

PROYECTO DE LEY No.____ DE 2011 DE SENADO

“Por la cual se establecen políticas públicas que implementen el derecho operacional en el marco de la garantía y el respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario por parte de las Fuerzas Militares y Policía Nacional.”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente Ley establece los objetivos estratégicos que en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario servirán como políticas públicas para su respeto y garantía al interior de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, como también en desarrollo de la misión Constitucional que les compete. Asimismo, se crean las directrices del Derecho Operacional que genere reglas de enfrentamiento para el uso de la Fuerza, adecuado a los niveles estratégicos y tácticos.

Parágrafo 1. Serán principios orientadores de esta ley el de la dignidad de todos los miembros de la familia humana, que orienta todo el catálogo de derechos, y es además un derecho en sí, el principio de no discriminación presente en todos los instrumentos de derechos humanos convencionales y declarativos, y el principio de sociedad democrática, único espacio en que es posible el goce de los derechos humanos y el acatamiento de las normas del derecho internacional humanitario.

ARTICULO 2. El Gobierno Nacional asignará recursos con destinación específica para el entrenamiento en Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Operacional en las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, con el propósito de contribuir en la prevención sobre violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Parágrafo 1. La prevención se concibe como el conjunto de estrategias dirigidas por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional a evitar la ocurrencia de violaciones a DD.HH e infracciones al D.I.H, desactivar las amenazas y/o mitigar los efectos generados por su ocurrencia y a brindar garantías de no repetición, teniendo como eje transversal el enfoque diferencial.

Parágrafo 2. La educación, el entrenamiento y la difusión que se genere con estos recursos, se deberán brindar transversalmente en toda la Ciencia Militar y Policial y se dirigirá a todos los niveles del mando de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, para ello, se integrarán en todos los cursos de formación la educación y la enseñanza de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Operacional aspectos básicos para el fortalecimiento de la democracia.

ARTICULO 3. El Gobierno Nacional desarrollará actividades dirigidas a fortalecer la convicción de la importancia del respeto y observancia de las normas humanitarias y de Derechos Humanos, que permitan conducir a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional a su respeto, mediante el estudio y análisis de casos ejemplarizantes, sobre conductas que constituyan violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y con ello lograr un efecto disuasivo que prevenga hechos violatorios.

Parágrafo 1. Definir las causas estructurales que subyacen a cada tipo de violación a los Derechos Humanos e infracción al Derecho Internacional Humanitario, para tomar cada hecho como un estudio de caso útil, que sirva de política preventiva en las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

ARTICULO 4. El Gobierno Nacional establecerá mecanismos para realizar un continuo control de seguimiento a la gestión desarrollada por la Fuerza Pública en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, para lo cual verificará que éstas ejerzan sus actuaciones en obediencia incondicional a las normas jurídicas que delimitan su campo de maniobra.

Parágrafo 1. Impartir instrucciones y establecer controles a fin de asegurar que los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, se abstengan de vulnerar, por acción u omisión, los DD.HH. y el D.I.H.

Parágrafo 2. El uso de la fuerza que les es lícito emplear a la Fuerza Pública, para el adecuado cumplimiento de su misión constitucional, no debe exceder las posibilidades establecidas, puesto que el uso de la misma más allá de lo permitido por el derecho, siendo lo contrario una expresión de violencia, por lo que los militares y policías deben usar la fuerza con apego absoluto al imperio de la Constitución y la Ley, principio consustantivo al Estado de derecho.

ARTICULO 5. El Gobierno Nacional liderará la participación e integración de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en encuentros interinstitucionales de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Tales espacios, permiten mantener actualizados a los miembros de la Fuerza Pública, sobre los temas más significativos y prioritarios de la agenda, así como en aspectos concernientes a su promoción, protección, y garantía. Interviniendo en escenarios de formulación de políticas de prevención, atención y de respuesta, a requerimientos originarios de diversas instancias del orden nacional e internacional.

Parágrafo 1. La integración contempla tareas como: relaciones interinstitucionales, educación en Derechos Humanos y D.I.H para la población civil, acercamientos con Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos, y trabajo coordinado y mancomunado con las autoridades civiles del Estado, facilitando un adecuado proceso de atención y trámite de quejas.

ARTICULO 6. El Gobierno Nacional interiorizará los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario en las Fuerzas Militares y Policía Nacional, como una herramienta indispensable que permita cumplir con la misión, dentro del marco que establece la ley. Todo ello como evidencia del nexo inseparable que existe entre la estrategia, la táctica y los principios básicos de humanidad.

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional destacara al personal de la Fuerza Pública que se distinga en actividades relacionadas con el respeto y la promoción de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, mediante reconocimientos tales como condecoraciones, felicitaciones y anotaciones de mérito en las hojas de vida, brindando el adecuado estímulo a quienes sobresalgan en la observancia de esta temática.

ARTICULO 7. El Gobierno Nacional será garante del respeto y la protección de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, por parte de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en los términos que la Constitución y la Ley le establecen con especial preocupación por los grupos especiales más vulnerables.

Parágrafo 1. La dignidad humana, será el centro de las acciones y políticas en el cumplimiento de la misión, por parte de las Fuerzas Militares y Policía Nacional; por lo tanto, se reconoce a los seres humanos como sujetos de derechos y agentes del desarrollo, garantizando la participación ciudadana sin discriminación alguna, mediante un diálogo constructivo y democrático, respetuoso del disenso y de las diferencias.

ARTICULO 8. El Gobierno Nacional implementará y adecuará en las Fuerzas Militares la disciplina del Derecho Operacional. Útil en el marco del Conflicto Armado sin carácter internacional reconocido por el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO 9. El Gobierno Nacional desarrollará estrategias educativas y culturales que permitan incrementar la capacidad y competencia de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, para actuar conforme con los valores, significados

y prácticas, que fortalezcan la exigibilidad, el ejercicio, el respeto, la garantía y la defensa de los Derechos Humanos, entre otras.

ARTICULO 10. El Gobierno Nacional mantendrá una política permanente de Cero Tolerancia, a violaciones de DD.HH e infracciones al D.I.H, por parte de miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Para ello implementará indicadores para su seguimiento, que permitan establecer el impacto y tomar acciones inmediatas que faciliten las investigaciones disciplinarias y penales por las autoridades competentes.

ARTICULO 11. El Gobierno Nacional implementará una política pública de Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos, fortaleciendo el relacionamiento de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional con el sector empresarial, asegurando que los acuerdos de cooperación de seguridad con las empresas privadas nacionales o multinacionales, se ajusten a los estándares de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

ARTICULO 12. El Gobierno Nacional implementará los canales de comunicación necesarios entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, con las autoridades judiciales, para una continua cooperación, en apoyo a las investigaciones que se adelanten por presuntos casos de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

ARTICULO 13. El Gobierno Nacional propenderá en la implementación de políticas públicas al interior de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, para que se le garanticen y respeten los Derechos Humanos a todos los integrantes Hombres y Mujeres, cualquiera que sea su condición de rango en actividad y reserva activa.

ARTICULO 14. El Gobierno Nacional liderara programas de formación en Derecho Operacional los miembros de la Fiscalía General de la Nación y de la Procuraduría General de la Nación en especial de aquellos funcionarios encargados de investigaciones en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

ARTICULO 15. El Ministerio de Defensa Nacional en coordinación con el Comando General de las Fuerzas Militares y la Dirección general de la Policía Nacional implementara Reglas generales de comportamiento en el combate en el marco de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, al igual implementara una estrategia de educación y entrenamiento práctico en elaboración de Reglas de Enfrentamiento en el marco de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

ARTICULO 16. El Ministerio de Defensa Nacional presentara la iniciativa legal de un Código de conducta operacional para las Fuerzas Militares y para la Policía Nacional, que garantice un adecuado uso de la Fuerza.

ARTÍCULO 17. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

ALEXANDRA MORENO PIRAQUIVE
Senadora de la República

MANUEL VIRGÜEZ P.
Senador de la República

CARLOS ALBERTO BAENA LOPEZ
Senador de la República

GLORIA STELLA DIAZ ORTIZ
Representante a la Cámara

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2011 DE SENADO

“Por la cual se establecen políticas públicas que implementen el derecho operacional en el marco de la garantía y el respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario por parte de las Fuerzas Militares y Policía Nacional.”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley establece los objetivos estratégicos que en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario servirán como políticas públicas para su respeto y garantía al interior de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, como también en desarrollo de la misión Constitucional que les compete. Asimismo, se crean las directrices del Derecho Operacional que genere reglas de enfrentamiento para el uso de la Fuerza, adecuado a los niveles estratégicos y tácticos.

I. FUNDAMENTOS

1. La *Política Integral de DDHH y DIH* del Ministerio de Defensa Nacional es el documento marco que describe los lineamientos, sienta los objetivos y establece los programas que en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario¹ deben conocer y desarrollar las

¹ Según lo establecido en la Sentencia C- 225 de 1995 de la Corte Constitucional, se entiende por DIH tanto al Derecho de la Guerra (Haya) como las Convenciones de Ginebra y sus protocolos adicionales. En este sentido, se hará referencia al DIH como sinónimo del DICA, derecho internacional de los conflictos armados.

Fuerzas Militares y, donde sea pertinente, la Policía Nacional². Es la hoja de ruta que enmarca el comportamiento de la Fuerza Pública en el desarrollo de las operaciones.

2. La *Política Integral* cumple con tres propósitos: *articular* el sistema de enseñanza de DDHH y DIH que desde hace más de una década ha puesto en práctica el Ministerio de Defensa Nacional; *adecuar* los métodos de instrucción en DDHH y DIH a las necesidades de la Fuerza Pública en el contexto actual; y, por último, *integrar* todas las capacidades de que dispone la Fuerza Pública para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de DDHH y DIH. La palabra “integral” tiene aquí un sentido pleno: no se trata simplemente de fortalecer la instrucción, sino de revisar y robustecer todos los instrumentos con que cuenta la Fuerza Pública para garantizar el cumplimiento de estos deberes y obligaciones. Se trata de establecer un marco normativo claro cuya instrucción y control sea parte integral de toda la actividad de la Fuerza Pública.

El mandato constitucional

3. El apego a la Constitución y a la ley es el fundamento de la acción de la Fuerza Pública. Y los derechos humanos a su vez permean la Constitución, desde su artículo primero³: Colombia es una República “*fundada en el respeto de la dignidad humana*”. Antes que obligaciones creadas por la suscripción de tratados internacionales, los derechos humanos son la base del ordenamiento constitucional que el

² El artículo 218 de la Constitución Política 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*”. Tanto en su naturaleza como en su misionalidad la Policía Nacional, aunque parte de la Fuerza Pública (art. 216: “*La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional*”), es un cuerpo distinto de las Fuerzas Militares y por tanto habrá líneas de acción de la *Política Integral* que no le son pertinentes.

³ Los derechos humanos son ante todo la base de los derechos fundamentales que otorga la Constitución: “*se ha concertado llamar derechos fundamentales a los derechos humanos que han adquirido la positivación necesaria en el ordenamiento jurídico nacional, preferentemente en el orden constitucional y que, por lo tanto, logran un alto grado de certeza y posibilidad garante efectiva*” (Tulio Elí Chinchilla Herrera, *¿Qué y Cuáles son los Derechos Fundamentales?* p. 58; Bogotá, 1999).

pueblo colombiano de manera soberana ha elegido para sí. Por eso todo soldado y todo policía, en tanto que representante de la autoridad y que ciudadano, tiene en la protección y el respeto de los derechos humanos su primera obligación.

4. Esas dos obligaciones -la protección y el respeto- son la esencia del mandato constitucional en derechos humanos para la Fuerza Pública. La primera se desprende directamente del artículo segundo de la Constitución: "*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*". Precisamente para cumplir con ese "deber de proteger", el Gobierno Nacional puso en marcha la *Política de Defensa y Seguridad Democrática* (PDSO), en el convencimiento de que la seguridad es la base de la protección de los derechos y libertades.
5. El argumento es sencillo: sin seguridad no hay garantía del derecho a la vida y a la integridad física, y sin estos derechos no existe la base para gozar de los demás. Para algunos autores, estos derechos son incluso el "*requisito fundamental*"⁴ o la condición previa al establecimiento de un sistema de garantía de derechos. Por eso los avances de los últimos cinco años en la protección de los derechos a la vida y a la integridad física han sido tan significativos, con descensos en los índices de homicidio de 45%, de homicidio colectivo (masacres) de 79% y de secuestro extorsivo de 87%⁵.
6. Además, la expansión de la seguridad gracias a la recuperación del control territorial y al desmantelamiento progresivo de las organizaciones armadas ilegales ha abierto los espacios para que los derechos políticos de participación democrática se expresen libremente y para que la justicia, la verdadera garantía de protección de los derechos y

⁴Ernst Tugendhat, "Die Kontroverse um die Menschenrechte", p. 55; en: *Philosophie der Menschenrechte*, S. Gosepath y G. Lohman, eds; Frankfurt, 1998

⁵Ver:http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Sobre_el_Ministerio/Planeacion/ResultadosOperacionales/Resultados%20Operacionales%20Ene%20-%20Nov%202007.pdf

libertades, opere sin impedimentos. Así se está dando cumplimiento al objetivo fundamental de la *PDS* de "reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio", objetivo que también guía la nueva *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática* del Ministerio de Defensa Nacional.

7. Si la *PDS* ha desarrollado el mandato constitucional de protección de todas las personas y sus derechos, ahora la *Política Integral de DDHH y DIH* pretende reforzar los mecanismos que garantizan el respeto de esos derechos por parte de la Fuerza Pública. La *PDS* estableció con claridad la necesidad de lograr la protección dentro del respeto de los derechos: "*El fortalecimiento del Estado de derecho... supone, igualmente, que todas las acciones del Estado estarán sujetas a ese orden. La seguridad de los colombianos se restablecerá de acuerdo con la ley y dentro del marco democrático, que a su vez se fortalecerá en la medida en que haya mayor seguridad*"⁶. Y por eso unos de los principios rectores de la *PDS*, como los enunciara el Presidente de la República, han sido la transparencia y la juridicidad⁷.
8. Sin embargo, los mismos avances de la *PDS* han creado nuevos escenarios y nuevos retos que exigen un desglose más detallado del mandato de la Constitución. Ese mandato tiene dos aspectos: primero, sienta las normas del DIH como marco y límite en el desarrollo de las operaciones. Así lo ha expresado en numerosas ocasiones la Corte Constitucional en su interpretación del art. 91: "*la jurisprudencia ha limitado dicho principio [la obediencia debida] en el ámbito de la disciplina militar a la observancia de las prohibiciones recogidas por el derecho internacional humanitario*"⁸.
9. El otro aspecto del mandato es la instrucción: la misma Constitución exige en su art. 222 que los miembros de la Fuerza Pública reciban una adecuada formación en derechos

⁶ Presidencia de la República / Ministerio de Defensa Nacional: *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, par. 12; Bogotá, 2003

⁷ *Ibid.*, p. 24.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-431 de 2004; cp. las sentencias T-409 de 1992, C-578 de 1995 y C-225 de 1995.

humanos: "En las etapas de su formación, se les impartirá [a los miembros de la Fuerza Pública] la enseñanza de los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos".

10. En los últimos 15 años, el Ministerio de Defensa Nacional ha instaurado un sistema sin duda único en el mundo de capacitación en DDHH y DIH, para desarrollar ese mandato: en la actualidad existen 208 Oficinas de DDHH y DIH en unidades de la Fuerza Pública, 161 en unidades de las Fuerzas Militares y 47 en la Policía Nacional. El sistema está encabezado por una nueva Dirección de DDHH en el Ministerio de Defensa, que asegura la conducción estratégica de todo el aparato. En 2007, 108.953 hombres y mujeres de la Fuerza Pública recibieron instrucción extracurricular en DDHH y DIH en talleres y seminarios, *adicional* a la que en la materia se imparte en las escuelas de formación, los cursos de ascenso y en las fases de reentrenamiento. La integración de los DDHH y el DIH en la doctrina militar, así como la difusión y profundización del conocimiento de los DDHH y el DIH en toda la Fuerza Pública, es la base de su respeto.

La restricción como ventaja

11. La formación en DDHH y DIH sin embargo es un proceso dinámico. No sólo porque siempre habrá necesidad de medir en la práctica lo aprendido para juzgar la efectividad de la instrucción, sino porque las mismas condiciones prácticas en las que la Fuerza Pública se ve obligada a hacer uso de la fuerza cambian, en la medida en que avanza el proceso de consolidación de la seguridad en el territorio nacional. Por eso la *Política Integral* es ante todo una política para *la regulación del uso de la fuerza*, de acuerdo con los objetivos estratégicos establecidos por el Gobierno Nacional en respuesta al mandato de la Constitución y de acuerdo con los diferentes escenarios en los que opera la Fuerza Pública.
12. Esa regulación no es otra cosa que la articulación plena del esfuerzo militar y de seguridad con los lineamientos de la política, como tanto insistiera Clausewitz: "[es] *absolutamente incuestionable y claro que el punto más alto*

*para la conducción de la guerra, del que se derivan las líneas principales, no puede ser otro que el de la política*⁹. Si el objetivo de la política es restablecer el imperio de la ley en todo el territorio, eso quiere decir que el esfuerzo militar y policial tiene como objeto apoyar la recuperación de la vigencia de la ley. Y por eso es esencial entender la restricción en el uso de la fuerza como una *ventaja*.

La ventaja táctica: la efectividad

13. Todo soldado está entrenado para cumplir con un objetivo: derrotar al enemigo. Y es de la mayor importancia para la Nación que los hombres y mujeres a quienes se encomendó esa responsabilidad mantengan la moral en alto y la confianza para emplear la fuerza necesaria en el logro de ese objetivo. Pero el empleo de la fuerza, en especial de la fuerza letal, debe ser por supuesto un empleo controlado que asegure que su uso no va en contra de los objetivos propuestos.
14. Es bien sabido que en el mundo actual es cada vez menos probable que un soldado participe en un combate convencional, y por el contrario que lo haga cada vez más en operaciones que se desarrollan "en medio de la población". El diagnóstico reciente más perspicaz llega a esa misma conclusión:

*Estamos ahora involucrados, de manera permanente y con muchas variaciones, en una guerra en medio de la población. Tenemos que adaptar nuestro enfoque y organizar nuestras instituciones frente a esta abrumadora realidad si vamos a triunfar en las confrontaciones y conflictos que enfrentamos*¹⁰.

⁹ "Es [wird] uns vollkommen gewiss und klar, daß der oberste Standpunkt für die Leitung des Krieges, vom dem die Hauptlinien ausgehen, kein anderer als der der Politik sein könne". Carl von Clausewitz, *Vom Kriege*, p. 677; Frankfurt, 1980.

¹⁰ "We are now engaged, constantly and in many permutations, in a war amongst the people. We must adapt our approach and organize our institutions to this overwhelming reality if we are to triumph in the confrontations and conflicts we face"; en: Rupert Smith, *The Utility of Force*, p. 415; Londres, 2005

Esa es la situación de las Fuerzas Militares de Colombia, que están dedicadas a recuperar la autoridad civil en el territorio nacional. El reto de operar en ese ambiente es grande. La población civil jamás es ni puede ser el enemigo. Pero el enemigo usa y abusa cada vez más de ella para ocultar sus movimientos y satisfacer sus necesidades logísticas.

15. En ese ambiente, la Fuerza Pública está obligada a obrar con sumo cuidado para asegurar la efectividad operacional dentro de las normas del DIH. Para ser efectiva, la Fuerza Pública tiene que contar con información que le permita identificar con precisión al delincuente o enemigo. Esa información depende en parte del apoyo que encuentre en la población. Y por eso mientras mayor sea el control en el uso de la fuerza dentro del marco del DIH, mayor será la efectividad operacional. Por el contrario, cualquier error táctico tendrá un desproporcionado costo operacional, porque se pondrá en riesgo la confianza y el apoyo de la población. De ahí la ventaja táctica en la restricción en el uso de la fuerza, que no es otra cosa que el ejercicio de la prudencia, como la invoca el Código de Honor del Ejército Nacional: *"seré justo en mis decisiones y prudente en el uso de la fuerza"*¹¹.

La ventaja estratégica: la legitimidad

16. Pero hay una razón más poderosa para insistir en la precisión en el empleo de la fuerza: la legitimidad. En los últimos años, las Fuerzas Militares de Colombia han designado la legitimidad como su centro de gravedad estratégico, un avance conceptual de enorme importancia en la solución del problema de seguridad. Decir que la legitimidad constituye el "centro de gravedad" es reconocer que más que en la derrota del enemigo, el éxito operacional está del lado de quien obtenga el apoyo de la población. O mejor: que la consecución de ese apoyo y la protección efectiva de la población conlleva necesariamente la derrota del enemigo,

¹¹ El General Freddy Padilla de León explica así este principio del Código de Honor: *"El uso de la fuerza por parte de los soldados siempre debe ser racional y proporcional... La prudencia implica el uso responsable de la atribución otorgada -el monopolio de la fuerza- en virtud del mandato constitucional"*; General Freddy Padilla de León, *Liderazgo Militar: Una Perspectiva Personal*, p. 79; Bogotá, 2003

porque de ese apoyo voluntario nace la autoridad legítima, que es la garantía de la consolidación del control territorial y la esencia de un Estado que respeta y hace respetar los derechos humanos¹².

17. Precisamente por esa razón, porque el objetivo de la Seguridad Democrática ha sido fortalecer el imperio de la ley en todo el territorio y, en palabras del Presidente de la República, *"recuperar la vigencia de la Constitución"*, el uso de la fuerza se tiene que ceñir de manera estricta a ese objetivo. Y si el objetivo es recuperar el imperio de la ley, *"quiere decir"* -como señalara recientemente el general británico Rupert Smith- *"que operar tácticamente por fuera de la ley equivale a atacar su propio objetivo estratégico"*¹³.

El marco jurídico

18. A diferencia de muchos otros países que han enfrentado graves amenazas a su seguridad, las Fuerzas Militares de Colombia y la Policía Nacional actúan dentro del marco de la ley ordinaria. Colombia no ha rescindido ninguna de sus obligaciones internacionales y por el contrario las ha incorporado en la Constitución y la ley directamente -caso del Derecho Internacional Humanitario- o indirectamente, a través del bloque de constitucionalidad. La aplicación del marco jurídico sin embargo es compleja: la Fuerza Pública enfrenta, además de la delincuencia común, un amplio espectro de organizaciones ilegales, desde las mafias que delinquen en las ciudades hasta grupos que, con organización y capacidad militar, pretenden ejercer control del territorio en apartadas zonas del país.
19. Mientras en partes del territorio subsistan grupos que atenten contra la soberanía y la autoridad con un dispositivo militar, las Fuerzas Militares se guiarán por el DIH en sus esfuerzos por consolidar el control territorial y restablecer la autoridad civil. El DIH obra en ese caso como "ley especial"

¹² Cp. Tugendhat, *op. cit.* p.48

¹³ Smith, *op. cit.* p. 387

(*lex specialis*) a la que hay que remitirse para interpretar el cumplimiento de las obligaciones en materia de DDHH, como lo ha expresado la Corte Internacional de Justicia en su opinión consultiva al respecto¹⁴ –opinión que comparten los principales tratadistas¹⁵–. Es decir, las obligaciones en DDHH siguen vigentes, pero son especificadas por el DIH, que sirve de herramienta de interpretación del marco de los derechos humanos. En todo caso, cuando la situación lo permita, siempre será preferible una desmovilización o una captura a una muerte en combate, como lo ha ordenado el Comando General de las Fuerzas Militares¹⁶.

El reto de la consolidación

20. Paradójicamente, mientras más avanza el Estado en la consolidación del territorio, mayor es el reto para la Fuerza Pública, porque las organizaciones al margen de la ley han cambiado su forma de actuar y ahora incurrir permanentemente en la perfidia¹⁷: cada vez es menos frecuente encontrarlas en grandes formaciones, uniformadas y con armas largas; en su lugar, prefieren actuar de civil, en pequeños grupos y con sus armas escondidas, infringiendo de manera sistemática el principio de distinción.
21. Esos son los retos de la consolidación, y exigen dos tipos de respuesta. Primero, en la medida en que el Estado llega a las regiones más apartadas del país y se reduce la amenaza, la justicia cobra un papel preponderante sobre el empleo de la

¹⁴ La CIJ dijo: “*En principio, el derecho a no ser privado de la vida arbitrariamente se aplica también en tiempo de hostilidades. Ahora bien, el criterio para determinar si la privación de la vida es arbitraria hay que referirse a la lex specialis aplicable... que tiene por objeto regir las situaciones de hostilidades.*”

Corte Internacional de Justicia de la Haya, Opinión Consultiva del 8 de julio de 1996 sobre “*La licitud de la amenaza o del empleo de las armas nucleares*”; En: <http://www.icj-cij.org/icjwww/icasos/iunan/iunanframe.htm>

¹⁵ Cp. Christian Tomuschat, *Human Rights: Between Idealism and Realism*, p. 195; Oxford, 2003; René Provost, *International Human Rights and Humanitarian Law*, p. 333; Cambridge, 2002.

¹⁶ Comando General de las Fuerzas Militares, Directiva 300-28 de noviembre de 2007

¹⁷ El Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra define la perfidia así: “*Art. 37. Prohibición de la perfidia: Par.1...Constituirán perfidia los actos que, apelando a la buena fe de un adversario con intención de traicionarla, den a entender a éste que tiene derecho a protección, o que está obligado a concederla... Son ejemplos de perfidia los actos siguientes: ...c) simular el estatuto de persona civil, no combatiente*”.

fuerza militar. Y así debe ser: la consolidación no es otra cosa que el *tránsito a la normalidad*, de manera que la población pueda gozar de unos estándares normales de seguridad y de bienestar. Y la garantía de que esa normalidad echa raíces es la efectiva administración de justicia y la provisión de todos los servicios del Estado.

22. A la vez, mientras avanza la etapa de consolidación es necesario adecuar los procesos y procedimientos de la Fuerza Pública a las exigencias de este nuevo escenario. Para ello se pondrán en marcha cinco líneas de acción, que son la esencia de la *Política Integral*:

- adecuar la *instrucción*;
- fortalecer la *disciplina operacional*;
- establecer una adecuada *defensa*;
- garantizar la *atención* a grupos especiales; y
- estrechar la *cooperación* con otras instituciones, en especial con la justicia.

El profesionalismo de la Fuerza Pública

23. En un escenario tan complejo como el de la consolidación, la Fuerza Pública tiene en su profesionalismo su principal "línea de defensa". Desde antaño la profesión de las armas ha encontrado su orientación en una serie de principios que son la esencia del honor militar: el sacrificio, el valor, la disciplina, la lealtad, el respeto, la integridad, la solidaridad. Quien empuña las armas en defensa de los ciudadanos y de la Nación necesariamente se rige por unos estándares más altos de conducta, que son también la garantía del éxito operacional.

24. Junto con la disciplina, la piedra angular que soporta estos valores y mantiene estos estándares es el liderazgo: nada encauza el comportamiento del soldado como el ejemplo de su superior, y un buen líder a su vez vela por el respeto y la protección de los derechos de sus hombres. Además, hay una relación directa entre el ejercicio del liderazgo y la preservación de la legitimidad institucional, como lo señala el

Comandante General de las Fuerzas Militares, General Freddy Padilla de León:

*El liderazgo militar involucra a los jefes en toda la estructura de mando, por cuanto hasta un mínimo error en el que pueda incurrir un líder tendría una enorme repercusión: se erosionaría la legitimidad y se resquebrajaría el respeto y la confianza en la institucionalidad. El ejemplo personal del comandante militar es determinante en el mando*¹⁸.

25. Para mantener esa legitimidad en el tipo de operaciones que enfrenta el soldado de hoy -cada vez más, como ya se señaló, "en medio de la población"-, y en particular en el marco de la consolidación, las virtudes militares y los códigos de valores institucionales deben tener como complemento y punto de referencia obligado las normas y valores que regulan la vida civil¹⁹: la ley por supuesto, pero también "los fundamentos de la democracia y de los Derechos Humanos", como indica la Constitución. Y por eso el comportamiento ajustado a esas normas y valores en medio de situaciones extremas es lo que marca el profesionalismo de la Fuerza Pública.

La adecuación de la instrucción

26. Evidentemente, las exigencias del escenario de la consolidación para los miembros de la Fuerza Pública son enormes: de ahí la necesidad de adecuar la instrucción, para que el soldado o el policía tenga una base sólida de conocimiento y entrenamiento que le permita tomar con certeza las decisiones instantáneas que con frecuencia se ve obligado a tomar. La adecuación de la instrucción tiene tres aspectos:

- la *diferenciación*, de manera que cada miembro de la Fuerza Pública reciba la instrucción que requiere su grado y su responsabilidad, en el entendido de que el

¹⁸ General Freddy Padilla de León, *Liderazgo Militar: Una Perspectiva Personal*, p. 183; Bogotá, 2003

¹⁹ Cp. Paul Robinson, "Ethics Training and Development in the Military", en: *Parameters*, primavera de 2007.

conocimiento del marco de los DDHH y el DIH es parte esencial de la responsabilidad del mando;

- la *aplicabilidad*, de manera que la instrucción en DDHH y DIH sea la más adecuada a la práctica y encuentre plena aplicación en el normal ejercicio de las actividades militares y policiales; y
- la *transversalidad*, de manera que las normas de DDHH y DIH se integren en todos los niveles de la instrucción (formación y entrenamiento), el equipamiento (medios de combate), la doctrina (manuales y reglamentos), y en todo el proceso de planeación, conducción, control y evaluación de las operaciones militares y policiales.

La orden de operaciones y las RDE

27. La efectividad de la instrucción en DDHH y DIH depende también de que los procedimientos de planeación y ejecución de las operaciones incorporen estas normas con suficiente precisión. El corazón de toda operación es la orden de operaciones: establece la misión, la intención del comandante, el concepto, la maniobra, las instrucciones de coordinación, etc. Es el enlace entre el concepto y la realidad operacional, y por tanto el instrumento que mejor puede asegurar el respeto de los DDHH y el DIH.
28. En varios sentidos: primero y ante todo, garantiza que el mismo proceso de planeación de la operación se enmarque dentro de estas normas. Si la orden de operaciones expresa con claridad la misión, la intención, el concepto y la maniobra, en concordancia con los principios de distinción, necesidad militar, proporcionalidad, limitación y protección del DIH, el oficial, el suboficial o el soldado tendrá la correspondiente claridad sobre cuál es el objetivo y la tranquilidad de que está haciendo un uso lícito y legítimo de la fuerza.
29. La orden de operaciones permite además adaptar el marco normativo a un contexto particular, fortaleciéndolo con

instrucciones especiales. Por ejemplo, es doctrina en el Ejército Nacional incorporar en la orden de operaciones las instrucciones pertinentes al trato de las comunidades indígenas y a los derechos que les otorga la Constitución, cuando se opera en sus territorios. De esa manera se tiende un puente entre el mandato constitucional y la maniobra táctica sobre el terreno.

30. Por último, la orden de operaciones incorpora las directrices que para esa operación en particular determinan las limitaciones en el uso de la fuerza. Es decir, establece las *reglas de enfrentamiento* (RDE) que le indican al soldado en qué circunstancias puede iniciar un ataque o responder al enemigo. No es tarea fácil encajar toda la doctrina de DDHH y DIH en una situación de combate; las RDE le aclaran al soldado su campo de acción y le dan la garantía de que obra dentro de las normas humanitarias y de la ley. De esta manera las RDE son también un mecanismo de *protección* del soldado.
31. Dado que la consolidación necesariamente avanza a diferentes velocidades en diferentes partes del territorio, habrá que adecuar las RDE a esos escenarios para asegurar un uso controlado de la fuerza. Las situaciones operacionales -de acuerdo con la *Política de Consolidación*- son al menos tres y tendrán las correspondientes RDE:
 - las operaciones ofensivas;
 - las operaciones de control de área; y
 - las operaciones de mantenimiento de la seguridad.

Sin embargo, quien mejor puede juzgar las necesidades en el uso de la fuerza es el comandante sobre el terreno. Por eso tendrá la libertad de pedir a su superior -con la correspondiente justificación- el cambio de unas a otras reglas, si es necesario para cumplir con su misión y asegurar la protección de su fuerza, dentro del marco previsto por el Comando General de las Fuerzas Militares²⁰.

²⁰ Comando General de las Fuerzas Militares, Disposición 012 de 2007: “Reglas de Enfrentamiento para las Fuerzas Militares”.

El derecho operacional

32. Es evidente por lo anterior que hay un amplio espectro de principios y normas que regulan el uso de la fuerza, desde el marco básico que es la Constitución Política -con los correspondientes tratados y convenios sobre DDHH y DIH ratificados por el Colombia- hasta el nivel táctico de las reglas de enfrentamiento, pasando por todo el entramado de leyes que constituye el sistema legal colombiano. De ahí la necesidad de desarrollar un verdadero derecho operacional, que no es otra cosa que la aplicación ordenada de todas estas normas al planeamiento, la ejecución y la evaluación de las operaciones de la Fuerza Pública.

33. El desarrollo del Derecho Operacional le dará una orientación más precisa a los miembros de la Fuerza Pública: al integrar los tratados, los convenios y la jurisprudencia internacional con la normativa nacional, se dará mayor claridad a *la base legal del uso de la fuerza* en Colombia. Para desarrollar el Derecho Operacional, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa Nacional creará una nueva Oficina de Doctrina y Asesoría Jurídica (ver par. 79).

La disciplina operacional

34. Nada es tan importante para el éxito de las operaciones como la disciplina. Una fuerza disciplinada es una fuerza efectiva. La disciplina se construye con el entrenamiento y la instrucción, y con la interiorización de las virtudes y valores de la Fuerza Pública. Sin embargo, en un ambiente operacional tan complejo como el de hoy es necesario reforzar la disciplina por dos vías: primero, dando una adecuada asesoría jurídica que oriente a los hombres y mujeres de la Fuerza Pública en sus operaciones; y segundo, estableciendo un sistema efectivo de controles y sanciones.

35. Está claro que cuando se opera "en medio de la población" y dentro del marco de la ley, se requiere de una asesoría

especial para asegurar el cumplimiento de las obligaciones en materia de DDHH y DIH. Los comandantes en especial deben tener, además de una comprensión adecuada de la responsabilidad del mando, claridad suficiente sobre el marco jurídico en el que operan, para hacer efectiva la disciplina operacional. El *asesor jurídico operacional*, figura que prevé el DIH²¹ y que desde hace tiempo forma parte del Estado Mayor de las unidades, es el encargado de hacer esa tarea de clarificación. La Fuerza Aérea, por ejemplo, ha instaurado un sistema que es ejemplo internacional de asesoría jurídica en todo el proceso de planeamiento de las operaciones: no despegan un avión en una operación sin que antes un asesor jurídico haya emitido un concepto sobre el cumplimiento de las normas de DIH. El concepto del asesor jurídico sienta el marco dentro del cual el comandante toma su decisión; pero no le resta responsabilidad ni tampoco -está demostrado- efectividad. El mismo sistema está en desarrollo en las demás fuerzas, hasta el nivel de las Unidades Tácticas (batallones) en el Ejército y su equivalente en la Armada Nacional.

36. El mantenimiento de la disciplina también requiere de unos controles: en situaciones de combate, el comandante tiene que tener la seguridad de que sus órdenes se cumplen y el alto mando de que sus instrucciones y directivas son acatadas. Estos controles son tanto más necesarios cuando el pie de fuerza se incrementa rápidamente, como ha ocurrido en los últimos años. Para ello el Ministerio de Defensa coordinará con el Comando General de las Fuerzas Militares y la Dirección General de la Policía Nacional medidas en todo el espectro disciplinario:

- Se reformará el régimen disciplinario.
- Se modernizará el sistema de información de las inspecciones de las fuerzas.

²¹ Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra, art. 82: “*Las Altas Partes contratantes en todo tiempo... cuidarán de que, cuando proceda, se disponga de asesores jurídicos que asesoren a los comandantes militares, al nivel apropiado, acerca de la aplicación de los Convenios y del presente Protocolo y de la enseñanza que deba darse al respecto en las fuerzas armadas.*”

- Se fortalecerá la figura del inspector delegado, quien cumple tareas de verificación de las directivas y los casos de DDHH y DIH.
- Se reformará la Justicia Penal Militar, para asegurar que cuente con la independencia y la confianza necesaria para juzgar con prontitud los delitos relacionados con el servicio, fortaleciendo a la vez la coordinación con la administración de justicia ordinaria.
- Se construirá un sistema centralizado de seguimiento a los casos que son objeto de las directivas de DDHH y DIH.

La evaluación del desempeño

37. Parte importante del mantenimiento de los estándares en materia de DDHH y de DIH está en la evaluación del desempeño operacional: se trata de asegurar que la necesidad de evaluar y exigir resultados a los miembros de las Fuerzas Militares no riña con el objetivo estratégico de recuperar el imperio de la ley. Para ello es necesario establecer un sistema adecuado de evaluación de la efectividad de los planes de campaña, con las correspondientes medidas de éxito.
38. El afinamiento del sistema de evaluación ha sido parte de una revisión estratégica que está en marcha en el Ministerio de Defensa Nacional; el sistema está en desarrollo en el Comando General de las Fuerzas Militares y como tal no es materia de la *Política Integral*. Cabe sin embargo resaltar el propósito de asegurar un adecuado engranaje de los objetivos estratégicos que ha sentado el Gobierno Nacional, el Ministerio de Defensa Nacional y el Plan de Guerra "Consolidación" del Comando General con los objetivos de los planes de campaña de los Comandos de Fuerza y Comandos Conjuntos y los planes de operaciones de las diferentes unidades de las Fuerzas. Se trata de establecer un sistema que contraste de manera amplia el desempeño a todos los niveles -estratégico, operacional y táctico- con los objetivos plasmados en los planes de campaña y con su contribución al

cumplimiento de los objetivos del Plan de Guerra, dentro del marco jurídico.

39. De manera paralela, se fortalecerá el sistema de estímulos al buen desempeño en materia de DDHH y DIH. El Comando General de las Fuerzas Militares otorga anualmente la medalla "José Hilario López" en DDHH y el Ejército Nacional ha expedido una directiva a todas las unidades para que *"se implemente un sistema de estímulos para el personal militar que se destaque en el respeto, promoción y guarda de los DDHH y del DIH, especialmente en el área de operaciones"*²². En el marco de la *Política Integral*, se formalizarán incentivos adicionales que premien el compromiso con la normativa humanitaria y a la vez contribuyan a la materialización de esta *Política*.

La defensa del soldado y del policía

40. Así como la Constitución exige de la Fuerza Pública la protección y el respeto de los derechos fundamentales, así también otorga esos mismos derechos a los miembros de la Fuerza Pública. Es cierto que para cumplir su misión y mantener un equilibrio dentro de la sociedad, ciertos derechos -los derechos políticos- conocen restricciones. Pero el mismo principio constitucional de *"respeto a la dignidad humana"*, y en consecuencia de igualdad, opera para los soldados y policías: *"La igualdad ante la ley es el núcleo de la problemática de los derechos humanos de la Fuerza Pública, pero también es la máxima expresión de acercamiento a la sociedad a la que sirve y de la que forma parte"*²³.
41. No por estar dispuestos a sacrificar su vida si es necesario tienen los soldados restricción alguna en su derecho a la vida, por ejemplo, ni tampoco por ello pueden ser objeto de ningún tipo de maltrato. Por el contrario, mientras más conciencia tengan de sus propios derechos y mientras mayor sea el respeto que reciban, mayor será también su

²² Circular No 4189 de 22 de marzo de 2007

²³ Luz Marina Gil García, *"Los Derechos Fundamentales de los Miembros de la Fuerza Pública"*; (manuscrito inédito), Bogotá, 2006

autoestima como profesionales y como ciudadanos, y su disposición a hacer los sacrificios que sean necesarios.

42. Esa disposición a hacer el mayor de todos los sacrificios es lo que distingue al soldado del resto de los ciudadanos. El soldado acepta algo así como “un contrato sin limitaciones”²⁴ en el que pone a disposición su misma vida por el bien común. Por lo mismo merece especial atención, tanto más cuando tiene que operar en condiciones tan difíciles como las colombianas y dentro del marco de la ley ordinaria. Y por eso es imprescindible que goce de una defensa técnica adecuada si tiene que rendir cuentas ante la ley. Los riesgos a los que se expone son inmensamente mayores que los del común y su derecho al debido proceso no es distinto del de los demás.
43. La igualdad en los derechos se extiende a la igualdad de género: el Ministerio de Defensa y el Comando General de las Fuerzas Militares están desarrollando programas en materia de salud sexual y reproductiva e igualdad de derechos para hombres y mujeres en la Fuerza Pública. Ambos buscan fortalecer el respeto de los derechos y el cumplimiento de los deberes, en el marco de una cultura de equidad de género.
44. Una serie de grupos requieren un trato diferenciado por parte de la Fuerza Pública y merecen especial atención e instrucción; por ejemplo, batallones de Alta montaña. En este sentido, la Constitución política (art. 13): manifiesta: “*el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados*”. No son pocos los grupos que por cuenta de la violencia de las organizaciones armadas ilegales requieren medidas especiales.
45. Pero además, la Constitución Política crea como es sabido jurisdicciones especiales (art. 246) y otorga a los pueblos indígenas facultades para regular la vida social y administrar justicia en esos territorios. El Ministerio de Defensa Nacional ha expedido varias directivas (ver par. 121-123) con el objeto de consolidar el trabajo que la Fuerza Pública ha

²⁴ “*Unlimited liability*” dice John Hackett, en: *The Profession of Arms*; Londres ,1963

hecho de reconocimiento en sus procedimientos de la autonomía que la Constitución concede a estas comunidades, sin que ello suponga que la Fuerza Pública no pueda operar en esos territorios para cumplir con sus obligaciones. Se trata de adaptarse a las necesidades de los pueblos indígenas y a los derechos de que gozan en estas jurisdicciones, como también de buscar la colaboración por parte de estas comunidades, que tienen el deber constitucional de "*colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional*" (art. 330).

46. Lo esencial en todo caso es asegurar que estos grupos -las comunidades indígenas y afro descendientes, los desplazados, las comunidades víctimas de las minas, las mujeres y los niños, las víctimas de desaparición forzada, los defensores de DDHH, los sindicalistas, los periodistas, los miembros de la Misión Médica y los beneficiarios de medidas cautelares y provisionales del Sistema Interamericano de DDHH- reciban una adecuada atención y protección, para lo cual se designarán oficiales de enlace donde no los hay, se recogerán quejas y preocupaciones, y se establecerán mecanismos para dar una respuesta pronta. Las mujeres y los niños en particular gozan de protección especial en el DIH²⁵, protección que se reflejará en los manuales, órdenes de operaciones y RDE de la Fuerza Pública.

La cooperación judicial

47. Desde un principio, la Seguridad Democrática se ha construido sobre la base de un esfuerzo *integral* de todo el Estado. El primer paso de esa "integralidad" es la cooperación con la justicia, aún más necesaria en la etapa actual: como ya se señaló, la administración efectiva de justicia es la mejor garantía de la consolidación. También para el cumplimiento de los objetivos de la *Política Integral*,

²⁵ Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra: "Art. 76. Protección de las mujeres: 1. Las mujeres serán objeto de protección especial y protegidas en particular contra la violación, la prostitución forzada y cualquier otra forma de atentado al pudor..."; "Art. 77. Protección de los niños: 1. Los niños serán objeto de un respeto especial y se les protegerá contra cualquier forma de atentado al pudor."

en especial para el fortalecimiento de la disciplina, es esencial estrechar los vínculos con la justicia.

48. El fortalecimiento de la disciplina depende en parte del control que sobre ella ejerce la Justicia Penal Militar: castiga los delitos que son propios del quehacer militar y opera como un complemento de la justicia ordinaria en los casos que tienen relación con el servicio, como parte de un único sistema de administración de justicia que establece la Constitución y que la Fuerza Pública está haciendo tantos esfuerzos por proteger en todo el territorio. Como justicia complementaria, la Justicia Penal Militar es más efectiva mientras más goce de credibilidad.
49. Eso requiere que se fortalezca su autonomía y que se estreche su colaboración con la justicia ordinaria, en un proceso de doble vía: cuando el caso se encuentre en manos de la Justicia Penal Militar y haya lugar a dudas sobre la relación con el servicio, el juez penal militar debe trasladar el caso a la justicia ordinaria, siguiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Pero el fiscal o el juez de la justicia ordinaria a su vez debe también trasladar el caso de nuevo a la Justicia Penal Militar, si en el proceso de recolección y análisis de los elementos probatorios encuentra que el caso sí tiene relación con el servicio. Para poder evaluar esos elementos con precisión, debe empaparse de la compleja realidad táctica y conocer el Derecho Operacional. El conocimiento mutuo crea confianza, y la confianza mutua crea credibilidad.

El acompañamiento internacional

50. El Ministerio de Defensa cuenta con el acompañamiento del Comité Internacional de la Cruz Roja y de la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Ambas instituciones prestan un apoyo imprescindible: el CICR facilita la difusión del DIH con talleres de lecciones aprendidas y con asesoría técnica en el proceso de transversalización del DIH en la educación y la doctrina militar, además de contribuir con sus informes confidenciales

y con su trabajo humanitario de campo. En su conjunto su labor ha sido esencial en el fortalecimiento de la conciencia de la Fuerza Pública sobre la normativa humanitaria.

51. Por su parte, la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos presta una asesoría permanente en materia de DDHH y DIH al Ministerio y ha acompañado el proceso reciente de identificación y revisión de casos que puedan constituir homicidio en persona protegida. En especial, la Oficina contribuyó con un estudio detallado de la instrucción de DDHH y DIH en el Ministerio de Defensa Nacional, el cual ha servido como base para la elaboración de la *Política Integral*.
52. Varios países -Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, España y Suecia- contribuyen a la promoción de los DDHH y el DIH en la Fuerza Pública. El Comando Sur de los Estados Unidos ha dado un apoyo permanente al proceso de formación, facilitando la organización de seminarios de todo tipo, incluyendo talleres en los que participan oficiales de otras partes del continente: Colombia es cada vez más un centro de instrucción regional en DDHH y DIH. Por su parte, el Ministerio de Defensa del Reino Unido envió una misión para evaluar durante un año el trabajo en DDHH y DIH del Ejército Nacional y proponer líneas de acción. Sus recomendaciones han sido de especial utilidad para esta *Política*.

El seguimiento y la evaluación

53. Para el seguimiento y la evaluación de la *Política Integral*, el Ministerio de Defensa ha hecho un acuerdo con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, que está formulando una serie de indicadores para determinar el éxito de la instrucción. A la vez, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio, en conjunto con todas las oficinas de DDHH de la Fuerza Pública, pondrá en marcha un sistema de gestión y seguimiento de todas las líneas de acción de la *Política Integral* para asegurar que se traduzcan en acciones concretas y que cumplan con unos indicadores de gestión.

II. OBJETIVOS

La *Política Integral* tiene cinco objetivos estratégicos:

- La adecuación de la educación, instrucción y entrenamiento en DDHH y DIH a las necesidades del contexto estratégico
- El fortalecimiento de la disciplina operacional mediante el mejoramiento de la asesoría jurídica y los controles, sobre la base de los principios y valores institucionales
- El establecimiento de una defensa técnica adecuada para los miembros de la Fuerza Pública
- La garantía de la atención de la Fuerza Pública a grupos especiales
- El estrechamiento de la cooperación interinstitucional en materia de DDHH y DIH

III. LÍNEAS DE ACCIÓN

Los objetivos antes mencionados serán desarrollados mediante una amplia gama de estrategias que han sido agrupadas en las siguientes líneas de acción:

- ***Instrucción:*** Adecuar los métodos de instrucción para asegurar la interiorización de los DDHH y el DIH, reduciendo la complejidad de los cursos en los niveles inferiores de instrucción y educación, y fomentando la transversalidad entre la instrucción teórica y la práctica operacional.
- ***Disciplina:*** Fortalecer la disciplina operacional mediante una adecuada asesoría jurídica para el planeamiento, la ejecución y la evaluación de los procedimientos y operaciones, y establecer unos controles institucionales que aseguren el cumplimiento

de las normas de los DDHH y el DIH y sancionen las violaciones e infracciones.

- **Defensa:** Establecer mecanismos que garanticen el derecho de defensa de los miembros de la Fuerza Pública y la efectiva defensa del Estado fortaleciendo la calidad y cantidad de los defensores técnicos y fomentando el mecanismo de la conciliación.
- **Atención:** Garantizar medidas de atención diferenciadas para grupos especiales y fortalecer los vínculos directos entre los miembros de la Fuerza Pública y la población civil.
- **Cooperación:** Estrechar la cooperación con entidades y organismos nacionales e internacionales, con otros países y con organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo de las estrategias de la *Política Integral*.

En Conclusión.

El presente proyecto de ley establece los objetivos estratégicos que en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario servirán como políticas públicas para su respeto y garantía al interior de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, como también en desarrollo de la misión Constitucional que les compete. Asimismo, se crean las directrices del Derecho Operacional que genere reglas de enfrentamiento para el uso de la Fuerza, adecuado a los niveles estratégicos y tácticos.

Estas políticas públicas que tienen como fundamento la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Defensa Nacional implementada en el año 2008 requieren de este proyecto de Ley que consolide legislativamente la garantía y el respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario por parte de las Fuerzas Militares y Policía Nacional. Y se reglamenta la implementación del Derecho Operacional mediante este proyecto

de ley que se pone, en manos del Congreso de la República, por parte de la Bancada del Movimiento MIRA, para su estudio.

De los Honorables Congresistas,

ALEXANDRA MORENO PIRAQUIVE
Senadora de la República

MANUEL VIRGÜEZ P.
Senador de la República

CARLOS ALBERTO BAENA LOPEZ
Senador de la República

GLORIA STELLA DIAZ ORTIZ
Representante a la Cámara