



POLÍTICA INTEGRAL DE DDHH Y DIH

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL



Comando
General



Libertad y Orden

Ministerio de Defensa Nacional
República de Colombia



Policía
Nacional

“Estamos recuperando la vigencia de la Constitución”.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

“Cuando fuerzas gubernamentales enfrentan el terrorismo o acciones de guerrillas, pueden caer fácilmente en la tentación de actuar por fuera de la ley, con la excusa de que los procesos legales son muy dispendiosos, que la protección que la ley otorga al individuo no fue diseñada para una insurgencia y que en cualquier caso un terrorista merece ser tratado como un forajido. Esto no solamente es un error moral, sino que con el tiempo crea más dificultades para el gobierno de las que resuelve. Un gobierno que no actúa de acuerdo con la ley pierde su derecho de llamarse gobierno y no puede esperar que la población obedezca la ley. Actuar de acuerdo con la ley es un precio muy bajo que pagar por la ventaja de ser el gobierno”.

SIR ROBERT THOMPSON

PRESENTACIÓN DEL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL,

Juan Manuel Santos C.

Cuando el Presidente Uribe me llamó para que fuera su Ministro de Defensa, puse en el primer renglón de mi agenda el tema de los derechos humanos y el DIH: mi intención era asegurar que los DDHH y el DIH perdieran del todo el aura de “problema” en la Fuerza Pública y se convirtieran en algo plenamente integrado a la actividad de cada soldado o policía. En algo natural. Con ello no pretendía más que dar cumplimiento al lema “eficacia con transparencia” que ha acompañado a la Seguridad Democrática y que siempre ha sido parte del buen gobierno. Desde entonces comenzó a trabajar un equipo del Ministerio junto con las inspecciones y las oficinas de DDHH de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, y el resultado de este esfuerzo conjunto entre civiles, militares y policías es la *Política Integral de DDHH y DIH* que estamos presentando.

Por más de una década, el Ministerio de Defensa ha promovido asiduamente el conocimiento de los DDHH y el DIH en la Fuerza Pública. Y las mismas Fuerzas se han encargado de establecer un complejo sistema de enseñanza e instrucción. Mi sorpresa fue grande al conocer el enorme aparato de promoción de los DDHH y el DIH que existe en la Fuerza Pública. No he visitado una unidad militar o un Departamento de Policía sin toparme con un oficial de DDHH y DIH. Y el Ministerio, el Comando General, los Comandos de las Fuerzas y la Dirección de la Policía producen permanentemente nuevas directivas para llenar ese sistema de contenido.

Sin embargo, encontré también una falta de articulación en el sistema y, sobre todo, de integración de la instrucción a la práctica. A nuestra naturaleza latina le gusta el formalismo, la teoría. Pero hay un proverbio chino que dice: “oigo y olvido, veo y recuerdo, hago y comprendo”. Ahí está el quid del asunto: hay que hacer para entender. Y ahí nació la idea de esta *Política Integral*, en buscar la integración plena de los DDHH y el DIH a la instrucción táctica y a la *lógica operacional*. Con más razón cuando los DDHH y el DIH son la columna vertebral de nuestros esfuerzos, porque lo que estamos haciendo es precisamente eso: recuperando la vigencia de la ley en todo el territorio. Y el respeto por los DDHH y el DIH es nuestro seguro de que estamos operando *dentro* de la ley.

Si la instrucción es una cara de la moneda, la otra es la disciplina operacional. Es decir, el comportamiento ajustado a unos valores y unas normas en medio de las operaciones. Un reto importante para la Fuerza Pública: sin duda ningún otro país del continente conoce en su territorio amenazas del terrorismo y del narcotráfico como las que enfrentan los soldados y policías de Colombia. Nuestros hombres y mujeres exponen a diario sus vidas en el cumplimiento del mandato de la Constitución de proteger los derechos y libertades de los colombianos. Sin embargo el marco jurídico dentro del que operan es complejo: es el marco de la ley ordinaria, pero complementado por todos los tratados y convenios de que Colombia es firmante, en particular por el DIH. Y del DIH la Corte Constitucional ha dicho que “opera una incorporación automática al ordenamiento interno nacional”*.

Lo primero entonces es aclarar ese marco, y para eso la *Política Integral* se propone desarrollar un verdadero Derecho Operacional colombiano que trace los parámetros legales para las operaciones, desde la Constitución hasta



* Corte Constitucional, Sentencia C-225 de 1995.

el nivel táctico. Vale la pena anotar que, en éste como en otros puntos, el caso de la Policía Nacional es distinto: el Derecho de Policía está bien desarrollado y sus normas son claras.

Lo segundo es asegurar que las Fuerzas tengan una buena comprensión de ese marco. La *Política* establece por una parte el acompañamiento permanente de asesores jurídicos operacionales y la incorporación de toda esta normativa en las órdenes de operaciones y en las reglas de enfrentamiento. De esa manera es también un instrumento de *protección* de nuestros hombres y mujeres: quien obre dentro de esos parámetros sabe que no tendrá problema alguno porque actúa dentro de la legalidad.

Mecanismos como la asesoría jurídica y las reglas de enfrentamiento cobran aun más relevancia en el contexto de la *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática* que hemos puesto en marcha en el Ministerio de Defensa. En la medida en que somos más exitosos en la recuperación del control territorial y en la consolidación de la presencia estatal, estamos ante un nuevo escenario que exige la mayor precisión en el empleo de la fuerza. Esa regulación del uso de la fuerza es un objetivo primordial de esta *Política Integral*, en un escenario donde las organizaciones armadas ilegales se han visto obligadas a abandonar las grandes formaciones y cada vez más actúan de civil, ignorando por completo el principio de distinción.

De ahí toda la importancia de adecuar la instrucción a ese escenario y de profundizar los valores de la Fuerza Pública, como lo dispone la *Política*. Pero de ahí también la necesidad de fortalecer el sistema de controles. El Ejército Nacional, la Infantería de Marina y la Policía Nacional han tenido un rápido crecimiento estos últimos años, sin que hayamos tenido un correspondiente fortalecimiento de los mecanismos de control. La “integralidad” de esta Política quiere decir precisamente eso: que haremos uso de todos los instrumentos a nuestra disposición para garantizar el respeto de los DDHH y las normas del DIH. Fortaleceremos las inspecciones, revisaremos el régimen disciplinario, reformaremos la Justicia Penal Militar y seguiremos implementando directivas que, como la Directiva 10, crean mecanismos para diagnosticar y poner fin a cualquier posible abuso en el uso de la fuerza.

En el difícil escenario de la consolidación, nuestros hombres y mujeres merecen toda la protección legal que les podamos dar. Es francamente increíble que a estas alturas no se haya establecido un servicio de defensa técnica para los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, que día a día corren los mayores riesgos para garantizar la seguridad de los colombianos. Por eso la *Política Integral* hace especial énfasis en la defensa técnica y en la defensa del Estado. Dentro de ese marco cursa en el Congreso de la República un proyecto de ley que esperamos dé a nuestros soldados y policías la protección que les debemos.

La *Política Integral* también recoge todo el trabajo que hace la Fuerza Pública para dar atención a grupos especiales, desde las comunidades indígenas y afro colombianas hasta las víctimas del actual proceso de Justicia y Paz, pasando por la población desplazada, los niños y niñas víctimas de la violencia y los sindicalistas y defensores de DDHH, entre otros. No pocos recursos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional están dedicados al cumplimiento de estas obligaciones constitucionales.

Por último, la *Política Integral* establece mecanismos de cooperación con otras entidades que, como la Fiscalía y la Procuraduría, adquieren aún más rele-



vancia en el escenario de la consolidación. En la medida en que logremos una verdadera normalización del territorio, necesitaremos una presencia fuerte del aparato de justicia y de las demás instituciones del Estado, como lo establece la *Política de Consolidación*. También para garantizar la transparencia de nuestras propias operaciones es esencial una estrecha colaboración en la administración de justicia y en el trabajo de policía judicial entre la Justicia Penal Militar y la justicia ordinaria.

Una política de esta envergadura necesita también del apoyo internacional. Hemos tenido la suerte de contar con la colaboración permanente del Comando Sur de los Estados Unidos y de varios países como el Reino Unido, Canadá, Suecia y España, que hoy nos apoyan en las reformas que estamos emprendiendo. De igual forma el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos han contribuido de manera decisiva a la difusión del conocimiento del DIH y de los DDHH en la Fuerza Pública, además de prestarnos una asesoría permanente. A todos nuestros más sinceros agradecimientos.

Dos evaluaciones confidenciales de nuestra instrucción en DDHH y DIH, una de la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y otra de una misión especial del Ministerio de Defensa del Reino Unido nos ayudaron a sentar las bases de esta *Política* y nos dieron luces sobre cómo proceder.

Como en todo, asegurar el respeto de los DDHH y del DIH es una tarea diaria de nunca acabar. No creo sin embargo que haya otras fuerzas militares y otra policía que operando en su propio territorio frente amenazas como las nuestras y con un número tan elevado de operaciones tengan comparativamente tan pocos incidentes. De cualquier forma, nuestra política de cero tolerancia con violaciones a los DDHH e infracciones al DIH seguirá siendo parte integral del esfuerzo de la Fuerza Pública por brindar seguridad a los colombianos, restablecer el Estado de derecho en el territorio y asegurar la consolidación de la presencia estatal, que es finalmente nuestro verdadero indicador de éxito.



PRESENTACIÓN DEL COMANDANTE GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES,

General Freddy Padilla de León



Las Fuerzas Militares de Colombia en cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, trabajan incansablemente para garantizar la seguridad de todos los colombianos, su vida, honra y bienes, respetando y haciendo respetar el imperio de la ley en todos los rincones de la Patria. Bajo estos preceptos constitucionales y en desarrollo de los retos impuestos por la *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática* y del Plan de Guerra “*Consolidación*”, todos los soldados de tierra, mar y aire deben comportarse de manera ejemplar, siguiendo los más altos estándares en materia del respeto a los derechos humanos y al DIH.

En cumplimiento del objetivo de la *Política de Consolidación* de formar unas Fuerzas Militares legítimas, modernas y eficaces, el Ministerio de Defensa Nacional presenta esta *Política Integral de Derechos Humanos y DIH*, la cual establece los pilares fundamentales sobre las cuales todos los hombres y mujeres que componen las Fuerzas Militares deben trabajar, en el marco de las operaciones militares y en su comportamiento diario con la población civil.

La legitimidad, como centro de gravedad estratégico de las Fuerzas Militares de Colombia, se fortalece con las líneas de acción propuestas en esta *Política*. La regulación en el uso de la fuerza exige obrar siempre dentro de la ley, permitiéndonos ganar el respeto y la confianza de la población y demostrar que el éxito operacional está siempre del lado de quien obtiene su apoyo.

Herramientas como la implementación de las Reglas de Enfrentamiento, los asesores jurídicos operacionales, los inspectores delegados y una defensa adecuada para los soldados, fortalecen nuestro desempeño y profesionalismo y de la misma manera fomentan un liderazgo y disciplina acordes con nuestro honor militar y las exigencias democráticas actuales. Y los nuevos mecanismos de evaluación del desempeño que estamos desarrollando en el Comando General nos servirán de estímulo para cumplir con los objetivos de esta *Política Integral*.

Finalmente, así como lo establece el Presidente Álvaro Uribe Vélez, la Seguridad Democrática significa seguridad para todos, y como tal, las Fuerzas Militares prestarán atención particular a los grupos especiales como los niños y niñas víctimas de violencia, las comunidades indígenas y las comunidades afro descendientes, entre otros, respetando sus costumbres y regímenes especiales, sin olvidar que no existe territorio en Colombia vedado para la Fuerza Pública.

Nos encontramos en el fin del fin de nuestra justa lucha contra la agresión narco-terrorista decretada al pueblo de Colombia y el trabajo más difícil está culminando; si somos persistentes y disciplinados, conquistaremos la victoria. Requerimos de un esfuerzo final y un esfuerzo bien hecho, preservando ante todo nuestras mismas Fuerzas.

El mensaje que presenté con ocasión de la ceremonia de reconocimiento al Alto Mando Militar el 16 de agosto de 2006 resume el espíritu de esta *Política*:

“Seremos, acaso, el primer Ejército que en la historia gane una guerra con la preocupación fundamental del respeto al Derecho Internacional Humanitario, que contemplamos desde la atalaya luminosa de nuestra Constitución y nues-

tras leyes. No vamos a deshonrar nuestro combate con un acto salvaje, con una crueldad o una cobardía con el vencido. Los resultados nos legitiman ante el pueblo por el que luchamos, la Justicia nos justificará ante el mundo y ante la posteridad. Será mil veces preferible un revés momentáneo que soportar para siempre una indignidad”.

¡FIRMEZA Y HONOR!

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Friedrich L', written in a cursive style.

PRESENTACIÓN DEL DIRECTOR DE LA POLICÍA NACIONAL, Brigadier General Oscar Adolfo Naranjo Trujillo



La Policía Nacional es una institución de naturaleza civil cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar la convivencia pacífica. Es por ello que el servicio a la comunidad y la efectiva protección de los derechos humanos han sido siempre nuestros principales objetivos. La expedición de una *Política Integral de DDHH y DIH* no es otra cosa que la materialización del cumplimiento de nuestra misión a través de estrategias concretas dirigidas a integrar todas nuestras capacidades para garantizar el Estado de derecho en todo el territorio nacional y asegurar la protección de la población dentro de un marco de legalidad.

Si bien la Constitución Política y el Derecho de Policía constituyen el marco legal y fundamento de nuestro accionar, la aplicación del mismo cuando la Policía se enfrenta a grupos armados al margen de la ley es compleja. La Policía es y seguirá siendo una institución de carácter civil, distinta a las Fuerzas Militares, que opera bajo otros principios institucionales pero que sin embargo se enfrenta a amenazas similares. La existencia de organizaciones ilegales con estructura y capacidad militar que impiden el libre ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas en algunas zonas del país, irrumpiendo la convivencia pacífica, nos ha obligado a estudiar el DIH, además del entrenamiento que reciben nuestros hombres y mujeres en DDHH.

En la medida en la que la *Política Integral* se constituye en la hoja de ruta del comportamiento de la Fuerza Pública en el desarrollo de las operaciones, se trata sin duda de una herramienta única para la Policía Nacional, que dilucida nuestro marco de actuación y provee estrategias para asegurar que respondamos a las obligaciones en materia de DDHH y DIH.

La Policía Nacional se une decididamente al esfuerzo del Ministerio de Defensa por articular de manera coherente en un documento de Política todos los esfuerzos llevados a cabo por la Fuerza Pública para garantizar la protección de los DDHH y el cumplimiento de las normas del DIH. La adecuación de la educación como principal motor de prevención, el fortalecimiento de la disciplina y la cultura de la legalidad, la defensa y bienestar de nuestro personal, la atención a grupos especiales y la cooperación con otras instituciones, han sido desde hace muchos años prioridades de nuestra Institución.

La *Política de Integridad Policial y Seguridad Operacional* de la Policía Nacional es en sí misma una política de derechos humanos que establece una serie de estrategias internas para garantizar la eficiencia, eficacia y calidad del servicio policial. Estamos convencidos de que la confianza de la comunidad depende de nuestra excelencia, para lo cual hemos implementado estrategias de sensibilización dirigidas a garantizar un accionar ejemplar por parte de nuestros servidores públicos y una cultura ética del quehacer policial.

La Policía Nacional asume el compromiso de implementar las estrategias de la *Política Integral* en lo que se refiere a su misión constitucional y se compromete, como lo ha venido haciendo, a proteger y respetar los DDHH de todos los colombianos.

ÍNDICE

19	I. FUNDAMENTOS
19	• El mandato constitucional
21	• La restricción como ventaja
22	• La ventaja táctica: la efectividad
22	• La ventaja estratégica: la legitimidad
23	• El marco jurídico
24	• El reto de la consolidación
24	• El profesionalismo de la Fuerza Pública
25	• La adecuación de la instrucción
26	• La orden de operaciones y las Reglas de Enfrentamiento (RDE)
27	• La disciplina operacional
28	• La evaluación del desempeño
29	• La defensa del soldado y del policía
30	• La atención a grupos especiales
30	• La cooperación judicial
31	• El acompañamiento internacional
32	• El seguimiento y la evaluación
33	II. OBJETIVOS
34	III. LÍNEAS DE ACCIÓN
35	INSTRUCCIÓN
36	• Plan Estratégico del Sistema Educativo (PESE)
37	• Modelo Único Pedagógico (MUP)
38	• Grupo de Entrenamiento por Escenarios Regionales (GEPER)
39	• Lecciones aprendidas
40	• Talleres de Capacitación Coyuntural
41	DISCIPLINA
43	• Oficina de Doctrina y Asesoría (ODA)
43	• Asesores Jurídicos Operacionales
44	• La orden de operaciones y las RDE
45	• Inspectores Delegados
46	• Sistematización
47	• Reforma al Régimen Disciplinario
48	• Reforma de la Justicia Penal Militar
49	• Directivas ministeriales de control (Directiva 10)
51	DEFENSA
51	• Defensa Técnica
52	• Defensa del Estado
53	• Conciliación Extrajudicial

47

ATENCIÓN

48

- Atención a grupos especiales

48

a. Comunidades indígenas

49

b. Comunidades afro colombianas

50

c. Población desplazada

51

d. Sindicalistas y Defensores de DDHH

52

e. Víctimas de desaparición forzada

52

f. Víctimas y testigos de Justicia y Paz

53

g. Niños y niñas víctimas de violencia

54

h. Protección de periodistas

54

i. La misión médica

54

j. Sistema de alertas tempranas

54

k. Beneficiarios de medidas cautelares y provisionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

54

- Oficiales de Enlace

55

- Relaciones con el Sector Empresarial

56

- Desminado

58

COOPERACIÓN

58

- Ministerio del Interior y de Justicia

58

- Fiscalía General de la Nación y CTI

59

- Procuraduría General de la Nación

59

- Defensoría del Pueblo

60

- Comité de Coordinación Interinstitucional de la Ley de Justicia y Paz

60

- Organismos internacionales: CICR y OACNUDH

61

- Países amigos



I. FUNDAMENTOS¹

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 Humanitario² deben conocer y desarrollar las Fuerzas Militares y, donde sea pertinente, la Policía Nacional³. 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; *ajustar* 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.

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.

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 primero⁴: 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 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.

1 Agradecimiento especial a JCG, LMG, JG, MM y a todos los hombres y mujeres del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional que participaron en la creación de esta Política.

2 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.

3 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.

4 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 Eli Chinchilla Herrera, *¿Qué y Cuáles son los Derechos Fundamentales?* p. 58; Bogotá, 1999).

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.

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* (PDSD), 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”*⁵ 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%⁶.
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 libertades, opere sin impedimentos. Así se está dando cumplimiento al objetivo fundamental de la PSDS 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 PSDS 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 PSDS 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”*. Y por eso unos de los principios rectores de la PSDS, como los enunciara el Presidente de la República, han sido la transparencia y la juridicidad⁸.
8. Sin embargo, los mismos avances de la PSDS 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

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

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

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

8 *Ibíd.*, p. 24.



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”*⁹.

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 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 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”*¹⁰. 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.

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

10 *“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.

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 enfrentamos¹¹.

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.

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.

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”¹².

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

11 “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.

12 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.



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, 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 humanos¹³.

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.

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”¹⁴.

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” (*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 respecto¹⁵ -opinión que comparten los principales tratadistas¹⁶-. Es decir, las obligaciones en DDHH siguen vigentes, pero son especificadas por el DIH, que hace parte del ordenamiento interno¹⁷ y sirve de herramienta de interpretación del

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.

13 Cp. Tugendhat, *op. cit.* p.48

14 Smith, *op. cit.* p. 387

15 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/icasets/iunan/iunanframe.htm>

16 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.

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 Militares¹⁸.

El reto de la consolidación

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.

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 incurren permanentemente en la perfidia¹⁹: 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 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

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.

17 Según la Corte Constitucional, “en Colombia no sólo el derecho internacional humanitario es válido en todo tiempo sino que, además, opera una incorporación automática del mismo al ordenamiento interno nacional.” Sentencia C-225 de 1995.

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

19 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”.



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 mando²⁰.

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 civil²¹: 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.

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.

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 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

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

21 Cp. Paul Robinson, “Ethics Training and Development in the Military”, En: *Parameters*, primavera de 2007.

- 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

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.

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 Militares²².

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 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 DIH²³ y que desde hace tiempo

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.

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

23 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.”

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 despegue un avión en una operación sin que antes un asesor jurídico haya emitido un concepto sobre el cumplimiento de las normas del 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.
- 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.

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.

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 Co-



mandos 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”*²⁴. 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”*²⁵.
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 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”²⁶ 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.

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

²⁴ Circular No 4189 de 22 de marzo de 2007.

²⁵ Luz Marina Gil García, *“Los Derechos Fundamentales de los Miembros de la Fuerza Pública”*; (manuscrito inédito), Bogotá, 2006.

²⁶ “Unlimited liability” dice John Hackett, en: *The Profession of Arms*; Londres, 1963.

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.

La atención a grupos especiales

No son pocos los grupos que por cuenta de la violencia de las organizaciones armadas ilegales requieren medidas especiales.

44. Una serie de grupos requieren un trato diferenciado por parte de la Fuerza Pública y merecen especial atención en la *Política Integral*, como manda la Constitución (art. 13): “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 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).

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.

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 DIH²⁷, 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 “in-

27 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”.



tegralidad” 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*, 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 mi-

La Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos 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.

sión 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

54. 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

55. 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*.



INSTRUCCIÓN

56. La instrucción formal de la Fuerza Pública en DDHH y DIH tiene una larga historia, que se remonta al menos al año 1992, cuando el Comando General de las Fuerzas Militares puso en ejecución un Plan Permanente de Integración del Derecho Internacional de los DDHH y el DIH. El documento incorporó una propuesta del CICR para fortalecer, desarrollar y profundizar los procesos de integración en instrucción que ya habían iniciado. Con la Directiva 800-04 de 2003, el Plan fue integrado progresivamente a la doctrina militar y a los currículos académicos de las Escuelas de Formación y Capacitación Militar, teniendo como base una metodología práctica y un enfoque militar operacional de transversalidad y gradualidad curricular.

57. Los esfuerzos realizados por el Comando General de las FFMM y la Policía Nacional y los resultados obtenidos han significado un avance importante en materia de protección de los DDHH. Sin embargo, los diagnósticos nacionales e internacionales sobre los procesos de educación y modelos de instrucción de la Fuerza Pública han mostrado la necesidad de seguir trabajando para construir puentes entre la teoría y la práctica. Con ese objetivo, el Ministerio de Defensa ha iniciado un proceso de transformación del sistema educativo, implementando medidas que permitan una mayor interiorización de los DDHH y el DIH, reduciendo el nivel de complejidad de los cursos en los niveles inferiores, y fomentando la transversalidad entre la instrucción y las operaciones. La línea de acción de “Instrucción” comprende las siguientes estrategias:

- **Plan Estratégico del Sistema Educativo (PESE):** Busca transmitir los valores y principios institucionales y promover la ética y disciplina militar y policial para contribuir a la plena asimilación y la interiorización de los DDHH y el cumplimiento del DIH por parte de todos los miembros de la Fuerza Pública.
- **Modelo Único Pedagógico (MUP):** Programa educativo de las Fuerzas Militares estructurado en seis niveles, que gradúa el aprendizaje según las necesidades operacionales y los niveles de responsabilidad, haciendo uso de una metodología fundada en la práctica. A la vez, unifica los programas curriculares y la capacitación de instructores y docentes de todas las Fuerzas.
- **Grupo de Entrenamiento por Escenarios Regionales (GEPER):** Aproximación sistémica al entrenamiento operacional mediante la construcción de escenarios de entrenamiento calcados de la realidad, donde se combina el entrenamiento táctico con la instrucción en DDHH y DIH.
- **Lecciones Aprendidas:** Evaluación de los resultados de la instrucción en DDHH y DIH en las operaciones, con el fin de identificar los aciertos y las fallas y de implementar las medidas correctivas que se requieran.
- **Talleres de capacitación coyuntural:** Talleres especializados de capacitación en temas de DDHH, DIH y Derecho Operacional para la Fuerza Pública según el escenario y la necesidad operacional.

58. En el caso de la Policía Nacional, los procesos de educación han estado enfocados en el desarrollo de competencias policiales dentro del marco de la cultura de la legalidad y de apoyo y respaldo al Estado de Derecho. Así mismo, se ha buscado garantizar la transversalidad de la enseñanza de los DDHH y el DIH en la práctica operativa a través del uso de casos tácticos y juegos de policía. A través del *Sistema Ético Policial* se pretende implementar estrategias

El Ministerio de Defensa ha iniciado un proceso de transformación del sistema educativo, implementando medidas que permitan una mayor interiorización de los DDHH y el DIH, reduciendo el nivel de complejidad de los cursos en los niveles inferiores, y fomentando la transversalidad entre la instrucción y las operaciones.

A través del Sistema Ético Policial se pretende implementar estrategias de sensibilización dirigidas a garantizar una actuación ejemplar por parte de los servidores públicos policiales y una cultura ética del quehacer policial.

de sensibilización dirigidas a garantizar una actuación ejemplar por parte de los servidores públicos policiales y una cultura ética del quehacer policial. Se trata de un proceso de reflexión individual y colectiva para la toma de conciencia sobre los principios y valores de los servidores públicos, con fundamento en los DDHH y los principios constitucionales. La vida, la dignidad, la equidad, la coherencia, y la excelencia han sido los principios privilegiados por la Policía Nacional en el diseño de sus procesos de educación:

- Valorar la vida estimulando la toma de conciencia sobre la seguridad, el respeto y la solidaridad en cada uno, la familia y la comunidad desde el quehacer policial.
- Reconocer la dignidad humana sobre la base de la comprensión de la individualidad del ser, valorando las actuaciones transparentes basadas en el respeto y la honestidad.
- Asegurar la coherencia entre los objetivos personales y los institucionales, dentro de un marco justo de igualdad de oportunidades.
- Trabajar con responsabilidad por la excelencia en el servicio a la comunidad, favoreciendo el desarrollo de competencias policiales del servidor público y mejorando su calidad de vida para alcanzar altos niveles de desempeño.

Plan Estratégico del Sistema Educativo (PESE)

59. La educación militar y policial, y en particular la formación ética y moral de los hombres y mujeres de la Fuerza Pública, es la base sobre la que se construye la cultura de la protección y el respeto de los DDHH. Por esa razón el Ministerio de Defensa estableció el Plan Estratégico del Sistema Educativo (PESE), con el fin de revisar, evaluar y mejorar *“la arquitectura de la educación militar y policial”*, partiendo de la interacción de diferentes áreas como el manejo del talento humano, el reclutamiento, la incorporación, la formación, la capacitación, la instrucción, el entrenamiento, la doctrina y la ciencia y la tecnología, entre otras.

60. El PESE ha adoptado como principal objetivo el *formar mejores seres humanos*, sobre la base de una comprensión profunda de los principios, valores y virtudes que profesa la Fuerza Pública. En lo relacionado con los DDHH y el DIH, el PESE busca garantizar que los procesos de su enseñanza y aprendizaje conduzcan a su interiorización, haciendo énfasis en su relación con los valores institucionales y la ética militar y policial. Se pretende que la Fuerza Pública esté conformada por hombres y mujeres de indeclinable espíritu militar o policial, ejemplo de virtudes y valores éticos.

61. El PESE estableció las siguientes prioridades en materia de educación militar y policial:

- La promoción de un liderazgo genuino basado en principios y valores, mejorando los procesos de formación de líderes.
- La consecución de la excelencia en la educación de la Fuerza Pública mediante un sub-sistema integrado de aseguramiento de la calidad para cada uno de los niveles de educación, con criterios definidos para cada uno de los rangos militares y policiales.

Se pretende que la Fuerza Pública esté conformada por hombres y mujeres de indeclinable espíritu militar o policial, ejemplo de virtudes y valores éticos.



- La coordinación de las capacidades y del proceso de generación de doctrina conjunta entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en todos los niveles de la cadena de mando.
- La optimización de los procesos de formación, capacitación, instrucción y entrenamiento militar y policial, con el fin de consolidar los procesos curriculares y modernizar las metodologías de enseñanza y aprendizaje con docentes, directivos y administradores calificados.
- El establecimiento de políticas y la gestión de recursos para articular los procesos de talento humano, desde la incorporación hasta el retiro.

Modelo Único Pedagógico (MUP)

62. Luego de evaluar en detalle el estado de los programas pedagógicos y revisar los manuales de doctrina y de operaciones, el Comando General de las Fuerzas Militares ha propuesto el Plan Permanente de Integración del Derecho Internacional de los DDHH y el DIH. Y a partir del Plan se desarrolló el Modelo Único Pedagógico (MUP), como un instructivo práctico de entrenamiento operacional.
63. El MUP busca que las normas de DDHH y DIH sean integradas a las asignaturas en todos los niveles jerárquicos de acuerdo con su grado o responsabilidad, mediante su adopción gradual en las diferentes escuelas de formación, capacitación y entrenamiento. La adecuación de los programas educativos y la inserción de dichas normas en el texto de los manuales y reglamentos servirá como guía para orientar a los miembros de las Fuerzas Militares hacia la toma de decisiones operacionales ajustadas a las normas de DDHH y DIH. De este modo el MUP funcionará bajo los siguientes lineamientos:
 - En primer lugar, para la enseñanza de DDHH y DIH en las diferentes escuelas de las Fuerzas Militares, se establecerán seis niveles aplicables del mismo modo al currículo de las escuelas de formación y los centros de instrucción, entrenamiento y reentrenamiento.
 - Los seis niveles irán del más básico y práctico, al más especializado y teórico. Mientras que los soldados serán entrenados en el primero y segundo nivel y se concentrarán en el aprendizaje de reglas de enfrentamiento simples y concisas, los suboficiales y oficiales subalternos se capacitarán en un tercer nivel y los oficiales de mayor rango se prepararán en un cuarto y quinto nivel, aprendiendo en profundidad los contenidos de DDHH y DIH, los debates teóricos alrededor de los mismos, y la jurisprudencia nacional e internacional en la materia.
 - El entrenamiento para los comandantes estará basado en listas de chequeo simple para la protección de DDHH y el cumplimiento de las normas de DIH en la ejecución de las operaciones. Se trata de listas que enuncian reglas claras para la planeación, conducción, ejecución y evaluación de las operaciones. De esa manera se asegura el cumplimiento de los principios básicos del DIH, se aclaran las circunstancias tácticas en las que éste se aplica y se ponen en conocimiento las consecuencias de su inaplicación.
 - El sexto nivel de instrucción ofrece a los oficiales, suboficiales o civiles que se desempeñen como Asesor Jurídico Operacional la posibilidad de especializarse en DIH y DDHH.

La adecuación de los programas educativos y la inserción de dichas normas en el texto de los manuales y reglamentos servirá como guía para orientar a los miembros de las Fuerzas Militares hacia la toma de decisiones operacionales ajustadas a las normas de DDHH y DIH.

- Por otra parte, el MUP pretende unificar y estandarizar en todas las Fuerzas Militares las calidades del personal docente y los contenidos de los diferentes currículos. Con ese fin se integrará un cuerpo de profesores e instructores (civiles, militares activos y retirados) vinculados por medio de un escalafón.
- El MUP incluye programas especiales para la capacitación de los instructores en técnicas de pedagogía, especialmente en materia de DDHH y DIH. Para esto se creará el Centro de Formación de Docentes de la Fuerza Pública en DDHH y DIH, y de esa manera se ejercerá un mejor control del nivel de capacitación de los instructores y docentes y de la calidad de la educación que imparten.
- Con el fin de lograr que los procesos de aprendizaje en todos los niveles y armas tengan coherencia, los contenidos pedagógicos en las diferentes Fuerzas Militares seguirán siendo homologados. Para esto, el MUP articulará los contenidos y las metodologías con los manuales operacionales, elaborará planes de lección estandarizados, y separará la instrucción en materia de DDHH de la de DIH.
- De igual forma se seguirán realizando capacitaciones extracurriculares mediante especializaciones, seminarios y cursos en distintas universidades e institutos nacionales e internacionales.

Grupo de Entrenamiento por Escenarios Regionales (GEPER)

El GEPER desarrollará escenarios de instrucción especializada con el fin de preparar a las Unidades en la ejecución de operaciones determinadas, según los contextos sociales y culturales particulares en las que operen.

64. Las Fuerzas Militares, en su preocupación por desarrollar mecanismos de instrucción novedosos con un alto contenido práctico –“se aprende haciendo”–, construyeron en 1999 en la base de Tolemaida la primera pista de entrenamiento práctico del Ejército en DDHH y DIH. A través de un simulacro vivencial de escenarios de riesgo, la pista permite impartir instrucción mediante experiencias y lecciones aprendidas que fomentan la interiorización de los DDHH y el respeto instintivo por las normas del DIH. Desde la construcción de la primera pista, cada una de las Fuerzas ha replicado la metodología, y hoy existen más de 35 pistas de DDHH en el país.
65. El sistema de pistas de DDHH y DIH será fortalecido en todas las Escuelas de Formación y en los Centros de Instrucción y Entrenamiento (CIE). Su coordinación estará a cargo del Grupo de Entrenamiento por Escenarios Regionales (GEPER), figura que, partiendo de experiencias comparadas de entrenamiento similar en Fuerzas Militares, será implementada en el marco de esta *Política Integral*.
66. El GEPER tendrá como misión la dirección y puesta en práctica de ejercicios operacionales para el entrenamiento y reentrenamiento de tropas y cuadros que vayan a cumplir misiones tácticas. Su finalidad es dotar a oficiales, suboficiales y tropa de herramientas para enfrentar casos en los que existan riesgos de violación de DDHH o infracciones al DIH según la problemática regional, y a la vez entrenarlos en tácticas, técnicas y procedimientos operacionales para la aplicación correcta de las RDE.
67. El entrenamiento coordinado por el GEPER se dará como parte del procedimiento de comando que se desarrolla en toda operación militar y será implementado tanto en las pistas de entrenamiento operacional, como en las de DDHH. El GEPER desarrollará escenarios de instrucción especializada con el



fin de preparar a las Unidades en la ejecución de operaciones determinadas, según los contextos sociales y culturales particulares en las que operen.

68. El primer GEPER se pondrá en marcha en el CENAE de la base de Tolemaida. Se construirán y adecuarán por lo menos dos simuladores de escenarios distintos, según la región y el ambiente (urbano o rural). El GEPER estará dirigido por un Coronel, quien tendrá un equipo de oficiales superiores, oficiales subalternos, suboficiales y civiles. Todos tendrán experiencia operacional reciente en el escenario al que se dediquen. El GEPER contará además con la infraestructura necesaria para albergar las oficinas, los salones de instrucción y la acomodación del personal. De igual forma tendrá equipos de transporte y comunicación, y materiales para la instrucción a partir de casos.
69. En la escogencia de los escenarios regionales se tendrán en cuenta las particularidades de los diferentes ambientes en los que opera la Fuerza Pública y el nivel de amenaza, para determinar el uso de la fuerza y adecuar el entrenamiento a las reglas de enfrentamiento. Una cosa es operar en la profundidad de la selva o en la alta montaña, otra en medio de la población en zonas urbanas.
70. Antes de reintegrarse a las operaciones, el grupo de instruidos en el GEPER llevará a cabo un ejercicio de confirmación. Para ello se ensayará en los simuladores de escenarios regionales la ejecución de una misión en particular con el fin de verificar que sus miembros están preparados operacionalmente, que han interiorizado las reglas de enfrentamiento para esa operación y que conocen y están en capacidad de superar los potenciales riesgos de violación de DDHH e infracciones al DIH.

Lecciones Aprendidas

71. El análisis de las lecciones aprendidas consiste en hacer ejercicios confidenciales de auto-evaluación con el objeto de obtener lecciones a partir de aciertos y errores operacionales. Se trata de que los miembros de la Fuerza Pública aprendan de las experiencias del pasado, repitan aquellos procedimientos y actuaciones positivas, y eviten reincidir en errores que puedan ser corregidos.
72. La Jefatura de Educación y Doctrina Conjunta del Comando General tendrá una Dirección de Lecciones Aprendidas conformada por un grupo de expertos dedicados a la observación, estudio y análisis de aquellos hechos que se hayan presentado en el adiestramiento, los ejercicios, o las operaciones, de los cuales sea posible obtener una lección. Si la lección es positiva se buscará que ésta sea replicada; de ser negativa se tomarán medidas para evitar que se repita. En ambos casos se difundirá la lección y se integrará a la doctrina.
73. Tanto la información relacionada con los hechos como su análisis posterior tendrán un carácter estrictamente confidencial: no se permitirá que personas ajenas al proceso doctrinal la utilicen en detrimento de la institución o de los implicados en el caso objeto de estudio. Si bien muchos de los casos evaluados podrán a su vez ser investigados por las autoridades en materia penal y disciplinaria, es importante que la Fuerza Pública tenga un espacio para autoevaluarse de manera independiente, sin que la labor de la justicia se vea afectada o incida de manera negativa en el desarrollo de los talleres. Los Jefes de Educación y Doctrina serán los responsables de garantizar que en los ejercicios de lecciones aprendidas se proteja la identidad de las personas, los lugares y las fechas.

Se trata de que los miembros de la Fuerza Pública aprendan de las experiencias del pasado, repitan aquellos procedimientos y actuaciones positivas, y eviten reincidir en errores que puedan ser corregidos.

74. El estudio de las lecciones aprendidas estará dividido en tres niveles, bajo la Dirección de Lecciones Aprendidas. En el primero, los comandantes directos de la operación harán una evaluación inmediata de la misión. Las unidades operacionales, en un segundo nivel, llevarán a cabo talleres de lecciones aprendidas que les permitirán evaluar las misiones que planearon. Finalmente, las lecciones aprendidas serán integradas en el nivel estratégico a un proceso de producción de doctrina, que incluirá la evaluación de medidas para evitar el riesgo de violación de los DDHH y de infracciones al DIH.

Talleres de Capacitación Coyuntural

Los espacios de discusión en temas tanto jurídicos como operacionales son de vital importancia para la efectiva protección de los DDHH y el cumplimiento de las normas de DIH por parte de la Fuerza Pública.

75. Además de la instrucción que imparten el Comando General de las Fuerzas Militares y la Dirección Nacional de la Policía, el Ministerio de Defensa lleva a cabo Talleres de Capacitación Coyuntural en diversas regiones del país con el fin de reforzar la instrucción de la Fuerza Pública en DDHH y DIH de acuerdo con las necesidades de la coyuntura. Entre 2003 y 2007, se realizaron 40 talleres regionales de DDHH especialmente dedicados a la protección de grupos que requieren atención diferenciada en municipios como Valledupar, Santa Marta, Montería, Leticia, Popayán, Manizales, Riohacha, Puerto Carreño, Buenaventura, Quibdó, Cúcuta, Arauca, Pasto, Ibagué, Inírida, San Andrés, Carepa, Coveñas, Villavicencio, Bahía Málaga e Ipiales.
76. De igual forma, desde el año 2001 se han realizado 14 talleres con la cooperación del Comando Sur de los EEUU en diversos temas operacionales de relevancia para la protección de los DDHH y el cumplimiento de las normas de DIH como protección de periodistas, terrorismo, reglas de enfrentamiento y asesores jurídicos operacionales.
77. En cumplimiento de esta estrategia, el Ministro de Defensa autorizó para el año 2007, mediante la Directiva No. 8 del 16 de mayo de 2007, la realización de 11 talleres que se llevaron a cabo en los Centros de Instrucción y Entrenamiento del Ejército y la Armada, con el fin de traducir los DDHH y el DIH a la realidad operacional. Se trata de espacios de discusión en temas tanto jurídicos como operacionales de vital importancia para la efectiva protección de los DDHH y el cumplimiento de las normas de DIH por parte de la Fuerza Pública.
78. Esta estrategia estará orientada por los siguientes lineamientos:
- Anualmente se diseñará un plan de capacitación coyuntural de los miembros de la Fuerza Pública que cada vez pretenderá llegar a un número mayor de integrantes.
 - Serán dictados en Centros de Instrucción, unidades militares y otros establecimientos que permitan llegar de la manera más directa posible a quienes están en el área de operaciones.
 - Tendrán muy en cuenta la realidad operacional y el nivel de instrucción militar de los asistentes, concentrándose principalmente en la aplicación práctica de los DDHH y el DIH más que en las doctrinas y teorías al respecto.
 - Aprovecharán la tecnología disponible para llegar a más miembros de la Fuerza Pública a través de la distribución de CDs interactivos y el ofrecimiento de talleres virtuales entre otros.



DISCIPLINA

79. La instrucción práctica en materia de DDHH y DIH es necesaria para superar la brecha que existe entre la formulación teórica y su correspondiente traducción en el terreno operacional. Sin embargo, al tiempo que se vigoriza la instrucción, es necesario fortalecer también la disciplina operacional, por dos vías: mediante un adecuado asesoramiento jurídico que oriente las operaciones, y mediante unos controles institucionales y judiciales que velen por el respeto de los DDHH y el cumplimiento de las normas del DIH.
80. La piedra angular de toda institución militar y policial es la disciplina, en especial la disciplina en medio de las operaciones. Ya fueron mencionados los retos que supone la conducción de operaciones “en medio de la población”; y de ahí la necesidad de una permanente asesoría que aclare el marco dentro del cual el soldado y el policía pueden operar con tranquilidad. Pero la Fuerza Pública enfrenta otros retos más: por ejemplo, el gran crecimiento del pie de fuerza en los últimos cinco años y su distribución a lo largo y ancho del territorio exigen un fortalecimiento del andamiaje de controles, que asegure que el comportamiento de los hombres y mujeres en el terreno esté acorde con los principios, los valores y las normas que rigen la institución.
81. Por otra parte, el ritmo y la intensidad de las operaciones de la Fuerza Pública contra las diferentes organizaciones armadas ilegales obliga a los comandantes militares y policiales a incrementar los controles sobre la tropa en el terreno para evitar desbordes en el uso de la fuerza. El poder disuasivo de las acciones disciplinarias y penales en contra de aquellos que en cumplimiento de la misión cometan cualquier violación resulta necesario para el mantenimiento de una buena disciplina en las operaciones. Ya se ha dicho: de la disciplina depende el éxito de las operaciones y la integridad de la fuerza.
82. Tanto en las Fuerzas Militares como en la Policía Nacional una buena instrucción práctica unida a una adecuada asesoría y a controles ágiles y efectivos en el terreno impide que se presenten violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. Con ese fin se pondrán en marcha las siguientes estrategias, según las particularidades de la misión de cada fuerza:
- **Oficina de Doctrina y Asesoría:** Grupo de asesoría jurídica de alto nivel en materia de DDHH y DIH para la toma de decisiones operacionales y la construcción de conceptos jurídicos para el sector defensa.
 - **Asesores Jurídicos Operacionales:** Abogados que asesoran al comandante en materia de DDHH, DIH y Derecho Operacional en el proceso de planeación, ejecución y evaluación de las operaciones.
 - **Orden de Operaciones y Reglas de Enfrentamiento:** Conjunto de normas que delimitan el uso de la fuerza e integran las obligaciones de DDHH y DIH al lenguaje operacional.
 - **Inspectores Delegados:** Fortalecimiento de la figura de las Inspecciones Generales de cada Fuerza con la introducción y el fortalecimiento de los Inspectores Delegados a nivel de Unidades operativas mayores, quienes harán seguimiento directo a las presuntas violaciones de DDHH y DIH, a la vez que a los problemas disciplinarios que se presenten.

El ritmo y la intensidad de las operaciones de la Fuerza Pública contra las diferentes organizaciones armadas ilegales obliga a los comandantes militares y policiales a incrementar los controles sobre la tropa en el terreno para evitar desbordes en el uso de la fuerza.

- **Sistematización:** Diseño e implementación de un software especializado para el almacenamiento de la información relacionada con las investigaciones disciplinarias, penales y administrativas, sus avances y decisiones.
- **Reforma al Régimen Disciplinario:** Revisión del régimen vigente con el fin de simplificarlo y garantizar un mayor control de los comandantes respecto de las actuaciones de sus subalternos.
- **Reforma a la Justicia Penal Militar:** Trámite de reformas constitucionales y legislativas para el fortalecimiento de la jurisdicción y la precisión del alcance del fuero militar.
- **Directivas ministeriales de control:** Impartirán las instrucciones necesarias para disuadir a los miembros de la Fuerza Pública de incurrir en violaciones a los DDHH e infracciones al DIH en temas específicos.

83. En el caso de la Policía Nacional, algunos de los controles institucionales que han sido implementados con el fin de evitar la comisión de violaciones e infracciones incluyen:

- la creación de las oficinas de atención al ciudadano en todos los Departamentos de Policía para recibir denuncias por inconformidad o irregularidades en el servicio;
- la creación de la figura de los Inspectores Regionales de Policía en cada una de las Regiones de Policía;
- el establecimiento de una oficina de DDHH en cada Departamento de Policía; y
- el sistema de información jurídico SIJUR, que permite tener un control directo sobre todos los procesos disciplinarios y penales contra miembros de la institución.

84. Con base en los resultados de estos procesos y la experiencia acumulada, la Policía Nacional diseñó el *Plan Transparencia Institucional*, el cual pretende ejecutar programas y proyectos articulando acciones entre la Policía, la comunidad y el Estado para garantizar el actuar ético, moral y profesional de cada servidor público. Este Plan está dividido en cuatro estrategias principales:

- El Programa de Liderazgo Transformacional, cuyo objetivo es lograr que todo Policía sea líder de su comunidad y que ello se refleje en su actitud.
- El Programa de Proximidad y Participación, el cual incluye los sistemas de veedurías ciudadanas, oficinas de atención al ciudadano, comités de vigilancia y audiencias públicas de rendición de cuentas.
- El Programa Familia y Proyección, que tiene como fin acercar al Policía a su familia y a la sociedad, reconociendo que antes que Policía es un ser humano digno.
- El Programa Cultura de la Legalidad que busca situar al Policía como ciudadano ejemplar del Estado de derecho.



Oficina de Doctrina y Asesoría (ODA)

85. La Dirección de DDHH y DIH del Ministerio de Defensa creará una Oficina de Doctrina y Asesoría Jurídica (ODA), como respuesta a la necesidad de desarrollar un derecho operacional propio que articule las obligaciones en materia de DDHH y DIH dentro del marco de la Constitución Política y las traduzca en puntos de orientación para las operaciones. Además, la creación de un centro dedicado a producir doctrina contribuye a la coherencia jurídica del sector Defensa y genera procesos de constitucionalización del sistema, lo que a su vez facilita la implementación de la *Política Integral*.
86. Con ese fin, la ODA será un centro de pensamiento encargado de construir doctrina y proporcionar insumos para el diseño de políticas y estrategias en materia de defensa. Realizará investigaciones en materia jurídica y de defensa, elaborará conceptos jurídicos y artículos académicos, actuará de manera coordinada con los demás órganos que implementan la *Política Integral* y proporcionará asesoría jurídica operacional.
87. Específicamente, la ODA tendrá las siguientes funciones:
- Investigar, actualizar y analizar fuentes, jurisprudencia nacional e internacional, y doctrina relacionada con los DDHH y el DIH.
 - Elaborar doctrina y construir conceptos jurídicos coherentes, actualizados y bien documentados en materia de DDHH y DIH con base en la investigación jurídica y el trabajo de campo.
 - Difundir la doctrina y los conceptos elaborados de tal manera que afecten positivamente las actuaciones de todos los miembros de la Fuerza Pública, su evaluación del uso de la fuerza y sus relaciones con la población civil. Estos conceptos permitirán unificar el marco jurídico aplicable a cada situación operacional. Así mismo, la doctrina será difundida entre los diversos actores cuyas labores puedan afectar la percepción de la población civil sobre la actuación de la Fuerza Pública.
 - Funcionar como centro de respuesta a dudas operacionales en materia de DDHH y DIH.

Asesores Jurídicos Operacionales

88. Cada día se hace más evidente la necesidad de asesoría jurídica en el área de operaciones, como lo prevé el DIH (ver par. 35). A raíz de esto la Fuerza Pública colombiana implementó -inicialmente en la Fuerza Aérea Colombiana en el año 2002- la figura del Asesor Jurídico Operacional (AJO). Estos abogados militares, formados en universidades en materias jurídicas y posteriormente incorporados a la institución castrense, son capacitados en áreas como: inteligencia, operaciones, logística, armamento y derecho internacional de los conflictos armados. Hoy, después de cinco años de continuo aprendizaje, el Comando General, el Ejército y la Armada han ido adoptando paulatinamente la figura que tanto beneficio ha prestado a los comandantes militares en la asesoría operacional a nivel de planeación, ejecución y evaluación.

La creación de un centro dedicado a producir doctrina contribuye a la coherencia jurídica del sector Defensa y genera procesos de constitucionalización del sistema, lo que a su vez facilita la implementación de la Política Integral.

Después de cinco años de continuo aprendizaje, el Comando General, el Ejército y la Armada han ido adoptando paulatinamente la figura del Asesor Jurídico Operacional que tanto beneficio ha prestado a los comandantes militares en la asesoría operacional a nivel de planeación, ejecución y evaluación.

89. Los AJO se forman en derecho operacional, compuesto por las normas de carácter nacional e internacional que impactan de manera directa o indirecta las operaciones. En la medida en que esta rama del derecho público no se enseña en las universidades, la interacción entre los profesionales del derecho y quienes comandan y realizan operaciones militares debe ser fluida, con el fin de que ambas ramas se alimenten del conocimiento jurídico y operacional necesario en el complejo escenario colombiano. Este conocimiento será recogido por la ODA (ver par. 79), que a su vez dará apoyo en doctrina a los AJO.

90. Los AJO operarán de acuerdo con los siguientes lineamientos:

- Los AJO dependen de manera directa de los comandantes hasta el nivel táctico y su finalidad es brindar asesoría jurídica, aún cuando la responsabilidad de la decisión recae siempre en el comandante. Participan en la planeación, ejecución, control y evaluación de las operaciones militares y policiales. Y estudian y analizan las implicaciones que los tratados internacionales y los métodos de combate tienen en el desarrollo de las operaciones.
- Es responsabilidad de los AJO hacer un análisis político, social y cultural de la jurisdicción de su Unidad, teniendo en cuenta la información suministrada por el Estado Mayor, para conocer el impacto que en materia de DIH y DDHH puede tener cada una de las operaciones que se realizan a nivel táctico.
- El AJO es un facilitador que no creará más normas o reglas de las necesarias para el cumplimiento de la misión. Su función es sentar el marco jurídico de las operaciones y así apoyar la labor del comandante sin obstaculizarla, teniendo presente que lo más importante es el cumplimiento de la misión y principalmente la protección de la población civil.
- La labor de los AJO estará sometida a un control periódico por parte de las Inspecciones Generales para garantizar que se cumple con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Defensa.
- Los militares y policías que en cumplimiento de su deber fueron heridos en combate y que posteriormente han estudiado derecho, podrán ser llamados a laborar como AJO. La experiencia militar unida a los conocimientos jurídicos es una combinación ideal para la asesoría a los comandantes.
- En el caso del Ejército Nacional, se espera contar inicialmente por lo menos con un AJO por Brigada, que a su vez asesorará a las unidades tácticas (batallones). En la medida en que se desarrolle el programa, éstas también contarán con un AJO.

Las Reglas de Enfrentamiento (RDE) son un conjunto de normas sencillas que integran las obligaciones de DDHH y DIH al lenguaje operacional, establecen las circunstancias en que se puede entablar combate y delimitan así el uso de la fuerza.

La orden de operaciones y las RDE

91. La intención, el concepto y la ejecución de toda operación la establece la orden de operaciones. Si la orden se elabora dentro del marco del DIH y teniendo en cuenta las consideraciones de DDHH, el comandante o el soldado tendrá la tranquilidad de que actúa dentro de la legalidad. La orden debe entonces contener una exposición clara, concreta y concisa de la misión, la intención del comandante, el concepto y la maniobra, de manera que quien la ejecuta tenga suficiente claridad sobre el objetivo de la operación y los medios que se emplearán. Además, la orden debe explicar



con claridad cuál es la ventaja militar del objetivo a neutralizar, la necesidad militar deducida de la misión asignada, y los daños colaterales que posiblemente se puedan causar. La orden también debe contener un anexo en el cual se expresarán de manera clara y concisa las RDE específicas para cada operación.

92. Las Reglas de Enfrentamiento (RDE) son un conjunto de normas sencillas que integran las obligaciones de DDHH y DIH al lenguaje operacional, establecen las circunstancias en que se puede entablar combate y delimitan así el uso de la fuerza. Según la Disposición 12 del 5 de marzo de 2007, por la cual se expidieron las RDE para las Fuerzas Militares, éstas se definen como *“el conjunto de normas emitidas por la autoridad militar competente y de rango superior que señalan con precisión la oportunidad, circunstancias, facultades y limitaciones bajo las cuales las Fuerzas Militares podrán emplear la fuerza para enfrentar las amenazas externas e internas contra la institucionalidad y el Estado”*.
93. Es posible identificar en las RDE un propósito militar y uno legal. En relación con su propósito militar, las RDE proporcionan al comandante los parámetros dentro de los cuales debe actuar, y al soldado las circunstancias en las que puede hacer uso de la fuerza. En su propósito legal, las RDE imponen al comandante restricciones legales para el cumplimiento de la misión, ofreciéndole posibilidades más o menos amplias de uso de la fuerza dentro de la legalidad.
94. El uso de la fuerza depende de las circunstancias: esa es la esencia de las RDE. Por eso cada orden de operaciones debe incluir RDE específicas, dependiendo del tipo de operación: si se trata por ejemplo de una operación ofensiva, de control de área o de mantenimiento de la seguridad. Las RDE varían entonces según la misión de cada Unidad, el contacto con la población y el contexto, dentro del marco establecido por el Comando General²⁸. El uso y acatamiento de las RDE permite que los objetivos de la política de Estado en materia de uso de la fuerza se vean reflejados en la ejecución de cada operación en particular.
95. Cada operación debe entonces tener sus RDE correspondientes, cuyo cumplimiento -como en general los resultados en materia de protección de los DDHH y respeto del DIH- deben ser parte de los informes finales de las operaciones.

Inspectores Delegados

96. En vista de la importancia que tiene la labor ejercida por la Inspección General en su calidad de guardiana inherente de la protección de los DDHH, se está implementando la figura del Inspector Delegado en el Ejército y la Armada Nacional, con el fin de desconcentrar la labor de la Inspección General y de acercarla a los teatros de operaciones, permitiendo un control directo sobre las Unidades en el terreno. Mediante la Directiva 4357 de 2006 del Ejército y 952 de 2007 de la Armada, se nombraron oficiales Inspectores Delegados en DDHH en ambas fuerzas, cuya misión principal es la de su-

Cuando se presenta un hecho en el cual aparentemente se hayan violado los DDHH o se haya infringido el DIH, los Inspectores Delegados verifican su ocurrencia sin obstaculizar a la autoridad investigadora y presentan un informe al respecto.

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

pervisar el cumplimiento de las normas de DDHH y DIH al igual que de las políticas institucionales en la materia.

97. El Inspector Delegado tiene como misión examinar y evaluar de forma directa la gestión de las unidades operativas y tácticas. Cuando se presenta un hecho en el cual aparentemente se hayan violado los DDHH o se haya infringido el DIH, verifican su ocurrencia sin obstaculizar a la autoridad investigadora y presentan un informe al respecto con recomendaciones a la Inspección General. El Inspector Delegado cumplirá con los siguientes lineamientos:

- Más allá de las labores de verificación, organización, evaluación, inspección, coordinación, dirección y asesoría propias de la Inspección General de cada una de sus fuerzas, los Inspectores Delegados atenderán de manera prioritaria las funciones que le sean asignadas en materia de DDHH y DIH, en coordinación con las estrategias de la *Política Integral*.
- Algunas de las principales funciones de los Inspectores Delegados en materia de DDHH son: supervisar la existencia y participación del AJO en la planeación, ejecución, control y evaluación de las operaciones; verificar la aplicación de las RDE frente a presuntas violaciones a los DDHH o infracciones al DIH, conocer en tiempo real los eventos que se presenten y transmitirlos de forma inmediata al Inspector General y al sistema de seguimiento de casos de la Dirección de DDHH y DIH del Ministerio; recolectar las lecciones aprendidas y enviar las conclusiones a la Jefatura de Educación y Doctrina de la respectiva Fuerza.
- Los Inspectores Delegados estarán por fuera de la línea de mando de la Unidad que supervisan; dependerán directamente del Inspector General de la Fuerza. Por esa razón tendrán mayor antigüedad que los Jefes de Estado Mayor de la Unidad en la que operen. En lo posible, serán oficiales del Escalafón Complementario con excelente reputación e historial. Tendrán un presupuesto independiente para su desplazamiento y operación.
- Antes de ejercer sus funciones, todo Inspector Delegado recibirá capacitación avanzada en materia de DDHH y DIH.
- En lo posible, el Inspector Delegado estará designado por no menos de un año a la Unidad de su responsabilidad.
- En todo caso, la implementación de la figura de los Inspectores Delegados no alterará la responsabilidad del comandante de la Unidad. Los Inspectores Delegados supervisarán la implementación de la *Política Integral* y harán seguimiento a su observancia.

El nuevo software especializado asegurará un mayor control sobre todos los procesos y permitirá la producción de estadísticas para el análisis estratégico y la toma de decisiones.

Sistematización

98. Actualmente las investigaciones y procesos que cursan en diferentes instancias son sistematizados parcialmente en el módulo jurídico del Sistema Integrado de Talento Humano, SIATH. El objetivo es implementar un sistema único de información, similar al SIJUR de la Policía Nacional, que abarque a todas las Fuerzas Militares. Lograr un cubrimiento nacional y en “tiempo real” de los casos que cursan en materia de DDHH y DIH, o de carácter penal y disciplinario facilitaría significativamente la labor de los Inspectores Generales.



99. El nuevo software especializado permitirá el cruce de información entre las distintas bases de datos, logrando así un control institucional más eficaz. Además, asegurará un mayor control sobre todos los procesos y permitirá la producción de estadísticas (cuántos casos, de qué tipo, por qué causas, etc.) para el análisis estratégico y la toma de decisiones. Con este objetivo, el nuevo software tendrá las siguientes características:

- Sólo podrán introducir información al sistema quienes tengan la facultad y atribución disciplinaria en las FFMM. Para su consulta, la información estará disponible en todas las oficinas de DDHH del Ministerio y de las FFMM, y de los Inspectores, segundos comandantes y comandantes.
- Quienes administren la información del sistema podrán eliminar, adicionar o modificar la información almacenada, de acuerdo con criterios preestablecidos y dejando constancia de ello; coordinarán las nuevas propuestas para realizar ajustes; compilarán y analizarán estadísticas relativas al rendimiento; vigilarán actividades de los usuarios en la Base de Datos; administrarán la estructura de ésta; y verificarán su seguridad.
- El sistema facilitará dos tipos de control: control sobre el estado del proceso y control sobre la imposición de las sanciones a las que haya lugar. Frente a ambos, el sistema proporcionará los mecanismos para obtener estadísticas fidedignas sobre investigaciones y procesos, sanciones, violaciones a DDHH e infracciones al DIH.
- Las ventajas del sistema incluyen: la posibilidad de verificar y controlar los términos y las prescripciones mediante un sistema de alertas que informe sobre términos próximos a vencer; la aparición automática sobre la hoja de vida del funcionario de las sanciones impuestas y la posibilidad de contar con información sobre funcionarios ya retirados.

Reforma al Régimen Disciplinario

100. La aplicación del régimen disciplinario actual de las Fuerzas Militares tiene debilidades. La ausencia de un sistema centralizado de información y la lentitud de los trámites le restan efectividad. En consecuencia, el espacio disciplinario está siendo ocupado casi por completo por el sistema penal. La insuficiente documentación hace que no pocas veces las investigaciones prescriban por falta de datos y los largos trámites hacen casi imposible para los comandantes disciplinar a sus subordinados.
101. La expedición acelerada del Reglamento Disciplinario a raíz de la declaratoria de inconstitucionalidad parcial del Decreto Ley 1797 de 2000 no permitió que se hiciera un estudio minucioso para su diseño. El actual régimen legal tiene debilidades sustanciales como la ausencia de tipificación de ciertas conductas como faltas disciplinarias, la ausencia de sanciones para ciertas conductas y la restricción de atribuciones disciplinarias a cargos específicos que no contemplan la posibilidad de crear nuevas Unidades.
102. A su vez, el régimen legal tiene debilidades procedimentales. Todas estas falencias imposibilitan el ejercicio de un efectivo control disciplinario, generando nulidades, vencimiento de términos, y prescripción de derechos.

La Dirección de DDHH y DIH del Ministerio en coordinación con el Comando General encargará un estudio en profundidad del Régimen Disciplinario, con las correspondientes recomendaciones, para subsanar en el menor término posible las falencias mencionadas.

103. La Dirección de DDHH y DIH del Ministerio en coordinación con el Comando General encargará un estudio en profundidad del Régimen Disciplinario, con las correspondientes recomendaciones, para subsanar en el menor término posible las falencias mencionadas.

Reforma de la Justicia Penal Militar

104. Con el objetivo de transformar la Justicia Penal Militar en una jurisdicción más fuerte, independiente, y con mayor autoridad se creó mediante resolución del Ministerio un Comité Interno de Trabajo con carácter transitorio para realizar los estudios y proyectos necesarios. De igual forma, se conformó una Comisión de Acompañamiento para garantizar que la reforma incorpore la jurisprudencia nacional y las obligaciones internacionales en materia de DDHH y DIH.

La reforma a la Justicia Penal Militar busca que las decisiones de la jurisdicción gocen de la necesaria credibilidad ante los miembros de la Fuerza Pública, la rama judicial, la sociedad en general y la comunidad internacional.

105. La reforma busca que las decisiones de la jurisdicción gocen de la necesaria credibilidad ante los miembros de la Fuerza Pública, la rama judicial, la sociedad en general y la comunidad internacional. Esto implica una transformación de la jurisdicción para que sea reconocida como un sistema de administración de justicia adecuado y eficaz. También busca precisar el alcance del fuero militar, en el entendido de que a esta jurisdicción sólo le competen los delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo cuando estén relacionados directamente con el cumplimiento de las funciones militares o policiales que asigna la Constitución.
106. Para ello, se fortalecerá la independencia y autonomía de los funcionarios judiciales, en concordancia con la jurisprudencia constitucional: además de lo dispuesto en el artículo 214 del Código Penal Militar vigente (Ley 522 de 1999), sobre la “*independencia y autonomía*” del juez penal militar, la Corte Constitucional ha determinado en múltiples sentencias que a pesar de que la Justicia Penal Militar no forme parte de la rama judicial está sometida, en lo pertinente, al alcance de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, especialmente de los principios fundamentales que rigen ese servicio público²⁹. Por su parte el artículo 95 de la Constitución Política, al referirse a los deberes y obligaciones de la persona y del ciudadano, en su numeral 7 le impone: “*Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia*”. De ahí la necesidad de las reformas, que en lo esencial incluyen:
- Reforma constitucional que sitúe orgánicamente a la Justicia Penal Militar en la Rama Judicial, como una jurisdicción especial integrada por militares y policías activos y retirados.
 - Reforma legal para implementar el sistema acusatorio en esta jurisdicción.

²⁹ Por lo tanto, la comprensión legal de este principio no es sólo la descrita en el artículo 214 del Código Penal Militar; lo es también la del artículo 5 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia cuando señala: “*AUTONOMIA E INDEPENDENCIA DE LA RAMA JUDICIAL. La Rama Judicial es independiente y autónoma en el ejercicio de su función constitucional y legal de administrar justicia. Ningún superior jerárquico en el orden administrativo o jurisdiccional podrá insinuar, exigir, determinar o aconsejar a un funcionario judicial para imponerle las decisiones o criterios que deba adoptar en sus providencias*”.



- Reforma al Código Penal Militar para optimizarlo, armonizarlo y ajustarlo a las exigencias de la jurisprudencia constitucional y los estándares internacionales de protección de los DDHH.
- Expedición de un régimen de carrera, evaluación, clasificación, disciplina y bienestar del personal que formará parte del nuevo cuerpo de la Justicia Penal Militar.
- Implementación de un plan de descongestión y de redistribución de la carga laboral con el fin de reducir el número de expedientes que cursan ante la jurisdicción.
- Capacitación de los funcionarios de la Justicia Penal Militar en DDHH y DIH.
- Fortalecimiento de las relaciones con la Fiscalía General de la Nación con el fin de mejorar el proceso investigativo a través de la colaboración estrecha y armónica entre las dos instituciones.
- Sistematización de los archivos.
- Fortalecimiento del sistema penitenciario.

Directivas ministeriales de control (Directiva 10)

107. Como parte del seguimiento a sus obligaciones en materia de DDHH y DIH, el Ministerio de Defensa expide directivas de control con instrucciones específicas para asegurar el cumplimiento de estas obligaciones. Recientemente han sido proferidas tres. La Directiva No. 10 de 2007 trata los presuntos casos de homicidios en persona protegida, con tres propósitos:
- Dar todo el apoyo necesario a las investigaciones disciplinarias y penales a que haya lugar, solicitando la intervención de las autoridades competentes para lograr un esclarecimiento judicial de los casos.
 - Diagnosticar la naturaleza del problema, en medio de denuncias de muy variado origen.
 - Recomendar medidas específicas de prevención.
108. Para ello se creó el Comité de Seguimiento a Denuncias sobre Casos de Presuntos Homicidios en Persona Protegida, en el que participan, en las reuniones operativas, el Ministerio de Defensa, la Dirección de la Justicia Penal Militar, los Inspectores del Comando General y de las Fuerzas, la Vicepresidencia, la Fiscalía General, y la Procuraduría General y, como invitado en varias ocasiones, la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. El Comité le rinde cuentas periódicamente a un Comité encabezado por el Ministro de Defensa Nacional. Las reuniones del Comité han propiciado un diálogo abierto y transparente entre las diferentes instituciones, en particular entre la Justicia Penal Militar y la Fiscalía General. De ese trabajo conjunto dependen los avances en la investigación de los casos.
109. Adicionalmente, la Directiva 10 imparte las siguientes instrucciones:

Las reuniones del Comité de Seguimiento a Denuncias sobre Casos de Presuntos Homicidios en Persona Protegida han propiciado un diálogo abierto y transparente entre las diferentes instituciones, en particular entre la Justicia Penal Militar y la Fiscalía General.

- Incorporar y respetar las normas del DIH en el planeamiento, ejecución y uso de la fuerza en el desarrollo de las operaciones.
- Exigir a cada miembro de la institución la responsabilidad personal que le corresponde según su graduación.
- Establecer RDE claras que determinen el nivel de uso de la fuerza.
- Crear un enlace permanente con cada unidad militar a través de los Jefes de Derechos Humanos de las Fuerzas para atender informaciones sobre eventuales homicidios en persona protegida, entre otras.

Las Fuerzas Militares deben facilitar y apoyar la práctica oportuna de las diligencias judiciales ordenadas por autoridades competentes en el curso de investigaciones por este tipo de casos.

110. Una segunda directiva, la Directiva No. 19 de 2007, complementa la Directiva No 10. Ordena que los comandantes de las Unidades Militares, a todo nivel, deben agotar todos los recursos disponibles para que cuando se presenten muertes en combate la inspección técnica sea realizada por los órganos de policía judicial permanentes en el lugar de los hechos. Adicionalmente, los comandantes de Unidad Militar deben facilitar el transporte de los servidores públicos; si la Unidad militar no cuenta con disponibilidad de transporte aéreo, debe solicitar apoyo inmediato a la Fuerza Aérea Colombiana. De igual forma, la Directiva ordena que el personal de las Fuerzas Militares debe facilitar y apoyar la práctica oportuna de las diligencias judiciales ordenadas por autoridades competentes en el curso de investigaciones por este tipo de casos.
111. Una tercera directiva de control, la No. 13 de 2007, establece los parámetros de acción del programa “Red de Cooperantes”. La Directiva determina que en ningún caso puede permitirse que sea puesta en riesgo la vida e integridad personal de quienes apoyan la misión de la Fuerza Pública en calidad de integrantes de las redes de cooperantes. Igualmente quienes hacen parte de dichas redes no pueden ser empleados como guías ni se les puede suministrar armas o uniformes militares o policiales; tampoco están autorizados a portar armas. De igual forma la Directiva señala que los desmovilizados de las organizaciones armadas ilegales no pueden ser parte de la red de cooperantes.



DEFENSA

112. El fortalecimiento de los controles institucionales para disuadir la comisión de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH y garantizar su sanción tiene que ir de la mano de una efectiva defensa técnica de los miembros de la Fuerza Pública: el cumplimiento de sus responsabilidades necesariamente supone mayores riesgos para sus hombres y mujeres, expuestos como están a las más difíciles situaciones. Todo miembro de la Fuerza Pública debe poder gozar de una adecuada defensa dentro del respeto al debido proceso.
113. Una lógica similar opera para el Estado. En la medida en la que se hacen mayores esfuerzos para asegurar la protección de los DDHH y el cumplimiento del DIH, el Estado debe contar también con una mejor defensa tanto a nivel nacional como internacional que de cuenta de los resultados que se han alcanzado. Si el Estado está moviendo todo su aparato institucional para imponer mayores estándares de protección, debe estar en capacidad de hacer uso de tales resultados para una defensa de alta calidad, que no permita que se establezcan condenas salvo cuando existan razones indiscutibles de responsabilidad.
114. Para cumplir con estos propósitos se pondrán en marcha las siguientes estrategias:
 - **Defensa Técnica:** Creación de un fondo para la protección del derecho de defensa de los miembros de la Fuerza Pública por hechos relacionados con la ejecución de operaciones militares o policiales.
 - **Defensa del Estado:** Fortalecimiento de la participación del Ministerio de Defensa y la Fuerza Pública en los grupos de defensa del Estado.
 - **Conciliación Administrativa:** Consolidación del mecanismo de la conciliación administrativa para reparar de forma directa daños patrimoniales causados como consecuencia de la ejecución de una operación, desincentivando el escalonamiento de conflictos que sin la debida atención podrían llegar a instancias judiciales.

Defensa Técnica

115. Con el fin de establecer mecanismos que garanticen el derecho de defensa de los miembros de la Fuerza Pública, se creará en el Ministerio de Defensa Nacional una cuenta especial de carácter permanente con recursos que incorpore la ley de presupuesto, que podrá recibir aportes de cooperación internacional, donaciones de personas naturales o jurídicas, y demás contribuciones que destine la ley. Esta cuenta asumirá los costos de la defensa judicial de los miembros de la Fuerza Pública en los procesos penales que cursen por delitos presuntamente cometidos en servicio activo, durante toda la etapa de investigación; y en la etapa de juzgamiento, sólo en aquellos casos en los que el hecho punible tenga relación con el servicio. La Defensa Técnica deberá tener las siguientes características:
 - Se proporcionará siempre que los hechos del caso hayan tenido lugar durante el desarrollo de operaciones militares o policiales. Ese será el criterio para determinar si procede la defensa técnica o no, en atención al

En la medida en la que se hacen mayores esfuerzos para asegurar la protección de los DDHH y el cumplimiento del DIH, el Estado debe contar también con una mejor defensa tanto a nivel nacional como internacional que de cuenta de los resultados que se han alcanzado.

Esta cuenta asumirá los costos de la defensa judicial de los miembros de la Fuerza Pública en los procesos penales que cursen por delitos presuntamente cometidos en servicio activo

derecho que tiene todo miembro de la Fuerza Pública a que se respete el debido proceso.

- Los defensores prestarán su asesoría jurídica sin costo alguno para los miembros de la Fuerza.
- Los defensores serán abogados con experiencia y formación en Derecho Militar, DDHH y DIH.

El Ministerio de Defensa dará todo el apoyo que sea necesario para hacer efectivo el proyecto de Ley de Defensa Técnica No. 69 de 2006 que en la actualidad cursa en el Congreso de la República.

Defensa del Estado

El Ministerio de Defensa aportará de manera coordinada y comprometida la información que sea requerida por el Grupo Operativo Interinsitucional, en especial la información de quiénes están directamente implicados en los casos, y contribuirá en el diseño de lineamientos jurídicos.

116. Para su defensa internacional el Estado ha creado el Grupo Operativo Interinsitucional (GOI), en el que participa también el Ministerio de Defensa junto con otros ministerios e instituciones. El objetivo del GOI es desarrollar estrategias coordinadas para la atención y defensa del Estado en los casos que se encuentran ante el Sistema Interamericano de DDHH, entre otras instancias internacionales. El GOI hace seguimiento a las sentencias, recomienda cursos de acción, propone soluciones amistosas ante estos órganos y elabora estrategias de litigio internacional. La participación del Ministerio de Defensa y la Fuerza Pública en estos grupos, en los casos que son de su competencia, es determinante para la efectiva defensa del Estado por su conocimiento de la realidad operacional y de los casos en particular.
117. En sus esfuerzos por fortalecer el GOI, el Ministerio de Defensa se guiará por los siguientes lineamientos:
 - El Ministerio de Defensa y la Fuerza Pública designarán representantes altamente capacitados y competentes ante el GOI.
 - Estos representantes trabajarán en la determinación de criterios de litigio, teniendo en cuenta la realidad operacional. Con ese fin, el lenguaje operacional será explicado por los representantes del Ministerio de Defensa y la Fuerza Pública de tal forma que sea comprensible a quienes les es ajeno. Además, serán tenidos en cuenta los resultados en materia de protección de los DDHH y respeto del DIH incluidos en los informes finales de las operaciones.
 - El Ministerio de Defensa y el GOI trabajarán de manera coordinada para que las conciliaciones administrativas que celebre el primero para indemnizar los perjuicios causados como consecuencia de violaciones a los DDHH o infracciones al DIH, sean reconocidos en la estrategia de litigio internacional.
 - El Ministerio de Defensa aportará de manera coordinada y comprometida la información que sea requerida por el GOI, en especial la información de quiénes están directamente implicados en los casos, y contribuirá en el diseño de lineamientos jurídicos. La Dirección de DDHH y DIH del Ministerio de Defensa centralizará la información de todas las oficinas de DDHH de las Fuerzas y de la Policía Nacional para hacerla llegar al GOI y de esa manera asegurar que no haya duplicación de esfuerzos.



Conciliación Extrajudicial

118. El desarrollo de operaciones militares en el territorio nacional hace inevitable que aún existiendo todas las medidas preventivas y de control se ocasionen daños colaterales. El deterioro o destrucción de bienes muebles o inmuebles, e incluso la lesión o muerte de civiles, son daños que desafortunadamente se generan en desarrollo de operaciones militares.

119. Para estas situaciones, se fomentará el mecanismo de la conciliación administrativa, con el fin de:

- solucionar de forma rápida y eficaz las diferencias;
- ofrecer a las víctimas un mecanismo complementario a la interposición de quejas o denuncias; y
- satisfacer su derecho a la indemnización.

La conciliación administrativa es un mecanismo alternativo de resolución de conflictos que en materia administrativa está en cabeza única de los Procuradores Delegados, quienes actúan como conciliadores.

120. El hecho de incentivar la conciliación no excluye de ninguna manera que procedan las investigaciones penales y disciplinarias del caso. Lo único que es materia de indemnización son los daños patrimoniales que pueden ocurrir en desarrollo de operaciones militares o policiales. En caso de que las conductas que ocasionen daños constituyan a su vez delitos o faltas disciplinarias, éstas serán debidamente investigadas y castigadas. Con el fin de fortalecer la conciliación, el Ministerio de Defensa tomará las siguientes medidas:

- Se hará llegar a los comandantes de todas las Unidades un protocolo de actuación frente a casos de daños colaterales. En este protocolo se incluirán los pasos que deben seguirse para poner en marcha el mecanismo de la conciliación. El protocolo hará énfasis en la importancia de que se tomen las medidas necesarias para que las autoridades competentes hagan la recolección de las pruebas que puedan ser requeridas en la conciliación.
- Los comandantes tendrán un folleto informativo sobre la conciliación para entregarle a las víctimas, en el cual se explicará en detalle las ventajas de este mecanismo, se indicará el procedimiento a seguir, y se ofrecerán servicios jurídicos gratuitos a través de la Defensoría del Pueblo, las Personerías y en algunos casos Oficiales de la Reserva.
- Una vez entregado el folleto, el comandante enviará un informe al Secretario General del Ministerio de Defensa, para que se nombre un apoderado que represente al Estado. En ningún caso el comandante o cualquier otro miembro de la unidad militar podrá hacer ofertas de indemnización.
- Los Procuradores Delegados, en ejercicio de sus facultades legales, citarán a la víctima y a su apoderado, y al representante legal del Ministerio de Defensa o su apoderado, con el fin de llevar a cabo la Audiencia de Conciliación. Quien represente los intereses del Estado, seguirá las políticas del Ministerio en materia de parámetros para la conciliación, según las particularidades de cada caso.

Se fomentará el mecanismo de la conciliación administrativa con el fin de solucionar de forma rápida y eficaz las diferencias, ofrecer a las víctimas un mecanismo complementario a la interposición de quejas o denuncias y satisfacer su derecho a la indemnización.

- Antes de surtir la diligencia de conciliación, el caso será revisado por el Comité de Conciliación del Ministerio de Defensa para verificar su procedencia y entregar los parámetros de conciliación correspondientes. El Tribunal Administrativo competente revisará el Acuerdo de Conciliación y lo aprobará si reúne los requisitos legales.
- La indemnización pactada provendrá del Presupuesto de Sentencias y Conciliaciones del Ministerio de Defensa, que será aumentado conforme crezca el número de conciliaciones. Del mismo modo, será necesario aumentar los recursos humanos de la Dirección de Asuntos Legales del Ministerio de Defensa.



ATENCIÓN

121. El mandato constitucional que exige a la Fuerza Pública garantizar los derechos y libertades de la población, conlleva también la obligación de adoptar medidas en favor de grupos especiales que requieran atención diferenciada, en los términos ya mencionados (ver par. 42) del art. 13 de la Constitución. Los indígenas, los afrodescendientes, los desplazados, las mujeres, 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 Derechos Humanos, son algunos de los sectores poblacionales identificados como sujetos colectivos que requieren atención diferenciada.
122. El Ministerio de Defensa divulga mediante directivas los derechos individuales y colectivos de estos grupos, y los deberes y obligaciones especiales del Estado frente a ellos. También fija pautas generales de prevención y protección que deben ser difundidas a todo nivel por parte de la Fuerza Pública. El conocimiento de los derechos y deberes de estas comunidades facilita la creación de espacios de diálogo, concertación y entendimiento mutuo. A su vez, el reconocimiento y respaldo a las autoridades legítimas por parte de los miembros y representantes de estas comunidades redundan en seguridad y bienestar general.
123. Si bien es deber de todo ciudadano colombiano defender y difundir los DDHH como fundamento de la convivencia pacífica, este deber se refuerza cuando sus titulares son sujetos de derechos colectivos reconocidos por los instrumentos internacionales de DDHH y objeto de medidas especiales. Por eso la *Política Integral* propende por la protección especial de estos grupos a través de directrices e instrucciones específicas para la Fuerza Pública.
124. La Fuerza Pública ha hecho grandes avances en la atención directa de grupos y comunidades especiales: en muchas partes del territorio se ha logrado entablar una relación más armónica y establecer una mejor atención. Para consolidar ese trabajo, se seguirán las siguientes estrategias:
 - **Atención a grupos especiales:** El programa de atención a estos grupos tramita sus quejas y en caso de existir presuntas violaciones a los DDHH o infracciones al DIH, propone acuerdos amistosos e incentiva reparaciones integrales. Así mismo, formula políticas de protección especial de estos grupos y lleva a cabo talleres y capacitación tanto con grupos que requieren atención diferenciada como con la Fuerza Pública.
 - **Oficiales de Enlace:** Esta figura permitirá estrechar los vínculos entre la comunidad y la tropa a nivel de Brigada o su equivalente en las demás Fuerzas, facilitando una colaboración armoniosa y respetuosa de los DDHH y del DIH.
 - **Relaciones con el Sector Empresarial:** Fortalecimiento de las relaciones entre la Fuerza Pública y el sector empresarial, con el fin de evitar que los acuerdos de cooperación de seguridad afecten los DDHH.
 - **Desminado:** Consolidación de la política de desminado del Ministerio de Defensa y del Comando General de las Fuerzas Militares con el objetivo

El conocimiento de los derechos y deberes de los grupos especiales que requieran atención diferenciada facilita la creación de espacios de diálogo, concertación y entendimiento mutuo. A su vez, el reconocimiento y respaldo a las autoridades legítimas por parte de los miembros y representantes de estas comunidades redundan en seguridad y bienestar general.

de llevar a cabo el desminado militar, cumplir las obligaciones de la Convención de Ottawa y hacer desminado humanitario.

Atención a grupos especiales

125. El Ministerio de Defensa atiende de manera directa a poblaciones que requieren atención diferenciada. Para esto, la Dirección de DDHH y DIH del Ministerio de Defensa atiende las consultas y peticiones de, entre otros, indígenas, desplazados, defensores de DDHH, sindicalistas, víctimas de desaparición forzada, víctimas de violencia de género, menores, periodistas, miembros de la misión médica, afro colombianos y comunidades en riesgo.
126. El Ministerio de Defensa también apoya a las diferentes instituciones del Estado en sus programas de protección de poblaciones específicas. Entre otros: el Proyecto de Atención a Comunidades en Riesgo (PACR) en 12 regiones del país; la formulación concertada de una Política de Atención a la Población Indígena; la atención a las comunidades indígenas en riesgo de desaparecer; la consolidación del Programa de Protección; y la protección de personas en condición de desplazamiento o en situación de riesgo extraordinario.

a) Comunidades indígenas

Las políticas del Ministerio de Defensa fortalecen, promueven y protegen los DDHH de los indígenas y hacen énfasis en sus derechos colectivos, como la autonomía, el territorio, la cultura y la jurisdicción especial.

127. Las políticas del Ministerio de Defensa frente a las comunidades indígenas están reflejadas en la Directiva No. 16 de 2006, que fortalece, promueve y protege los DDHH de los indígenas y hace énfasis en sus derechos colectivos, como la autonomía, el territorio, la cultura y la jurisdicción especial. La Directiva fue concertada con las organizaciones indígenas nacionales, la Defensoría Delegada para Indígenas, la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia y la Presidencia de la República. Entre otras cosas:
 - Ordena a los miembros de las Fuerzas Militares y a la Policía designar puntos de enlace con las autoridades propias de cada comunidad, reconociendo su condición de autoridades públicas de carácter especial.
 - Ordena respetar los lugares sagrados indígenas.
 - Ordena abstenerse de ejercer acciones que pongan en peligro la integridad de los indígenas, hacer declaraciones infundadas sobre los mismos y utilizar nombres indígenas para designar Unidades.
 - Ordena que los programas de formación y capacitación sensibilicen a la Fuerza Pública frente a los derechos de las comunidades indígenas y exijan el conocimiento de su legislación.
 - Exige que se tomen medidas para disuadir acciones de los grupos armados ilegales en los territorios indígenas, atendiendo oportunamente los requerimientos de protección de estas comunidades.
128. Adicionalmente, el Ministerio organiza permanentemente Consejos de Seguridad y reuniones interinstitucionales con las autoridades indígenas locales y sus comunidades para responder de manera directa a sus nece-



sidades. Como resultado de esos consejos y reuniones se han tomado las siguientes medidas:

- Se dictan talleres dirigidos a los miembros de la Fuerza Pública en temas de derecho de minorías étnicas, raciales y lingüísticas.
- Se ha promovido de manera activa el estricto cumplimiento de la disposición según la cual los indígenas están exentos de prestar el servicio militar y de pagar cuota de compensación.
- Se han georeferenciado los resguardos y territorios de las minorías étnicas de tal forma que todas las Unidades de la Fuerza Pública tengan certeza sobre su ubicación para protegerlas.

b) Comunidades afro colombianas

129. A su vez, en materia de comunidades negras, afro colombianas, raizales y palenqueras, la *Política Integral* busca fortalecer su reconocimiento, proteger y prevenir la vulneración de sus DDHH, para lo cual fue expedida la Directiva No. 7 de 2007. Al igual que en el caso de las comunidades indígenas, el objetivo es buscar mecanismos de acercamiento con estas comunidades y participar con las autoridades civiles en la realización de actividades que las beneficien. La Directiva No. 7 busca entre otras cosas:

- Establecer una interlocución permanente con los Consejos Comunitarios y los representantes de las comunidades afro descendientes.
- Encaminar las acciones de la Fuerza Pública hacia la preservación de estas comunidades, absteniéndose de ejercer acciones que pongan en peligro su integridad.
- Abstenerse de hacer declaraciones infundadas que puedan exponer la integridad de los miembros de estas comunidades.
- Implementar medidas preventivas para disuadir acciones de los grupos armados ilegales en los territorios colectivos de estas comunidades; atendiendo oportunamente sus requerimientos de protección.
- Trabajar en coordinación con las demás entidades del Estado comprometidas en la prevención del desplazamiento forzado de estas comunidades. La Fuerza Pública y los representantes legales, miembros de los Consejos Comunitarios y comisionados consultivos trabajarán conjuntamente en la protección y atención de estas comunidades.
- Designar un punto de enlace o contacto entre los representantes legales de estas comunidades y las autoridades militares y de policía en cada región, con el fin de atenderlas, escuchar sus quejas, recibir información y fomentar la confianza mutua.
- Formular programas de formación y capacitación militar y policial, así como talleres o seminarios sobre DDHH y DIH, que cuenten con un componente étnico que haga referencia a los derechos individuales y colectivos de las comunidades negras, afro colombianas, raizales y palenqueras.

La Política Integral busca fortalecer el reconocimiento de comunidades negras, afro colombianas, raizales y palenqueras y prevenir la vulneración de sus DDHH.

c) Población desplazada

130. La política del Ministerio de Defensa frente a la población desplazada está consignada en la Directiva No. 9 de 2005, la cual responde a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional. La Directiva establece medidas de prevención y protección, atención humanitaria de emergencia, y estabilización socioeconómica de esta población. Algunas de estas medidas incluyen:

- El desarrollo de programas de capacitación para la Fuerza Pública en materia de protección y prevención del desplazamiento;
- La recepción de quejas y solicitudes presentadas por la población desplazada;
- La emisión de instrucciones para el libre paso de la ayuda humanitaria hacia los desplazados;
- La evaluación de la viabilidad de los retornos de la población desplazada;
- El adelanto de acciones para acompañar los procesos de retorno y reubicación de los desplazados; y
- El desarrollo de operaciones tendientes al seguimiento de las comunidades reubicadas o retornadas, entre otras.

El Ministerio de Defensa ha tomado medidas para facilitar los procesos de retorno de la población desplazada a sus lugares de origen o su reubicación cuando sea del caso, y garantizar la integridad física y los bienes de quienes han retornado o han sido reubicados.

131. En desarrollo de lo anterior, el 30 de octubre de 2006 se profirió la Directiva No.16, a través de la cual se emitieron instrucciones para evitar el desplazamiento de comunidades indígenas y tomar medidas preventivas para procurar su integridad durante la ejecución de operaciones militares y operativos de Policía, y para dar estricta aplicación a las normas del DIH.

132. Por otra parte, mediante las directivas permanentes No. 7412 de 2005 del Comando General de las Fuerzas Militares y No.015 de 2006, de la Dirección General de la Policía Nacional, se ordenó que, con base en las recomendaciones adoptadas por el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT), las unidades con jurisdicción en la región afectada por la amenaza de desplazamiento establezcan los procedimientos operacionales y de inteligencia necesarios para atender de manera oportuna a la población civil en riesgo de desplazamiento.

133. Del mismo modo, el Ministerio de Defensa expidió la Directiva No. 1 de 2007, con el fin de establecer los protocolos de seguridad para las Fuerzas Militares, en coordinación con la Policía Nacional, para facilitar los procesos de retorno de la población desplazada a sus lugares de origen o su reubicación cuando sea del caso, y garantizar la integridad física y los bienes de quienes han retornado o han sido reubicados. Algunas de las medidas que ordena esta Directiva incluyen:

- Verificar las condiciones de orden público en lo referente a seguridad y protección en la zona de retorno o reubicación;
- Mantener un registro del número discriminado de infracciones al DIH y violaciones a los DDHH que se originen en las regiones de riesgo durante el tiempo que dure el desplazamiento; y



- Planear y ejecutar operaciones de control militar activo y de policía dirigidas a evitar que se presenten desplazamientos forzados de la población.

d) **Sindicalistas y Defensores de DDHH**

134. La Directiva No. 9 de 2003 del Ministerio de Defensa establece las bases de la protección de los sindicalistas y defensores de DDHH: ordena que los requerimientos de protección de estos grupos sean atendidos oportunamente; que se preste especial atención a las informaciones relacionadas con amenazas; y que la Fuerza Pública se abstenga de llevar a cabo acciones que pongan en peligro la integridad de estas personas. Adicionalmente, ordena acatar la Directiva Presidencial No. 7 de 1999 referente al respaldo, interlocución y colaboración del Estado con las Organizaciones de DDHH.
135. En materia de capacitación, en los cursos de instrucción de la Fuerza Pública se incluye de manera expresa la protección de los DDHH de los miembros de ONGs y los sindicalistas. Adicionalmente, la Dirección de DDHH del Ministerio de Defensa realiza aproximadamente 10 talleres interdisciplinarios anuales en los que se incluyen temas de protección de defensores de DDHH y sindicalistas entre otros. Estos talleres están dirigidos a miembros de la Fuerza Pública de todos los grados (cerca de 70 personas por cada taller) y tienen una duración aproximada de 3 días. Algunos de los lugares en los cuales se han llevado a cabo estos talleres son Valledupar, Medellín, Cúcuta, Riohacha, Pasto y Mocoa entre otros.
136. En materia de protección, cuando el Ministerio de Defensa conoce un hecho que atente o amenace la vida e integridad personal de los ciudadanos sindicalizados o de defensores de derechos humanos, en forma inmediata la Dirección de DDHH del Ministerio lo pone en conocimiento de la Policía Nacional con el fin de que evalúe el grado de riesgo que se presenta y, de acuerdo con los resultados, se brinde la seguridad correspondiente. Si en el análisis de la queja se observa la posible presencia de grupos armados ilegales en determinadas zonas, el Ministerio de Defensa imparte instrucciones a los comandantes respectivos para que coordinen con las autoridades regionales y de Policía las medidas necesarias para contrarrestarlos.
137. En caso de existir quejas por presuntas irregularidades de personal militar contra sindicalistas o defensores de derechos humanos, de inmediato la Dirección de DDHH del Ministerio remite la información a la autoridad competente para que inicie las correspondientes acciones penales y disciplinarias. Para ello, la Dirección de DDHH del Ministerio trabaja en coordinación con la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos de los Trabajadores. Esta Comisión garantiza la coordinación de autoridades regionales, policiales y militares para la protección de los derechos fundamentales de los sindicalistas.
138. De igual forma el Ministerio de Defensa radicó ante el Congreso de la República un Proyecto de Ley para regular las actividades de Inteligencia y Contrainteligencia. Entre otros aspectos, el proyecto de Ley busca fortalecer los controles a las bases de datos y archivos de inteligencia para garantizar que los procesos de recolección, almacenamiento y difusión de la información de inteligencia sean acordes a los estándares constitucionales al respecto y a los fines y principios enunciados en el mismo proyecto. Específicamente, el proyecto señala que la información de in-

Cuando el Ministerio de Defensa conoce un hecho que atente o amenace la vida e integridad personal de los ciudadanos sindicalizados o de defensores de derechos humanos, en forma inmediata la Dirección de DDHH del Ministerio lo pone en conocimiento de la Policía Nacional con el fin de que se brinde la seguridad correspondiente.

teligencia y contrainteligencia no podrá ser almacenada en las bases de datos de inteligencia y contrainteligencia por razones de pertenencia a una organización sindical o de derechos humanos, entre otras.

139. Finalmente, con el propósito de buscar mecanismos de acercamiento entre la Fuerza Pública y los defensores de DDHH y sindicalistas, el Ministerio de Defensa ha llevado a cabo reuniones y convenios con la ONU, el CICR y el CECADH.

e) Víctimas de desaparición forzada

140. Por otra parte, para prevenir la desaparición forzada, apoyar la investigación de este delito y la búsqueda de personas desaparecidas, el Ministerio de Defensa emitió las siguientes órdenes, de acuerdo con la Directiva No. 6 de 2006:

- Atender de forma prioritaria solicitudes de las autoridades judiciales para el desarrollo del Mecanismo de Búsqueda Urgente, la investigación del delito de desaparición forzada de personas y los procedimientos técnico-científicos que deban adelantarse dentro de los mismos.
- Facilitar los medios necesarios para que las autoridades judiciales cuenten con seguridad para la realización de diligencias y la práctica de pruebas.

141. De igual forma, el Ministerio de Defensa hace parte de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas³⁰, encargada de aplicar el Plan Nacional de Búsqueda: se trata de asegurar que las entidades actúen de manera coordinada frente a casos de desaparición forzada de personas, cuando se active un Mecanismo de Búsqueda Urgente. Su principal objetivo es encontrar con vida a personas desaparecidas o devolver los restos a sus familias para que puedan llevar su duelo.

f) Víctimas y testigos de Justicia y Paz

142. Dentro del marco del Comité de Coordinación Interinstitucional de la Ley de Justicia y Paz (ver par. 162), el Ministerio de Defensa y en particular la Policía Nacional participaron, junto con la Vicepresidencia, el DNP y el DAS, en el diseño e implementación del Programa de Protección de Víctimas y Testigos de Justicia y Paz. Este programa tiene por objeto salvaguardar la vida, integridad, libertad y seguridad de la población que se encuentra en situación de amenaza o riesgo como consecuencia directa de su participación en calidad de víctima o testigo dentro del proceso de Justicia y Paz. El Programa crea dos dispositivos de protección:

- El dispositivo de prevención dirigido a municipios con base en un mapa de riesgo creado y actualizado a partir de información suministrada por las diferentes entidades que participan en el proceso, las organizaciones de víctimas, las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y el DNP; y
- El dispositivo de atención individual frente a la evidencia de un riesgo extremo o extraordinario.

El Programa de Protección de Víctimas y Testigos de Justicia y Paz tiene por objeto salvaguardar la vida, integridad, libertad y seguridad de la población que se encuentra en situación de amenaza o riesgo como consecuencia directa de su participación en calidad de víctima o testigo dentro del proceso de Justicia y Paz.

30 Ley 589 de 2000, art. 8.



En el primer caso, la Policía Nacional y el DAS son las entidades encargadas de garantizar la seguridad en los municipios priorizados. En el segundo, la protección está dividida en tres fases: la asistencia inicial, a cargo de la Policía; la evaluación y calificación del riesgo por parte del Grupo Técnico de Evaluación del Riesgo; y la implementación de las medidas adicionales en los casos en los que sean recomendadas por este grupo.

g) Niños y niñas víctimas de violencia

143. Frente a la violencia contra niños y niñas, el Ministerio de Defensa y el Comando General de las Fuerzas Militares vienen implementando las siguientes estrategias de prevención. Mediante la Circular 151758 del 7 de septiembre de 2004, el Comandante General de las Fuerzas Militares ordenó a los comandantes de Fuerza impartir órdenes e instrucciones a los respectivos niveles del mando sobre la aplicación y estricto cumplimiento de las normas y dispositivos vigentes sobre el trato y manejo de niños y niñas desvinculados de las organizaciones armadas ilegales, bien sea en virtud de su decisión voluntaria o por haber sido capturados. En particular el Comandante General recordó la obligación de acatar y hacer cumplir el artículo 44 de la Constitución, la Convención sobre los derechos del niño, el protocolo facultativo a la Convención sobre los derechos del niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados y el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra.
144. De igual forma, con la Directiva Permanente No 500-2 de 2005, el Comando General de las Fuerzas Militares impartió órdenes e instrucciones al Segundo Comandante y Jefe de Estado Mayor del Ejército Nacional, a la Jefatura de Acción Integral Conjunta, a la Jefatura de Inteligencia y Contrainteligencia Conjunta, así como a las Unidades Subordinadas del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, para el desarrollo de actividades que contribuyan a poner fin al reclutamiento forzado por parte de grupos armados al margen de la ley en todo el territorio Nacional.
145. Por otra parte, la desvinculación de los niños y niñas es prioridad del Gobierno Nacional, con observancia de la ley, la jurisprudencia y los tratados internacionales. Es por esto que el Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado se constituye en una verdadera alternativa para que los niños y niñas encuentren una salida de estos grupos y sean atendidos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Tan sólo entre junio de 2006 y mayo de 2007, 960 niños y niñas fueron desvinculados de los grupos armados ilegales y atendidos por el ICBF.
146. El Ministerio de Defensa también expidió una directiva -la Directiva 15 de 2007- para asegurar que niños desvinculados de las organizaciones al margen de la ley en ningún caso participen en operaciones militares. Igualmente, el Comando General de las Fuerzas Militares expidió en diciembre de 2007 la Directiva Permanente 137, sobre “Manejo Integral para la Protección de los Derechos de los Menores de Edad Involucrados con los Grupos Armados Ilegales”.
147. Finalmente, como parte de las materias de formación, capacitación, entrenamiento y reentrenamiento de la Fuerza Pública, se estudian las normas nacionales e internacionales de protección de los niños y niñas.

La desvinculación de los niños y niñas es prioridad del Gobierno Nacional, con observancia de la ley, la jurisprudencia y los tratados internacionales.

Las Fuerzas Militares han trabajado en vincularse de forma directa con las comunidades con el fin de entablar una relación más armónica y respetuosa de los DDHH.

h) **Protección de periodistas**

148. En relación con la estrategia de especial protección de periodistas, el Ministerio de Defensa organiza talleres anuales de concientización y capacitación dictados por funcionarios de la Defensoría del Pueblo y la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) a miembros de la Fuerza Pública.

i) **La misión médica**

149. En cuanto a los integrantes del personal sanitario militar o civil y la misión médica, el Decreto 138 de 2005 del Ministerio de Defensa reglamenta la utilización del emblema de la Cruz Roja por parte del personal sanitario de la Fuerza Pública y del personal sanitario civil autorizado por el Ministerio de la Protección Social. Se tendrán en cuenta en el planeamiento y conducción de las operaciones militares y policiales, así como en los cursos de instrucción y educación, las disposiciones de la resolución 1020 de 2002 del Ministerio de Protección Social, que regula el uso del emblema protector de la misión médica en Colombia.

j) **Sistema de alertas tempranas**

150. El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) y el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT) continuará operando para asegurar la prevención oportuna de violaciones a los DDHH y en especial la protección de grupos que requieren atención diferenciada. La participación del Sector Defensa en el CIAT y su actuación coordinada con el SAT, seguirán contribuyendo a la efectiva realización de esta labor.

k) **Beneficiarios de medidas cautelares y provisionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos**

151. La Dirección de DDHH del Ministerio de Defensa supervisa el cumplimiento de las sentencias y recomendaciones de la CoIDH y la CIDH y hace seguimiento al cumplimiento de medidas cautelares y provisionales decretadas por las mismas. Los beneficiarios de estas medidas, por la situación de riesgo a la que se enfrentan, seguirán recibiendo atención diferenciada por parte de la Fuerza Pública para la efectiva garantía de sus derechos y libertades.

El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) y el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT) continuará operando para asegurar la prevención oportuna de violaciones a los DDHH y en especial la protección de grupos que requieren atención diferenciada.

Oficiales de Enlace

152. Con el fin de estrechar las relaciones entre la Fuerza Pública y las comunidades, se fortalecerá la figura del Oficial de Enlace que ha venido desarrollando Acción Integral en todos los niveles del mando. A través de esta figura, las Fuerzas Militares han trabajado en vincularse de forma directa con las comunidades con el fin de entablar una relación más armónica y respetuosa de los DDHH. Para ello se tomarán las siguientes medidas:

- Se diseñarán Protocolos de Enlace publicados de manera sencilla en tarjetas de bolsillo, que serán usados para regular las relaciones con la población.
- Del mismo modo los Oficiales de Enlace estarán abiertos al diálogo con las comunidades, oirán sus necesidades y preocupaciones, y ante todo, le



recordarán constantemente a la tropa que su mandato constitucional es la protección de estas comunidades.

- Por otra parte, serán incrementadas las jornadas de cooperación cívico-militar, actividades que ya vienen desarrollándose en varias partes del país, con el fin de promover la cercanía entre las tropas y la población civil y apoyar proyectos de interés social en la zona, en coordinación con las autoridades locales.

Relaciones con el Sector Empresarial

153. En el año 2000, los avances mundiales en Responsabilidad Social Empresarial y los diálogos internacionales sobre seguridad y DDHH llevaron a multinacionales de sectores extractivos y energéticos, ONGs como Amnistía Internacional y Human Rights Watch y los gobiernos de Estados Unidos, Gran Bretaña, Holanda y Noruega a firmar un documento conocido como los Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos. Estos principios son un conjunto de recomendaciones dirigidas al sector empresarial sobre cómo llevar a cabo el análisis de riesgo de violación de DDHH y las guías de relación con organismos de seguridad del Estado y con firmas de vigilancia privada.
154. En Colombia, varias empresas se han adherido de manera voluntaria a estos principios, reconociendo que *“la seguridad es una necesidad fundamental que comparten las personas, las comunidades, las empresas y los gobiernos por igual”* y que se comprometen a contribuir *“al bienestar de las comunidades locales y a mitigar los efectos de cualquier posibilidad de conflicto”*.
155. Sin embargo estas recomendaciones no son exclusivas de las empresas privadas. Por el contrario, invitan a la Fuerza Pública a revisar constantemente sus relaciones con los miembros de las comunidades en las que operan, incluyendo las empresas, de tal forma que sus acciones están siempre dirigidas hacia la protección de los DDHH.
156. La *Política Integral* asimila y adopta los Principios Voluntarios empresariales con el fin de lograr que las actuaciones de la Fuerza Pública con el sector privado se ajusten a los estándares de DDHH. En particular, la Fuerza Pública se compromete a asegurar que los acuerdos de cooperación de seguridad con las empresas privadas nacionales o multinacionales estarán encaminados a la protección de los DDHH y en ningún caso socavarán el imperio de la ley. En desarrollo de las relaciones con el sector empresarial la Fuerza Pública:
 - Informará de manera oportuna al sector empresarial de los riesgos de operar en zonas específicas y los posibles efectos en materia de DDHH que pueda ocasionar su operación.
 - Discutirá con las empresas sus políticas referentes a conducta ética y DDHH.
 - Tomará las precauciones necesarias a la hora de celebrar acuerdos de seguridad con el sector empresarial para asegurar la protección de los DDHH de los miembros de las comunidades.

Los Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos son un conjunto de recomendaciones dirigidas al sector empresarial sobre cómo llevar a cabo el análisis de riesgo de violación de DDHH y las guías de relación con organismos de seguridad del Estado y con firmas de vigilancia privada.

- Supervisará, dentro del ámbito de sus competencias, los acuerdos de defensa entre el sector empresarial y las empresas de vigilancia privada.

Desminado

157. Colombia es uno de los países con mayor número de nuevas víctimas de minas anti persona: son más de 1100 nuevas víctimas cada año, por cuenta de las organizaciones armadas ilegales. Entre enero de 1990 y noviembre de 2007 hubo 11,742 eventos por minas anti-persona y municiones sin explotar, dejando 6,548 víctimas, de las cuales 4,286 (65%) fueron militares y 2262 (35%) civiles.
158. Frente a esta problemática Colombia diseñó el “Plan Nacional de Acción Integral contra Minas Anti Persona y Municiones sin Explotar 2004-2009”, dentro del cual se creó el Programa Presidencial para la Acción Integral contra las Minas Anti Persona, como instancia de coordinación, seguimiento y evaluación de los esfuerzos. Este Plan incluye estrategias para la reducción de riesgo por minas a través del desminado militar y humanitario, la atención integral para los sobrevivientes, el sistema de registro de las víctimas y el monitoreo de su atención, la descentralización de la política a nivel departamental y municipal, y la sensibilización y conocimiento de los derechos de las víctimas.
159. La política del Ministerio de Defensa y el Comando General de las Fuerzas Militares en relación con el desminado tiene tres objetivos principales: el desminado militar, el cumplimiento de la Convención de Ottawa y el desminado humanitario. El Desminado Militar es la línea de trabajo que agrupa todas las actividades de desminado que llevan a cabo las Fuerzas Militares en desarrollo de las operaciones. Al respecto, las Fuerzas han abierto brechas en los campos minados para permitir el avance de las tropas, han georeferenciado, reportado y destruido campos minados y han atendido emergencias dentro de sus capacidades. Sin embargo, se han visto obligadas a abstenerse de señalar terrenos minados para evitar que las señales sean cambiadas de lugar por los grupos armados ilegales.
160. En cuanto al cumplimiento de las obligaciones de la Convención de Ottawa, el Ministerio de Defensa ha establecido como principales objetivos: la destrucción de minas anti persona de los depósitos de las Fuerzas Militares; la limpieza de las bases militares; la eliminación de los peligros derivados de éstas con el fin de facilitar el retorno de las comunidades, el desminado humanitario y la atención y rehabilitación de víctimas militares de minas anti persona. Como resultado de ello se han limpiado siete bases militares minadas antes de la entrada en vigencia de la Convención de Ottawa. Al día de hoy, todas las minas en los depósitos de las Fuerzas Militares han sido destruidas, salvo las que son utilizadas -de acuerdo con la Convención- en entrenamiento.
161. Por otra parte, mediante la Ley 759 de 2002 fue creada la Comisión Intersectorial Nacional para la Acción contra las Minas Anti Persona. Esta Comisión tiene como funciones principales la verificación del cumplimiento de los compromisos adquiridos por Colombia en la Convención de Ottawa, así como la promoción y coordinación de los procesos de cooperación entre el Estado, la sociedad civil y la comunidad internacional para el desminado humanitario y la asistencia a víctimas.



-
- 
162. Construir una capacidad de desminado humanitario -parte de los compromisos de la Convención de Ottawa- ha sido una de las prioridades del Ministerio de Defensa, a pesar de que Colombia no cuenta con un apoyo internacional de suficiente dimensión para abordar la tarea. El desminado humanitario va de la mano de la consolidación: donde las condiciones de seguridad han cambiado gracias al Plan Consolidación y se presume con un alto grado de probabilidad que las organizaciones armadas ilegales no volverán a minar, se pone en marcha el desminado humanitario.
163. Para ello se creó en la Escuela de Ingenieros, con la colaboración del Observatorio de Minas Anti Persona de la Vicepresidencia de la República, una Compañía de Desminado Humanitario dependiente del Comando General de las FFMM. La Compañía tiene cuatro pelotones y opera bajo los estándares internacionales de desminado humanitario. El proyecto ha contado con el apoyo de la OEA -que le ha dado su aval- y de los gobiernos de EEUU y Canadá. Los miembros de la Compañía han sido entrenados con los más altos estándares por expertos internacionales.
164. La Compañía ya comenzó su trabajo de desminado humanitario en zonas de consolidación: en la actualidad se están desminando los campos de Bajo Grande (municipio de San Jacinto, Bolívar), de donde por causa de las minas de las organizaciones armadas ilegales se desplazaron 60 familias en 1999. Gracias a la labor de uno de los pelotones de desminado que ha ido localizando y destruyendo una a una las minas que se encuentran en esta zona, se espera facilitar el retorno de las comunidades en los próximos meses.

El desminado humanitario va de la mano de la consolidación: donde las condiciones de seguridad han cambiado gracias al Plan Consolidación y se presume con un alto grado de probabilidad que las organizaciones armadas ilegales no volverán a minar, se pone en marcha el desminado humanitario.

COOPERACIÓN

165. La implementación de las estrategias de la *Política Integral* requiere de una estrecha cooperación con entidades nacionales, en especial con la justicia, con otros países y organizaciones internacionales, y con organizaciones de la sociedad civil. El sistema de Oficinas de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa ha venido promoviendo acuerdos específicos de colaboración interinstitucional, capacitación y donación de recursos, con el fin de asegurar una mayor protección de los DDHH y un estricto cumplimiento de las normas del DIH.

Ministerio del Interior y de Justicia

166. El Ministerio de Defensa y la Policía Nacional mantienen un contacto directo con el Ministerio del Interior y de Justicia con el fin de adelantar las gestiones necesarias para implementar las medidas preventivas y de protección de las personas, grupos de personas y comunidades en riesgo.

Fiscalía General de la Nación y CTI

El concurso de la Fiscalía General y del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) son esenciales para garantizar una adecuada judicialización de las organizaciones armadas ilegales y asegurar el buen funcionamiento de la justicia en todo el territorio nacional.

167. Como ya se mencionó (ver par. 20), el éxito de la consolidación depende en buena parte de la colaboración con la justicia. Con ese fin, el Ministerio de Defensa ha estrechado sus relaciones con entidades públicas nacionales, en especial con la Fiscalía General de la Nación. Por una parte, el concurso de la Fiscalía General y del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) son esenciales para garantizar una adecuada judicialización de las organizaciones armadas ilegales y asegurar el buen funcionamiento de la justicia en todo el territorio nacional. Por la otra, el apoyo de la Fiscalía y el CTI es también imprescindible en las investigaciones por presuntas violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. Algunas de las principales gestiones adelantadas para fortalecer esta cooperación incluyen las siguientes:

- El Ministerio de la Defensa y la Fiscalía General de la Nación suscribieron un documento de apoyo a la Justicia Penal Militar en junio de 2006, en el que se señala que los funcionarios del CTI deben llevar a cabo las inspecciones en los lugares en los que ocurran muertes en combate en desarrollo de operaciones militares.
- El Ministerio de Defensa diseñó un proyecto para crear Estructuras de Apoyo Judicial Especializadas (EDAS), con el fin de fortalecer el trabajo de la justicia especializada en zonas con problemas de orden público. Actualmente existen 5 de estas estructuras dedicadas a combatir el hurto de hidrocarburos, el terrorismo y los delitos conexos en Barrancabermeja, Puerto Berrio, Cali, Orito y Arauca que cuentan con Fiscales especializados y cuerpos de policía judicial. En coordinación con la Fiscalía General se ha diseñado un plan para aumentar el número de EDAS a 12 en los próximos 3 años.
- De igual forma, gracias a la gestión del Ministerio de Defensa y la Dirección de la Justicia Penal Militar, está en funcionamiento una Sub-unidad de apoyo a la Unidad de Derechos Humanos para investigar presuntos homicidios en persona protegida. Esta Unidad fue creada el 19 de octubre de 2007, y está conformada por un grupo de 8 fiscales con un grupo especial de apoyo del CTI.



168. De manera paralela, el Ministerio de Defensa también ha fortalecido sus relaciones con las autoridades de Policía Judicial. En particular frente a los casos de presuntos homicidios en persona protegida, el Ministro de Defensa impartió instrucciones a través de la Directiva No. 19 del 2 de noviembre de 2007 para garantizar la práctica de las primeras diligencias investigativas por parte de la policía judicial. La Directiva ordena a todos los comandantes de las Unidades Militares:

- Agotar todos los recursos disponibles para que cuando se presenten hechos que revistan las características del homicidio en persona presuntamente protegida, la inspección sea realizada por los órganos de policía judicial permanentes.
- Facilitar -si existen los medios- el transporte de los servidores públicos al lugar de los hechos. Si la Unidad militar no cuenta con disponibilidad de transporte aéreo deberá solicitar apoyo inmediato a la Fuerza Aérea.
- Facilitar y apoyar la práctica oportuna de las diligencias judiciales ordenadas por autoridad competente en el curso de investigaciones por homicidios en persona presuntamente protegida.

Procuraduría General de la Nación

169. El Ministerio de Defensa también tiene una estrecha cooperación con la Procuraduría General de la Nación para asegurar el libre ejercicio del poder preferente de ésta y facilitar las eventuales investigaciones disciplinarias por presuntas violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. En desarrollo de lo anterior, el Ministerio de Defensa ha adelantado las siguientes gestiones:

- La Justicia Penal Militar ha hecho importantes esfuerzos para fortalecer el seguimiento a las investigaciones por violaciones a los DDHH o infracciones al DIH, e impulsar la actividad judicial en aras de una pronta y eficaz administración de justicia.
- En los casos de presuntos homicidios en persona protegida, se han trazado los lineamientos para el diseño de un convenio que permita que sea la Procuraduría, en ejercicio de sus facultades de policía judicial, la encargada de recolectar la evidencia en las investigaciones disciplinarias.
- De igual forma, la Policía Nacional ha establecido procesos de cooperación con la Procuraduría General para revisar las quejas contra miembros de la institución por presuntas violaciones a los DDHH e implementar medidas preventivas tendientes a disminuirlas.

En los casos de presuntos homicidios en persona protegida, se han trazado los lineamientos para el diseño de un convenio que permita que sea la Procuraduría, en ejercicio de sus facultades de policía judicial, la encargada de recolectar la evidencia en las investigaciones disciplinarias.

Defensoría del Pueblo

170. La Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Defensa coordinan con los Directores de las escuelas de formación de los miembros de la Fuerza Pública la enseñanza de los fundamentos de la democracia y de los Derechos Humanos. Como parte de este mandato legal, la Defensoría provee asesoría, capacitación y formación a los formadores de DDHH y DIH, dicta talleres en las escuelas y facilita el uso de sus publicaciones sobre el tema.

La Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Defensa coordinan con los Directores de las escuelas de formación de los miembros de la Fuerza Pública la enseñanza de los fundamentos de la democracia y de los Derechos Humanos.

171. De igual forma, el Ministerio de Defensa trabaja de manera coordinada con la Defensoría del Pueblo y su sistema de Alertas Tempranas (SAT) para asegurar la prevención oportuna de violaciones a los DDHH y en especial la protección de grupos que requieren atención diferenciada.

Comité de Coordinación Interinstitucional de la Ley de Justicia y Paz

172. El Ministerio de Defensa, dentro del marco de las obligaciones que creó la Ley de Justicia y Paz y sus decretos reglamentarios participa en el Comité de Coordinación Interinstitucional de la Ley de Justicia y Paz. Este Comité, integrado por entidades como el Ministerio del Interior y de Justicia, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación entre otras, tiene como fin la cooperación y coordinación interinstitucional para la efectiva implementación de la Ley de Justicia y Paz.
173. El Ministerio de Defensa participa en este Comité en especial en los temas de desmovilización individual, y ha contribuido al diseño de los requisitos de elegibilidad de los beneficiarios de la Ley, la construcción del programa de protección de víctimas de justicia y paz y el apoyo logístico y de seguridad a las exhumaciones entre otros temas.

Organismos internacionales: CICR y OACNUDH

174. El Ministerio de Defensa coopera ampliamente con el Comité Internacional de la Cruz Roja con el fin de que este organismo verifique el cumplimiento de las normas de DIH por parte de la Fuerza Pública y supervise las condiciones de los sitios de reclusión. Los informes confidenciales del CICR son una herramienta indispensable para corroborar el cumplimiento de los objetivos de la *Política Integral* e introducir los correctivos que sean necesarios.
175. El Ministerio de Defensa tiene un convenio con la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, para evaluar la aplicación de la capacitación que recibe la Fuerza Pública en derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario. Como ya se mencionó (ver par. 50), la *Política Integral* se ha nutrido ampliamente de las recomendaciones formuladas por esta Oficina en desarrollo del convenio, y en especial por las visitas conjuntas que se realizan a las diferentes unidades.
176. De igual forma, organismos internacionales y reconocidos institutos académicos han suscrito convenios y desarrollado proyectos académicos con el Ministerio de Defensa para que funcionarios civiles y miembros de la Fuerza Pública tengan la posibilidad de asistir a cursos especializados sobre DDHH, DIH y el Sistema Interamericano de DDHH. Convenios de este tipo han sido celebrados con:
- El Instituto de Derecho Internacional Humanitario de San Remo en Italia;
 - El Instituto Raoul Wallenberg;
 - Las Universidades de Lund y Upsala en Suecia; y



- El Instituto Interamericano de Derechos Humanos en San José de Costa Rica.

Países amigos

177. La corresponsabilidad en la protección de los DDHH ha trascendido las fronteras de los países y la capacidad interna de cada Estado para asegurar su vigencia. Así lo ha entendido la comunidad internacional que cada vez destina más recursos y esfuerzos para asegurar la protección de los DDHH en todo el mundo. Es así como Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, España, y Suecia, entre otros, cooperan con Colombia a través de capacitación y destinación de recursos para temas de DDHH y DIH.

178. El Ministerio de Defensa tiene un convenio de cooperación con el Comando Sur de los Estados Unidos, que ha dado un apoyo permanente al desarrollo del sistema de instrucción en DDHH en la última década. Gracias a este convenio se realizan talleres mensuales de capacitación de la Fuerza Pública en DDHH y DIH, entre otras actividades. Los talleres tratan temas como asesores jurídicos operacionales, lecciones aprendidas, y derecho operacional.

179. Por su parte, el Ministerio de Defensa del Reino Unido envió una misión especial para evaluar y apoyar el entrenamiento en DDHH en el Ejército Nacional. La delegación, luego de varias visitas en el último año a las unidades de la Fuerza, las escuelas de formación y capacitación, la Jefatura de Educación y Doctrina, la Jefatura de Operaciones, y las Oficinas de Derechos Humanos, hizo un diagnóstico del sistema de instrucción y propuso un plan de acción con las siguientes líneas de trabajo:

- Doctrina de DDHH y DIH
- Instrucción y entrenamiento
- Justicia Penal Militar
- Reglas de enfrentamiento
- Liderazgo de los comandantes

Para desarrollar estas líneas se encargó a la Jefatura de Educación y Doctrina del Ejército Nacional la coordinación de talleres y seminarios en la Escuela de Armas y Servicios, los cuales contaron con la participación de miembros de la Fuerza Pública, la Justicia Penal Militar, representantes de la Fiscalía, la Procuraduría, algunas ONGs, y delegados de la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y del CICR. En el mes de febrero de 2008 se tiene previsto implementar la última línea de desarrollo, evaluar el proceso adelantado y las tareas por realizar para sacar las respectivas conclusiones y proyectar las recomendaciones.

180. Todos estos procesos de cooperación nacional e internacional se fortalecerán para el logro de los objetivos trazados en la *Política Integral*. Adicionalmente, se buscará abrir nuevos ámbitos de cooperación en temas como:

La Política Integral se ha nutrido ampliamente de las recomendaciones formuladas por la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en desarrollo del convenio, y en especial por las visitas conjuntas que se realizan a las diferentes unidades.

Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, España, y Suecia, entre otros, cooperan con Colombia a través de capacitación y destinación de recursos para temas de DDHH y DIH.

- La participación de miembros de la Fuerza Pública en Misiones de Mantenimiento de Paz alrededor del mundo aprovechando su experiencia operacional y sus conocimientos en materia de protección de los DDHH y cumplimiento de las normas del DIH.
- Se adelantarán reuniones con la Procuraduría General de la Nación para asegurar el cumplimiento de la Recomendación No. 12 de Naciones Unidas en lo relacionado con el habeas data y los archivos de inteligencia. En particular, se buscará la reactivación de las mesas de trabajo entre la Procuraduría, las ONG y el Ministerio para asegurar el cumplimiento de la Ley de Inteligencia.
- El Ministerio de Defensa promoverá la participación de la sociedad civil en el seguimiento y evaluación de la Política de DDHH y DIH, suministrando información oportuna y que facilite las investigaciones a que haya lugar frente a presuntas violaciones de DDHH o infracciones al DIH. Así mismo, privilegiará el diálogo respetuoso y transparente entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones encargadas de la protección de los DDHH.



comunicaciones@mindefensa.gov.co

Ministerio de Defensa Nacional
Carrera 52 – Avenida el Dorado CAN, Bogotá D.C.
www.mindefensa.gov.co