015).

Sin embargo, esta nueva doctrina tiene un vacío respecto a las operaciones que tendrá que realizar el Ejército Nacional en apoyo a la Policía Nacional para combatir a los GAO y GDO, pues ningún manual establece como se realizarán, dado que deben hacerse bajo la aplicación de los DD.HH y no del DIH.

Guías que pueden servir como estrategias

Desde la lógica razonable que recoge el contenido de propuestas, entre ellas, la forma de operar del Ejército Nacional en contextos del crimen organizado, requiere un criterio de guías que exprese blindaje para que puedan confrontar e intervenir en un marco adecuado de derechos humanos que den seguridad jurídica.

Se trata entonces, de una participación directa de las Fuerzas Armadas en el combate contra objetivos de los GAO y GDO, que conlleva a la determinación clara que recaerá en normativas que garanticen su accionar por parte del Estado. Por eso, esta situación impone un marco de excepción que deberá darse, por tanto se reseñan a continuación algunas estrategias:

1) Reforma constitucional o modificación al artículo 217, que permita a los militares participar en el rol interno, como lo hizo Paraguay en el 2004, a la luz de nuevos requerimientos y realidades.

2) Conformación de una única unidad, es decir, una especie de comandos especiales que incluya ambas fuerzas (militares-policías). Esto significa una fusión de parte de ambas instituciones con directrices específicas y blindadas para que puedan actuar ofensivamente en

contra de los centros de gravedad de los grupos ya mencionados, como lo hizo Jamaica en el 2005.

3) Conformación de una unidad preventiva mixta dedicada a mantener el orden interno mediante convenios celebrados, donde los militares se vistan de policías como lo ha hecho México.

4) Desarrollar en la nueva Doctrina Damasco una serie de reglamentaciones claras que esclarezca un marco fundado que debe prevalecer para la participación e intervención directa de los militares en misiones y funciones policiales.

Finalmente, se pretende dar cuenta, que si bien el Ministerio de Defensa ha hecho pronunciamientos bajo Directivas Permanentes, no se trata de una respuesta que asuma claramente el cómo actuar o bajo que principios el personal militar va a dar apoyo a las misiones policiales, cuya injerencia alcanza una valiosa y máxima expresión de operaciones conjuntas en el contexto colombiano frente al problema del crimen y la delincuencia organizada, dado que actualmente se constituyen en la principal amenaza a la seguridad que afecta gravemente la integridad y estabilidad así como la sostenibilidad y construcción de paz estable y duradera. Frente a ello, se recomienda optar por una legislación que permita y garantice al componente militar actuar dentro de misiones policiales plenamente, propiciando condiciones propias, que dentro de la lógica razonable, son considerados elementos principales para la disuasión de la criminalidad.

Referencias bibliográficas

Análisis sobre Colombia/Damasco: doctrina de guerra. (s.f.). Recuperado el 2 de junio de 2017, de <http://www.resumenlatinoamericano.org/2016/08/22/analisis-sobre-colombia-damasco-doctrina-de-guerra/>

Arango, R. & Yuñez, Cs. (2001) *El monopolio constitucional de las armas de fuego en Colombia.* Tesis para optar el título de abogado. Facultad de derecho. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.

Bailey, J. & Dammert, L. (2005) Reforma Policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América latina. En: *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad.* Recuperado de <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART43622189c08b8.pdf>.

Báez, G. (2003) *El concepto de Seguridad y la Defensa Nacional.* Recuperado el 12 de junio de 2017, de <http://studylib.es/doc/291672/el-concepto-de-seguridad-y-la-defensa-nacional>

Bienvenidos al mundo DAMASCO, bienvenidos a la doctrina del Ejército del Futuro: General Alberto José Mejía Ferrero. (2016). Recuperado el 17 de junio de 2017, de <http://www.esmic.edu.co/esmic/index.php/medios/actualidad/926-bienvenidos-al-mundo-damasco-bienvenidos-a-la-doctrina-del-ejercito-del-futu>

Colombia. *Constitucion Política de 1991.* Bogotá: Editorial Legis.

Colombia, Cámara de Representantes. (2003) Proyecto de Acto Legislativo 223. Recuperado el 15 de junio de 2017, de http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=03&p_numero=223&p_consec=5996

Colombia, Congreso de la República, *Decreto 3398 de 1965*.

Colombia, Congreso de la República, *Decreto 1355 de 1970*.

Colombia, Congreso de la República, *Decreto 522 de 1.971*.

Colombia, Congreso de la República, *Decreto 1923 de 1978*.

Colombia, Congreso de la República, *Decreto 180, 1988*.

Colombia, Congreso de la República, *Decreto 2790, 1990*.

Colombia, Congreso de la República, *Decreto 2790 de 1990*.

Colombia, Congreso de la República, *Decreto 1370 de 1995*.

Colombia, Congreso de la República, *Decreto No. 2374 de 2010*.

Colombia, Comando General de las Fuerzas Militares. (2008) *Directiva Permanente del No. 208 de 2008*.

Colombia, Comando General Fuerzas Militares. (2009) *Manual FF.MM 3-41 Público. Manual de Derecho Operacional*. Primera Edición. Bogotá, Colombia.

Colombia, Comando General de las Fuerzas Militares. (2009) *Directiva Permanente No. 216 de 2009*.

Colombia, Escuela Militar de Cadetes, Oficina de Prensa, *DAMASCO. Doctrina de todos para el futuro*.

Colombia, Ministerio de Defensa Nacional. (2011) *Directiva Permanente No. 14 de 2011*.

Colombia, Ministerio de Defensa Nacional. (2011) *Guía de Planeamiento Estratégico 2011-2014*.

Colombia, Ministerio de Defensa Nacional. (2016) *Directiva Permanente No. 15 de 2016*

Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia C-466 de 1995*. MP: Carlos Gaviria Díaz.

Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia C-251 de 2002*. MP: Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández

Colombia, Ejército Nacional. (2016) *Manual Fundamental del Ejército MFE 6-27*. Recuperado el 5 de abril de 2016, de <http://www.cgfm.mil.co/wp-content/uploads/2017/03/DERECHO-OPERACIONAL-TERRESTRE.pdf>

_____. (2016) *¿Qué es el Derecho Operacional?* Departamento Jurídico Integral. Recuperado el 28 d abril de 2016, de <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=401808>

Colombia, Fuerzas Militares. (2016) *Manual Fundamental del Ejército Derecho Operacional Terrestre*. Bogotá, Colombia: Centro de Doctrina del Ejército (CEDOE).

Con nueva doctrina, Ejército se enfocará en servicio a ciudadanía. (2016). Recuperado el día 17 de junio, de <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/ejercito-presenta-nueva-doctrina/16666063>

Corte, J. & Rojo, P. (2002) La seguridad hemisférica en la post-guerra fría. Apuntes para su análisis. *En Revista RESDAL*. Recuperado el 18 de junio de 2017, de <http://www.resdal.org.ar/Archivo/d00001cb.htm>

Cruz Roja Colombiana. (1998) *Derecho Internacional Humanitario aplicable en Colombia*. Plaza & Janes Editores Colombia S.A. Bogotá, Colombia.

Cruz Roja Española. (2008) Principios generales básicos del Derecho Internacional Humanitario. Recuperado el 26 de abril de 2017, de http://www.cruzroja.es/portal/page?_pageid=878,12647079&_dad=portal30&_schema=PORTAL30

Decisión 552 Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas. (2003). Recuperado el 8 de junio de 2017, de intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC552.doc

Este sería el Ejército colombiano para la paz. (2015). Recuperado el 10 de junio de 2017, de <http://www.eluniversal.com.co/colombia/este-seria-el-ejercito-colombiano-para-la-paz-206941>

Gendarmería Nacional Francesa. (2008) Centro de documentación, información y análisis. México. Recuperado el 25 de junio de 2017, de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-CI-A-08-08.pdf>

González Navarro, C. (2015. Enero 28) Así funciona la Gendarmería francesa que quieren replicar en Colombia. *El espectador*. Recuperado el 2 de julio de 2017, de <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/asi-funciona-gendarmeria-francesa-quieren-replicar-colo-articulo-540593>

Griffi, J. (2007) Seguridad Hemisférica en América Latina. Alcances y Proposiciones. En *Revista Journal. Vol. 1.*

Guía de Estudio Fundamentos de Estrategia. (2013) Departamento de Estrategia. Bogotá, Colombia: Escuela Superior de Guerra.

Guedes de Oliveira, M. A., & Dominguez Ávila, C. (2013) El legado de Westfalia y la emergencia del postwefalianismo en la seguridad regional de América del Sur. En *Revista Relaciones internacionales, pp. 15-33*

Henckaerts; J. & Doswald-Beck, L. (2007) *El derecho internacional humanitario consuetudinario.* Vol. I: Normas. Comité Internacional de la Cruz Roja. Buenos Aires, Argentina: Centro de Apoyo en Comunicación para América Latina y el Caribe.

Hernández Gómez, E. (2014) *Defensa Integral de la nación.* Recuperado el 22 de junio de 2017, de <http://defensain.blogspot.com.co/2014/06/la-seguridad-y-defensa-nacional-la.html>

Ibáñez Najar, J. (2005) *Seguridad Nacional, Seguridad del Estado y Seguridad Ciudadana: una aproximación jurídica.* Bogotá, Colombia: Universidad Sergio Arboleda

Jímenez, W. & Turizo, J. (2011) Militarización de la Policía y Policización de las Fuerzas Militares. Revisión del fenómeno a nivel internacional y nacional. En *Revista Logos Ciencia & Tecnología, Vol 3. No. 1.*

Laiño, A. (1991) *Una aproximación teórica al concepto de Defensa*. Editorial Mimeo Agora. Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios Internacionales.

Las Gendarmerías en el mundo. (2017). Recuperado el 25 de julio de 2017, de http://www.milenio.com/policia/Gendarmerias_en_el_Mundo-Gendarmeria_Nacional_5_361213883.html

Martínez, M. (2013) El principio de la Defensa Nacional. *En: Revista Fuerzas Armadas*. Vol. LXXXIII. Ed. 216. Bogota, Colombia.

Melo Hormaza, E. (2016) *Existencia y validez del derecho operacional en las operaciones militares desarrolladas en el conflicto armado colombiano por parte de las Fuerzas Militares a la luz de la constitución de 1991*. Popayán, Colombia: Universidad del Cauca.

Muñoz, (2017) El planteamiento estratégico del Ejército Nacional de Colombia en un escenario de post-acuerdo: el modelo de la seguridad multidimensional. Tesis de Maestría para optar el título en Seguridad y Defensa. Bogotá, Colombia: Escuela Superior de Guerra, “General Rafael Reyes Prieto”.

Orozco, G. (2006) El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad. Universidad Autónoma de Madrid. *En Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. N° 1, pp. 141-162.

Padilla de León, Fredy. (2009). *FMM presenta Manual de Derecho Operacional*. Recuperado el 27 de abril de 2017, de <http://www.radiosantafe.com/2009/12/15/ffmm-presenta-manual-de-derecho-operacional/>

Pinilla, P. (2013) *El aporte del campo de acción militar a los otros campos del poder nacional, a través del proyecto de construcción de una nueva base naval en Cartagena*. Recuperado el 5 de agosto de 2017, de <http://jppinilla.blogspot.com.co/2013/05/0-0-1-1996-10978-familia-pinilla-correa.html>

Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional. Recuperado el 20 de abril de 2017, de <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/protocolo-ii.htm>

Política Integral de DD.HH. y DIH. (2016). Departamento Jurídico Integral. Ejército Nacional. Recuperado el 28 de abril de 2017, de <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=402406>

Reglas de encuentro para las FFMM Directiva 17 del 22 de mayo de 2009. Recuperado el 25 de abril de 2017, de <https://www.fac.mil.co/sites/default/files/07.pdf>

Reyes Paz, Y. (2016) Colombia: Nueva concepción del derecho operacional para las fuerzas terrestres en la era posconflicto. En *Revistas Ciencia y Poder Aéreo*. Recuperado el 28 de abril de 2017, de <https://www.publicacionesfac.com/index.php/cienciaypoderaereo/article/view/526/692>

- Rivera, F. (2003) *Migraciones y Seguridad. Aportes Andinos*. Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Ruiz, J. (2011) *Policía rural: ¿...Y para qué una gendarmería?* Recuperado el 29 de julio de 2017, de <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/8220-policia-rural-y-para-que-una-gendarmeria.html>
- Saint-Pierre, H. (2008) Defensa y Seguridad. En *Revista Red de Seguridad y Defensa de América Latina*.
- Sánchez, D. (2007) El sentido de la discusión. En *Seguridad, democracia y seguridad democrática*.
- Swinarski, C. (1984) *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*. Recuperado el 20 de abril de 2017, de <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdl7w.htm>
- Valencia Agudelo, L. (2009) Ni Justicia ni Paz. En: *Pizarro, Eduardo y Valencia, León. Ley de Justicia y Paz*. Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Norma.
- Vargas, A. (2002) *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano*. Bogotá, Colombia: Intermedio Editores.

Weber, M. (1977) *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva I y II*. Bogotá, Colombia: Fondo de Cultura Económica.

Anexo

Gráfica 1. Legislación en materia de DIH y DIDH aplicables al caso colombiano

DIH	DIDH
Reglas de Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario.	Constitución Política de Colombia.
Las 14 Convenciones de la Haya (incluyendo las de 1899 y 1907 relativas a las leyes y usos de la guerra terrestre).	Convención para la Prevención y Represión del Genocidio de 1948.
Los Cuatro Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949: Convenio I, para aliviar la suerte que corren los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña; Convenio II, para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar; Convenio III, relativo al trato debido a los prisioneros de guerra; Convenio IV, relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra.	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Protocolo Facultativo.
Protocolo I Adicional a los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949.	Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.
Protocolo II Adicional a los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949.	Convención contra la Tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.
Protocolo III Adicional a los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949.	Convención Interamericana sobre Derechos Humanos.
Convención sobre la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado del 14 de mayo de 1954.	Convención Interamericana contra la Desaparición Forzada.
Protocolo anexo a la Convención sobre la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado del 14 de mayo de 1954.	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción del 10 de abril de 1972.	Segundo Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a abolir la pena de muerte.
Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados del 10 de octubre de 1980.	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
Enmienda al artículo 1 de la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados de 2001.	Manual de Derecho Operacional, Fuerzas Militares de Colombia, 2009.
Protocolo sobre fragmentos no localizables del 10 de octubre de 1980 (Protocolo I).	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos según fue enmendado el 3 de mayo de 1966 (Protocolo II enmendado).	Convención sobre los Derechos del Niño. Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación en los conflictos armados.
Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de armas incendiarias del 10 de octubre de 1980 (Protocolo III).	Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).
Protocolo sobre armas láser cegador del 13 de octubre de 1995.	Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativos a la abolición de la pena de muerte.
Convención sobre la prohibición del empleo,	Convención Interamericana para prevenir y sancionar la

almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción del 18 de septiembre de 1977. Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción de 1996.	tortura.
Estatuto de la Corte Penal Internacional de 1998.	Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.
Protocolo facultativo a la Convención sobre los derechos del niño, sobre la participación de los niños en los conflictos armados del 25 de mayo de 2000.	Convención Interamericana sobre restitución internacional de menores.
Convención sobre municiones en racimo del 30 de mayo de 2008	Resolución No. 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas del 31 de octubre de 2000 sobre la mujer y la paz y la seguridad
Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969.	Código Penal, Ley 599 de 2000.
Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, de 1987	Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de 1987	Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.
Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de 2002.	Resolución No. 1820 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas del 19 de junio de 2008 sobre las mujeres y la paz y la seguridad.
	Resolución No. 1888 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas del 30 de septiembre de 2009 sobre las mujeres y la paz y la seguridad.
	Resolución No. 1889 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas del 5 de octubre sobre las mujeres y la paz y la seguridad.

Fuente: elaboración propia

BIBLIOTECA CENTRAL DE LAS FF. MM.
"TOMAS RUEDA VARGAS"



201001334