



**FUERZA AÉREA  
COLOMBIANA**  
VOLAMOS, ENTRENAMOS Y COMBATIMOS PARA VENCER



# HASTA LA GUERRA TIENE LÍMITES

**CONFLICTO ARMADO, DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO  
Y DOCTRINA DE LA FUERZA AÉREA COLOMBIANA**

**DEL FRENTE NACIONAL AL ACUERDO DE PAZ CON LAS FARC (1960-2012)**

**FUERZA AÉREA  
COLOMBIANA**



**ASÍ SE VA A LAS  
ESTRELLAS**

**DEPARTAMENTO ESTRATÉGICO  
ASUNTOS JURÍDICOS Y  
DERECHOS HUMANOS**



**SECCIÓN ESTRATÉGICA  
ANÁLISIS, CONTEXTO Y POSCONFLICTO**



Hasta la guerra tiene límites. Conflicto armado, Derecho Internacional Humanitario y doctrina de la Fuerza Aérea Colombiana. Del Frente Nacional al Acuerdo de Paz con las FARC (1960-2012).

## **FUERZA AÉREA COLOMBIANA**

Departamento Estratégico Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos  
Sección Estratégica Análisis, Contexto y Posconflicto

General RAMSÉS RUEDA RUEDA

**Comandante Fuerza Aérea Colombiana**

Mayor General PABLO ENRIQUE GARCÍA VALENCIA

**Segundo Comandante y Jefe de Estado Mayor de la Fuerza Aérea Colombiana**

Teniente Coronel LYDA MARÍA GÓMEZ SILVA

**Jefe Departamento Estratégico Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos**

Mayor JORGE ARMANDO LANDINEZ MAYORGA

**Jefe Sección Estratégica Análisis, Contexto y Posconflicto**

## **EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SACOP**

Mayor Jorge Armando Landinez Mayorga

Capitán Juan Carlos Méndez González

Capitán Miguel Ángel Herrera Castillo

Teniente Andrea Alejandra Benítez Montañez

Subteniente Oscar Ordoñez Meneses

Aerotécnico Julythza Andrea Pinzón Ramos

María Alejandra Santos Barón

Ricardo Forero Rubio

Raúl Alejandro Castañeda Florián

Juan Guillermo Rojas Parra

## **Desarrollo de contenido**

Capitán Juan Carlos Méndez González

Ricardo Forero Rubio (ed.)

María Alejandra Santos Barón

Juan Guillermo Rojas Parra

Anya Escalona Rodríguez

## **Diseño y diagramación**

Juan Guillermo Rojas Parra

## **Asistentes de investigación**

Valentina Cáceres Rodríguez

Camilo Ávila Aponte

Andrés Felipe Gómez Cubides

**Cómo citar:**

FAC (2021). *Hasta la guerra tiene límites. Conflicto armado, Derecho Internacional Humanitario y doctrina de la Fuerza Aérea Colombiana. Del Frente Nacional al Acuerdo de Paz con las FARC (1960-2012)*. Bogotá: Sección Estratégica Análisis, Contexto Posconflicto; Departamento Estratégico Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Fuerza Aérea Colombiana.

**Créditos fotográficos:**

Foto Portada: Oficina de Comunicaciones Estratégicas, Fuerza Aérea Colombiana.

Este informe es de carácter público. Se autoriza su libre consulta.



# AGRADECIMIENTOS

Durante el desarrollo de la presente investigación la Sección Estratégica de Análisis, Contexto y Posconflicto del Departamento Estratégico de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, adquirió conocimientos sobre el Derecho Internacional Humanitario, el conflicto armado colombiano y la doctrina de la Fuerza Aérea Colombiana. Este trabajo fue posible por la valiosa ayuda de muchas personas, entre estas, Oficiales y Suboficiales activos y en uso de buen retiro, quienes con sus saberes y experiencias enriquecieron el presente documento. Agradecemos a Dios por permitirnos llegar hasta este punto, a las familias, amigos e hijos, que son la inspiración y apoyo de los hombres y mujeres que portan el amado uniforme azul y los civiles, quienes con su trabajo abnegado también contribuyen a la construcción de nación y paz.

Así mismo, agradecemos al señor General Comandante de la Fuerza Aérea Colombiana, al señor Mayor General Segundo Comandante y Jefe de Estado Mayor, al señor Mayor General Inspector General de la Fuerza Aérea Colombiana, al Señor Brigadier General Comandante de Operaciones Aéreas y Espaciales, a la señora Teniente Coronel Jefe del Departamento Estratégico Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, por creer en este proyecto y apoyarlo de principio a fin, sin ustedes no hubiese sido posible la consulta de diversos documentos y acceso a fuentes orales y escritas que permiten comprender el trabajo que por décadas la Institución ha realizado para conocer, implementar y respetar el Derecho Internacional Humanitario, en medio de un conflicto irregular como el experimentado en el territorio colombiano.

El presente documento fue finalizado en el complejo contexto de la pandemia del Covid-19, lo que implicó un cambio en las dinámicas de investigación, ajustando el proyecto, y privilegiando el análisis documental. Por eso, un reconocimiento al equipo de investigación, por las incontables horas de trabajo que significó identificar, recolectar, consultar y analizar fuentes primarias y secundarias, su esfuerzo y dedicación hoy se materializa con un valioso aporte a la historia institucional.

También, ponemos a disposición de la sociedad colombiana y de los mecanismos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, este documento, que sin duda resolverá muchos interrogantes sobre la FAC y generará nuevos interrogantes, que, a su vez, darán paso a investigaciones más integrales y complejas. Este documento se constituye como un aporte a la construcción de la paz en nuestro país, que nos permite dilucidar el rol tan importante que tienen las Fuerzas Militares, y en particular, la Fuerza Aérea Colombiana para lograr la paz.

Por último, este texto es un homenaje a todos aquellos que a lo largo de la historia colombiana han participado en el difícil proceso de incluir en el escenario político, constitucional y militar el Derecho Internacional Humanitario, con todas las tensiones y desafíos que representa en la práctica humanizar el conflicto armado colombiano, venciendo los miedos, intereses políticos, ideologías y prejuicios, planteando que la dignidad humana está por encima de cualquier consideración y que hasta la guerra tiene límites.



# CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO 1   De la guerra como motor de la cultura a su normalización internacional</b>	<b>26</b>
1.1. La guerra como motor de la cultura	28
1.2. Normatización de la guerra	30
<b>CAPÍTULO 2   Antecedentes del Derecho de Gentes en Colombia</b>	<b>34</b>
2.1. Derecho de Gentes y humanización de la guerra durante el proceso de independencia	36
2.2. Guerras civiles del siglo XIX y regulación en conflictos internos	38
<b>CAPÍTULO 3   Década del sesenta: orígenes del Frente Nacional y el distanciamiento del Estado en la aplicación del DIH</b>	<b>46</b>
3.1. Surgimiento del Frente Nacional	48
3.2. Frente Nacional y estado de sitio	54
3.3. La doctrina de la FAC y sus implicaciones en el respeto del DIH en la década de los años sesenta	63
<b>CAPÍTULO 4   Década del setenta: la desmesura del estado de sitio y el conflicto armado</b>	<b>72</b>
4.1. Nuevos grupos guerrilleros, estado de sitio y las complejidades de la aplicación del DIH	74
4.2. La doctrina de la FAC y sus implicaciones en el respeto del DIH en la década de los años setenta	88
<b>CAPÍTULO 5   Década del ochenta: del Estatuto de Seguridad Nacional a la degradación del narcotráfico</b>	<b>90</b>
5.1. Estatuto de Seguridad Nacional y los efectos del narcotráfico	92
5.2. FAC y los desafíos en el cumplimiento del DIH durante la década del ochenta	110



<b>CAPÍTULO 6   Década del noventa: la apertura democrática de la Constitución de 1991 y la integración del DIH</b>	<b>112</b>
6.1. La séptima papeleta y la Asamblea Nacional Constituyente	114
6.2. La Constitución de 1991: debate jurídico y el DIH	115
6.3. Fin de la Guerra Fría: cambio en el paradigma de las relaciones internacionales	119
6.4. La doctrina de la FAC y el DIH en el gobierno de César Gaviria Trujillo	124
6.5. El Gobierno de Ernesto Samper Pizano: el proceso 8.000 y el fortalecimiento de las FARC	125
6.6. La doctrina de la FAC y el DIH en el Gobierno de Ernesto Samper Pizano	130
6.6. El Gobierno de Andrés Pastrana Arango: el fracaso de los diálogos Con las FARC y el Plan Colombia	133
6.7. La Doctrina de la FAC Y el DIH en el Gobierno de Andrés Pastrana Arango	139
<b>CAPÍTULO 7   Política de Seguridad Democrática y Acuerdo de Paz con las FARC, 2002 - 2012</b>	<b>142</b>
7.1. La doctrina de la FAC y el DIH en los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2010)	151
7.2. El Gobierno de Juan Manuel Santos Calderón <sup>56</sup> , cambio de rumbo: reconocimiento del conflicto armado y proceso de paz con las FARC	160
7.3. La doctrina de la FAC y el DIH en el primer gobierno de Juan Manuel Santos Calderón	163
<b>Conclusiones</b>	<b>174</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>182</b>
<b>Glosario de siglas y abreviaturas</b>	<b>198</b>

## Figuras

Figura 1. Operaciones tipo en el Manual de Doctrina Aérea de 1963 y 1975.	58
Figura 2. Gobiernos presidenciales y la declaración del estado de sitio (1958-1982).	78
Figura 3. Gobiernos presidenciales y la declaración del estado de sitio (1958-1991) y la conmoción interior (1991-2010).	150
Figura 4. Análisis de los principios del DICA en el PMTD de la FAC. Fuente FAC (2020).	165
Figura 5. Modelo de gestión de la doctrina de la FAC.	167
Figura 6. Elementos claves de la integración del DICA.	171

## Imágenes

Imagen 1. Helicópteros que participaron en la Operación Colombia.	123
Imagen 2. Muestra de aeronaves de ala rotatoria adquiridas con los fondos de asistencia militar. De izquierda a derecha: Black Hawk UH-60 y Bell UH-1H Huey II. Mosaico elaborado con imágenes del archivo de la Fuerza Aérea Colombiana.	135

## Tablas

Tabla 1. Número de meses y porcentaje de periodo presidencial en Estado de excepción (1958-1978).	55
Tabla 2. Resultados electorales para presidente de la república en 1970.	75
Tabla 3. Misiones del Manual de Estado Mayor Aéreo de 1993.	132
Tabla 4. Decretos declarados bajo la figura de conmoción interior.	150
Tabla 5. Tareas a desarrollar durante el planeamiento de una operación aérea.	159
Tabla 6. Tipos de daño incidental.	159
Tabla 7. Descripción de elementos y documentos claves del proceso de integración del DICA en la FAC.	171



# **INTRODUCCIÓN**



*(...) montones de muertos en las colinas y en las barrancas. Austriacos y aliados se pisotean, se matan unos a otros sobre cadáveres que sangran, intercambian contundentes culatazos, se destrozan el cráneo, se destripan a sablazos o a bayonetazos; ya no hay cuartel, es una matanza, un combate de animales feroces, rabiosos y ebrios de sangre; incluso los heridos se defienden hasta las últimas posibilidades; el que ya no tiene armas agarra la garganta de su adversario, a quien desgarrar con los dientes.*

*Tras lo cual se preguntó si: ¿no sería de desear que aprovechen la ocasión de esa especie de congreso (...) para formular algún principio internacional, convencional y sagrado que, una vez aprobado y ratificado, serviría de base para Sociedades de socorro a los heridos en los diversos países de Europa? (...) La humanidad y la civilización requieren imperiosamente una obra como la aquí bosquejada.*

**Jean H. Dunant**

El 24 de noviembre de 2016, en una ceremonia realizada en el Teatro Colón de Bogotá se firmó el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera entre el Gobierno Nacional y las extintas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Dicho acuerdo buscó poner fin de manera definitiva al conflicto armado interno y terminar el sufrimiento a millones de colombianos que durante más de seis décadas sufrieron el fragor de la violencia.

En su preámbulo, el acuerdo estableció que finalizado el conflicto se abriría un nuevo capítulo en la historia nacional, generando una etapa de transición que permitiría mayor integración territorial e inclusión social en busca de fortalecer la democracia, generar los espacios para que los diversos conflictos se resuelvan por vías institucionales y garantizar la participación en la vida política. Como objetivo central se planteó el postulado de construir una paz estable y duradera para: “poner fin de una vez y para siempre a los ciclos históricos de violencia y sentar las bases de la paz”(Acuerdo de paz, 2016).

Dicho acuerdo fue reglamentado por el acto legislativo N°001 del 4 de abril de 2017, que dio vida al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), el cual está conformado por : (i) la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; (ii) la Unidad de Búsqueda para Personas dadas por Desaparecidas y (iii) la Jurisdicción Especial para la Paz (Departamento Administrativo de Función Pública, 2018).

Este sistema presentó como principales objetivos el de satisfacer los derechos de las víctimas del conflicto armado, el esclarecimiento de la verdad y la rendición de cuentas, el reconocimiento de responsabilidades de quienes participaron en el conflicto armado de manera directa o indirecta, garantizar justicia frente a graves violaciones de los Derechos Humanos (DD.HH) e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) y Contribuir a la promoción de la convivencia pacífica, la reconciliación y la no repetición.

Con estos objetivos, el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), -haciendo un especial énfasis en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) – busca que la sociedad colombiana en general sea consciente de:

Violaciones a los DD.HH. e infracciones al Derecho Internacional Humanitario que se han cometido en el marco del conflicto armado como algo que merece el rechazo de todos y que no se debe ni se puede repetir (JEP, 2019).

Estos postulados del sistema también han sido fortalecidos por parte de la Fuerza Aérea Colombiana con diversas acciones que, dentro de su competencia, se han estado cumpliendo. Al respecto, se han realizado acciones desde la memoria histórica y la reparación simbólica que buscan implementar los acuerdos sobre las víctimas del conflicto, la cual las define como ciudadanos con derechos que fueron afectados de manera directa o indirecta por violaciones de los DD.HH. e infracciones al DIH, retomando el espíritu de la Ley de Víctimas (1448 de 2011) y los principios básicos de la Jurisdicción Especial para la Paz. Esto ha significado la puesta en marcha de estrategias de socialización y pedagogía institucional sobre el SIVJRN, incluyendo los mecanismos judiciales (Jurisdicción Especial para la Paz) y extrajudiciales (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición) y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD).

Dichos criterios han requerido una serie de estrategias coordinadas en aras de visibilizar, reconocer y dignificar a los miembros de la Fuerza Aérea Colombiana víctimas del conflicto armado interno a través de distintos actos simbólicos y religiosos, que encuentran en el 9 de Abril, la fecha para conmemorar el “Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas” (FAC, 2018). Asimismo, se han realizado una serie de informes que han buscado contribuir a la construcción de la memoria histórica desde una visión plural, participativa y multidimensional, dirigidos a la Comisión de la Verdad como aporte al proceso de esclarecimiento a los hechos sucedidos en el conflicto armado, ratificando su compromiso con todos los espacios que sean constructores de paz a través del diálogo y con unos productos académicos importantes para el informe final de la comisión (CEV, 2000). Dichos informes son los siguientes:

*Poder aéreo en Colombia: Evolución de capacidades en las bases áreas de la Fuerza Aérea Colombiana 1916 – 2019.* Documento que desde una perspectiva histórica evidencia los desarrollos institucionales en torno a la creación y evolución de las bases aéreas, el incremento de las capacidades tecnológicas, la constante profesionalización del personal militar y el crecimiento de la infraestructura en toda la geografía nacional.

*Historia transversal del conflicto: transformaciones de la Fuerza Aérea Colombiana en contexto 1999 – 2016.* Escrito que explica de forma detallada los cambios y transformaciones institucionales que realizó la FAC en este lapso de tiempo para afrontar las dinámicas y retos del conflicto armado en torno a su direccionamiento estratégico, sus procesos misionales y la infraestructura de aporte en pos del cumplimiento de su misión constitucional.

*Segundo Informe colectivo de miembros de la Fuerza Aérea, víctimas del conflicto armado. 2020.* El documento presenta los efectos que sobre miembros de la institución y sus familias tuvo el conflicto armado interno desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa. Este enfoque permitió caracterizar desde una mirada regional la intensidad de la violencia, identificar el tipo de hechos victimizantes, la relación entre las víctimas y las unidades áreas, entre otras variables a destacar. Cabe resaltar que el primer informe colectivo fue presentado a la Jurisdicción Especial para la Paz en junio del 2019.

*Entre la Guerra y el Derecho: el Rol del Asesor Jurídico Operacional en la Fuerza Aérea Colombiana.* El informe describe el proceso de implementación y el Rol del Asesor Jurídico Operacional (ASEJO), demostrando que el ASEJO fue una importante transformación en la Institución, ya que permitió mejorar y profesionalizar el Proceso Militar de Toma de Decisión (PMTD), de acuerdo a los principios, reglas y saberes que trae consigo el innovador Derecho Operacional, el DIH, Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA).

Estos documentos han evidenciado el continuado compromiso que la Fuerza Aérea Colombiana ha venido presentando con el SIVJRNR en sus diversos componentes.

Por estas razones, nos complace presentar este informe como evidencia del compromiso misional con el cumplimiento de los DD.HH., el DIH y el proceso de paz, al aportar una visión general desde una perspectiva socio-histórica y jurídica que permita, particularmente, mostrar las tensiones y complicaciones en la incorporación del DIH dentro de la historia colombiana, y servir como insumo de consulta e información ante la búsqueda de la verdad y los postulados del acuerdo de paz, así como ilustrar la interiorización de sus postulados en la Doctrina orientadora del quehacer de la FAC.

De esta manera, este documento está dividido en tres grandes componentes: I) Contextualización de los conceptos básicos de la guerra y el DIH desde el escenario internacional en el siglo XIX y XX. II) Los antecedentes históricos del Derecho de Gentes en Colombia desde la independencia hasta los inicios del Frente Nacional y sus implicaciones constitucionales y políticas. III) Análisis jurídico y político en la evolución de los principios del Derecho de Gentes, DIH, estado de sitio y estatus de beligerancia desde el frente nacional y en los 14 periodos presidenciales que contemplan cinco décadas de historia nacional. Transversal a estos elementos, desde la década de los sesenta, se hace igualmente una detallada descripción del proceso de inclusión que asumió la Fuerza Aérea Colombiana del DIH en su doctrina en el marco de cada etapa de gobierno, sus características e implicaciones tanto al interior de la Institución como los lineamientos desarrollados por el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) y el Comando General de las Fuerzas Militares (COGFM).

En este punto es necesario enfatizar que el presente texto no busca analizar las diversas transformaciones y capacidades obtenidas por la FAC en el transcurso del tiempo estudiado, para lo cual están, entre otros, los documentos como: “Con los ojos del águila. El conflicto armado interno desde la perspectiva de los pilotos de la Fuerza Aérea Colombiana entre 1985 y 2007”, “El daño incidental y la responsabilidad derivada de las operaciones militares de la Fuerza Aérea Colombiana” y “El rol de la Fuerza Aérea Colombiana en el marco del posacuerdo Colombiano 2016 – 2020”.

En términos metodológicos, este trabajo fue desarrollado bajo los enfoques de las ciencias sociales, jurídicas y políticas. Al respecto, se realizó un proceso de recolección, búsqueda y análisis de fuentes primarias y secundarias. La metodología utilizada se basó en el análisis cualitativo desde una óptica jurisprudencial y política de la normatividad que reglamentó el Derecho de Gentes y el DIH. Así pues, mediante un análisis documental de fuentes primarias y secundarias como las gacetas del Congreso de la República, los decretos presidenciales emitidos mediante la figura jurídica de los Estados de Sitio, así como otras normas jurisprudenciales, que permitió evidenciar en primer lugar el progreso jurídico del Derecho de Gentes y el DIH, así como la evolución política y los cambios en los discursos políticos que se presentaron e influenciaron en la aplicación del Derecho de Gentes y el DIH en Colombia. En el aspecto doctrinal, se realizó una minuciosa revisión de archivos y de fondos documentales de las FF.MM y la Fuerza Aérea Colombiana, desde la década del sesenta hasta la primera del dos mil, lo cual cubre cinco décadas, abordando así manuales operacionales, directivas, disposiciones, circulares y oficios, entre otros.



Para entender el análisis de discurso para ese momento histórico, es necesario precisar que este se entiende como la totalidad de interrelaciones entre elementos que configuran un sistema de significación, el cual –a su vez– determina la comprensión que los individuos han ido haciendo acerca de su desempeño en la sociedad y acerca de su propia acción política (Laclau y Mouffe, 2006, pp. 142-155). En consecuencia, el analista del discurso busca dar cuenta de las formas en que las estructuras de significación determinan “ciertas formas de conducta. Al hacer esto, pretende comprender cómo se generan los discursos que estructuran las actividades de los agentes sociales, cómo funcionan y cómo se cambian” (Howarth, 1997, p. 125; Dimate, 2011, p. 96). A su vez, la revisión documental al interior de la FAC permitió hacer un recorrido longitudinal respecto al proceso de implementación del DIH dentro de la Institución, resaltando los procesos, cambios y evolución en la cultura organizacional.

Por otro lado, estos dos métodos de investigación corresponden al tipo descriptivo y analítico, con un método de estudio inductivo y deductivo, que consiste en la generación de hipótesis a partir de dos premisas, una universal (leyes y teorías científicas, denominada: enunciado nomológico), y otra empírica (denominada enunciado entimemático, que sería el hecho observable que genera el problema y motiva la indagación), para llevarla a la contrastación empírica (Popper, 2008). De este modo, tiene la finalidad de comprender los fenómenos y explicar el origen o las causas que la generan (Sánchez, 2019). Por su parte, a través del análisis y descripción de los decretos y leyes, se establecerá cómo se incorporó el DIH en la normatividad colombiana. Así mismo, este método permite analizar las líneas discursivas y posiciones políticas que se generaron en el Estado Colombiano, particularmente en el Congreso de la República cuando se iba incorporando paulatinamente las normas del DIH.

En ese sentido, la hipótesis planteada está relacionada con afirmar que el DIH en Colombia se fue incorporando de una forma paulatina, con limitaciones jurídicas y políticas, en razón a las implicaciones históricas, jurídicas y políticas que generaba el DIH para Colombia en su plano interno como internacional, en los inicios y posterior desarrollo del conflicto armado interno. Así mismo, la FAC fue incorporando a su doctrina el DIH, de forma implícita desde la década de los sesenta hasta entrada la década del noventa, y desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, de forma explícita, a través de un diálogo tanto con los avances normativos nacionales como con las discusiones internacionales, lo cual generó procesos de evolución institucional y, lo más importante, una humanización del conflicto.

En ese sentido, la metodología se realizará con dos tipos de enfoques epistemológicos: el análisis de contexto (multisituado y multiagente) y un enfoque jurídico institucional. El análisis de contexto como metodología, permite entender las relaciones e interacciones que se realizan en un entorno social, político, económico y cultural.

Metodológicamente, el enfoque de sistemas multi-agente se caracteriza porque se refiere a agentes sociales que interactúan en procesos complejos de toma de decisiones orientados a la regulación o solución de alguna problemática común.” Así mismo, en la medida en que estos agentes se pueden desempeñar habitualmente en distintas escalas de acción o que la dinámica del conflicto puede hacer converger agentes de distintas escalas en subsistemas específicos de interacción, se puede asumir un enfoque multi-escalar para el análisis de contexto relacionado con las dinámicas nacionales y regionales del conflicto colombiano (Dávila et al, 2017).

Particularmente para esta investigación, el análisis de contexto permite entender, por ejemplo, cómo la dinámica del conflicto y sus agentes generadores interactúan para configurar un contexto de aplicación del DIH. Así, se evidencia un fenómeno en el que a medida que la dinámica del conflicto se agudizaba, se generaban diferentes demandas sociales y políticas para aplicar el DIH en lo macro (nacional) como en lo micro (en la FAC como institución castrense). Metodología que también permite entender cómo el contexto político fue determinante para permitir o no la aplicación del DIH y las acciones de otros agentes micro como la FAC. Enfoque que permite a su vez analizar cómo las variables estructurales (dimensiones sociales, políticas, internacionales) influyen las decisiones tomadas por los agentes en procesos específicos, ya sean jurídicos o políticos, las cuales finalmente generan unos resultados, consecuencias, y efectos en diferentes niveles.

Al respecto, el enfoque metodológico jurídico - institucional permite entender cómo las reglas, procedimientos y organizaciones formales de un sistema de gobierno configuran un escenario jurídico y político determinante, y cómo este termina por moldear el comportamiento político de las élites (Casas, 2010)

Así, desde este punto de vista jurídico - institucional, “el análisis político debe ser discursivo basado en un raciocinio lógico, en buena parte deductivo y girar en torno a instituciones y a las normas que las generan”. Por esta razón, el método de investigación utilizado fue la exégesis de textos legislativos como las Gacetas del Congreso y los decretos legislativos y presidenciales emitidos en el marco jurídico del estado de sitio y posteriormente el desarrollo normativo que implicó el DIH (Casas, 2010)

Con estos elementos descritos, el presente documento inicia en su capítulo I con el reconocimiento socio-antropológico de que la guerra es la actividad social que mayor regularidad ha tenido en la historia humana y en la cual se ha puesto el mayor ingenio, creatividad y entusiasmo. Esto ha permitido el establecimiento de nuevos órdenes sociales con consecuencias en estructuras políticas, sociales y económicas; siendo importante resaltar que, pese a este importante papel, esto no ha significado que la violencia organizada no requiera una limitación en su accionar que implique reducir su impacto. Este proceso de delimitar la guerra recurrió a normas no escritas basadas en la costumbre y los valores, que luego implicó la generación de normas y tratados que limitaran y justificaran el uso de la violencia.

Esta necesidad de regular la violencia organizada se ha desarrollado paralelo a los cambios y modificaciones que ha tenido la guerra y las sociedades. En tiempos modernos, la limitación del conflicto recurre a principios racionales que plantean la introducción de este tema en un marco legal y a plantear la necesidad de acuerdos interestatales que generen organizaciones de ayuda a heridos y enfermos.

En el siglo XIX se daría el proceso de industrialización de la guerra que implicaría la utilización de la ciencia y la tecnología modernas que tendrían un profundo impacto en el aumento y gravedad de los efectos sobre la población civil y los combatientes. Esto supuso que se buscara limitar tanto métodos como medios de combate, y regular a partir de conferencias de paz internacionales, todos los aspectos de la guerra moderna tanto en tierra, mar y aire.

Este proceso de limitar los efectos del conflicto se intensificaría en el siglo XX con los enormes estragos que la Primera Guerra Mundial tendría en términos humanitarios, y la necesidad de introducir nuevos protocolos que regularan aspectos como el uso de gases asfixiantes (1925), así como el trato a los prisioneros de guerra y los enfermos de los ejércitos en campaña (1929). Pese a estos esfuerzos, tan solo una década después y con ocasión de la Segunda Guerra Mundial, los problemas humanitarios se profundizaron a niveles nunca antes vistos, planteándose no solo la creación de nuevas normatividades, sino mecanismos de judicialización directa a aquellos que violaran las normas humanitarias con los tribunales de Nuremberg y Tokyo.

En el escenario de postguerra habría un marcado interés en generar organismos internacionales que centraran su acción en la protección de los DD.HH. y en mecanismos legales que permitieran sancionar las violaciones de dichos derechos a través de tratados que contemplaran la limitación de medios y métodos de la guerra. Con este fin, se da la creación de la Organización de las Naciones Unidas, como espacio en donde la comunidad internacional busca dialogar, concertar y sancionar los temas ligados a los DD.HH. y al DIH.

Otra de las consecuencias importantes en esta materia, es la adopción de los cuatro convenios de Ginebra en 1949. Estos convenios tendrían dos aportes conceptuales importantes para el caso colombiano: I) incluyeron dentro de sus disposiciones un artículo en común que debe ser aplicado en los conflictos armados que no fueran de naturaleza internacional, y II) la incorporación de medidas penales y disciplinarias por parte de los Estados para sancionar las infracciones que ocurran a los convenios.

Estos dos aspectos legales serían abordados con mayor detalle con la creación de los protocolos adicionales a los convenios de Ginebra en 1977, los cuales tendrían como objetivo, no solo ahondar en los principios de los convenios anteriormente anotados, sino, también, unificar las normas internacionales sobre los medios y los métodos de combate contemplados en el Derecho de la Haya y la normatividad sobre la protección de las víctimas de los conflictos armados establecidos en el Derecho de Ginebra.

Desarrollo que permite vislumbrar en las últimas décadas uno de los avances más notables sobre esta materia como lo fue la creación del Estatuto de Roma en 1998, el cual estableció la Corte Penal Internacional. Este acuerdo internacional ha sido adoptado por varios Estados y busca crear una jurisdicción internacional aplicable que sancione los diversos crímenes contra los DD.HH., entre ellos los crímenes de guerra cometidos tanto en conflictos armados internacionales como no internacionales. Estos esfuerzos contemporáneos evidencian que el proceso de normatizar, regular y sancionar las violaciones a los DD.HH. y las infracciones al DIH no es un proceso acabado en su totalidad, y que está determinado por los cambios que se den en los conflictos y al avance técnico que se aplique en la guerra.

Por su parte, el capítulo II introduce el tema desde un marco histórico a partir del proceso de independencia de la República, mostrando cómo se dio el debate acerca del Derecho de Gentes y su papel en tiempos de guerra. Así, se evidencia cómo se intentó legislar sobre las garantías a la población civil, el intercambio de prisioneros y el libre movimiento como en el tratado de armisticio de El Tambo y la capitulación de la Victoria en 1812, así como el tratado de Trujillo en 1820. Asimismo, se describe las tensiones dentro del pensamiento político del libertador Simón Bolívar sobre la humanización de la guerra y sus acciones militares como el decreto de guerra a muerte.

En cuanto al capítulo III, este se centra en la Colombia del siglo XIX complementando a la visión tradicional de ser un periodo de tiempo de guerras civiles, la de ser un espacio de construcción de nuevos marcos jurídicos para la joven República que implicaba la necesidad de negociación y del establecimiento del orden. En esa medida, se resalta el papel del derecho en la regulación del conflicto con la Constitución de 1863 y la introducción del Derecho de Gentes, así como su posterior ratificación en la Constitución de 1886. Asimismo, se evidencia la temprana instrumentación de este recurso en la política interna por parte de las élites.

Acerca del capítulo IV, se retoma las discusiones sobre el DIH en la década de los sesenta enmarcado en el surgimiento del Frente Nacional y al uso del art. 121 de la constitución de 1886, lo cual representaría una discusión sobre su utilización y limitaciones en torno al complejo escenario de orden público que se presentó en esa época. Este contexto mostró los reacomodos jurídicos y políticos entre las diversas ramas del poder público, el uso prolongado de los estados de excepción y las tensiones y suspicacias que generaría los protocolos de Ginebra. Igualmente, se contextualiza el ambiente internacional que supuso la guerra fría, la combinación de todas las formas de lucha, el planteamiento del estatuto de seguridad nacional y la doctrina del enemigo interno. Con este marco, se percibe cómo la FAC, de manera temprana, hace una inclusión implícita de los principios y reglas del DIH en el Manual de Doctrina Básica Aérea, el Manual Sobre Operación de Helicópteros en Misiones de Orden Público y el Manual Sistema de Apoyo Aéreo Táctico, entre otros, debido a las necesidades que su profesionalización militar y especialización en su estructura tendrían en el marco de sus operaciones, cumpliendo, en consecuencia, con disposiciones mínimas consagradas en el artículo 3 común de los convenios de Ginebra y a los principios de humanidad como los de distinción, limitación y necesidad militar.

En el capítulo V, se describe la compleja situación de la década de los setenta por el surgimiento de grupos guerrilleros de segunda generación y la protesta social, lo cual significó la aplicación reiterada del estado de sitio durante los tres periodos presidenciales que abarcó este lapso de tiempo. En esta medida, el estado de sitio se convirtió en herramienta política para afrontar los problemas de orden público. Esta situación tuvo un vínculo directo con la negativa del Estado Colombiano de ratificar los cuatro protocolos de Ginebra, al seguir considerando que esta acción reconocería estatus de beligerancia a los grupos alzados en armas y se constituiría en un obstáculo para mantener el mecanismo jurídico interno del estado de sitio.

En términos de Doctrina, es significativo anotar que en esta década se aprueba el Manual de Estado Mayor Aéreo, el cual comprendía los fundamentos sobre los cuales reposan los organismos asesores del comandante, los principios doctrinarios que se deben observar y las funciones y responsabilidades de cada uno de sus integrantes, dotando de elementos valiosos para la planeación que permitían analizar las órdenes y procedimientos superiores, tanto en su legalidad como en las tareas expresas e instrucciones del comandante, facilitando al Estado Mayor Aéreo evaluar las consecuencias y objetivos específicos de la acción militar, y con ello, las posibles repercusiones o impactos humanitarios de las operaciones. Esto, a la par de la actualización del Manual de Doctrina Básica Aérea, consolidando lineamientos y orientaciones fundamentales para el cumplimiento de la misión bajo ese contexto histórico, particularmente frente al empleo de la Fuerza Aérea en la seguridad interna, y en este, en el marco de las operaciones de orden público.

En el capítulo VI, el informe aborda la década del ochenta, enmarcada en la creación del Estatuto de Seguridad Nacional como una medida que buscaba garantizar el orden público, garantizando un alto nivel de autonomía a las FF.MM. En estos años, se dio el crecimiento y consolidación de las principales guerrillas como el M-19 (Movimiento 19 de abril), con acciones de alto impacto como la toma de la Embajada de la República Dominicana y la toma del Palacio de Justicia, y por otro lado, con la realización de la VII conferencia de las FARC que planteaban un crecimiento en todo el país para la toma del poder. Estos hechos vendrían desarrollándose con el proceso de fortalecimiento del narcotráfico como fenómeno social, económico y político que tendría su expresión en el conflicto armado con el afianzamiento de los grupos de autodefensa, fenómeno denominado como paramilitarismo, y medidas desestabilizadoras para imponer sus condiciones presionando con abolir medidas legales como la extradición.

En términos doctrinales, las acciones más importantes estuvieron ligadas a las actualizaciones del manual sobre operación de helicópteros de orden público, medida que perfeccionaba el Plan Militar de Toma de Decisiones (PMTD), dando direccionamientos respecto a la manera en que se debería operar en zonas de orden público, en el marco de los principios desarrollados en los Conflictos Armados no Internacionales (CANI) y las campañas cívico – militares que buscaron disminuir presiones sociales en las zonas más complejas del país. Respecto a los avances doctrinales para esta década, se incrementa el rol de la FAC en términos de aumentar la movilidad de efectivos y la presencia de tropas en las zonas en donde fuese requeridas, aumentando el poder de fuego aéreo y la realización de rescate y evacuación en el área de operaciones. Estos elementos significaron una mayor consolidación en los conceptos estratégicos de proporción de fuerzas y mejoramiento en el comando de las mismas.

En cuanto al capítulo VII, se describe un periodo muy convulsionado en la historia contemporánea del país como fue la década los noventa. Dicho lapso de tiempo estaría enmarcado por el protagonismo del fenómeno del narcotráfico en varias situaciones. En primer lugar, el despliegue de poder del narcotráfico a través del terrorismo implicó una crisis que lograría su clímax con el asesinato de cuatro precandidatos presidenciales, lo cual implicaría una guerra total contra los carteles de la droga.

En segundo lugar, la crisis de legitimidad institucional reflejada en las evidencias acerca de la financiación de la campaña presidencial del candidato Ernesto Samper Pizano atravesaría todo su mandato, lo cual, tendría un aumento significativo de las acciones armadas tanto de las FARC como de los paramilitares que pondría en grave tensión al país. Al final de la década, esta situación sería la justificación para el advenimiento del Plan Colombia que implicaría un fortalecimiento de las capacidades operacionales de la Fuerza Pública y generaría una adaptación a las dinámicas del conflicto. En términos legales, la década tendría un hecho significativo como la realización de la Asamblea Nacional Constituyente que generaría una nueva constitución. Las implicaciones de esta reforma se vieron en todos los niveles políticos y económicos, y serían vistos como un espacio de apertura a las demandas sociales. Esta reforma implicó la adopción concreta del DIH sin dejar de considerar el Derecho de Gentes, dejando las bases para la adopción del bloque de constitucionalidad y la aprobación del protocolo II de Ginebra. Todos estos elementos repercutirían positivamente dentro de la Fuerza Aérea Colombiana dado que plantearían toda una serie de medidas para avanzar en la adopción formal del DIH y los DD.HH, desde los niveles de formación y capacitación, pasando por una fuerte cultura institucional en estos temas, hasta, por ejemplo, la creación del Asesor Jurídico Operacional – ASEJO -.

Finalmente, el último capítulo se enfoca en el periodo entre el años 2000 y el 2016, concentrándose en las implicaciones y sucesos políticos, durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. A inicios del milenio, las fuertes dificultades en seguridad que se daba en diversas zonas del país, con acciones cada vez más intensas por parte de las FARC, sumadas a la difícil terminación del proceso de paz y la zona de distensión, implicaría el crecimiento de una figura poco reconocida en el plano nacional, en ese momento, que proponía un fortalecimiento en el tema de la seguridad y una mayor respuesta estatal ante las dinámicas que estaba tomando el conflicto armado, bajo el eslogan de la Seguridad Democrática, el cual tendría un ambiente internacional idóneo con el ataque a las torres gemelas y la guerra contra el terrorismo.

El logro de las elecciones de 2002, en primera vuelta, haría que esta propuesta pasara a ser su principal política de gobierno, decisión que implicaría un aumento significativo en el gasto militar orientado al objetivo central de derrotar militarmente a las amenazas de grupo armados ilegales y narcotráfico. Por consiguiente, estos elementos le permitieron a la primera administración de Álvaro Uribe Vélez plantear el desconocimiento de la existencia del conflicto armado, con todas las tensiones sobre la aplicación del DIH que esta decisión conllevaría. En relación a los avances en materia de paz, es significativo acotar la negociación con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y el proceso de aprobación del marco legal que permitía su desmovilización, a saber, la Ley de Justicia y Paz.

En consecuencia, los avances en temas de seguridad le significaron un alto nivel de popularidad que capitalizó en proponer una reelección inmediata, la cual con un amplio apoyo político, lograría ganar en el 2006. Su principal planteamiento sería la consolidación de la Seguridad Democrática, con el cual daría golpes determinantes al secretariado de las FARC como, por ejemplo: la Operación Jaque, a través de la cual se logró el rescate de 15 secuestrados, 3 ciudadanos norteamericanos, 11 militares colombianos y de la excandidata presidencial Ingrid Betancourt; y la operación Fénix, contra el cabecilla de las extintas FARC, Raúl Reyes.

Pese a estos logros militares, se presentarían diversas tensiones con Organizaciones No Gubernamentales (ONG) por temas relacionados con presuntas violaciones a los DD.HH, acusaciones por temas de corrupción y la irregularidades legislativas en la aprobación del referendo que llevó a la segunda reelección, sin dejar a un lado tensas relaciones con el poder judicial, sobretodo, con la Corte Suprema de Justicia. Estos escándalos fueron elementos que disminuyeron su popularidad en algunos sectores de la población y coadyuvaron en la decisión de la Corte Constitucional de negar una segunda reelección.

Esta situación haría que el expresidente Uribe Vélez buscara un aliado político que tuviera su misma visión y hubiera participado en su gobierno para apoyarlo en las elecciones del 2010. El elegido sería su antiguo Ministro de Defensa, Juan Manuel Santos Calderón, quien lograría la presidencia presumiendo continuar con los postulados en temas de seguridad, así como el fortalecimiento de la seguridad democrática y de las Fuerzas Armadas.

En su primer año como mandatario, Juan Manuel Santos Calderón continuó con la escalada militar contra las FARC, amplió y consolidó las políticas de seguridad y resaltó el papel de la inteligencia en las operaciones militares. Pese a este corto alineamiento, empezaron a darse serios distanciamientos con la política de seguridad democrática, debido a que reconoció que el país sí tenía un conflicto armado interno, promulgó la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) y comenzó negociaciones de paz con la guerrilla de las FARC. Estos diálogos duraron alrededor de cuatro años hasta la firma de los acuerdos de paz en el 2016.

En cuanto a la sinergia del DIH por parte del gobierno y su implementación en la Doctrina Militar, estos años representarían una alta formalización y adecuación jurídica frente a estos temas. La generación de lineamientos de alto nivel como las estrategias de DD.HH y DIH, consolidarían una cultura de fortalecimiento de estos preceptos al interior de la Fuerza Pública, y plantearían al interior de la FAC, una respuesta institucional concreta con la creación del Comité Jurídico Operacional para atender presuntos daños incidentales por ataques aéreos, y determinar circunstancias de estas operaciones contemplando criterios como la ventaja militar prevista, proporcionalidad y la precaución en el ataque. Sin duda, medidas que fortalecerían la integración explícita del DICA dentro de la Doctrina y su mayor interiorización a través del entrenamiento y capacitación en temas como, las reglas del derecho operacional.

Igualmente, este lapso de tiempo representaría un alto nivel de profesionalización y formalización, siendo pionera la FAC al instituir la figura del Asesor Jurídico Operacional, como hito que permitió fortalecer el PMTD y la seguridad jurídica de las instituciones castrenses. Esta respuesta institucional sería tan exitosa, que llevaría a que la Armada Nacional y el Ejército Nacional la replicaran en sus estructuras para el planeamiento y ejecución de sus operaciones.

Así, el papel central que tendría la FAC durante esta etapa del conflicto armado, traducido en operaciones militares contundentes en contra de los integrantes del secretariado de las FARC con acciones estratégicas y decisivas como la operación Sodoma, Odiseo y Armagedón, planeadas y ejecutadas bajo los principios del Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA), tendrían como consecuencia un desequilibrio de la dinámica del conflicto a favor del Estado Colombiano, con un impacto relevante en contra de las capacidades e intereses de las FARC como fuerza guerrillera tal, que inevitablemente las llevaría a la mesa de negociación de la Habana que terminó en el acuerdo de paz.

Por último, se presentan las conclusiones del texto tendientes a evidenciar la participación y desarrollo de los diversos actores que han confluído en el desarrollo del conflicto armado, teniendo en cuenta las complejas razones políticas, militares, culturales e internacionales que atravesaron el complejo proceso de adopción legal del DIH, así como la evolución constante que permitió a la FAC, ser pionera en la adopción de los principios del Derecho de Gentes y el DIH. Esto significó, desplegar todo un compendio de acciones institucionales, legales, formativas y de cultura organizacional en promover la aplicación y el respeto por el DIH.





# **CAPÍTULO 1 | De la guerra como motor de la cultura a su normalización internacional**



## **1.1. La guerra como motor de la cultura**

La guerra puede definirse como una práctica de interacción humana compleja, que además de implicar la verosímil agresión y cruda violencia entre unidades sociales, paradójicamente, ha articulado el desarrollo del ingenio humano, tanto para conseguir la victoria militar, como para evitar la entropía de la violencia sinsentido que podría desencadenarse en un estado bélico continuo. Desde el punto de vista antropológico, el conflicto entre grupos sociales, además de los nefastos efectos inherentes a la confrontación violenta, también ha posibilitado articulaciones históricas y la conformación de sistemas o formaciones culturales<sup>1</sup>. En ese sentido, de los conflictos violentos se desprenden y transforman paradigmas de significación y de representación de la violencia misma, la justicia, además de los ideales que se tienen como horizonte moral en una sociedad, particularmente, implicando el desarrollo social de sistemas jurídicos y legales (Keegan, 1994).

Por tanto, la guerra, no debe considerarse como un mero problema de conductas biológicas agresivas. En un análisis cultural de esta práctica humana se deben considerar las intrincaciones de significación dentro de los procesos de interacción y cooperación, más allá de los impulsos. El conflicto, de forma más general, sucede articuladamente en la construcción de lenguajes y prácticas comunes, que organizan las formas de autoridad, conductas, símbolos y significados de la violencia y de la alteridad objeto/sujeto de tal violencia, por ejemplo, en nociones como la de enemigo, o de lo humanitario. De este modo, la comprensión de los sistemas culturales desde la perspectiva del conflicto necesita atender a una dimensión política, en concreto, las prácticas y creencias comunes que permiten legitimar y hacer legible un sistema de autoridades para los integrantes de un grupo social particular. Las distintas formas de organización política, como por ejemplo, las formaciones clánicas y tribales, o incluso, protoestados con estructuras más simples, en el afán de control territorial y de recursos, han organizado y ritualizado la violencia y la agresión alrededor de nociones identitarias de grupos regionales en muchas escalas, unidos por principios comunes de autoridad, y en el caso de los Estados más complejos, “por regla general equipados con una organización militar, cuyo deber es, por una parte, el de policía en el interior, y por la otra, la defensa exterior contra la agresión” (Malinowski, 1941, p. 134).

Más allá de considerar la guerra como el inexorable destino humano de violencia sin sentido, es importante señalar que se pretende justamente vislumbrar en el horizonte del análisis antropológico de la guerra, la posibilidad de racionalización de la violencia. La invención de leyes y sistemas jurídicos en torno a las relaciones bélicas han posibilitado la supresión de conflictos globales y la “humanización de la guerra”. Muestra de esto es el antecedente canónico para los estudiosos del Derecho Internacional, de la Paz de Westfalia que cimentó grandes avances históricos en las relaciones entre Estados y, por supuesto, en la racionalización de la guerra (Castaño, 2014).

---

<sup>1</sup> Se entiende por sistema cultural, siguiendo a Clifford Geertz (1973), como un sistema simbólico discreto, y parcialmente coherente, de prácticas y discursos. Una suerte de urdimbre de significación que entreteje las relaciones conceptuales del ser humano con su realidad material, económica, moral y espiritual.

Los análisis históricos jurídicos se han concentrado en el problema de la Guerra Justa, pues es uno de los nodos del pensamiento del derecho internacional. Para el filósofo Michael Walzer (1977), la noción de guerra justa está atada a un problema moral y de legitimidad de acción frente a la agresión, en el que las acciones violentas tienen que merecer y ser consecuentes con los efectos políticos y morales buscados, es decir, que existe una urgencia e imperativa necesidad de victoria, no solo en la contienda material sino moral también. Desde esta perspectiva, el *ius ad bellum* se refiere a las legítimas razones o causas por las cuales un Estado puede entrar en guerra bajo el cumplimiento de criterios jurídicos para hacerla justa.

Para Walzer (1977) no solo es importante meditar sobre las justas causas de la guerra, sino también, sobre el desarrollo justo de la guerra, en lo que en las ciencias jurídicas se ha denominado como *ius in bello*. Para este autor, sólo es justificable el desarrollo bélico cuando sus efectos no son superiores a las causas que buscan mitigar a través de la confrontación. Por tanto, es imprescindible pensar en el valor de la vida humana y de los sacrificios que conlleva la guerra como justos y valiosos para alcanzar los propósitos morales que se persiguen al declararse en estado bélico. A partir de esta propuesta, puede pensarse en una suerte de economía de la agresión, que concluye en la humanización de las confrontaciones y la ética militar, como forma de atenuación de los efectos de la guerra.

Para el análisis crítico, es imperativo entender las meta-narrativas que permiten considerar las causas y efectos político-culturales, tanto del hecho social de guerra, como de la práctica discursiva del derecho en guerra. Lo que aquí nos concierne es cómo se construyen nodos de significación de lo justo, lo legal, lo legítimo, lo moral y hasta lo políticamente correcto, por ejemplo, dentro de una deontología militar o dentro del ejercicio burocrático y político tomar decisiones que implica el uso del aparato militar. En consecuencia, también es importante aproximarse a las representaciones sociales de lo militar, o las ideas y discursos de una sociedad sobre lo que deber ser y hacer un militar en tiempos de guerra y bajo qué limitaciones se encuentra.

Es importante señalar que la profundidad y efecto de las distintas prácticas discursivas, particularmente la de intelectuales y estadistas en las prácticas bélicas históricamente situadas, la dimensión discursiva no es necesariamente visible o refleja su naturaleza racional dentro de un campo de batalla. Desde la perspectiva de la antropología jurídica<sup>2</sup> bien se ha subrayado una relación de doble vía entre la ley y la cultura, o bien entre las reglas formales, prácticas y conductas comunes sobre lo delictivo o lo socialmente aceptable. En ese sentido los procesos de apropiación de los sistemas legales son procesos que están condicionados a las contingencias históricas, las necesidades y urgencias de las sociedades, y no solo a las manifestaciones intelectuales que trazan los horizontes morales de las sociedades.

---

2 Podemos definir la antropología jurídica como un quehacer transdisciplinario, o " (...)estrategia analítica que combina los aportes de las ciencias jurídicas y antropológicas, sin subordinarlas, para el tratamiento de fenómenos definidos en la intersección entre la ley y la práctica social, que tendría por objeto develar la dinámica de sus relaciones mutuas y los efectos de éstas sobre el comportamiento social y sobre la transformación de las normas y/o de sus usos y sentidos" (Iturralde en Castro 2014, 412)

## 1.2. Normatización de la guerra

Con estos elementos, queda la pregunta: ¿Cuál era el derecho vigente en los conflictos armados antes del advenimiento del derecho humanitario contemporáneo?

En un principio, fueron normas no escritas, basadas en la costumbre, las que regularon los conflictos armados. Luego, progresivamente, hicieron su aparición tratados bilaterales más o menos elaborados (carteles) que los beligerantes ratificaban, a veces, después de la batalla; había, asimismo, reglamentos que los Estados promulgaban para las respectivas tropas (Código de Lieber). Desde el origen de los conflictos hasta el advenimiento del derecho humanitario contemporáneo, se han registrado más de 500 carteles, códigos de conducta, pactos y otros textos cuya finalidad era reglamentar las hostilidades. Entre ellos, el denominado Código de Lieber o "Instrucciones de Lieber". Ese código, que entró en vigor el 24 de abril de 1863 con la Orden General No. 100, es importante en la medida en que era el primer intento de codificación de las leyes y costumbres de la guerra que existían en aquella época. Pero, contrariamente al primer Convenio de Ginebra, aprobado un año más tarde, ese Código no tenía valor de tratado, ya que estaba destinado únicamente a las fuerzas nordistas de los Estados Unidos de América que luchaban en la Guerra de Secesión (CICR, 2004).

Con base en el Derecho Romano se reguló el uso a recurrir a la guerra o el empleo de la fuerza *ius ad bellum*, el cual ha mostrado la actitud de la comunidad internacional frente a la guerra al reaccionar en dos direcciones, por un lado, con el *ius ad bellum* prohibiendo la agresión y el uso de la fuerza, recurriendo sólo a ella en el ejercicio individual o colectivo de la legítima defensa, y por otro, una vez iniciadas las hostilidades, con el *ius in bello*, de obligatoriedad para todas las partes implicadas en el conflicto armado, con independencia de qué parte fue la responsable de haberlas iniciado. El Derecho internacional humanitario (DIH) o *ius in bello*, no permite ni prohíbe los conflictos armados -tanto internacionales como internos-, sino que, frente a su desencadenamiento, se aboca al fin de humanizarlos y limitar sus efectos a lo estrictamente necesario. Se trata de un conjunto de normas, de origen convencional o consuetudinario, cuya finalidad específica es solucionar los problemas de índole humanitaria directamente derivados de los conflictos armados y que, por razones humanitarias, restringe la utilización de ciertos métodos o medios de combate (Salmón, 2012)

Estos principios fundamentaron los artículos 10 al 16 del Tratado de Versalles; también conocido como el Pacto de la Sociedad de Naciones o Pacto de la Liga de las Naciones, que tan solo la limitó, siendo excluida definitivamente en el Tratado sobre la renuncia a la guerra o Pacto de Briand-Kellogg de 1928 (aprobado por la Ley 29 de 1930), que al igual que la Carta de las Naciones Unidas la prohibió, obligando en todo caso a las partes en conflicto, a observar el derecho internacional que regula la forma en que se conducen las operaciones militares (*ius in bello*), es decir, el conjunto de normas de origen consuetudinario y convencional, cuya finalidad específica es limitar las hostilidades relacionadas directamente con los conflictos armados. Derecho que para la época tenía como fuente esencial la costumbre. Esta entendida como:

El Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY) determinó la existencia de un cuerpo de Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario aplicable a los conflictos armados: En el caso Martić (regla 61 de procedimiento) la sección de primera instancia del TPIY encontró que: en el momento existe un cuerpo de derecho internacional consuetudinario aplicable a todos los conflictos armados internacionales o no internacionales. Este cuerpo incluye reglas o principios generales diseñados para proteger a la población civil, así como reglas que rigen las formas y métodos de guerra (ACNUDH, 2007).

En ese sentido, el DIH nace como un derecho claramente consuetudinario que solo posteriormente se vuelve también convencional, de allí que se diga con acierto que la costumbre es la fuente originaria de este derecho.

De esta manera, los primeros intentos en ser codificada sería el primer Convenio de Ginebra de 1864 y la Declaración de San Petersburgo de 1868

En efecto, en la primera Conferencia, se analizó el trabajo propuesto por el zar Nicolás II, concerniente a las Leyes y Costumbres de la Guerra de Bruselas de 1874, lo cual significó ser el primer intento por codificar el DIH consuetudinario y sentó las bases de las convenciones de la Haya de 1899 y 1907 (CICR:1997), y terminó siendo aprobada por los Estados partícipes, entre otros, la “Convención de 1899 para la Resolución Pacífica de Controversias Internacionales”, la “Declaración Prohibiendo el Empleo de Balas que se Hinchán o Aplastan Fácilmente en el Cuerpo Humano”, y la “Convención II de La Haya de 1899 Relativa a las Leyes y Usos de la Guerra Terrestre y el Reglamento Anexo”, creando esta última, una cláusula dispuesta por el profesor Friedrich Fromhold Martens, quien ante la discrepancia y peligro por falta de consenso internacional la propuso, hoy en día llevando su nombre, evitando el fracaso de la conferencia convocada. Con esto, la finalidad de esta cláusula era cubrir jurídicamente aquellas situaciones que pudieran surgir en el curso de las hostilidades y no estuvieran contempladas en las normas convencionales (Salmón, 2012).

Esta cláusula indicó en esta Convención, lo siguiente:

En espera de que un Código más completo de las leyes de la guerra pueda ser dictado, las Altas Partes contratantes juzgan oportuno hacer constar que en los casos no comprendidos en las disposiciones reglamentarias adoptadas por ellas, los pueblos y los beligerantes quedan bajo la salvaguardia y el imperio de los principios del Derecho de Gentes, tales como resultan de los usos establecidos entre naciones civilizadas, de las leyes de la humanidad y de las exigencias de la conciencia pública.

Estamento que también se estableció en el preámbulo de la “Convención Relativa a las Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre” del 18 de octubre de 1907, aprobada en la segunda Conferencia de Paz de La Haya, en donde fue necesario completar y precisar en ciertos puntos la obra de la primera Conferencia de acuerdo con la Conferencia de Bruselas. Eventualidad que permitió la participación de diecisiete delegaciones de países latinoamericanos, entre estas, la de Colombia, lo que contrasta la concurrencia registrada en la primera Conferencia donde solo participó México.

A título preliminar, resulta adecuado destacar además de las convenciones humanitarias que se codificaron posteriormente en 1949 y 1977, el progreso que tuvo el Derecho de Gentes para la época, el papel protagónico de la costumbre internacional y los principios generales del derecho reconocidos por las naciones civilizadas, como esenciales complementos y sustitutos en caso de lagunas o de inaplicabilidad del derecho convencional en los conflictos armados internos (Deyra, 1998). Por cuenta de esto, es conocido el proyecto de artículo que, para extender la protección a las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, fue considerado en la XVII Conferencia Internacional de la Cruz Roja de Estocolmo de 1948, solamente logrado en 1949 con la configuración del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra. En efecto, con la obligación de observar los parámetros de la Convención sobre los Derechos y Deberes de los Estados en caso de Guerra Civil de 1928 (aprobada con la Ley 17 de 1930), y con un escenario internacional que orientaba el carácter funcional de las leyes y costumbres de la guerra terrestre.

Contexto que observa un concepto propio del Derecho Penal Internacional (DPI), el cual puede ser definido como:

La rama del Derecho Público Internacional que se encarga de la responsabilidad criminal directa de los individuos. Se puede resumir en la famosa declaración del Tribunal de Núremberg que establece que “los individuos tienen obligaciones internacionales que trascienden las obligaciones nacionales de obediencia impuestas por un Estado (...) crímenes en contra del derecho internacional son cometidos por el hombre, no por entidades abstractas, y solo sancionando a los individuos que cometen estos crímenes, las normas del Derecho Internacional pueden ser exigibles.

Desde la perspectiva de la globalización del derecho:

Mientras el Derecho Internacional Penal (DIP) es independiente de la voluntad de los estados, ya que la comunidad internacional es la que tiene la obligación de proteger tales bienes superiores y se ocupa de los delitos que afectan bienes superiores del ser humano como universalidad, siendo sus fuentes fundamentalmente los tratados internacionales en materia DD.HH y DIH, así como los instrumentos del DPI, como las herramientas para realizar sus fines, depende substancialmente de la voluntad de los estados, ocupándose de los delitos que afectan a intereses del estado o del ser humano como individuo, siendo sus fuentes las normas nacionales, aunque pueda representarse en la recepción de un tratado internacional sobre la materia. No debe pensarse que el DIP es una jurisdicción limitada a los tribunales internacionales, ni que carece de relación con el DPI. Por el contrario, las jurisdicciones nacionales tienen gran relevancia en la aplicación del DIP y este utiliza, a menudo, instrumentos propios del DPI, como por ejemplo la extradición (Viera, 2009).

Sumado a esto hay precedentes históricos como los observados por primera vez en Tribunal Supremo de Alemania; instancia que inició los juicios por crímenes de guerra en Leipzig en 1921, para sancionar a los criminales de guerra alemanes como parte de las sanciones impuestas en los artículos 227, 228, 229 y 230 del Tratado de Versalles. En estos juicios, el Capitán Emil Müller, excomandante del campo de prisioneros de guerra en *Flavy-le-Martel*, fue condenado a seis meses en una prisión civil, ya que el Tribunal lo consideró culpable de nueve casos de crueldad personal, un caso adicional en el que permitió que un subordinado maltratara a un prisionero de guerra, casos de incumplimiento de las regulaciones, así como dos casos de abuso verbal, aplicándose por primera vez, el término responsabilidad del mando en este juicio.



Dogmática que cobró importancia el 08 de agosto de 1945, cuando se firmó en Londres un Acuerdo y una Carta en relación con el enjuiciamiento de los crímenes cometidos en la Segunda Guerra Mundial, creándose el Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Núremberg por el Gobierno de Estados Unidos de América, el Gobierno Provisional de la República Francesa, el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Gobierno de la Unión de Repúblicas Soviéticas, con la finalidad de llevar a juicio los principales criminales de esta guerra; Tribunal al que se le asignó la competencia de conocer tres tipos de crímenes: Crímenes contra la Paz, Crímenes de Guerra y Crímenes contra la Humanidad.

De hecho, bajo estas premisas, un Tribunal Militar Estadounidense condenó a muerte al general Tomoyuki Yamashita; famoso caso en el que se investigó al oficial del Ejército Japonés por omitir ilícitamente y faltar a su deber como comandante de controlar las operaciones de los miembros bajo su mando. Justamente este juicio (United States of America vs. Yamashita, 1945), fue el que propuso un desarrollo significativo en la dogmática de responsabilidad del mando (responsabilidad por omisión del jefe militar y del superior civil), como forma de autoría criminal que se aplica en el DPI. Fuente que amplificó el artículo 28 del Estatuto de Roma, y en efecto, ha sido reiterada en diversos tribunales, desde el Tribunal Supremo de Alemania, hasta los ad-hoc para la ex Yugoslavia y Ruanda. Dicho estatuto establece lo siguiente:

Artículo 28. Responsabilidad de los jefes y otros superiores. Además de otras causales de responsabilidad penal de conformidad con el presente Estatuto por crímenes de la competencia de la Corte: a) El jefe militar o el que actúe efectivamente como jefe militar será penalmente responsable por los crímenes de la competencia de la Corte que hubieren sido cometidos por fuerzas bajo su mando y control efectivo, o su autoridad y control efectivo, según sea el caso, en razón de no haber ejercido un control apropiado sobre esas fuerzas cuando: i) Hubiere sabido o, en razón de las circunstancias del momento, hubiere debido saber que las fuerzas estaban cometiendo esos crímenes o se proponían cometerlos; y ii) No hubiere adoptado todas las medidas necesarias y razonables a su alcance para prevenir o reprimir su comisión o para poner el asunto en conocimiento de las autoridades competentes a los efectos de su investigación y enjuiciamiento.

b) En lo que respecta a las relaciones entre superior y subordinado distintas de las señaladas en el apartado a), el superior será penalmente responsable por los crímenes de la competencia de la Corte que hubieren sido cometidos por subordinados bajo su autoridad y control efectivo, en razón de no haber ejercido un control apropiado sobre esos subordinados, cuando: i) Hubiere tenido conocimiento o deliberadamente hubiere hecho caso omiso de información que indicase claramente que los subordinados estaban cometiendo esos crímenes o se proponían cometerlos; ii) Los crímenes guardaren relación con actividades bajo su responsabilidad y control efectivo; y iii) No hubiere adoptado todas las medidas necesarias y razonables a su alcance para prevenir o reprimir su comisión o para poner el asunto en conocimiento de las autoridades competentes a los efectos de su investigación y enjuiciamiento (Corte Penal Internacional, 2018).

## **CAPÍTULO 2 | Antecedentes del Derecho de Gentes en Colombia**



## 2.1. Derecho de Gentes y humanización de la guerra durante el proceso de independencia

El caso de la formación del Estado nación colombiano nos plantea un nivel de alta complejidad, pues como muchos historiadores críticos colombianos han afirmado (i.e. Sánchez, 2001 y Uribe, 2003), la historia republicana ha sido un incesante ir y venir de guerras civiles y confrontaciones armadas entre distintas facciones políticas desde el siglo XIX. Esta complejidad histórica vaticina, por supuesto, una gran heterogeneidad de perspectivas y dogmas de los políticos y militares que intelectualizaron y conceptualizaron la guerra durante distintos momentos de la historia republicana.

Ya desde finales del siglo XVIII los intelectuales criollos, en su afán de modernización de las colonias y de americanización de la ilustración europea, intentaron transcribir y difundir los dogmas jurídicos del viejo continente. Entre estos intelectuales Antonio Nariño y Andrés Bello son bien conocidos por sus aportes en el campo jurídico: la transcripción de los Derechos del Hombre, por parte del primero y Principios del Derecho internacional a cargo del segundo, son hitos de las ciencias jurídicas en hispanoamérica. Son de interés particular, para los fines de este manuscrito, los planteamientos de Bello quien, en resumidas cuentas, resaltaba la necesidad del cumplimiento de los pactos en la guerra como “las capitulaciones de plazas, las convenciones de tregua, las relativas al canje o rescate de prisioneros y otras” (Bello en Castaño, 2012, 325).

Los efectos de las apropiaciones jurídicas criollas como las mencionadas anteriormente son rastreables en la misma concepción de los líderes y caudillos bélicos como Simón Bolívar. Es así que la historiografía sobre las confrontaciones de emancipación en América Latina es un lugar importante de análisis, pues desde los archivos epistolares y militares, se dejan entrever la difusión y apropiación de conceptos y categorías relativas a la guerra propios del Derecho de Gentes, particularmente en la necesidad del respeto a la vida de los insurrectos o libertadores. Por ejemplo, el Tratado de armisticio de El Tambo<sup>3</sup> en 1812 resulta clave para comprender cómo entre contendientes podía conducirse el conflicto de forma racional y civilizada según los principios de humanidad y dignidad. Este armisticio sucedió durante la ocupación Napoleónica en España y fue firmado por Don Francisco Mosquera, comandante de armas del Valle del Cauca, fuerza independentista, y Joaquín Paz, realista de la ciudad de Pasto. Este tratado no solo legisló sobre los intereses estrictamente políticos y militares, también declaró puntos que avanzaban en garantía para la población civil.

1°. Habría suspensión de armas y cesaría toda hostilidad por ambas partes en el ínterin que se ratificaran dichos tratados por los gobiernos respectivos.

2°. Las tropas de ambos bandos del Valle del Cauca se retirarían a un día de distancia de la ciudad de Popayán

---

<sup>3</sup> Cabe recordar también “La Capitulación de La Victoria o de San Mateo” en 1812, en la que Don Francisco de Miranda, en cabeza del ejército separatista venezolano, se rinde ante Domingo Monteverde, comandante del Ejército Real Español. Esta capitulación fue concedida en el Marco del Espíritu liberal de la Constitución de Cádiz (Castaño, 2012)

3°. Se dejaría en libertad a los pueblos de aquel territorio para que los ciudadanos de Pasto y Popayán se acogiesen al nuevo o al antiguo gobierno.

4°. Se definiría la respectiva jurisdicción de ambos gobiernos

5°. Se permitiría el comercio

6°. Se permitiría el libre transporte

7°. Se canjearían prisioneros, incluidos aquellos sujetos que habían sido desterrados.

8°. No se molestaría a las personas comprometidas

9°. Los esclavos que se hubiesen presentado al servicio de las armas en uno u otro bando serían devueltos a sus respectivos dueños (Castaño, 2012).

En el caso de Bolívar, es llamativo el cambio de discurso del Decreto de Guerra a Muerte en 1813, hasta la “Carta a Jamaica” dos años más tarde. En el primer documento aparecen nociones incipientes del Derecho de Gentes como la amnistía y el respeto a la vida de los desertores, pero mantenía la pena de muerte para los soldados en las filas realistas.

Todo español que no conspire contra la tiranía en favor de la justa causa por los medios más activos y eficaces será tenido por enemigo y castigado como traidor a la patria, y por consecuencia será irremisiblemente pasado por las armas. Por el contrario, se concede un indulto general y absoluto a los que pasen a nuestro ejército con sus armas o sin ellas; a los que presten sus auxilios a los buenos ciudadanos que se están esforzando por sacudir el yugo de la tiranía (Bolívar, 1947, p. 164)

Es claro que el *Decreto de Guerra a Muerte*, tiene un contenido impetuoso con respecto a nociones como la del enemigo, que en este caso es equiparada a la de “traidor a la patria” y las penalidades derivadas de esta categoría. Este temperamento y tono del documento responden por supuesto a la consideración por parte del gobierno español de los criollos como traidores a la Corona.

Por otra parte, *La Carta a Jamaica* invoca principios más cercanos a la humanización de la guerra y al Derecho de Gentes. Por ejemplo, el canje de rehenes y el respeto a las poblaciones no participantes del conflicto. En una referencia a los clamores de los insurrectos mexicanos al virrey español, Bolívar subraya la necesidad de que el espíritu de estas reivindicaciones del Derecho de Gentes fuese respetado por la contraparte española, de hecho, haciendo mención a los tratados surgidos en la península ibérica durante la ocupación francesa y subsecuente independencia española en la primera década del siglo XIX.

Propuso la Junta que la guerra se hiciese como entre hermanos, y conciudadanos; pues que no debía ser más cruel que entre Naciones extranjeras: que los Derechos de Gentes [sic] y de guerra inviolables para los mismos infieles y bárbaros, debían serlo más para Cristianos sujetos a un soberano y a unas mismas Leyes; que los prisioneros no fuesen tratados como Reos de Lesa Majestad [sic], ni se degollasen los prisioneros que rendían las armas, sino que se mantuviesen en rehenes para canjearlos; que no se entrase a sangre y fuego en las poblaciones pacíficas, no los diezmasen ni quintasen [sic], para sacrificarlas, y concluye que, en caso de no admitirse este plan, se observarían rigurosamente las represalias (Bolívar, 1947).

La Carta a Jamaica expone tácitamente la necesidad de ser considerados (los combatientes libertadores) como oponentes e iguales a los españoles, siguiendo los principios del Derecho de Gentes. Estos principios habían sido plenamente ejercidos durante la primera década del siglo XIX, en las confrontaciones con los franceses. Sin embargo, no sucedió lo mismo durante la restauración de Morillo y tras los primeros gritos de independencia<sup>4</sup> en América Latina, por tanto, Bolívar hace tales señalamientos y exigencias.

Además de estos dos documentos que dejan entrever el pensamiento de Bolívar en relación a la racionalización del conflicto, sin duda alguna, otro de los documentos subrayables como precedente del derecho humanitario fue el Tratado de Trujillo o Tratado de Regulación de la Guerra de 1820. Este documento acordaba una tregua de seis meses entre los realistas y la Gran Colombia, además de prolongar los buenos tratos entre los miembros de las partes contendientes. A pesar de que fue roto tan solo un par de meses después de firmado, significó una carta de parámetros de regulación en la forma de agresión bélica entre los ejércitos libertadores y de la Corona española en América. Este tratado es considerado por los estudiosos del Derecho como un antecedente mayúsculo del DIH. En el artículo primero se resume la esencia de este tratado:

La guerra entre España y Colombia se hará como la hacen los pueblos civilizados, siempre que no se opongan las prácticas de ellos a algunos de los artículos del presente tratado que deben ser la primera y más inviolable regla de ambos gobiernos(Bolívar, 1947).

Hasta aquí, es importante resaltar que la fundación misma del Estado republicano decimonónico está cimentada en la idea de lo civilizado y del reconocimiento de los criollos como una contraparte beligerante a la Corona sujeta del Derecho de Gentes. Esto implica aplicar, incluso en tiempos de guerra, tales ideas. El Tratado de Trujillo no puede verse sólo como un episodio de estrategia bélica, como algunos historiadores han planteado, o un mero cese de hostilidades, sino como un elemento fundacional del Estado nación Colombiano.

## **2.2. Guerras civiles del siglo XIX y regulación en conflictos internos**

La convulsión social y política de la segunda mitad del siglo XIX en Colombia, podría considerarse un fuerte antecedente para pensar el conflicto armado del siglo XX. Si bien la confrontación permanente ha sido una forma de enfatizar una historiografía predominantemente bélica, como señala Uribe (2003), estas no fueron confrontaciones totales e irreconciliables, fue constante la presencia del espíritu de negociación y la necesidad de establecer un orden político. Por ejemplo, la noción de enemigo durante ese momento no constituye un imperativo inamovible, pues solían haber indultos para los vencidos, que permitían recobrar sus condiciones políticas y de ciudadanía después de los conflictos (Uribe, 2003).

---

<sup>4</sup> Como antecedente en la guerra de independencia de España contra Francia, encontramos Las Capitulaciones de Andújar en 1808 y La Capitulación de Zaragoza en 1809 (Castaño 2012).

Las guerras republicanas ejemplifican la estrecha relación entre conflicto y el derecho en la conformación del Estado, pues se desarrollaron como consecuencia de profundas disputas constitucionales y por la soberanía del mismo. El contexto de la nación colombiana, justamente atravesada por la inestabilidad política y la dificultad para garantizar la soberanía en un territorio extenso y desintegrado, permitió el constante afán separatista de regiones con élites terratenientes que buscaban legalidades y proyectos de nación propios.

Durante la Guerra Civil entre 1860 y 1862, que enfrentó al gobierno conservador de Mariano Ospina Rodríguez con el liberalismo federalista de Tomás Cipriano de Mosquera (Otero Suárez: 2015), se evidencian varios episodios que muestran el desarrollo de las reglas de la guerra en Colombia durante la segunda mitad del siglo XIX. Durante la confrontación de los Caucanos comandados por Mosquera y el gobierno de Mariano Ospina Rodríguez, se celebraron tres tratados que reconocen mínimos del accionar bélico.

En primer lugar, el Pacto de Chinchiná celebrado el 27 de agosto de 1860, aborda asuntos como el trato a los prisioneros de guerra, la atención a los heridos y la prohibición de asesinar durante la rendición. Se consigna en el pacto...

(...) que la guerra entre el ejército del Cauca y el que yo (Ospina Rodríguez) comando se hara conforme a los principios del Derecho de Gentes; (...) sin permitir a los jefes oficiales y clases de tropa, ejecuten actos de atrocidad y muertes en individuos rendidos; (...) los prisioneros de guerra, (...) jefes y oficiales se les dará su pasaporte para donde los exijan siempre que ofrezcan bajo palabra de honor no volver a tomar las armas contra Antioquia (...) (Valencia-Villa, 1989)

Más tarde, el 29 de agosto del mismo año se promulgó el tratado conocido como “La Esponsión de Manizales”, que pretendía una tregua y amnistía para los combatientes caucanos. Por último, el Armisticio de Chaguaní del 3 de marzo de 1861, anunció el cese al fuego y la designación del encargado del Poder Ejecutivo. A pesar de que el gobierno de Mariano Ospina Rodríguez desconoció estos tres tratados y la aplicación plena del Derecho de Gentes a este conflicto es debatible, la aparición anticipada en acuerdos de paz de ciertos principios a la promulgación de los Convenios de Ginebra (1864), evidencian la larga historia del discurso jurídico de la guerra en la conformación del Estado colombiano.

Debido a la negación de la aplicación de los tratados durante la guerra civil por parte de Mariano Ospina Rodríguez (Valencia Villa, 1989), Mosquera y otros intelectuales de la época se propusieron a introducir en la constitución de 1863, el Derecho de Gentes, definido como:

Derecho de gentes, es la expresión utilizada en la doctrina clásica y es sinónima, en el uso corriente de nuestros días, de derecho internacional público o derecho internacional. Este se define como el conjunto de normas jurídicas por las que se rigen las relaciones entre los Estados, así como con los demás miembros de la comunidad internacional. Grocio, jurista y diplomático, es el padre del Derecho de Gentes. A raíz de la Reforma que dividía, en aquella época, a la cristiandad en Europa, pensó que el derecho ya no era la expresión de la justicia divina, sino de la razón humana, que ya no precedía a la acción, sino que dimanaba de ella. De ahí la necesidad de encontrar otro principio de unidad para las relaciones internacionales. El Derecho de Gentes proporcionó ese principio. En su obra, Derecho de la guerra y de la paz, Grocio enumera las normas que constituyen las bases más sólidas del derecho de la guerra (CICR, 2005)

En este marco, sería en dicha constitución, referida como la Constitución de Rionegro, la primera vez en la historia constitucional del país que incluyó el Derecho de Gentes en el artículo 91, el cual lo plantea así:

El Derecho de Gentes hace parte de la Legislación Nacional, sus disposiciones regirán especialmente en los casos de guerra civil. En consecuencia, puede ponerse término a ésta por medio de Tratados entre los beligerantes, quienes deberán respetar las prácticas humanitarias de las naciones cristianas y civilizadas (Congreso de Colombia, 1863).

Uno de los efectos más llamativos de las disposiciones de la Constitución de 1863, es la promulgación algunos años después, del Código Militar, expedido bajo la Ley 35 de 1881<sup>5</sup>. En este documento, los Estados Unidos de Colombia incorporan en su ordenamiento jurídico la Convención de Ginebra de 1864 y la Declaración de San Petersburgo de 1868, normas para la protección de los civiles y combatientes en los conflictos armados. Este código fue vigente hasta septiembre de 1944, cuando se expidió un nuevo código de justicia militar que extrañamente obvió los antecedentes referentes al Derecho de Gentes. Para Valencia Villa (1989), esa derogatoria constituyó un retroceso en materia de humanización de la guerra en el país.

Adicionalmente a estos aspectos, estas disposiciones restringen su vigencia y aplicabilidad a un contexto determinado (situaciones bélicas al interior del Estado) e impone una obligación interpartes a los actores participantes en el conflicto, respecto a un comportamiento que se acuñó a la salvaguarda de los derechos de los no actores directos en el conflicto y garantías sobre las prácticas de la guerra.

Después de la adopción de dichos preceptos como antecedentes, el Derecho de Gentes se encontró primariamente codificado en el sistema jurídico Nacional por medio del artículo 121 de la Constitución Política de 1886, respecto a eventuales problemas de orden público interno y/o conflicto exterior, en el siguiente sentido:

En los casos de guerra exterior, o de conmoción interior, podrá el presidente, previa audiencia del Consejo de Estado y con la firma de todos los ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella.

Mediante tal declaración quedará el presidente investido de las facultades que le confieran las leyes, y, en su defecto, de las que le da el Derecho de Gentes, para defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento. Las medidas extraordinarias o decretos de carácter provisional legislativo que, dentro de dichos límites, dicte el presidente, serán obligatorios siempre que lleven la firma de todos los ministros.

---

<sup>5</sup> La Ley 35 de 1881 “Código Militar de los Estados Unidos de Colombia”, sancionada por el Poder Ejecutivo Federal el 26 de mayo de ese año, la cual en su libro IV indicó “reglas de Derecho de Gentes que deben observar los jefes de operaciones militares” (art. 1035 al 1352). Código que se incorporó a la legislación colombiana no solo para regular la guerra exterior, nacional o civil, sino también para regular las hostilidades propiamente dichas, estableciendo entre otros aspectos, el carácter de beligerantes, combatientes y guerrilleros, las convenciones militares, los prisioneros, rehenes, internados, la ocupación, insurrección, rebelión y guerra civil, instando la aplicación de la Declaración de San Petersburgo de 1864 que tenía por objeto prohibir el uso de determinados proyectiles en tiempo de guerra (art. 1054), así como el primer Convenio de Ginebra de 1864 para mejorar la suerte que corren los militares heridos de los ejércitos en campaña (art. 1134). Fuentes primarias del DIH contemporáneo, que lograron articular la organización militar, las conductas y acciones de la Fuerza Pública de la Unión (terrestre y marítima), relacionando las reglas que debían ser observadas por los comandantes o jefes en las operaciones militares de la época, aplicables en la vigencia de tal Constitución.



El Gobierno declarará restablecido el orden público luego que haya cesado la perturbación o el peligro exterior; y pasará al Congreso una exposición motivada de sus providencias. Serán responsables cualesquiera autoridades por los abusos que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades extraordinarias (Constitución Política De Colombia, 1886).

Es preciso señalar que la carta fundamental de 1886, se encontró sujeta a principios y reglas de carácter internacional que propendió por el amparo de las personas y bienes de carácter civil que no participaban directamente en el conflicto bélico, en razón a la protección de la dignidad humana.

En este orden de ideas, en relación con los artículos antes acusados, se evidencia un punto de confluencia en su contenido, en el entendido de que ambas normas consideran el Derecho de Gentes como aquel criterio que delimita el actuar estatal en situaciones de alteración de orden interno o externo y se entienden como reglas jurídicas dadas las estructuras, características y redacción de dichas disposiciones. Sus orígenes se dieron por la segregación de principios, y, por último, dibujan situaciones específicas y claras respecto a su ámbito de validez.

En términos políticos, el Derecho de Gentes era utilizado por los gobiernos de turno para reprimir manifestaciones y atacar a los partidos políticos de oposición.

En el año 1893 el gobierno dictó unos decretos conforme al artículo 121 para reprimir a los liberales que, según el gobierno conservador fraguaban conspiraciones contra el régimen. Para efecto de reprimir se estableció la facultad de sancionar penalmente a los responsables sin límite alguno por parte del presidente de la República (Barbosa, 2012, p. 380).

Por otro lado, las élites políticas en Colombia para los años de la Guerra de los Mil Días, tenían un conocimiento de las características del Derecho de Gentes. “Cuando lograron la paz, luego de la guerra de los mil días, las normas del Derecho de Gentes fueron redactadas por los generales y jefes de los ejércitos, pero no por el pueblo que dejó su sangre en los campos de batalla” (Barbosa, 2012, p. 380). Lo anterior, indica que, para ese momento histórico, el Derecho de Gentes era aplicado por las élites políticas de Colombia.

En términos jurídicos, al hacer un análisis e interpretación normativa constitucional respecto a lo establecido en la carta política de 1863 en su artículo 91 y la constitución política de 1886 en el artículo 121 se puede establecer que, dichas normas son disímiles en cuanto el artículo 121 excluye el criterio humanitario que se adhiere en el artículo 91 como límite a la solución de controversias y, en segundo sentido, el artículo 91 únicamente advirtió como ámbito temporal de validez en caso de guerra civil, *contrario sensu* del artículo 121, que contempló tanto los casos de guerra exterior como de conmoción interior.

Así mismo, respecto al Derecho de Gentes en el artículo 121, se creó una facultad y delimitó el mandato de la cabeza del ejecutivo en casos de guerra exterior o de conmoción interior, mientras que el artículo 91 irradió en la legislación nacional y endilgó una obligación a las partes del conflicto.

Considerando una de las primeras reformas que modificó la Constitución de 1886, junto con el artículo 121, se presentó el Acto Legislativo No. 03 de 1910, del cual es importante resaltar que si bien no alteró la vigencia y/o términos del Derecho de Gentes en el orden legal, mediante el artículo 33 dispuso que el gobierno en estados de sitio no podía derogar leyes vigentes debido a que sus facultades se limitaban solamente a suspenderlas siempre y cuando estas fueran incompatibles con la situación que propició el estado de sitio.

En línea con lo expuesto en el escrito, es preciso advertir que estando condicionadas las facultades presidenciales otorgadas mediante el artículo 121, existió un amplio margen potestativo en situaciones excepcionales que posibilitó la adopción de medidas que privilegiaron intereses particulares, dado a la ausencia de un control efectivo e independiente entre las ramas del poder público, facilitando así la toma de decisiones arbitrarias y, a su vez, la desnaturalización del sentido de la norma.

Asimismo, es necesario analizar lo señalado en los artículos 118 y 120 constitucionales para valorar las facultades presidenciales que le eran propias del Derecho de Gentes. En este proceso, los artículos mencionados constituían para el presidente de la República la facultad de suscribir decretos legislativos en virtud de los estados de guerra exterior o conmoción interior, así como, dirigir cuando lo estimara conveniente, las operaciones de la guerra como jefe de los Ejércitos de la República para prever la seguridad exterior o conservar en todo el territorio el orden público:

Artículo 118. Corresponde al presidente de la República en relación con el Poder Legislativo: (...)

8. Dictar en los casos y con las formalidades prescritas en el artículo 121, decretos que tengan fuerza legislativa (...)

Artículo 120. Corresponde al presidente de la República como suprema autoridad administrativa: (...)

8. Conservar en todo el territorio el orden público, y restablecerlo donde fuere turbado;

9. Dirigir, cuando lo estime conveniente, las operaciones de la guerra como jefe de los Ejércitos de la República. Si ejerciere el mando militar fuera de la capital, quedará el vicepresidente encargado de los otros ramos de administración;

10. Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás Potencias o Soberanos, nombrar libremente y recibir los Agentes respectivos, y celebrar con Potencias extranjeras tratados y convenios.

Los tratados se someterán a la aprobación del Congreso, y los convenios serán aprobados por el presidente en receso de las Cámaras, previo dictamen favorable de los ministros y del Consejo de Estado;

11. Proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del Territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización cuando urgiere repeler una agresión extranjera; y ajustar y ratificar el tratado de paz, habiendo de dar después cuenta documentada a la próxima legislatura;

12. Permitir, en receso del Senado, y previo dictamen del Consejo de Estado, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República;

13. Permitir, con el dictamen del Consejo de Estado, la estación de buques extranjeros de guerra en aguas de la Nación.

Condiciones que definían el derecho aplicado para que el Estado Colombiano declarara la guerra exterior (seguridad exterior de la República) o la conmoción interior (alteración del orden público y en estado de sitio), a propósito de defender la independencia, la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio.

Con estos elementos, es claro que en la Constitución de 1886 no se establecía parámetro humanitario alguno para la Fuerza Pública, diferente a las reglas codificadas en el libro IV del Código Militar de los Estados Unidos de Colombia, donde explícitamente se hacía referencia a las reglas del Derecho de Gentes que debían observar los comandantes o jefes en las operaciones militares, vigentes según el artículo 241<sup>6</sup> de la Ley 84 de 1931 hasta el Decreto 2180 de 1944, cuando se expidió un nuevo Código de Justicia Penal Militar, siendo la cláusula Martens y la costumbre internacional elementales en el sistema nacional para llenar los vacíos a falta de reglas escritas para la conducción de hostilidades, verbigracia, cuando en un caso concreto no resultaba suficientemente preciso el Derecho de Gentes en la guerra exterior o en la guerra civil, hoy denominado Conflicto Armado No Internacional (CANI).

Así mismo, cabe tener en cuenta que hasta el año de 1944 la legislación colombiana indicó con claridad las reglas del Derecho de Gentes que debían observar los comandantes o jefes en las operaciones militares, estableciendo el constitucionalismo las funciones que este derecho le otorgaba al Presidente de la República, a pesar de la derogatoria de la Ley 35 de 1881, fue como se reforzó la vigencia de esta cláusula, y con esto, el cumplimiento de los principios del Derecho de Gentes, tales como resultan de los usos establecidos entre naciones civilizadas, de las leyes de la humanidad y de las exigencias de la conciencia pública, estando los comandantes militares en desarrollo de las hostilidades, so pena de incurrir en una sanción penal, obligados a observar lo regulado en los artículos 247<sup>7</sup>, 248<sup>8</sup> y 249<sup>9</sup> del Decreto 2180 de 1944.

---

**6** Artículo 241. La presente Ley reemplaza el libro V del código militar, que trata de la Justicia Militar, sin perjuicio de lo estatuido en el libro IV del mismo código, que contiene las reglas de Derecho de Gentes que deben observar los Jefes de operaciones militares, reglas que continuaran en todo su vigor actual.

**7** Artículo 247. El que obligue a un prisionero a combatir contra su bandera, lo ultraje o le niegue alimentos o auxilio indispensables para su vida o salud, incurre en arresto de seis meses a dos años.

**8** Artículo 248. El que despoje de sus vestidos a un enfermo o prisionero de guerra con el fin de apropiárselo, incurre en prisión de seis meses a tres años. Si al cometer el despojo se causan despojos o la muerte, se impone la pena que para tales delitos queda establecida en este código.

**9** Artículo 249. El que sin necesidad imperiosa militar ataque o bombardee hospitales, puestos de socorro claramente señalados, templos bibliotecas, acueductos, museos, archivos, obras de arte o ciudades abiertas, incurre en prisión de seis meses a tres años.

Más tarde, de forma similar a lo dispuesto en el Decreto 2180 en 1944, se señalaría en los artículos 247, 248 y 249 de Ley 3 de 1945<sup>10</sup>, lo indicado en el artículo 209<sup>11</sup> del Decreto 1125 de 1950<sup>12</sup>, y en los artículos 261<sup>13</sup>, 262<sup>14</sup> y 263<sup>15</sup> del Título XII “delitos contra el derecho internacional” del Decreto 250 de 1958<sup>16</sup>, vigente hasta 1988.

Entonces tenemos así, que el Derecho de Gentes fue relevante no solo para el desarrollo del artículo 121 constitucional, creando facultades presidenciales en caso guerra exterior o en estado de sitio, sino también, para la integración del derecho internacional en Colombia; hecho necesario por la pertenencia de nuestro país a la comunidad internacional, lo que significaba la reafirmación del derecho consuetudinario y los principios generales del derecho de toda la comunidad civilizada, en los que se venían asentado los ordenamientos jurídicos, la defensa y el cumplimiento de las obligaciones internacionales, se encontraran positivizadas o no (Santofimio, 2018). Esto a pesar de lo que afirmó de manera antagónica Miguel Antonio Caro<sup>17</sup> frente al Derecho de Gentes: “es un derecho que nadie conoce, una ley que no está escrita en parte alguna y que poco o nada se diferencia de la arbitrariedad” (Caro, 1986).

---

**10** Código de justicia penal militar.

**11** Artículo 209. Serán sancionados con prisión de uno (1) a cinco (5) años los militares que cometieren alguno de los siguientes delitos. 1. Obligar a los prisioneros de guerra a combatir contra sus banderas, maltratarlos de obra, injuriarlos gravemente, o privarlos del alimento indispensable, o de la asistencia médica; 2. Despojar de sus vestidos, u otros efectos, a los heridos o prisioneros de guerra, para apropiárselos, o cometer violencias inútiles contra ellos. 3. Despojar del dinero, alhajas u otros objetos a los militares o auxiliares muertos en el campo de batalla, con el fin de apropiárselos. 4. Usar sin derecho las insignias, banderas o emblemas de la Cruz Roja, y 5. Emplear armas prohibidas por el Derecho Internacional para hacer la guerra o llevarla adelante en contra del Derecho de Gentes.

**12** Por el cual se expide el nuevo Código de Justicia Penal Militar.

**13** Artículo 261. Serán sancionados con prisión de uno a cinco años los militares que cometieren alguno de los siguientes hechos: 1. Obligar a los prisioneros de guerra a combatir contra sus banderas, maltratarlos de obra, injuriarlos gravemente o privarlos del alimento indispensable o de la asistencia médica. 2. Despojar de sus vestidos u otros efectos a los heridos o prisioneros de guerra para apropiárselos. 3. Despojar del dinero, alhajas u otros auxiliares, muertos en el campo de batalla, de esos elementos. 4. Usar sin derecho las insignias, banderas o emblemas de la Cruz Roja. 5. Emplear armas prohibidas por el Derecho Internacional para hacer la guerra o llevarla adelante en contra del Derecho de Gentes.

Parágrafo. Si en el caso del numeral 2, al despojar al herido o prisionero, se le causaren lesiones o se agravare notablemente su estado, poniendo en peligro su vida o causándole su pérdida, la pena se aumentará hasta el doble.

**14** Artículo 262. Será sancionado con presidio de cuatro a doce años, el militar que por crueldad cometa violencias innecesarias en un prisionero herido o enfermo.

**15** Artículo 263. El que, en tiempo de guerra y en el teatro de operaciones de una fuerza en campaña, use sin derecho las insignias, banderas o emblemas de la Cruz Roja, será sancionado con presidio de dos a seis años.

**16** Por el cual se expide el Código de Justicia Penal Militar.

**17** Presidente de la República de Colombia durante el período comprendido del 7 de agosto de 1892 al 7 de agosto de 1898.



**CAPÍTULO 3 | Década del sesenta:  
orígenes del Frente Nacional y el  
distanciamiento del Estado en la  
aplicación del DIH**



El presente capítulo tiene como objetivo realizar un análisis político y social de la década de los sesenta frente a la adopción y aplicación del DIH desde tres apartados. El primero relata la forma en que surgió el Frente Nacional, su objetivo para frenar la violencia partidista, la discusión respecto a la promulgación del acto legislativo 01 de 1960 y las implicaciones del contexto internacional de la Guerra Fría y la doctrina de seguridad nacional.

El segundo apartado examina la aplicación y duración de los estados de excepción, la creación política de las repúblicas independientes y la aplicación del Plan Lazo y el fenómeno del bandolerismo.

Finalmente, el tercer apartado retoma la compleja situación de orden público que se presentó en el país en estos años y analiza cómo la Fuerza Aérea Colombiana incorporó implícitamente los principios de humanidad a su doctrina a partir de su Manual de Doctrina Básica Aérea de 1963, a partir de un planteamiento profesional de su poder aéreo, la adopción del Manual sobre Operación de Helicópteros en Misiones de Orden Público de 1963 que define situaciones tácticas y medios de combate como Enemigo, Propias Tropas, Comunicaciones y Terreno, lo cual responde a las disposiciones mínimas del artículo 3 común de los convenios de Ginebra y el Manual Sistema de Apoyo Aéreo Táctico de 1966 que estableció como función de transporte aéreo las evacuaciones aeromédicas, lo cual se traduce, en el cumplimiento del literal 2 del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y la selección de blancos, elemento central para el cumplimiento de los principios humanitarios.

### **3.1. Surgimiento del Frente Nacional**

La década de 1960 estuvo caracterizada políticamente por el Frente Nacional, que fue un acuerdo político entre los partidos liberal y conservador, aprobado por un Plebiscito en diciembre de 1957, el cual repartió el poder durante 16 años. “La fórmula del Frente Nacional engendra una democracia que corrobora las afirmaciones de Carl Schmitt, el cual atribuye al partido mayoritario el privilegio “conforme a su papel de detentador del poder (de fijar) a su gusto (...) la delimitación y uso de las nociones de legalidad e ilegalidad” (Pecaut, 2006, p. 23). Dicho sistema se constituyó como mecanismo político para la alternancia del poder entre los partidos conservador y liberal, el cual pretendió solucionar la violencia política que vivió el país, después del asesinato de Jorge Eliecer Gaitán.

Ahora bien, en 1959, en relación con el artículo 121 de la Constitución de 1886 que le otorgaba facultades extraordinarias al presidente, en el Congreso de la República se produce una discusión política. Dicho debate generó la promulgación del Acto Legislativo 01 de 1960. En esta reforma, se estableció que el presidente de la República no podía ejercer las facultades derivadas del artículo 121 sin previa convocatoria del Congreso, “al tiempo que se le dio a este cuerpo colegiado la posibilidad de decidir que cualquiera de los decretos legislativos pasara a la Corte Suprema de Justicia para que esta corporación decidiera su constitucionalidad” (Barbosa, 2012, p. 385).



El presidente Alberto Lleras Camargo indicó y motivó la reforma de dicho artículo señalando que “no debe existir en una Carta Constitucional, un procedimiento que permita abrogarla indefinidamente, legitimar la confusión de los poderes y su concentración en uno solo, sin otro término ni límite que el de su voluntad” (Anales del Congreso, 1959). Los miembros del Congreso en los diferentes debates del proyecto que enmendaron el artículo 121, expusieron como finalidad, apaciguar los efectos y antinomias suscitadas en razón al volumen de legislación vigente el cual fueron expedidas en contextos de estados de sitios, ocasionado esto, por la extralimitación del ejercicio jurisdiccional.

Al respecto, en el congreso, el representante Rafael Quiñonez Neira, afirmó lo siguiente:

Lo que ocurre es, y en esto creo que estamos todos de acuerdo los Representantes, es que los gobiernos con pretexto de interpretar el artículo 121, lo han violado manifiestamente. Que cuando se dieron facultades al presidente de la República para restablecer el orden público, se llegó al extremo de establecer la dictadura, es decir, la transformación radical de nuestro orden público, que él es de una República representativa y democrática (Congreso de la República, 1959, p. 4903).

En ese sentido, según lo expresado por el Representante Rafael Quiñonez, históricamente la aplicación jurídica del artículo 121 había generado problemas políticos y jurídicos para tratar el orden público en Colombia. Así pues, con la promulgación del proyecto de acto legislativo 01 de 1960, lo que se buscaba era generar un sistema de controles políticos y constitucionales para que el presidente de la República utilizara sus facultades extraordinarias, con el objetivo de solucionar problemas de orden público. De esta manera, para Quiñonez, “se trataba pues de interpretar fielmente el antiguo artículo 121 y de hacer que colabore el supremo poder legislativo en la acción que el presidente de la República deba ejercer para restablecer el orden” (Congreso de la República, 1959, p. 4903). Lo anterior, implicaba que el Congreso de la República realizara un control político a las Facultades extraordinarias del presidente.

Esto evidencia que, para ese momento histórico, las relaciones de poder entre estas ramas del poder público estaban pasando por un proceso de reacomodamiento político y jurídico, en el cual la Rama Legislativa quería ejercer un control y veeduría a la Rama Ejecutiva en temas de orden público. Una de las justificaciones políticas que dio el Representante Quiñonez fue:

Al proponer esta medida no se ha hecho sino seguir los pasos de la mayoría de los países organizados como Estados de Derecho que hacen obligatoria la reunión del Congreso para que determine las facultades que el presidente pueda ejercer durante la turbación del orden público. Hasta allá no llega la reforma. Se hace simplemente obligatorio convocar al Congreso, pero no se le da al Congreso la Facultad de determinar las medidas que pueda tomar el presidente (Congreso de la República, 1959, p. 4903).

Empero, el argumento político de Quiñónez iba encaminado en establecer que el presidente de la República no cumple las funciones de legislador, “nunca se ha dicho en la Constitución, que en estado de sitio el presidente es el legislador (...) debe suspender aquellas leyes que no le permiten restablecer el orden público” (Congreso de la República, 1959, p. 4904).

En el debate en el Congreso de la República se señala que los controles constitucionales y legales ejercidos por la Corte Suprema de Justicia respecto a los decretos expedidos de las Facultades extraordinarias del presidente, siempre se ajustaban a los seis días hábiles para el estudio (Congreso de la República, 1959, p. 4904). Al respecto, este control constitucional sirvió como elemento de contrapesos en el sistema político colombiano.

Sobre este tema, el Representante Carlos Galindo Pinilla, mencionó que “la modificación consiste en que si el estado de sitio se decreta cuando no han llegado aún, el período de sesiones ordinarias, el Congreso se reúne, una vez que se decrete el estado de sitio” (Congreso de la República, 1959, p. 5044). Para ese debate legislativo, la discusión giró en torno a determinar si era constitucional la convocatoria al Congreso durante el estado de sitio; según la Representante Silvia Valdivieso, no se puede afirmar así tan rotundamente que se violó la Constitución (Congreso de la República, 1959, p. 5044). También, afirma Galindo, de acuerdo a la reforma, que el Congreso, aunque el presidente no lo convoque en el Decreto de Orden Público, tiene la obligación de reunirse mientras dure el estado de sitio y la perturbación.

En ese sentido, el mensaje político enviado por el Congreso con la reforma al artículo 121, consistió en demostrarle al Ejecutivo que realizaría funciones de control político y veeduría. Lo anterior, demuestra cómo para esa época, el sistema de contrapesos y equilibrio del poder público era necesario para atender los problemas de seguridad y de orden público.

Por otro lado, según el Representante Nieto Rojas, respecto al trámite legislativo y constitucional de los decretos expedidos por el presidente y a las demandas de los ciudadanos a los decretos, establece que es contradictorio porque es una reforma antidemocrática, que, a su juicio, les quita a los ciudadanos esa facultad (Congreso de la República, 1959, p. 5045). Por las discusiones políticas, era evidente que el Representante Nieto Rojas se oponía al proyecto de acto legislativo. Uno de los argumentos utilizados, que tiene cierta validez política por el contexto político del Frente Nacional, estaba enfocado en establecer que, por las votaciones políticas en el Congreso, un partido político ya fuera el Liberal o el Conservador, pudiera utilizar la conveniencia política de un decreto de orden público para favorecer su interés político o perjudicar el de su adversario.

En ese caso, según Nieto, esa polarización política no lograba conseguir la mayoría absoluta y por tanto ese solo hecho consagraría la constitucionalidad del decreto y no habría posibilidad de demanda (Congreso de la República, 1959, p. 5045). Por tanto, el Representante del Partido Conservador, quien fungió como impugnador del proyecto legislativo discutido, estableció como argumento principal:

El artículo 121 de la Constitución no es como se ha dicho por los defensores de la reforma, fuente inexhausta de abusos y arbitrariedades por parte del Ejecutivo hasta llegar a la dictadura, sino al contrario un compendio admirable de poderes y controles en manos del Presidente para la conservación del orden público, en casos de conmoción interior o de guerra exterior(...) Segundo, que la reforma traída aquí, no solamente no resuelve ninguno de los problemas que se le han apuntado sino que los agrava todos, con funestas consecuencias para el país (Congreso de la República, 1959, p. 5061).

De esta manera, Nieto establece que los controles políticos dentro de la Rama Ejecutiva, por ejemplo, que todos los decretos deban contar con la firma del Gabinete Ministerial y la representación política de los partidos tradicionales (Liberal y Conservador) en el mismo Gabinete, son indicadores del buen funcionamiento de la expedición de los decretos bajo las facultades extraordinarias del presidente. Según Barbosa (2012):

Esta reforma planteó críticas en el conservatismo y en el liberalismo más radical. Para los conservadores liderados por José A. Montalvo darle facultades a otras ramas del poder público sobre el control del orden público que le correspondían al presidente era un error que desconocía la arquitectura del Estado en su tridivisión de los poderes. Para los liberales liderados por López de Mesa, no debería dársele el poder a la Corte Suprema de Justicia para que se arrogara poderes que no le correspondían (p. 9)

Lo anterior, evidenciaba cómo la pugna política en el Congreso de la República generó altas tensiones políticas por la discusión del acto legislativo 01 de 1960. En el debate legislativo, el Representante Valdés, mencionó que “los presidentes conservadores abusaron del artículo 121 por más de 10 años, mantuvieron al país en un estado de sitio y a la sombra de él, se convirtieron en dictadores legislando sobre toda clase de materias sin las que nada tenían que ver con el estado de sitio” (Congreso de la República, 1959, p. 5062). Dicha intervención mostraba cómo el contexto histórico y político de Colombia siempre había generado una disputa política entre los partidos tradicionales, y en la cual la utilización de la herramienta jurídica del *estado de sitio*, fue un instrumento político utilizado durante varios gobiernos presidenciales.

El contexto político nacional estaba caracterizado por la Presidencia de Alberto Lleras Camargo, que, según Nieto, ni el presidente había podido levantar el estado de sitio en algunos territorios del país, pese a que este había tomado la decisión de levantar el estado de sitio en unas zonas de Colombia (Congreso de la República, 1959, p. 5062). Al respecto, en el discurso presidencial realizado por Alberto Lleras Camargo al Congreso de la República en 1959, este señaló la intención política de reformar el artículo 121 de la Constitución. “La reforma podría buscar un desarrollo armónico con la estructura de nuestra carta si solamente exigirá que en la declaración del estado de sitio se observara la regla de convocar al Congreso, en el caso de no estar reunido (...) (Congreso de la República, 1959, p. 1733). Según Alberto Lleras Camargo, el contexto de violencia en Colombia para 1959, estaba caracterizado por la perturbación del orden público por los fenómenos de violencia. “El estado de inseguridad, viene, cuando menos, de hace diez años, con alteraciones favorables fugaces, con incrementos tremendos en algunas épocas” (Congreso de la República, 1959, p. 1734). Con este discurso presidencial, Alberto Lleras Camargo demostró la intención política y jurídica para reformar el artículo 121 de la Constitución.

En el Gobierno Presidencial de Alberto Lleras Camargo, pese a los altos índices de violencia vividos en el país, “el 25 de mayo de 1959, había dejado sin vigencia el decreto que permitía la suspensión de las acciones penales por delitos políticos anteriores al 15 de octubre de 1958, en los cinco departamentos bajo estado de sitio (Caldas, Cauca, Huila, Tolima y Valle)” (González, 2016, p. 322). Esto indicaba que la situación de orden público en esos departamentos era crítica, y el Estado Colombiano no era capaz políticamente de responder a esa situación.

Además, un factor importante que influenció las políticas de Gobierno fue los acontecimientos internacionales. Para ese momento histórico, el escenario internacional se caracterizaba por la Guerra Fría, la influencia de Estados Unidos en la región y en el país y la Doctrina de Seguridad Nacional. El Gobierno de Alberto Lleras Camargo, solicitó la asesoría del Gobierno norteamericano de Eisenhower, para crear un grupo especial de investigación con expertos oficiales que habían participado en las guerras de Vietnam, Corea y Filipinas (González, 2016, p. 322). Las conclusiones del informe presentado por el Gobierno Norteamericano afirmaban que el problema crítico que vivía Colombia era el bandolerismo como el potencial violento de la guerrilla comunista, al tiempo que señalaba la incapacidad de la Fuerza Pública para afrontar la situación (González, 2016, p. 322).

La Doctrina de la Seguridad Nacional aplicada en América Latina, supuso una versión americanizada de la Guerra Fría. Al respecto, “la versión americana permitió hacer la inversión de la idea del enemigo. El enemigo interno, definido en términos ideológicos, es el concepto clave para entender lo que fue la doctrina de la seguridad nacional en América Latina” (Borrero, 2018, p. 10). En efecto, esta categorización fue relevante dentro del contexto político nacional, ya que permitió a diferentes gobiernos la estructuración de un enemigo interno, que para ese momento histórico se estaban configurando como las guerrillas de primera generación (FARC, ELN, EPL).

Lo anterior, expone y justifica la alteración de las características propias del artículo 121 de la Constitución, debido a que permitió la extralimitación de las potestades que tenía el presidente, a través de un instrumento que excepcionalmente debió implementarse en situaciones extraordinarias de perturbación o grave alteración del orden público. Al respecto, el Derecho de Gentes, se enmarcó como herramienta jurídica preponderante de las facultades legales extraordinarias del poder conferido, “una vez más el Derecho de Gentes como legalidad mitigadora de las facultades presidenciales en reemplazo de una legalidad permisiva” (Valencia-Villa, 2007, p. 232).

En medio de este contexto, el 10 de diciembre de 1960, entra en vigencia el Acto Legislativo 01, “por el cual se modifica el artículo 121 de la Constitución Nacional” (Congreso de Colombia, 1960), contemplando el procedimiento acorde para declarar el estado de sitio.

Artículo 1º. El presidente de la República no podrá ejercer las facultades de que trata el Artículo 121 sino previa convocatoria del Congreso en el mismo decreto en que declare turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella, ya sea por causa de guerra exterior o de conmoción interna. Esta convocatoria se hará para dentro de los diez (10) días siguientes a la expedición de tal decreto. Si el presidente no lo convocare, el Congreso se reunirá por derecho propio. En todo caso permanecerá reunido mientras dure el estado de sitio.

El Congreso, por medio de proposición aprobada por Mayoría absoluta de una y otra Cámara, podrá decidir que cualquiera de los decretos que dicte el gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias del estado de sitio, pase a la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre su constitucionalidad. La Corte fallará dentro del término de seis (6) días, y si así no lo hiciere, el Decreto quedará suspendido. La demora de los Magistrados en pronunciar el fallo es causal de mala conducta.

Entre los debates concernientes a esta reforma constitucional, no tuvo mayor relevancia el Derecho de Gentes, sin embargo, Héctor Charry Samper (como citó Barbosa, 2013) planteó “dejar al arbitrio de los tratados internacionales y que se discutiera sobre el estado de sitio en clave nacional”.

Paralelamente, en la legislatura se ratificó y aprobó la Ley 5 de 1960, por el Estado de Colombia, por la cual se establece “El Acta Final y los Convenios suscritos por la Conferencia Diplomática de Ginebra del 12 de agosto de 1949” (Congreso de la República de Colombia, 1972, p. 73); luego de haberse suscrito en Ginebra en 1949, dicho convenio se presentó por el Ministro de Relaciones Exteriores Julio César Turbay Ayala, cuya motivación se centró en:

No es necesario llamar vuestra atención sobre el alto significado de estos estatutos internacionales, que de ahora en adelante regirán las reglas humanitarias que han de seguirse en los conflictos armados. Estos convenios fueron suscritos por casi todos los Estados del mundo, y Colombia debe ratificarlos de acuerdo con sus normas constitucionales para darle la vigencia que deben tener (López, 1972, p. 75)

La trascendencia para el Estado Colombiano respecto a la ratificación del tratado internacional, radicó en el alto contenido humanitario, puesto que este ramo de la legislación enmarcó los límites en la práctica de la guerra en aras de respetar y prever por las garantías de la población civil que no participaba directamente en el conflicto armado, legitimando de otra manera, a las FF.MM. como combatientes. No obstante de la entrada en vigencia de esta ley, careció de fuerza normativa en el orden nacional.

De lo anterior, se aduce que tal disposición equivaldría al DIH, teniendo plena vigencia y eficacia jurídica dentro del ordenamiento interno, sin embargo, es pertinente indicar que para la fecha (1960) se presentó en dos oportunidades (1952 y 1958) los Convenios de Ginebra, no logrando concluir los trámites reglamentarios para su aprobación ante la rama legislativa; es decir, su estudio, aprobación e integración al ordenamiento jurídico nacional no prosperó.

Esta situación produjo una amplia discusión legal entre diversas interpretaciones jurídicas, como establece la siguiente cita:

Según Ramírez y Serrano (1999) el Artículo 3º ha estado vigente en Colombia desde 1961. En ese año, el Gobierno Nacional depositó ante el Consejo Federal Suizo (depositario de los Convenios de Ginebra) el instrumento de ratificación de los Convenios de Ginebra de 1949. El Congreso de las República los había aprobado por medio de la Ley 5 de 1960. “El Gobierno Nacional, por medio del Decreto 1016 del 14 de mayo de 1990, promulgó los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, pues el Diario Oficial, al publicar el texto de la Ley 5 de 1960 no había transcrito el texto completo de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 (p. 23)

Lo anterior, evidencia que, pese a la voluntad política de incluir dentro del ordenamiento interno los Convenios de Ginebra, en el diario oficial no se transcribieron por un interés político. En efecto, esta demora en la aplicación se puede explicar políticamente, en la medida en que, para ese momento histórico, para las élites políticas y ciertos sectores sociales y políticos, la ratificación del DIH, suponía políticamente la aceptación de un conflicto armado interno. En ese sentido, solamente hasta la década de los años noventa, Colombia ratifica los Convenios de Ginebra.

Por otra parte, la Cancillería Colombiana mostraba la intención de incorporar los Convenios de Ginebra en el ordenamiento jurídico en Colombia. Al respecto, en una crítica académica, Zuluaga establece que en los inicios del conflicto colombiano, durante la violencia política de mitad del siglo XX:

Nada justifica que Colombia desde los inicios del conflicto haya omitido dar aplicación a los convenios de Ginebra y sus protocolos, ya que resulta claro, que una vez presentes los elementos de la situación de conflicto armado no internacional, no se requiere que haya un pronunciamiento explícito de alguna rama del poder sobre su existencia, puesto que se trata de normas internacionales pertenecientes al *ius cogens* (Zuluaga, 2015, p. 42)

Pese a la incorporación de la Ley 5 de 1960 del DIH en Colombia, diferentes gobiernos presidenciales seguían aplicando el estado de sitio para enfrentar problemas de orden público. Estos problemas jurídicos y políticos sobre la incorporación del DIH en Colombia, demostraba esa tendencia histórica y política gubernamental a no reconocer la existencia de un conflicto armado no internacional en Colombia; de esta manera, se vislumbraba el poder del ejecutivo por mantener el control legislativo y hasta judicial, evitando con ello dar garantías en derecho a los grupos contrarios o enemigos del gobierno de turno.

En este punto es importante describir con detalle cómo la Fuerza Aérea Colombiana fue introduciendo progresivamente en su doctrina los principios del DIH a pesar que en el escenario político y legal no habían las condiciones para la introducción del DIH.

### **3.2. Frente Nacional y estado de sitio**

Ahora bien, durante los gobiernos del Frente Nacional, las Fuerza Militares (FF.MM.) se vieron enfrentadas cada vez más a los problemas de orden público interno (Vargas, 2012, p. 76). En el Frente Nacional, según Carvajal y Guzmán con información de Uprimy y García (2005), sostienen que desde 1958 hasta 1978 el país vivió 48,5 meses en estado de excepción, esto corresponde al 33,4 % del período. Las situaciones descritas con anterioridad fundaron la promulgación de estados de sitio especialmente por conmoción interior, como respuesta sistemática y antidemocrática debido a la restricción injustificada del ejercicio de los derechos, desconociendo particularmente el bien común e interés general, por el abuso y desuso de la utilidad de la figura jurídica del estado de sitio, “en vez de la excepción confirmar la regla, la excepción se vuelve regla” (De Zubiría, 2010, p. 220).

La tabla 1 expone esta cifra, discriminada según los ciclos presidenciales en los que se dio su declaratoria (Carvajal y Guzmán, 2017)

Presidente	Nº de meses en Estado de Excepción	Porcentaje del periodo en estado de excepción
Lleras Camargo (1958-1962)	4	8,3
Guillermo León Valencia (1962-1966)	14,5	30,2
Lleras Restrepo (1966-1970)	30	62,5
Pastrana (1970-1974)	39	81,3
López (1974-1978)	34	70,8

Tabla 1. Número de meses y porcentaje de periodo presidencial en estado de excepción (1958-1978). Fuente: Carvajal y Guzman (2017).

Lo anterior evidencia que, durante los gobiernos del Frente Nacional, se utilizó el estado de sitio para enfrentar los problemas de orden público. Por ejemplo, el Gobierno de Guillermo León Valencia:

Ordena el estado de sitio en 1963 por siete días, en principio solo en algunas regiones petroleras y con la finalidad de contrarrestar un paro cívico. Sin embargo, el 21 de mayo de 1965, se declara el estado de sitio en todo el territorio nacional hasta el 16 de diciembre de 1968. El objetivo principal que cumplió este instrumento fue el de combatir a los movimientos populares, en particular a los que provenían de la clase obrera y estudiantil que se organizaban en las zonas urbanas (Carvajal y Guzmán, 2017, p. 69).

Por otro lado, el presidente Guillermo León Valencia, con su política de pacificación buscaba enfrentar las problemáticas sociales y de violencia en Colombia. Los enfrentamientos entre la Fuerza Pública y las guerrillas comunistas generaban un clima de violencia e inestabilidad sociopolítica. Las zonas donde se habían asentado las guerrillas, las llamadas repúblicas independientes, habían perdido control casi total del Estado, por lo cual la política contrainsurgente del presidente de turno León Valencia se enfocó en su exterminio” (Olave, 2013).

Según González (1991) Las repúblicas independientes no son más que el resultado del clima político polarizado durante el periodo 1958 - 1965. En este sentido, tal "categoría", introducida por Álvaro Gómez, acogida por los sectores más recalcitrantes de nuestra sociedad civil y asumido por el Estado como válida para enfrentar los graves problemas de desajuste socio-territorial y político, resultante del pacto bipartidista, expresaba a su vez, desde otra perspectiva, la respuesta en el mismo orden socio - territorial y control político de quienes fueron "excluidos" del acuerdo frente nacionalista (p. 5)

Por otra parte, Álvaro Gómez Hurtado en una intervención en el Senado de la República estableció que:

Hay en este país una serie de repúblicas independientes que no reconocen la soberanía del Estado Colombiano, donde el Ejército Colombiano no puede entrar, donde se le dice que su presencia es nefanda, que ahuyenta al pueblo, o a los habitantes. Hay la República Independiente de Sumapaz. Hay la República Independiente de Planadas, la de Río chiquito, la de este bandolero que se llama Richard y ahora, tenemos el nacimiento de la República Independiente de Vichada. (Gómez Hurtado en García, 2009, p. 8).

Estas repúblicas independientes, que para la fecha era 16 (García, 2009, p. 8), generaban para el Estado Colombiano, la cesación del monopolio legítimo de la violencia, ya que no se podía ejercer un control estatal del territorio ni la presencia institucional.

Para enfrentar la dinámica violenta en el país, el Gobierno de Guillermo León Valencia implementó varias estrategias políticas y militares, una de ellas fue el llamado Plan Lazo. Esta se orientaba en palabras del General (r) Valencia Tovar a “emprender y realizar la acción civil y las operaciones militares que sean necesarias para eliminar las cuadrillas de bandoleros y prevenir la formación de nuevos focos o núcleos de antisociales, a fin de obtener y mantener un estado de paz y de tranquilidad en todo el territorio nacional” (Rojas et al, 2018, p. 28). Por otra parte, “este Plan implicaba unas acciones cívico militares por parte de la Fuerza Pública, quien según el General Álvaro Ruiz Novoa, este plan era el apoyo práctico a todos los planes que se desprenden de la Alianza para el Progreso” (Rojas et al, 2018, p. 30).

Al respecto, Jaramillo, haciendo referencia al estudio realizado por el sociólogo e historiador Gonzalo Sánchez, establece que “el fenómeno del bandolerismo, enmarcado en la fase política vivida por el país, particularmente después del 9 de abril de 1948, ha sido analizado tradicionalmente como un simple epifenómeno, referido a un proceso de rápida y violenta acumulación de capital en la industria y en el agro, con sus correspondientes secuelas de represión terrateniente y expropiación de tierras a los campesinos, o bien, a las manifestaciones de patología social, consecuencia de la violencia interpartidista de la época” (Jaramillo, 1985, p. 87).

Para Gonzalo Sánchez, el bandolerismo fue un fenómeno socio político producto del contexto político del Frente Nacional. En ese sentido, Jaramillo (1985) establece que:

Los autores señalan una característica del bandolerismo colombiano en la época, que le confiere una notable especificidad, como es su vinculación, dentro del marco particular del bipartidismo colombiano, a las directivas políticas nacionales, en algunos casos, y particularmente regionales, de uno u otro de los partidos hegemónicos. Esta situación, los lleva a acuñar el concepto de “Bandolerismo político”, como un tipo particular del bandolerismo rural. Se ubica esta vinculación, particularmente en el período del Frente Nacional, analizándola, en este caso, desde la óptica de los sectores políticos que apoyen esta manifestación campesina, como personas o sectores de raigambre regional o movimientos de oposición al Frente Nacional, que se oponen a su proyecto centralizador o a su programa económico y social, sin descartar las motivaciones económicas o de retaliación política que indudablemente subyacen a este apoyo al bandolerismo y que se traslucen claramente en las fuentes documentales



Dentro de los bandoleros más representativos que existieron para la época fueron "Chispas", Efraín González, "Desquite", "Pedro Brincos", "Sangrenegra", "El Mosco" o el "Capitán Venganza".

Por otro lado, existe una discusión académica e historiográfica respecto a la correcta denominación del Plan Lazo. Algunos autores como Leal Buitrago, establecen que este Plan (Lazo - Latin American Security Operation), era parte de la lucha contrainsurgente liderada por Estados Unidos para contener el comunismo en América Latina. Por otro lado, Pizarro expone las implicaciones sociales y políticas de la denominación del Plan Lazo.

Según Pizarro (s.f), aun cuando el debate gira en apariencia en torno a una letra (s ó z), las implicaciones son obviamente más profundas. Para las Fuerzas Armadas, el proyecto fue elaborado por la propia institución castrense y se denominó Plan Lazo, dado que se trataba de "enlazar", de llevar a cabo un cerco militar para desactivar las regiones de influencia comunista. Esta postura ha sido defendida con pasión por el general Álvaro Valencia Tovar, uno de los protagonistas de la toma de Marquetalia. Para sus críticos, en especial de izquierda, el proyecto se llamó, por el contrario, Plan Laso (en razón de su denominación en inglés, Latin American Security Operation) , debido a que el ataque a Marquetalia se habría inscrito en un proyecto contrarrevolucionario global para toda América Latina agenciado desde Washington (p.6).

En el marco del Plan Lazo, se llevó a cabo la Operación Soberanía, liderada por las FF.MM. de Colombia. Según Rojas et al (2018) haciendo referencia a una directiva de la Sexta Brigada del Ejército, el objetivo principal de la Operación fue: primero, defender la independencia nacional y las instituciones patrias; segundo, conservar el orden público dentro de la jurisdicción; tercero, proteger todas las personas residentes de la jurisdicción en su vida, su honra y sus bienes; cuarto, destrucción de los núcleos armados que ofrezcan resistencia a la acción de las autoridades legítimas; y por último, atraer el afecto de la población civil, mediante acciones apropiadas" (Rojas et al, 2018, p. 32).

Para 1964, existía una intención política de afrontar el problema de orden público, a través de la estrategia militar que generó el Plan Lazo. "En 1964, el Ejército adelantó acciones militares contra las repúblicas independientes, en zonas centrales del país con influencia comunista y organización de autodefensas campesinas. Se trataba de ejercer "soberanía" y de paso mostrar a las instituciones castrenses la realidad del comunismo" (Leal, 2018, p. 38).

En el caso de la FAC, su participación en el Plan de Operaciones Soberanía se presentó bajo el Manual de Doctrina Aérea Operacional para la Guerra Irregular. Este manual indicó la naturaleza de la insurgencia, las causas, sus fases, las operaciones aéreas, la secuencia de eventos de apoyo aerotáctico y las operaciones de helicópteros en misiones de orden público.

Para esto, se dio avance a un sistema de control aéreo, indicando funciones claras para el Comando Aéreo de Apoyo Táctico (CAATA), el Centro de Operaciones Aerotácticas (COA), el Grupo Aerotáctico (GRAT), las Agrupaciones Aerotácticas Destacadas (AGAT) y el Controlador Aéreo Avanzado (CAA), para en resultado, conducir las operaciones aéreas, que conceptualmente ya se habían denominado en el Concepto de la Fuerza Aérea para establecer una doctrina que permitiera afrontar el contexto de orden público en 1958, cristalizadas en el Manual de Doctrina Básica Aérea de 1963 y 1975, entre las cuales se destacan:

- 1. Apoyo de Fuego**
- 2. Reconocimiento**
- 3. Transporte Aéreo**
- 4. Búsqueda, Rescate y Evacuación**
- 5. Enlace**
- 6. Operaciones Especiales (acciones cívico aéreas – acciones psicológicas)**

Figura 1. Operaciones tipo en el Manual de Doctrina Aérea de 1963 y 1975.

En tal sentido, el aporte de la FAC en la Operación Marquetalia hace referencia a la asistencia y transporte aéreo en favor de la población civil, hecho que en buena parte reivindicó la confianza de la población campesina en las FF.MM., como lo indicó el Comando de la VI Brigada del EJC: “fruto de las acciones de armas llevadas a cabo por las tropas, así como por la acción cívica y psicológica, la actitud de la población civil hacia las Fuerzas Armadas ha mejorado notablemente”. De este modo, el equipo utilizado para llevar a cabo estas acciones se limitó al uso de aeronaves de transporte. Evento que suponía la presencia rutinaria de efectivos de la FAC en la zona periférica de Marquetalia, Chaparral, Bilbao, Planadas, Río Chiquito, Río Blanco, El Pato y Guayabero, entre otras. Costumbre que despertó suspicacias en los núcleos de bandoleros debido a que el tránsito aeronáutico era evidente y su actividad pudo interpretarse, como actividades de inteligencia en desarrollo de las tareas operacionales de la FAC (reconocimiento aéreo), tal y como reporta en repetidas ocasiones en el Diario de la Resistencia de Marquetalia y en la prensa del Partido Comunista (FAC, 2020).

Sin embargo, su papel no se concentró solamente en apoyo a la población civil, sino que el Plan de Operaciones Lazo abarcó de forma conjunta con la FAC el Anexo “C” de Aviación suscrito por el Brigadier General Alberto Pauwels Rodríguez Comandante de la FAC, indicando las aeronaves disponibles, el procedimiento para su empleo en misiones de transporte de tropa, abastecimiento, evacuación médica, comando y enlace, las normas para el empleo de las aeronaves y procedimientos especiales para evitar afectar a las fuerzas amigas.

Para la ejecución de lo anterior, el Plan creó el Centro de Operaciones Aerotácticas Internas (COATI), el cual tenía como objeto planear, centralizar, dirigir, coordinar y controlar todas las operaciones aéreas de la FAC para el mantenimiento del orden público, indicando dos tipos de operaciones: 1. Operaciones planeadas y 2. Operaciones inmediatas. Las primeras correspondían a aquellas circunstancias en las que era posible prever acciones por desarrollar en un área determinada bajo imperativos conocidos de antemano y planeadas con anticipación por el Comando de la Unidad del EJC con asesoría del COATI, y las segundas, cuando se presentaran en la jurisdicción de una Unidad Operativa del EJC un hecho que requería el empleo inmediato del apoyo aéreo (Ejército Nacional, 1962 citado por la FAC, 2020)

Ahora bien, esta operación militar tenía un contexto político originado en el escenario del Congreso de la República, en el cual diferentes parlamentarios presentaron su posición política frente a las acciones presidenciales para enfrentar las “repúblicas independientes”. Al respecto, Álvaro Gómez Hurtado afirmó que “el gobierno tolera a las ‘repúblicas independientes’ librando contra ellas una miserable acción de periferia y limitándose a mantener los puestos de guardia, en donde la rutina termina por liquidar la disciplina militar” (Nieto, 2004, p. 11). Obviamente, hay que entender el contexto político, en el cual el político conservador fue crítico y en oposición al Gobierno.

Esta situación política y social en el país, generó un consenso político por parte de varios senadores del Partido Liberal y Conservador. Por ejemplo, “Ignacio Vives Echevarría del Partido Liberal denunció ante el ministro de Guerra la situación en el Cauca, especialmente en la región de Río chiquito” (Nieto, 2004).

Por otra parte, la discusión frente al Derecho de Gentes se acrecentó en 1966 cuando en ponencia para el segundo debate en el Senado del proyecto de Acto Legislativo 46, se afirmó que este derecho es sinónimo del DIH; referencia que ha sido transcrita en varias sentencias de la Corte Suprema de Justicia, siendo cierto que, tenía como objetivo principal, lograr que las hostilidades tuvieran límites en cuanto a su crueldad y barbarie:

De lo anterior podemos establecer algunas precisiones: primero, el Derecho de Gentes en el 121 constitucional es el Derecho Internacional Humanitario; segundo, podríamos pensar que a través de ese artículo tal normatividad hace parte del derecho positivo sin necesidad de que para su vigencia se requiera de la aprobación de una ley de la República; tercero, dicho derecho impone tanto poderes como limitaciones, atribuciones como responsabilidades en caso de conflicto armado, pero sobre todo las segundas. De tal suerte, la expresión aludida encierra todo un arsenal de posibilidades concretas que tiene el presidente de la República para aplicar el Derecho Internacional Humanitario en la actual situación crítica que desangra al país (Valencia, 1989).

Evolución que permitió introducir cambios constitucionales, para explicar los principios aceptados por el Derecho de Gentes tanto en la guerra entre naciones, como en las guerras internas.

En efecto, fue así como este derecho tuvo un progreso en Colombia, a través de la práctica constitucional, compuesto después de la Constitución Política de 1991, por tratados y convenios, que han regulado hasta nuestros días, las consideraciones humanitarias como las militares en la conducción de las hostilidades. En esta línea histórica, en la ponencia de 1968 y en debate del artículo 42 del Acto Legislativo 01, nótese como se relacionó el DIH con el Derecho de Gentes:

Dichas reglas a las cuales se ha venido suscribiendo Colombia mediante la ratificación de los tratados internacionales, si bien implican poderes sobre las personas y las cosas, suponen también y, esencialmente, limitación en la conducción de las acciones bélicas, pues se han establecido para ello y en guarda de la dignidad de la persona humana, y con el propósito de eliminar la barbarie en los conflictos armados.

Pueden ser de aplicación tanto en los eventos de conmoción interior, si la gravedad de la situación da lugar a las circunstancias previstas en el Derecho de Gentes y cuando ella alcance perfiles bélicos, como los de guerra exterior, y, de todos modos, confirma la tradición colombiana de respeto al derecho internacional en las penosas circunstancias de los conflictos armados (Congreso de la República, 1968)

Con esta noción, el Acto Legislativo aprobado el 11 de diciembre de 1968, planteó un cambio administrativo que consistió en que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia debían cumplir con los términos dados por la Constitución, so pena de una sanción, así, los términos señalados en el artículo 214 se reducirán a una tercera parte, y su incumplimiento dará lugar a la destitución de los Magistrados responsables, la cual será decretada por el Tribunal Disciplinario.

Con ello, el argumento nacional se acondicionaba a la categorización e interpretación del Derecho de Gentes, pese al dilema de la vigencia de la Ley 5 de 1960. Contexto político y jurídico que permitió delimitar el método de interpretación del Derecho de Gentes en Colombia, es decir, el DIH contemporáneo. Bajo esta tesitura, fue como algunas normas consuetudinarias del DIH y la cláusula Martens contribuyeron a delinear la aplicación e interpretación de este derecho con apoyo de criterios dinámicos, para comprender a qué principios y reglas humanitarias se encontraban sujetas las FF.MM. de Colombia en desarrollo de las hostilidades.

Para el año 1967, en el Congreso de la República se produce otro debate legislativo para reformar el artículo 121 de la Constitución que consistió en la limitación y tiempo de vigencia de los decretos legislativos, en el sentido de que “el Gobierno no puede derogar las leyes por medio de los expresados decretos. Sus facultades se limitan a la suspensión de las que sean incompatibles con el estado de sitio” (Congreso de la República. 1968), además, se contempló el estado de emergencia siempre y cuando sobrevinieran hechos distintos a los contemplados en el artículo 121, “se crea la institución denominada “estado de emergencia económica” con la finalidad de evitar que se recurriera en la declaratoria del estado de sitio, cuando los motivos tenían un claro contenido económico” (Carvajal & Guzmán, 2017. p. 67). De esta manera, La configuración del estado de emergencia, admite definir la aplicación del orden público por aspectos sociales y económicos restringiendo en algún sentido el margen de arbitrariedades.

En esta discusión política, los parlamentarios Carlos Restrepo y Darío Echandía, exponen sus argumentos jurídicos y políticos. Al respecto, Carlos Restrepo menciona:

Las autoridades y en primer término el Gobierno, y en primerísimo término en la situación excepcional del estado de sitio, no pueden hacer una cosa distinta de lo que explícitamente la Constitución le permite al Gobierno.(...) Yo tuve que pasar por la pena y asumir el riesgo intelectual, esta mañana de enfrentarme con todo respeto pero también con todo énfasis al señor Presidente Echandía para rechazar su teoría, que considero inaceptable por antidemocrática y gravemente peligrosa, según la cual en estado de sitio debe el Gobierno quedar investido o hacer uso de las facultades o poderes que considere indispensable para conjurar la crisis del orden público (Congreso de la República, 1967, p. 2435).

Asimismo, el senador Restrepo añadió que el estado de sitio puede llegar a afectar o reducir las garantías. Es así, que contempló que desde el artículo 11 hasta el artículo 206 de la Constitución, se encontraban las garantías relativas como aquellas que se podían suspender (derecho de reunión, tránsito y prensa entre otras), y las garantías absolutas que no podían ser lesionadas o restringidas en ningún momento (derecho a la no esclavitud, derecho a la vida, derecho a la libertad de culto entre otras). En dicho debate, este remitió contra el Derecho de Gentes, en el sentido que no consideraba necesario mantener su vigencia como lineamiento en el ordenamiento jurídico, esto por su ambigüedad.

Como réplica, el representante Darío Echandía le contesta lo siguiente haciendo referencia a lo expresado por el representante Carlos Restrepo:

Entonces vamos a tener que abocar esta y el problema grave: suprimir las facultades del Derecho de Gentes para la guerra, porque esa es una expresión vaga que le da al Gobierno muchos poderes que son indispensables para trancar una guerra. De modo que dejemos esa cosa de que en la guerra rigen los preceptos de poderes en estado de sitio. Lo otro es teórico, repito no hagamos una constitución teórica para que sea rey de burlas. La discusión con el Doctor Restrepo versa sobre esto en concreto. Él dice yo dejo la constancia de que entiendo este inciso como que el Gobierno no puede hacer sino lo que la Constitución expresamente le permite en el estado de guerra. Y yo digo, además lo del Derecho de Gentes. Si usted deja esa constancia, yo dejo esa otra" (Congreso de la República, 1967).

La posición de Echandía se centró en considerar la suspensión de las garantías individuales en el estado de sitio, en ejercicio de las facultades que son propias del estado de guerra, según los principios del Derecho de Gentes; por tanto, era necesario investir de facultades al Gobierno para hacer frente a la guerra o conmoción interior, para así prohibir hacer la guerra en contra de la dignidad humana y el contenido humanitario.

Por la discusión legislativa se puede inferir, que este tema era de gran controversia política en el Congreso de la República, relacionado con las facultades extraordinarias del presidente y los límites constitucionales y políticos para controlar la expedición de dichas facultades. En ese sentido, es posible establecer dos líneas discursivas en este debate específicamente, relacionadas en primer lugar con el argumento jurídico de limitar las facultades extraordinarias a lo que estaba amparado con la Constitución; y en segundo lugar, con la línea discursiva de respetar la Constitución, pero teniendo en cuenta el Derecho de Gentes.

En conclusión, en esta década se puede evidenciar que pese a la incorporación mediante la Ley 5 de 1960 de los Convenios de Ginebra, en el Congreso de la República, y en general en el Estado colombiano, las discusiones políticas giraban en torno a la expedición y reglamentación del estado de sitio. Para ese momento histórico, caracterizado por el Frente Nacional y la violencia socio política, el debate político estaba centrado en resolver los problemas de orden público a través del estado de sitio. Sin embargo, algunos expertos juristas establecen que no había ninguna justificación para que Colombia no aplicara el Derecho Internacional Humanitario.

Para esa época, en Colombia no se hablaba de conflicto armado interno, sino de problemas de orden público que durante el Frente Nacional se presentaron. Ahora bien, los gobiernos presidenciales de turno utilizaron las herramientas constitucionales como el estado de sitio y el Derecho de Gentes, para enfrentar estos problemas de orden público. En ese sentido, la discusión política en el Estado Colombiano giraba en torno a la expedición del estado de sitio. Para esa época, no existía una intención política de incluir en el ordenamiento político el DIH como tal, pese a la suscripción de los Convenios de Ginebra. Al respecto, se evidenció que no era rentable políticamente para las élites políticas y sociales adoptar para ese momento histórico el denominado DIH.

Por otra parte, desde el ámbito legal se puede concluir que los Actos Legislativos que se mencionaron en el texto, y que modificaron el artículo 121 de la constitución de 1886, tuvieron un espíritu progresista de intentar menguar las decisiones arbitrarias y fuera de contexto tomadas por el poder ejecutivo en confidencialidad con los otros poderes, que segregó los principios democráticos promulgados por el Estado Colombiano.

Con respecto al Derecho de Gentes se ratifica la integración normativa como criterio complementario de los preceptos constitucionales, como también, impone la obligación de respetar las prohibiciones para hacer la guerra, al margen y en virtud del sentido humanitario.

En tal sentido, el Derecho de Gentes se vio segregado del desarrollo legislativo y jurisprudencial, en el entendido que no tenía fuerza vinculante en la creación de las normas promulgadas con posterioridad, y no se reflejó su integración en los gobiernos de turno de la época. Este Derecho en el periodo analizado es inconstante, afectando la continuidad respecto a su vigencia en el sistema jurídico, invitando a su vez a la toma de decisiones arbitrarias que luego desembocaría en ausencia de legitimidad en las actuaciones llevadas a cabo por los agentes estatales.

### **3.3. La doctrina de la FAC y sus implicaciones en el respeto del DIH en la década de los años sesenta**

Este entorno político impulsó a la FAC a incorporar implícitamente los principios de humanidad a su doctrina, en respuesta a los problemas de orden público. De ahí, que la doctrina aérea a lo largo de su desarrollo determinara principios, tácticas y procedimientos para aplicar el esfuerzo aéreo en el mantenimiento de la seguridad interior y exterior de la Nación, en cooperación con las Fuerzas de superficie (FAC, 1966). Contexto que permite ayudar a los comandantes o jefes militares a tomar decisiones efectivas en momentos de crisis o conflictos armados, previendo una aproximación común a la humanidad basada en el pensamiento metódico de sus experiencias, lo cual no es un límite que coarte la iniciativa, ni mucho menos el genio del estratega.

Con este examen, tenemos que el documento rector para el empleo del poder aéreo en la década de los sesenta era el Manual de Doctrina Básica Aérea, el cual era de más alto nivel al interior de la Institución. De él, se desprendían los demás documentos doctrinarios para el empleo del poder aéreo en el nivel que correspondiera; operacional<sup>18</sup> y funcional<sup>19</sup>. En ese sentido, la primera versión de este manual data del año 1963, como fuente para establecer a partir de la misión legal, las funciones, misiones y operaciones tipo que la FAC estaba en capacidad de desarrollar y potencializar, permitiendo que el poder aéreo se utilizara de una forma más profesional e idónea, afianzando el conocimiento y las experiencias de otras naciones en su aplicación.

En desarrollo de estas líneas, se dio origen al primer Manual de Doctrina Aérea Básica en 1963 (Manual FAC 3-1), con fundamento en las fuentes de la doctrina:

- 1. La historia y sus experiencias**, donde el análisis sobre los efectos, los resultados y los distintos escenarios en los que ha interactuado el poder aéreo, permanentemente ofrecen variables para su aplicación futura, las cuales deben ser analizadas y evaluadas, para actualizar y mejorar los procesos.
- 2. La institución militar, que, por su naturaleza**, estructura mental, las misiones, las funciones, las capacidades distintivas y el proceso de revisión documental, demanda la formulación constante de doctrina.
- 3. La situación nacional**, de la cual se derivan una serie de aspectos en su entorno cambiante y dinámico, que, ligado al concepto político nacional, determina la orientación y esfuerzo para garantizar la seguridad y la defensa nacional, aspectos que son permanentemente analizados y actualizados para ser aplicados.

---

**18** Doctrina operacional. La doctrina operacional comprende los principios y conceptos adoptados para definir la organización, dirección y empleo de las unidades aéreas para la ejecución de las tareas operacionales principales: guerra aérea estratégica, contra-aire, interdicción, apoyo cercano, reconocimiento aéreo, transporte aéreo, operaciones especiales y búsqueda y salvamento (FAC, 1975, p. 17).

**19** Doctrina funcional. La doctrina funcional contiene las normas para dirigir actividades especializadas en cada área funcional como personal, entrenamiento, comunicaciones, inteligencia, logística, instalaciones, sanidad, culto, justicia y administración. Esta categoría de doctrina normalmente no comprende las tareas operacionales principales, sin embargo, algunas porciones están directamente asociadas con la doctrina operacional (FAC, 1975, p. 18).

**4. La iniciativa y la tecnología**, donde nuevas iniciativas y tecnologías aplicadas en el entorno mundial, junto a sus buenos resultados y prácticas, merecen ser evaluados y adoptados oficialmente; también al ver que son más eficientes, más económicas o que generan sencillez, crean una oportunidad para revisar, documentar e implementar al interior de la institución militar aérea (FAC, 2016, p. 15).

Así entonces, la FAC comenzó a apropiarse lineamientos doctrinales que, junto con los principios y conceptos del empleo del poder aéreo, permitieron adoptar oficialmente un conjunto de conocimientos, saberes, normas, y criterios para la seguridad, defensa y demás intereses de la Nación. De este modo, la primera edición de este Manual se convirtió en una fuente que incorporó una guía vital y pertinente para la conducción de operaciones aéreas como las de contra-aire, apoyo aéreo cercano, interdicción aérea, reconocimiento aéreo, transporte aéreo, ataque aéreo estratégico y operaciones especiales, y así establecer a partir de la misión institucional, las características y tareas que de acuerdo a las capacidades operacionales se podían desarrollar y potencializar de forma más profesional e idónea.

Estudio que además de afianzar el conocimiento y las experiencias de otras naciones en la aplicación del poder aéreo, permitió que la misma se transformara y evolucionara, siendo objeto de diferentes revisiones y actualizaciones que motivaron cambios significativos en el entorno operacional, en el combate y la consecución de nuevas tecnologías y equipos. De esta manera, la Doctrina Aérea se definía como la enunciación autorizada de los principios y conceptos adoptados para dirigir y orientar el empleo de los recursos de la Fuerza, basada en la acumulación de los conocimientos logrados con el estudio y la experiencia militar, así como en los resultados obtenidos por otros países, adaptándolos a nuestras circunstancias y limitaciones, comprendiendo a su vez, los principios y conceptos fundamentales para el empleo de las unidades orgánicas de la Fuerza en apoyo de la política nacional en tiempo de paz o turbación del orden público interno o en conflicto internacional.

Con este avance, posteriormente nace dentro del espectro doctrinal el Manual Sobre Operación de Helicópteros en Misiones de Orden Público (Manual FAC 3-1, Reservado), aprobado mediante Disposición 11 del 23 de julio de 1965. Este Manual estableció los sistemas de procedimientos y coordinación entre las Fuerzas de superficie y aire, facilitando rapidez y efectividad para la conducción de operaciones militares conjuntas (FAC, 1965, p. 5), indicando para esto, la existencia de un Grupo Aerotáctico (GRAT o CAAD) encargado de planear, centralizar, dirigir y coordinar todas las actividades que tuvieran relación con el mantenimiento del orden público, dependiendo directamente del Comando de la FAC (principio de control centralizado).



Doctrina operacional que en apoyo del Manual de Doctrina Aérea Básica, daba paso al diseño de un PMTD<sup>20</sup> en la FAC, incorporando en el GRAT cinco secciones: 1. Planes y operaciones; 2. Coordinación de fuerzas; 3. Inteligencia y seguridad; 4. Comunicaciones y meteorología y 5. Material (logística) para el uso de helicópteros en operaciones preplaneadas o inmediatas (FAC, 1965, p. 6). En consecuencia, para la conducción de operaciones preplaneadas (siendo aquellas que ocurrían en circunstancias en que era posible prever acciones en un área determinada bajo imperativos conocidos de antemano y planeadas con anticipación), era necesario una información necesaria de inteligencia que permitiera planear una operación bajo un imperativo militar (necesidad militar), de acuerdo con la situación táctica<sup>21</sup>. Esta situación es de vital importancia, especialmente a la luz de las exigencias derivadas del principio de distinción del DIH, dado que:

Sin una información oportuna y fidedigna sobre el elemento humano del entorno, el comandante no podrá cumplir su obligación de distinguir entre objetivos militares y combatientes, por una parte, y las personas, bienes, instalaciones y zonas protegidas por el derecho por otra, como tampoco podrá evaluar rigurosamente la proporcionalidad de sus operaciones (CICR, 1975)

De ahí que, los GRAT eran los encargados de asesorar a los comandantes terrestres en el planeamiento de operaciones que implicaban el empleo de helicópteros, en lo referente a capacidades, limitaciones y disponibilidad, siendo necesario para el PMTD un requerimiento, el cual debía tramitar la unidad militar solicitante (División o Brigada), indicando fecha y hora de cumplimiento, dónde debía cumplirse la misión, la clase de misión (evacuación, transporte de tropa o carga, asalto aéreo o distribución de hojas o volantes), las horas de vuelo calculadas y la necesidad del empleo de helicópteros. Requerimientos que se cumplían para la época con helicópteros livianos Sioux H-13, Hiller H-23 Raven o Huskie HH-43B, una vez elaborada la orden de vuelo.

Con esto, de manera obligatoria el piloto de la aeronave en misiones de orden público, debía enterarse previamente de la situación táctica<sup>21</sup> en el teatro de operaciones, especialmente en los siguientes aspectos:

- 1. Enemigo:** Localización, cantidad, vestimenta, armamento, modalidad de operación, posibles vías de escape, etc.
- 2. Propias Tropas:** Misión, dispositivo, uniformes y distintivos.
- 3. Comunicaciones:** Equipos de operación, canales, indicativos de las Unidades, señales si es el caso.
- 4. Terreno:** Características, zonas restringidas, alturas máximas y mínimas y vías de comunicación (Mulinen, 1991).

---

<sup>20</sup> El PMTD, es un proceso que consiste en una secuencia analítica, singular y comprobada, con un enfoque que conduce hacia la resolución de problemas, que sirve al comandante militar y a su Estado o Plana Mayor, como instrumento facilitador para el desarrollo de apreciaciones, planes y ejecución de operaciones militares. El PMTD inicia cuando se recibe una misión y tiene como finalidad producir ordenes operacionales, facilitando al comandante y a su grupo asesor, estudiar una situación en el campo de combate mediante la aplicación del conocimiento profesional y lógico, con detalles de claridad y discernimiento, para tomar una decisión (COGFM, 2015, p. 83)

<sup>21</sup> La situación táctica incluye todas las circunstancias del momento, incluidas las consideraciones humanitarias y militares (De Mulinen, 1991, p. 88).

Tales premisas atendían las disposiciones mínimas del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra y a los principios de humanidad, en este caso, derivadas de la conducción de operaciones aéreas de orden público, relacionadas con la propia acción, la acción del enemigo y la situación táctica, por ejemplo, en el ataque o defensa, en tácticas y medios de combate utilizados (principio de limitación<sup>22</sup> y necesidad militar<sup>23</sup>). Sobre este último principio es importante anotar:

El principio de la necesidad militar, junto con el de la proporcionalidad, con el que tiene varios puntos comunes, es uno de los componentes esenciales del derecho de los conflictos armados. La locución, en su sentido lato, es la toma de medidas necesarias para conseguir las metas de la guerra. Constituye la justificación de todo recurso a la violencia, dentro de los límites establecidos por el principio general de la proporcionalidad. En su sentido estricto, indica una necesidad estipulada en normas de derecho internacional, que induce a actuar, tanto en el marco de las mismas normas como por excepciones a éstas, respetando los límites y condiciones que dichas normas establecen para consentir la excepción. En resumen, la necesidad militar, en su sentido estricto, sólo puede invocarse si en el derecho positivo se admite explícitamente que, por excepción hecha en nombre de esta necesidad, se suspenda una prohibición o una limitación determinada en el recurso a la violencia de guerra. Expresiones tales como "necesidad de las operaciones militares", "exigencias, motivos o razones militares", "razones de guerra", "razones de seguridad", etc. deben entenderse como sinónimos de la locución "necesidad militar". Dado que la necesidad militar se opone generalmente a las exigencias humanitarias, el esfuerzo esencial del derecho humanitario consiste en encontrar un punto de equilibrio entre la primera y las segundas (CICR, 1998).

Con estas consideraciones, además de la misión encomendada, era necesario en el PMTD una serie de elementos, como el conocimiento del enemigo, su entorno, los efectivos y el tiempo, para determinar la decisión del comandante y la operación a ejecutar. Al evaluar estos factores, era fundamental delimitar no sólo su relevancia desde el punto de vista militar, sino también, desde el punto de vista jurídico. En esta medida, la información necesaria de inteligencia en el campo de batalla, permitía hacer distinción entre el blanco (objetivo militar) y la población civil (distinción). La exactitud de dicha información afectaba directamente la planificación y conducción de operaciones de orden público.

Por tanto, además de la misión encomendada, era necesario en el PMTD una serie de elementos, como el conocimiento del enemigo, su entorno, los efectivos y el tiempo, para determinar la decisión del comandante y la operación a ejecutar. Al evaluar estos factores, era fundamental delimitar no sólo su relevancia desde el punto de vista militar, sino también, desde el punto de vista jurídico.

---

**22** No es ilimitado el derecho de las partes en conflicto a elegir los medios y modos de combatir contra la parte adversa. Existen medios lícitos e ilícitos y formas de emplear los permitidos. Según Breton, la diferencia entre los medios y métodos de guerra o de combate es la siguiente: los medios de combate designan las armas, mientras que los métodos corresponden a la utilización que se haga de dichas armas (Breton, 1978, p. 851).

**23** La necesidad militar es un principio que justifica las medidas: a) no prohibidas en el derecho de la guerra; b) indispensables para vencer al enemigo. La necesidad militar no es un principio absoluto que permita infracciones contra el derecho de la guerra (De Mulinen, 1991, p. 88)

De acuerdo con lo anterior, la información necesaria de inteligencia en el campo de batalla (CICR, 2016, pp. 5-18), permitía hacer distinción entre el blanco (objetivo militar<sup>24</sup>) y la población civil (distinción<sup>25</sup>). La exactitud de dicha información afectaba directamente la planificación y conducción de operaciones de orden público.

Con este avance, y en observancia implícita de los principios del DIH en la doctrina aérea, posteriormente en 1966, se aprobó el Manual Sistema de Apoyo Aéreo Táctico (Manual FAC 3-3, Reservado), según la Disposición 008 del 14 de febrero, el cual determinó los principios, tácticas y procedimientos para aplicar el esfuerzo aéreo en el mantenimiento de la seguridad interna y exterior, en cooperación con las Fuerzas de superficie, así como el del principio de control centralizado<sup>26</sup>, para una mayor rapidez en la acción y flexibilidad en el empleo de las Fuerzas. Para cumplir con la misión asignada a la FAC, este Manual determinó, como lo hizo el Manual de Doctrina Aérea Básica y el Manual Sobre Operación de Helicópteros en Misiones de Orden Público, las tareas básicas de combate y varias funciones de apoyo encaminadas a la neutralización de las fuerzas enemigas, incluyendo sus recursos y comunicaciones (necesidad militar y objetivo militar), relacionando las siguientes tareas: a) contra aire<sup>27</sup>; b) interdicción<sup>28</sup>; c) defensa aérea; d) apoyo aéreo inmediato; e) reconocimiento<sup>29</sup>; y f) transporte aéreo<sup>30</sup>.

---

**24** Son objetivos militares: a) las fuerzas armadas; excepto el servicio sanitario, así como el personal religioso y los objetos o lugares de culto; b) los establecimientos, construcciones y posiciones donde estén localizados fuerzas armadas y material de estas (por ejemplo, posiciones, cuarteles, depósitos); c) los otros bienes que por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización contribuyan eficazmente a la acción militar y cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización tenga, en las circunstancias del caso, una concreta ventaja militar (De Mulinen, 1991, pp. 13 - 14).

**25** Distinción de Carácter Desfavorable: las normas relativas a las víctimas de los conflictos armados plantean el principio básico según el cual el orden en que debe asistirse a las víctimas sólo puede estar determinado por la gravedad de sus heridas. Por lo tanto, está prohibido que, en su trato, se hagan distinciones de carácter desfavorable basadas en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión o el credo, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la fortuna, el nacimiento o cualquier otra situación o criterio análogos.

Distinción entre Combatientes y Población Civil: en el derecho internacional positivo se prescribe que, en los conflictos armados internacionales, los combatientes deben distinguirse de la población civil (Verri, 2008, pp. 45 - 46).

**26** Control centralizado: Permite la máxima explotación del carácter móvil y flexible de la Fuerza Aérea. Este control puede conseguirse solamente cuando la organización y estructura de Comando facilite la aplicación del esfuerzo principal aéreo, de acuerdo con la situación y en coordinación con las demás fuerzas. El control centralizado permite dirigir los efectivos aéreos de acuerdo con los cambios de la situación (FAC, 1966, p. 11).

**27** El objetivo de las operaciones contra-aire es la destrucción o neutralización del poderío aéreo enemigo (FAC, 1966, p. 8).

**28** La interdicción esta encaminada a negar el apoyo logístico al enemigo, limitando así su capacidad de combate y el empleo de reservas (FAC, 1966, p. 9).

**29** La inteligencia segura y oportuna sobre el dispositivo y movimientos del enemigo, es vital para el planeamiento y conducción de las operaciones en el área de combate. El reconocimiento aerotáctico es una de las principales fuentes de información, ya que puede observar el dispositivo y movimientos del enemigo mas allá del reconocimiento de las fuerzas de superficie (FAC, 1966, p. 10). Recordemos que gracias a la instrucción recibida y a las experiencias operacionales adquiridas a través de la Doctrina Básica Aérea, se creó en 1964 mediante Decreto No. 798, un Escuadrón de Reconocimiento, al contar con un personal capacitado y una flota de aeronaves RT-33, RB-26 y RC-45. Este Escuadrón estaba conformado por un personal de oficiales y suboficiales, quienes serían los encargados de la toma de imágenes con una cámara panorámica ubicada en la nariz de la aeronave RT-33, con la cual se realizaban tomas aerofotográficas en cumplimiento a requerimientos de Inteligencia Aérea y Seguridad de las Bases Aéreas. Así fue como se trabajó hasta finales del decenio de los 60, operando de la misma manera, hasta finales del decenio de los 70 (FAC, 2020, p. 36).

**30** La situación cambiante de las operaciones requiere frecuentemente el movimiento rápido de personal y abastecimientos, así como la evacuación de los enfermos y los heridos (FAC, 1966, p. 10).

Como caso típico, la tarea de transporte aéreo al permitir conducir evacuaciones aeromédicas; también explícito en la actualidad en la función Multiplicar las Fuerzas - Misión Típica de Operaciones Especiales Aéreas – Operación Recuperación de Personal; o en la función Contribuir a los Fines del Estado – Misión Típica Recuperación de Personal en Apoyo a la Autoridad Civil – Operaciones Evacuación Aeromédica y Traslado Aeromédico del Manual de Doctrina Básica Aérea, Espacial y Ciberespacial de 2020 (FAC, 2020a), son las que comprueban la aplicabilidad del literal 2 del Artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 “los heridos y enfermos serán recogidos y asistidos”. Tarea que permitió salvar un sin número de vidas, en cumplimiento de la inspiración más profunda de humanidad, vital en los conflictos armados. En representación, Nicholas Senn<sup>31</sup> afirma al respecto: “El destino de los heridos está en manos de la persona que coloca el primer vendaje” (Smith, 1999, p 243, traducción propia).

Con esta tarea humanitaria y básica de combate, este manual para el apoyo aéreo inmediato, indicó:

En el área inmediata a la zona de combate de las fuerzas de superficie, pueden desarrollarse situaciones en las cuales suelen usarse con ventaja las capacidades de la Fuerza Aérea. Cuando las armas orgánicas de las fuerzas de superficie no alcanzan con su poder de fuego a destruir o neutralizar un blanco, pueden usarse los aviones para apoyar a estas fuerzas en tales tareas. Este apoyo permite que las fuerzas de superficie maniobren para crear situaciones que favorezcan la aplicación de las armas aéreas, contra las fuerzas de superficie oponentes (FAC, 1966).

Tarea doctrinal que implícitamente determinó el principio de necesidad militar, limitación y proporcionalidad<sup>32</sup>, siendo elementales en este último, los conceptos de ataque<sup>33</sup>, objetivo militar (blanco) y ventaja militar<sup>34</sup>, comprendiendo “situaciones que favorezcan la aplicación de las armas aéreas, contra las fuerzas de superficie oponentes”. Criterio que se aplicaba favorablemente en la maniobra de las unidades de superficie, al realizarse el apoyo aéreo inmediato, indicándose así las conductas de los miembros de la FAC en desarrollo de tareas donde el uso del poder aéreo era necesario. Por lo anterior, era como en cada área de responsabilidad había un comandante de los elementos o componentes aéreos, responsable del apoyo para la selección de blancos, asignación de tareas y designación de fuerza en desarrollo de los principios de organización de la Fuerza Aérea: control centralizado, movilidad, flexibilidad, e integración de esfuerzos.

---

**31** Nicholas Senn [1844-1908] fue un cirujano estadounidense, instructor y fundador de la Asociación de Cirujanos Militares de los EE.UU. Se desempeñó como presidente de la Asociación Médica Estadounidense y como cirujano jefe del Sexto Cuerpo del Ejército en 1898, prestando servicio en Cuba durante la Guerra Hispanoamericana.

**32** El término define el principio destinado a limitar los daños causados por las operaciones militares. La proporcionalidad exige que el efecto de los medios y métodos de guerra utilizados no sea desproporcionado en relación con la ventaja militar buscada. Ya afirmado anteriormente (por ejemplo, en la prohibición de causar males superfluos o sufrimientos innecesarios), este principio ha adquirido cada vez mayor importancia a medida que se han desarrollado las normas humanitarias (Verri, 2008, p. 87).

**33** En el lenguaje militar, se entiende por ataque la acción que una unidad lleva a cabo para que su propia capacidad ofensiva incida sobre una unidad adversaria. En cuanto acto estratégico, el ataque es una fase de la batalla en la que se busca afectar a fondo un objetivo, normalmente defendido por grandes unidades de primera línea. En cuanto acto táctico, es una parte del combate que permite a una unidad terrestre, aérea o naval conquistar o destruir un objetivo militar mediante la coordinación del fuego y el desplazamiento (Verri, 2008, pp. 25-26).

**34** La expresión se utiliza en el derecho de los conflictos armados cuando se da la definición de objetivo militar, y cuando se estipulan las precauciones que deben tomarse en el ataque a fin de preservar tanto como sea posible a la población civil, a las personas civiles y los bienes de carácter civil (Verri, 2008, p. 106).

Frente al tema de la selección de blancos, epicentro del DIH, el Manual Sistema de Apoyo Aéreo Táctico indicaba en su Capítulo V la Selección de Blancos (objetivos militares), siendo la tarea más difícil asociada con el empleo de las fuerzas aéreas en el área de operaciones. Tarea que requiere información detallada, inteligencia precisa y un análisis completo del teatro de operaciones; si falta uno de estos factores, el esfuerzo aéreo puede gestarse sin producir los resultados necesarios. Por lo tanto, era esencial que la selección de blancos y la asignación de los esfuerzos se hiciera en términos de las necesidades del teatro de operaciones y en consistencia con el principio de economía de fuerza<sup>35</sup>. Así, estos eran los factores que tenían aplicación en la selección de blancos en el PMTD:

- 1. Vulnerabilidad:** El blanco debe ser susceptible de destrucción o neutralización dentro de las capacidades de armas y fuerzas disponibles.
- 2. Identificación:** El blanco debe ser identificado desde el aire, en consideración con el tipo de avión empleado, tiempo e iluminación.
- 3. Economía:** La destrucción o neutralización del blanco debe estar de acuerdo con el esfuerzo gastado. Debe incluir una evolución de las pérdidas probables en personal y equipo en relación con los resultados anticipados
- 4. Tiempo:** La selección de blancos es una responsabilidad de todos los niveles del comando en la fuerza aérea del área de operaciones. El comandante aéreo establece las prioridades generales, de acuerdo con la apreciación sobre las acciones que potencialmente garanticen el mayor grado de éxito (FAC, 1966).

Con este marco doctrinal, se ilustra cómo la FAC, desde la década de los sesentas, aplicaba implícitamente desde su concepción doctrinal y estratégica varios de los preceptos y principios del DIH, entre estos, la cláusula Martens, el principio de la necesidad militar, de distinción, de limitación y la proporcionalidad. Principios humanitarios, resultado del llamado Derecho de La Haya y el Derecho de Ginebra.

Toda esta concepción puede ser corroborada por la experiencia de campo de un piloto de helicóptero con más de 30 años de experiencia, quien, en entrevista, acerca de la aplicación del DIH en diversas operaciones ejecutadas en territorio afirma:

Nosotros hablábamos del Derecho Internacional Humanitario cuando en Colombia todavía no existía normativamente hablando. De igual manera sobre los derechos en la guerra, de los DD.HH. en la guerra y de los riesgos jurídicos que nosotros corríamos porque al hacer un ataque aéreo, a ti no te juzgaban bajo normas del Derecho Internacional Humanitario, sino te juzgaban bajo normas de DD.HH. como tal, solo el hecho del tema de la proporcionalidad, ya nos sacaba de contexto, es decir yo no podría asignar, diez, cien, doscientas toneladas de bombas en una operación (...) ahí no habría proporcionalidad. Uno de los riesgos más grandes que nosotros teníamos, al iniciar el apoyo aéreo, era que no había en Colombia realmente una norma que regulara estos aspectos. Sin embargo, nosotros teníamos varias precauciones y aplicábamos el Derecho de Gentes. Ahora bien, digamos que la norma se hace ley (Barón, 2019).

---

<sup>35</sup> El problema está por supuesto en decidir cual es la adecuada distribución de fuerzas para cumplir una tarea militar específica y al mismo tiempo no gastar mas esfuerzo del que se requiere para alcanzar el éxito. Puede pensarse que esta idea es lo contrario de lo que se dijo acerca de la concentración o sea el empleo de una fuerza superior. Sin embargo es complementaria: usted no obedece el principio de concentración o de economía de fuerza si por ejemplo cubre el área del blanco con muchas bombas pero falla el blanco propiamente dicho. Además no es necesario matar a un hombre más de una vez (FAC, 1975, p. 11).

Con estos elementos descritos en forma detallada como una aproximación primaria del cumplimiento implícito de los principios del DIH desde la FAC, es necesario analizar el contexto político que enfrentó la sociedad colombiana en el Frente Nacional y el uso del estado de sitio como herramienta y figura jurídica para enfrentar los diversos problemas de orden público que se experimentaban en el país.



**CAPÍTULO 4 | Década del setenta:  
la desmesura del estado de sitio y el  
conflicto armado**





Este capítulo contiene dos apartados principales. El primero pretende abordar las prácticas y tendencias de los gobiernos nacionales correspondientes a la década de los setenta en la sociedad colombiana. El referente de análisis será el estado de sitio y la compleja aplicación del Derecho de Gentes, bajo el espíritu y los valores de la Constitución Política de 1886, el cual se encontraba enmarcado principalmente en el artículo 121 de la misma. Para el momento histórico, la Carta Fundamental ya habría sufrido tres (3) enmiendas, en donde se delimitaron las facultades otorgadas al poder ejecutivo. El segundo apartado hace énfasis en el impacto que tendría en la doctrina de la FAC la creación de organizaciones guerrilleras, resaltando las modificaciones y adaptaciones en el Manual de Doctrina Aérea Operacional para la guerra irregular y los requerimientos tácticos que se generarían en el Proceso Militar de Toma de Decisiones (PMTD).

#### **4.1. Nuevos grupos guerrilleros, estado de sitio y las complejidades de la aplicación del DIH**

La lucha por la obtención del poder político entre los partidos conservador y liberal propiciaron largos periodos de violencia en el territorio colombiano, encauzando así la naturalización de la misma como medio de lucha, a tal punto que se conformó el Frente Nacional como coalición para dirimir las inestabilidades políticas. Este acuerdo político trajo como consecuencia la marginación de las minorías y un aumento en la brecha respecto a la desigualdad entre las clases sociales.

Bajo el Gobierno de Carlos Lleras Restrepo se realizaron las elecciones presidenciales de 1970. Para ese momento histórico, los candidatos presidenciales eran Misael Pastrana Borrero, candidato por los partidos tradicionales (Conservador y Liberal) por la coalición del Frente Nacional; Gustavo Rojas Pinillas, por la Alianza Nacional Popular (ANAPO), “nuevo partido político fundado por disidentes del liberalismo, conservatismo y por sectores populares y de izquierda, nostálgicos de la dictadura del exgeneral Rojas” (Acuña, 2015, p. 221). También estaban Belisario Betancur Cuartas, conservador del departamento de Antioquia, crítico del Frente Nacional y con una propuesta de gobierno social-cristiano. Y finalmente, Evaristo Sourdis, conservador de la Costa Atlántica, quien mostraba sentido social, su programa de gobierno se enfocó en reivindicar la autonomía de las regiones (Acuña, 2015, p. 221).

En esta elección se presentó una polémica por el conteo de votos que se realizó el 19 de abril del 70.

En la tarde del 19 de abril, las emisoras difunden los primeros resultados que dan ventaja, muy limitada por cierto al General Gustavo Rojas Pinilla. El Gobierno interviene inmediatamente para prohibir la difusión de los datos hasta que la Registraduría pueda comunicar los resultados debidamente controlados (Pecaut, 2006, p. 106).

A la media noche del 19 de abril, se generaron ambivalencias en la presentación de los resultados electorales, lo que causó fuertes confusiones en los medios de comunicación y en los electores, que dieron pie a la emisión de versiones diferentes sobre una misma situación. Estas versiones, al mismo tiempo, se entrecruzaron y crearon polémicas entre el gobierno y los medios, puesto que los electores recibieron comunicaciones que ponían en duda el triunfo de los candidatos o sugerían el fraude en el conteo de los votos. El ministro de Gobierno, Carlos Augusto Noriega, desmintió la información emitida por la radio y cuestionó cualquier tipo de información diferente a la “oficial”; pidió a las emisoras no hacer “telenovela electoral” y desautorizó las cifras que habían transmitido las emisoras, las consideró improvisadas y no oficiales (Acuña, 2015, p. 231)

Para el 21 de abril, por más de 63.000 votos de ventaja, Misael Pastrana Borrero fue el candidato ganador, pese a las polémicas generadas por el conteo de votos. A continuación, se muestra una tabla sobre los resultados obtenidos.

Candidato	Votos Obtenidos
Misael Pastrana Borrero	1.625.025
Gustavo Rojas Pinilla	1.561.468
Belisario Betancur Cuartas	471.350
Evaristo Sourdis Juliao	336.286

Tabla 2. Resultados electorales para presidente de la república en 1970. Fuente: elaboración propia con información de Pecaut (2006, p. 107).

En ese sentido, el 21 de abril de 1970 comienzan manifestaciones en Bogotá y en varias ciudades. Después, el General Gustavo Rojas Pinilla, en un discurso pronunciado no reconoce los resultados y afirma que “el Gobierno oligárquico que explota a Colombia había preparado un fraude gigantesco que acaba de poner en práctica.” (Pecaut, 2006, p. 110) En la noche, producto de una decisión política, el presidente Carlos Lleras Restrepo, en una alocución presidencial:

Fijó el plazo de una hora para que todos los colombianos se guardaran en sus casas; anunció el toque de queda a partir de las ocho de la noche y el estado de sitio en todo el territorio nacional. La medida excepcional se mantuvo durante 24 días, hasta el 15 de mayo siguiente. En su intervención, dio a conocer un comunicado que calificó como subversivo y en el que la ANAPO acusaba de fraude al Gobierno (Villamizar, 2017).

Esta declaración del estado de sitio se realizó mediante el Decreto 1128 de 1970. Al respecto señaló en su discurso que:

Dicho esto, a nadie le extrañará que, ya en posesión de suficientes datos que nos permita saber que hay una gran conmoción nacional y un plan para turbar el orden público, desde el día de ayer pedí al honorable Consejo de Estado que estudiara la situación y me diera su concepto sobre si se reunían las condiciones que la Constitución exige para declarar que hay una turbación del orden público y decretar el estado de sitio. El honorable Consejo de Estado, por unanimidad de votos, dio concepto favorable a la declaratoria del estado de sitio. Sin embargo, a pesar de que el decreto se firmó por todos los ministros desde la noche de ayer, porque conocíamos ya muchas informaciones, yo esperé que mis gestiones políticas, mis intervenciones amistosas, hicieran innecesaria esta medida (Lleras, 1970).

La declaración del estado de sitio estaba enfocada en repeler los intentos de subversión por parte de los manifestantes que estaban en contra de la elección de Misael Pastrana Borrero como candidato ganador en las elecciones presidenciales.

Así mismo, otra medida política optada por el Presidente Carlos Lleras Restrepo fue el Decreto 1134 de 1970 “por el cual se dictaron medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento”, este decretó que: “mientras se encuentre turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional prohibiese la publicación o difusión de noticias, comentarios o propaganda por cualquier medio escrito, radial, de televisión o de altos parlantes en cuanto sean susceptibles de crear alarmas, afectar la tranquilidad pública o dificultar el pleno establecimiento del orden” (Lleras Restrepo, 1970).

Estas decisiones políticas generaron una coyuntura de crisis en el país, por la no aceptación de los resultados electorales por parte del Movimiento de la ANAPO. Después de esta crisis política, el estado de sitio se mantuvo solamente en el departamento del Valle del Cauca hasta cuando fue levantado por el presidente electo.

En 1970 asumió el poder el político Misael Pastrana Borrero, las elecciones en las que fue escogido fueron empañadas por un presunto fraude, que provocó el nacimiento del movimiento guerrillero del M-19 (Acevedo Tarazona & Pinto Malaver, 2015), este sería el preámbulo del cuatrienio del Frente Nacional que más procesos de participación convencional y no convencional tendría. Estos procesos estuvieron liderados en su mayoría por estudiantes y profesores en las grandes urbes de Colombia, por otro lado, en el campo se agudizó el problema de inseguridad y violencia (Fundación para la investigación y la cultura, 1980). Se volvió al estado de sitio (Gómez y Nuñez, 2019, p. 38).

En ese sentido, el 7 de agosto de 1970 se posesionó Misael Pastrana Borrero como presidente de la República de Colombia. Según Villamizar (2017), los periodos con estado de sitio en los gobiernos del Frente Nacional (de cuatro años cada uno, en total dieciséis años) fueron mayores que sin su aplicación: de los 192 de meses de gobierno frente nacionalistas se vivieron 126 bajo estado de sitio – 65.6% del gobierno - (p. 230). El 19 de Julio se mantuvo decretado el estado de sitio hasta el 13 de noviembre de 1970, cuando el presidente Misael Pastrana Borrero lo levantó.

El inicio del Gobierno de Misael Pastrana Borrero fue cuestionado por la carencia de legitimidad electoral, lo que trajo como consecuencia que el contexto histórico para la época fuera crítico para el Gobierno. Según Pecaut (2006), la crisis política de los partidos políticos, las invasiones campesinas, la huelga de maestros y del movimiento universitario crearon un clima social tenso para el Gobierno Nacional, generando que el 26 de febrero de 1971 se decretara el estado de sitio mediante el Decreto 250 de 1971 (pág 70). En efecto, la situación política y social según el Gobierno, estaba caracterizada por una “conmoción generada por la coincidencia de los movimientos universitarios de los últimos días y la evidente intención por parte de algunos grupos de paralizar las actividades sociales, todo lo cual ha afectado gravemente el orden público” (Pastrana, 1971).

El Gobierno tomó varias medidas al amparo del estado de sitio. Por ejemplo, dictó el Decreto 251 de 1971, que estableció el toque de queda, el registro de vehículos, el control a la circulación de personas, la ley seca y la prohibición de portar armas aún con salvoconducto (Cajas, 2014, p. 127).

La coyuntura social y política en el país estaba caracterizada por las protestas estudiantiles y manifestaciones.

La declaratoria de estado de sitio se sintió en amplios sectores de la sociedad colombiana. De ahí que se enarbolara la proclama estudiantil: derrotar con hechos el estado de sitio. Resultado de la inconformidad fue la realización de una multitudinaria huelga estudiantil nacional efectuada el 4 de marzo de 1971. La protesta no se presentó sólo en Cali, ciudades como Medellín, Bogotá y Bucaramanga sintieron las réplicas de las manifestaciones violentas por parte de los estudiantes y personas de otras condiciones sociales que se sumaron a verdaderos enfrentamientos campales (Acevedo y González, 2011, p. 224).

Igualmente, en el Gobierno de Misael Pastrana Borrero (1970-1974), la medida de estado de sitio duró entre el 26 de febrero de 1971 y el 29 de diciembre de 1973, en total 31 meses y 3 días, un poco menos de las tres cuartas partes de su mandato (Villamizar, 2017, p. 231). De tal manera, se evidencia cómo el estado de sitio era una herramienta política utilizada por los gobiernos presidenciales para afrontar el orden público.

Para Gallón (1979) el estado de sitio es una medida que utiliza todo el Estado y no solo el gobierno ya que los demás poderes han manifestado su apoyo y legitimación permanente. Teniendo en cuenta el contexto político del Frente Nacional, el estado de sitio fue utilizado para enfrentar los problemas de orden público y fue en muchas ocasiones legitimada por varias ramas del Poder Público.

La coyuntura política generó el nacimiento del M-19 como un movimiento que se opuso a la elección presidencial de Misael Pastrana Borrero. El M-19 se va a consolidar como un movimiento guerrillero subversivo. “La intensificación y radicalización de la protesta urbana y los problemas de legitimidad de la elección presencial de Misael Pastrana Borrero van a llevar al surgimiento del Movimiento 19 de abril de 1970, como protesta por el manejo gubernamental de las elecciones de 1970, que inicialmente tuvo un tinte urbano (...) Este grupo estaba compuesto por disidentes de las FARC, antiguos militantes del partido Comunista y algunos miembros del grupo político de la Anapo Socialista” (González, 2016, p. 369). En ese sentido, esta situación implicó políticamente el surgimiento de otro grupo guerrillero ante los problemas políticos de legitimidad que tuvo el Gobierno.

Por otro lado, durante este periodo presidencial, el Gobierno decidió realizar varias operaciones contra las guerrillas de primera generación como el ELN. “En 1973, el ejército llevó a cabo la Operación Anorí, en la cual el ELN sufrió un duro golpe militar en donde “se logró casi el aniquilamiento del ELN” (Behar, 1985, p. 135), y en los combates que se sucedieron muere el sacerdote español Domingo Laín, en condiciones similares a las que murió Camilo Torres, mueren también otros militantes de alto reconocimiento militar dentro del ELN, entre ellos Pedrito Solano. Con estos hechos Misael Pastrana dio un parte oficial de desmantelamiento de esta organización insurgente” (Narváez, 2012, p. 32).

Según Carvajal y Guzmán (2017), durante el Gobierno de Misael Pastrana Borrero se utilizó el estado de sitio para reprimir las protestas estudiantiles. “La declaratoria del estado de sitio por parte de Misael Pastrana desde el 26 de febrero de 1971 hasta el 29 de diciembre de 1973, en el que se destaca su uso como medida represiva a todo tipo de protesta o reivindicación popular, lo que sin duda afectó gravemente a las organizaciones estudiantiles (p. 9) En consecuencia, se evidencia que la administración de Pastrana Borrero utilizó el estado de sitio para reprimir varias manifestaciones, afectando así la protesta social en el país.

De los gobiernos del Frente Nacional, el que duró más tiempo la promulgación del estado de sitio fue el de Misael Pastrana Borrero, que según (Uprimny y García , 2005) corresponde al 97,9 del periodo en estado de excepción, como se puede evidenciar en la siguiente Figura.

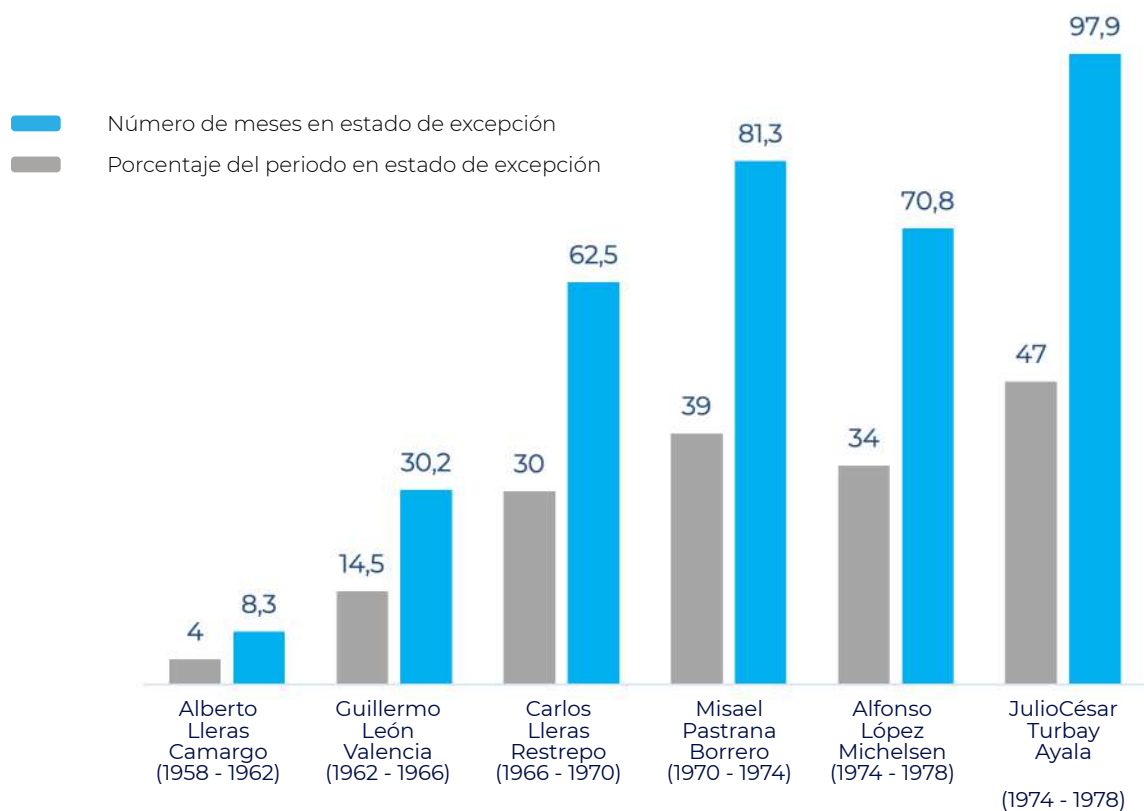


Figura 2. Gobiernos presidenciales y la declaración del estado de sitio (1958-1982). Fuente: elaboración propia con información de Uprimny y García (2005)

Esta gráfica demuestra que durante el Frente Nacional, desde el Gobierno de Alberto Lleras Camargo al Gobierno de Misael Pastrana Borrero el país vivió casi 87,5 meses en estado de sitio. El Gobierno de Misael Pastrana Borrero fue solo superado en reglamentación del estado de sitio en el Gobierno de Julio César Turbay Ayala.

En el periodo de 1965-1978, el país vivió en estado de sitio por lapsos largos. En consecuencia, hubo un proceso paulatino de incremento de las funciones militares en el control del orden público. Se dieron mayores atribuciones para luchar contra las manifestaciones populares y de oposición, consideradas subversivas (Dávila, 1998, p. 103).

Así pues:

En relación con el periodo 1957-1978, es posible afirmar que hubo un aumento significativo de las protestas ciudadanas ante el descontento político que exteriorizaban algunos sectores sociales; en ese sentido la declaratoria de estado de sitio sirvió con frecuencia a los gobernantes para neutralizar estas manifestaciones y, por otra parte, enfrentar la crisis económica que tiene sus orígenes en La Violencia, anterior a este periodo. En el campo se combatía a la insurgencia a través de la confrontación armada y la justicia de excepción, mientras que en la ciudad se restringían los derechos ciudadanos para reprimir las expresiones políticas (García, Carvajal y Guzman, 2017, p. 9).

En línea con lo anterior, y conforme a las situaciones de alteración de orden público interno que enfrentó el Estado colombiano de la época, se diseñaron e implementaron medidas que otorgaron concesiones a los miembros de la Fuerza Pública, particularmente, a los que prestaron servicio en las zonas afectadas por estado de sitio. Estos beneficios se estipularon mediante normatividades legales que reconocieron el tiempo de servicio prestado, el cual se computaría de manera doble para efectos de liquidar las prestaciones sociales y la asignación de retiro, entre ellas, se expidió el Decreto No. Ley 2337 de 1971 y el Decreto Ley No. 612 de 1977 "Por el cual se reorganiza la Carrera de Oficiales y Suboficiales de las FF.MM".

El otorgamiento de las concesiones mencionadas, surgieron como gracia al servicio prestado por los miembros de las FF.MM. que actuaron en aras de garantizar la integridad de la Nación y la soberanía del Estado.

En cuanto a la seguridad y defensa nacional, el Gobierno de Misael Pastrana Borrero mediante el "Decreto 1573 de 1974, estableció y clasificó la documentación militar. A pesar de su poca operancia constituyó, junto con el Estatuto para la Defensa Nacional (Decreto 3398 de 1965), la codificación estratégica más significativa hasta 1990, pues fue la única matriz orientadora para la elaboración de planes de seguridad nacional desde 1958. Este Decreto fue la primera norma en mencionar de manera explícita el concepto de seguridad nacional, que hasta entonces había sido enunciado en escritos militares de orden teórico" (Vargas, 2012, p. 81). En ese sentido, se desarrolló el Manual Provisional para el planteamiento de la seguridad nacional. Pese a su carácter provisional, fue el único manual que hubo en el país para orientar la política militar sobre seguridad nacional hasta 1991 (Leal, 2018, p. 55). Este Manual creó los lineamientos militares para la seguridad nacional enmarcada dentro de la Doctrina de Seguridad Nacional.

En esta época del Frente Nacional, respecto de las FF.MM. “se presenta un proceso de despolitización bipartidista a tiempo con el predominio de la Doctrina de Seguridad Nacional. Esta característica se percibe como el proceso que “permitió a los militares adquirir autonomía relativa, la cual se reflejó en su independencia en el manejo del orden público y la adquisición de prerrogativas institucionales” (Calderón, 1999, p. 95).

Según Leal (2018), durante el Frente Nacional, el caldo de cultivo para la radicalización de la concepción militar del enemigo interno lo brindó el carácter cerrado del régimen del Frente Nacional, que estimuló la identificación como enemigo a todo aquel que no comulgara con las corrientes oficiales de pensamiento (p. 36).

Ahora bien, en el Gobierno de Alfonso López Michelsen, en 1974, se declara nuevamente el estado de sitio ante un declive en la actividad económica del país que para la época avizoraba nuevamente un periodo de recesión.

Con el estado de sitio declarado por López Michelsen, se restablecen los Consejos de Guerra y se le aumenta la competencia sobre ciertos delitos, pues se “autorizan los allanamientos a cualquier hora del día y se imponen sanciones especialmente fuertes contra actos subversivos llevados a cabo por funcionarios públicos.” (García Villegas, 2001: 321-322). Bajo este nuevo periodo de excepcionalidad se crea un decreto en el cual se exonera de todo tipo de responsabilidad penal a los miembros de la fuerza pública que cometan acciones delictivas en pleno desarrollo de acciones militares encaminadas a reprimir los secuestros y extorsiones (Rivera, 2013, p. 44).

Durante su campaña presidencial, Alfonso López Michelsen había prometido no continuar con los estados de sitio. Así lo anunció:

“yo he aspirado, como liberal, a muchas cosas que son de la esencia de la doctrina liberal. Independencia para expresar el pensamiento, libertad para todas las ideas, un Estado de Derecho y no un estado de sitio. Yo no quiero que el orden sea guardado con las bayonetas oficiales en las ciudades, en las universidades, frente a los sindicatos, frente a las aspiraciones ordenadas de la población. Mi máxima es que el orden público repose en la conformidad de los ciudadanos con lo que está haciendo el gobierno. En la satisfacción popular que vigile para que se pueda seguir adelantando la transformación a la que aspiramos (López, 1974, p. 248).

Sin embargo, el Gobierno de Alfonso López Michelsen, el 12 de junio de 1975, luego de varias manifestaciones de estudiantes, decreta por primera vez el estado de sitio en los departamentos de Antioquia, Valle y Atlántico (...) “El desprestigio del Gobierno pone al presidente en una situación de debilidad frente a la población civil y frente a otros órganos del Estado, especialmente las Fuerzas Armadas” (García, 2001, p. 322). Más adelante, durante este gobierno se produce el paro cívico del 14 de septiembre de 1977. Según Restrepo (2016) “es posible notar que, en relación a los actores sociales, para el momento ya existía una situación en los cambios del discurso, pues los sustentos presentados en el Decreto Legislativo sobre los cuales se establecía el estado de sitio, ofrecieron una representación de la lucha social no como una protesta civil, sino, como actos subversivos los cuales debían ser combatidos por el Estado” (p. 16).



Con el Decreto Legislativo 1249 de junio 26 de 1975, se implantó el estado de sitio en todo el territorio nacional. En efecto, en el Decreto se estableció que “han continuado ocurriendo hechos delictivos, principalmente dirigidos contra los particulares, cuyas frecuencia y generalización alteran gravemente la paz pública y perturban, o impiden el ejercicio de las libertades o derechos ciudadanos, reconocidos por la Constitución y por las leyes, esenciales para el funcionamiento y preservación del orden democrático, propio del Estado de derecho” (López-Michelsen, 1975).

En el espectro internacional durante la administración de Alfonso López Michelsen, desde 1974 hasta 1977 se llevaron a cabo cuatro (4) sesiones en Ginebra conforme a “La Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo del DIH aplicable en los Conflictos Armados”. El objetivo de la misma fue ratificar y desarrollar lo correspondiente al DIH y complementar los Convenios de Ginebra de 1949, donde Colombia participó por medio del delegado Héctor Charry Samper, sin embargo, no se suscribió dicho convenio en razón al cumplimiento de las instrucciones otorgadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Defensa de la época.

Al respecto, se establece que no había voluntad política por parte del Gobierno Nacional ni de varios sectores políticos como las FF.MM. para ratificarlos, porque se creía que con esta ratificación se estaba reconociendo el estatus de beligerancia. Al respecto se señala que:

No sólo hay falta de voluntad política para aplicar los convenios de 1949, sino para utilizar las facultades del derecho de Gentes emanadas del artículo 121 de la constitución y para aprobar los protocolos adicionales de 1977. Frente a la expresión consagrada en la figura del estado de sitio, existe una obligación objetiva de limitar la conducción de las hostilidades conforme al derecho humanitario porque el Estado colombiano tiene el deber constitucional de respetar la vida, honra y bienes de sus ciudadanos. En relación con los protocolos, la errónea visión de ver su aprobación como un reconocimiento de beligerancia, tal como se desprende tanto de la posición asumida bajo el gobierno de López Michelsen como en la polémica suscitada entre este y Héctor Charry Samper a finales del año pasado, dejan por fuera una útil herramienta que complementaba la aplicación del artículo 3 común (Barbosa, 2012).

La prevalencia de suscribir e incorporar los protocolos adicionales en el ordenamiento interno era de vital importancia debido a que otorgaría fuerza vinculante a la garantía de los derechos, dando cumplimiento a los mandatos constitucionales y su reafirmación a los principios sentados en la Convención de Ginebra (Ley 5 de 1960). Lo anterior, entendiendo la necesidad que el contexto social requería por la nula voluntad de renuncia a la violencia por parte de los actores; lo cual careció de un tratamiento diferenciado que civilizara el conflicto.

En ese sentido, otra vez, políticamente se configuraban razones en donde los gobiernos demoraron la aplicación del DIH en Colombia para mantener el mecanismo jurídico interno de estado de sitio. En ese momento histórico, entre 1974 y 1977 Colombia participó en las sesiones de la Conferencia que aprobó los Protocolos I y II adicionales a los Convenios de Ginebra, respectivamente relacionados con conflictos de carácter internacional y no internacional.

Precisamente, bajo el gobierno de Alfonso López Michelsen la delegación colombiana, por instrucciones de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa, no suscribió estos instrumentos y presentó propuestas de enmienda sin resultados. Para ese momento, la élite política colombiana no mostraba una intencionalidad política de aplicar estos protocolos para humanizar el conflicto.

El Gobierno colombiano, no ratificó esos tratados por cuanto consideraba que hacerlo, implicaba un reconocimiento de la calidad de beligerante, figura utilizada en el siglo XIX para aplicar el Derecho de Gentes. De nuevo, el debate inacabado se presentaba. La argumentación de las FF.MM. en su momento fue que ratificar ese tratado era darle una categoría especial al enemigo, evento a todas luces inaceptable, toda vez que el artículo 1 del protocolo II de Ginebra plantea unos requisitos. Sobre este punto, el mismo ex presidente Alfonso López Michelsen reconoció su actuar de no ratificar durante su gobierno el Protocolo II de Ginebra relativo a la regulación de "conflictos armados internos", toda vez que fue inducido a error por parte del representante de Colombia en esta negociación Héctor Charry Samper y las FFMM (...) Se demostraba claramente la falta de consistencia teórica de nuestros dirigentes por entender que la aplicación de las normas humanitarias o del Derecho de Gentes no modificaba el estatus jurídico de las partes (Barbosa, 2012, p. 390).

El argumento político utilizado por el gobierno para no aplicar el Protocolo II, estaba enfocado en el reconocimiento de la beligerancia a los grupos subversivos. Dicha concepción política sobre los protocolos se mantuvo dentro de las discusiones políticas en el Estado Colombiano, casi hasta después del Gobierno de Andrés Pastrana Arango. El Dr. Charry mencionó que:

La aplicación de los diferentes términos tales como "fuerzas armadas disidentes", "grupos armados organizados", "dirección de un mando responsable", implica conceder beligerancia a grupos de antisociales levantados en armas contra los gobiernos democráticamente elegidos y la permanente intromisión de observadores de organismos internacionales en los asuntos esencialmente internos de una nación, lo cual es perfectamente inaceptable ya que menoscaba la soberanía nacional y la respetabilidad que incumbe a estos gobiernos de mantener o restablecer por todos los medios legítimos la ley y el orden, de defender la unidad nacional y la integridad territorial (Correa, 2000, p. 44).

En ese sentido, se evidencia cómo para esos años, no existió una intención política por aplicar los protocolos adicionales. En noviembre de 1988, el Presidente Alfonso López Michelsen afirmó en el periódico El Tiempo "que él nunca tuvo conocimiento del memorándum donde se explicaban las razones por las cuales Colombia debía abstenerse de adherirse al Protocolo II. Ante esta afirmación el entonces embajador Héctor Charry Samper aclaró que dicha afirmación no era cierta por que él siempre cumplió con las instrucciones gubernamentales emanadas del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Defensa (Correa, 2000, p. 51).

Para el Gobierno, existían razones en su entonces de no aplicar los protocolos, enfocadas en el posible reconocimiento de la beligerancia de los grupos armados guerrilleros. Para Alfonso López Michelsen, existía una confusión en la aplicación de los protocolos. En efecto, "dice que se confundió en su momento el dar status de beligerancia al ejército irregular con el simple reconocimiento de su existencia, y aún si fuera lo mismo, no hubiera sido más conveniente firmar la adhesión a los protocolos con reservas antes que dejar en la cuerda floja reglas mínimas de juego que civilicen y humanicen el conflicto (Correa, 2000, p. 45).

De esta manera, el discurso político se generó a raíz de varios temores de ciertos sectores políticos y sociales que ejercieron cierta presión en el gobierno nacional de la época. Fue hasta 1994, que Colombia mediante Ley 171 de 1994, ratificó los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra. Por consiguiente, por más de 17 años, Colombia no aplicó los Convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales. Lo anterior, demuestra que durante esos años, el Estado Colombiano y sobre todo sus élites políticas, no aplicaron los convenios ni los protocolos por varios temores políticos, que en su mayoría fueron infundados. En ese sentido, la demora en la aplicación del llamado DIH, fue por razones de conveniencia política, en esa coyuntura política las élites no veían viable políticamente la aplicación del DIH en Colombia, lo que trajo para el país nefastas consecuencias en términos de humanizar el conflicto y la guerra.

En este sentido, el marco normativo nacional vigente de la década de los setenta, carecía de ejecución formal y material del DIH, existiendo adicionalmente una posición inflexible por parte de los sectores del país respecto a la adopción e integración de los Protocolos de Ginebra de 1977 al ordenamiento nacional.

Por otro lado, bajo el gobierno de Alfonso López Michelsen “se declaró el estado de sitio en tres ocasiones: durante la segunda quincena de junio de 1975, solo en algunas regiones; entre el 26 de junio de 1975 y junio de 1976 en todo el territorio nacional, y se volvió a declarar entre el 7 de octubre de 1976 y el 7 de agosto de 1978, día en que terminaba el período presidencial” (García, 2017, p. 20).

Igualmente, en el año de 1977 se produce el Paro Cívico Nacional, bajo el estado de sitio, entre las cuales tenían como reivindicaciones de varios sectores sociales “el alza general de salarios por encima del 50 %, la congelación de los precios de los artículos de primera necesidad y de las tarifas de servicios públicos; el levantamiento del estado de sitio” (García, 2017, p. 21). Este paro fue tratado como un problema de orden público agravado y se le aplicó con todo rigor el artículo 121 de la Constitución sobre estado de sitio (Sánchez, 2013, p. 389).

En ese sentido, el gobierno tuvo que enfrentar varias protestas sociales como el Paro Cívico Nacional, así pues, el tratamiento político que se le otorgó estuvo enfocado en un problema de orden público cuya solución fue la declaración del estado de sitio. Según González (2016) citando a Pecaute (1986), la importancia política del paro residía en que hacía evidente la pérdida de influencia del bipartidismo y en particular del Partido Liberal (p. 370).

Los años setenta fueron agitados y el orden público estuvo comprometido. El auge de los paros cívicos y las luchas sindicales llevaron al gobierno a decretar el estado de sitio (...). Para el Ejército, esto significó asumir funciones judiciales previstas en la constitución, y en las leyes, las cuales, si bien eran funcionales para reprimir, resultaron gravosas en términos políticos e institucionales (Borrero, 2019, p. 153)

En cuanto al contexto del conflicto armado, para la década de los años setenta, se presentó un aumento del cultivo de la marihuana, que generó lo que se conoció como la denominada “bonanza marimbera”.

Durante la bonanza el 80% de los agricultores de la costa atlántica cultivaban marihuana, sus ingresos aumentaron hasta seis veces, lo que significó cambios sociales y económicos en la región, aunque algunos campesinos utilizaron la siembra de marihuana para adquirir financiación e invertirlos en otro tipo de cultivo, otro grupo de campesinos utilizaban las dos formas: sembraban marihuana, maíz y frijol, para darle cobertura a los cultivos de hierba. En el año 1978 la marihuana representaba casi el 39% de las exportaciones nacionales (ANIF, 1979, p. 207), las ganancias eran exuberantes. En el mismo año, la marihuana equivalía al 7,5% del Producto Interno Bruto (PIB) del país, el 3,2% del Producto Interno Agrícola y el 29% del sector comercio (Medina, 2012, p. 150)

Durante la Administración gubernamental de Alfonso López Michelsen, se habilita “la ventanilla siniestra” la cual nacionalizó los capitales de este negocio por medio de la “ventanilla” del Banco de la República. “Un mecanismo que permitió al Banco cambiar dólares por pesos sin tener en cuenta el origen de este dinero. Con esta práctica el Estado institucionalizó el lavado de dólares producto de las exportaciones de marihuana, pero también del contrabando e incluso de la cocaína. Así mismo, una parte de la élite colombiana (instituciones financieras, terratenientes, y constructores) vio con buenos ojos este negocio emergente y ayudó a lavar sus fortunas por medio de la inversión en negocios lícitos” (Verdad Abierta, 2008).

Según Borrero (2019) este fenómeno trastornó el panorama del orden público en Colombia. No solo por la violencia propia de un negocio criminal de alcances económicos globales, sino por el aliento que les dio a otras violencias. Las FARC fueron las primeras en aprovechar la bonanza (p. 154). Sin duda, esta bonanza generó un aumento en las economías ilícitas en Colombia, lo cual también incrementó la violencia en el país.

Ahora bien, el último periodo presidencial durante la década de los 70, fue el gobierno del Presidente Julio César Turbay Ayala (1978-1982), quien decidió expedir el Estatuto de Seguridad. El contexto social y político del país para ese momento estaba caracterizado por el aumento de los problemas de orden público por las guerrillas y el narcotráfico.

Según Parada (2011) “so pretexto de combatir el secuestro y la extorsión, le dejaron un manejo autónomo a las FF.MM. sobre el orden público” (p. 138). Dicho Estatuto buscó, como lo señala José Parada, “poner en cintura la subversión armada que para esos años incrementaba su beligerancia, pero que igual se hizo extensivo a la protesta social que también fue reactivada, como lo dejó claro el primer paro cívico nacional de septiembre de 1977” (Parada, 2011, p. 4).

Así mismo, para esos años, los hechos políticos y de orden público generaron un aumento de la presión social sobre el Gobierno, para atender la problemática de seguridad.

En ese orden de ideas, los acontecimientos políticos generaron una alteración del orden público que se agravó desde inicios del cuatrienio, con el asesinato del ex ministro de gobierno de la administración anterior, Rafael Pardo Buelvas, el 14 de septiembre de 1978. El 31 de diciembre de ese mismo año, se produjo el robo de 5,000 armas de la base militar del Cantón Norte en Bogotá. Desde una residencia al norte de Bogotá, el M-19 construyó un túnel de 80 metros que conectaba con el depósito de armas del arsenal más grande y resguardado del país, ubicado en el Cantón Norte de la ciudad.

La confrontación con este grupo guerrillero estaría presente durante la totalidad del cuatrienio y culminaría con la toma de la Embajada de la República Dominicana, en la cual estuvieron retenidos numerosos diplomáticos, entre quienes se encontraba el Embajador de los EE.UU. Aun cuando el M-19 fue el movimiento que concentró la atención de la opinión pública, las otras guerrillas también fortalecieron su presencia y número entre 1978 y 1982. Las FARC pasaron de 850 a 1,300 hombres, el ELN inició su revitalización en Arauca, pasando de 60 a 100 hombres y el EPL, se duplicó de 100 a 220 miembros (Olarte, 2008, p. 21)

En esa época, bajo la Doctrina de la Seguridad Nacional, “el Gobierno optó por llevar las banderas de la lucha anticomunista, como mecanismo para enfrentar las guerrillas, y así, lograr el apoyo de los EE.UU. en materia estratégica y de seguridad, lo que sin duda internacionalizó el conflicto colombiano y las fórmulas para enfrentarlo” (Borda, 2012, p.43).

En este punto es necesaria la conceptualización de la Doctrina de Seguridad Nacional, como “una teoría militar del Estado que busca la supervivencia de la nación frente a todas las fuerzas adversas, y el triunfo de los objetivos nacionales (Comblin 1978: 67) a partir de la militarización e ideologización de la seguridad” (Jiménez, 2009, p. 5). Empero, “para apreciar la doctrina de seguridad nacional en cualquier país diferente de aquellos donde nació o se aplicó en toda su extensión, es necesario partir del concepto de paradigma o modelo. En este sentido, lo que se exportó de los países de origen y de su aplicación plena fue el paradigma, la concepción doctrinaria como tipo ideal. Por tanto, su aplicación fue fragmentaria, con variaciones según las circunstancias de cada sociedad, pero con la influencia directa y permanente de los mismos factores de gestación” (influencia político militar de Estados Unidos en América Latina) (Leal, 2018, p. 35).

En Colombia, la Doctrina de Seguridad Nacional se presentó durante varios gobiernos desde la presidencia de Guillermo León Valencia, quienes teniendo en cuenta el contexto social, político y de seguridad del país, implementaron esta doctrina y su respectivo paradigma.

El Gobierno de JulioCésar Turbay Ayala no fue exento a esta coyuntura internacional de la Doctrina de Seguridad Nacional, y teniendo en cuenta las particularidades del caso colombiano, en el año 1978 decide expedir el Estatuto de Seguridad.

La instrumentalización del Estatuto fue posible con la declaración del estado de sitio o de excepción por parte del presidente Turbay Ayala en septiembre de 1978, un mes después de que tomara posesión como presidente (Reyes, 2004, p. 58). Con el argumento de que esta figura jurídica le daba al Ejecutivo facultades extraordinarias para decretar políticas y leyes sin contar con la sanción del Legislativo, el gobierno de Turbay Ayala declaró el estado de sitio para hacer frente a las graves situaciones de orden público, que no pudieran ser resueltas por medio de los mecanismos ordinarios y que por esencia sería de corta duración (Archila 2000: 16). El 6 de septiembre de 1978 emitió el Decreto 1923 o Estatuto de Seguridad, y la Corte Suprema de Justicia lo declaró exequibles días después (Jiménez, 2009, p. 9)

Con la implementación del Estatuto de Seguridad, “se aumentaron las penas, se otorgaron nuevas competencias judiciales a las Fuerzas Armadas, todas aquellas con la aquiescencia del Consejo de Estado, se hizo amplio uso del derecho de retención consagrado en el artículo 28 de la Constitución, el cual facultaba a las autoridades durante el estado de sitio para privar de la libertad a quienes fueran sospechosos de atentar contra la paz pública. Se calcula que con base en el Estatuto de Seguridad se detuvieron en Colombia a unas 8.000 personas por razones políticas” (García, 2001, p. 323) Así mismo, como lo señala Dávila (1998) el endurecimiento de la represión y la autonomía con la cual las Fuerzas Armadas manejaron el orden público, bajo la dirección del Ministro de Defensa y con el acuerdo del Presidente Julio César Turbay Ayala, hizo que este período se identificara con la aplicación más notoria de la Doctrina de Seguridad Nacional (p. 109).

En ese sentido, el Decreto 1923 que dio origen al Estatuto de Seguridad fue la única norma de importancia promulgada en materia de defensa y seguridad durante los cuatro años del gobierno de Julio César Turbay Ayala (Olarte, 2008, p. 23). De esta manera, se generó un precedente político y militar, ya que el Gobierno de Julio César Turbay Ayala estableció un lineamiento político y militar para tratar el tema de orden público. Para algunos analistas el Estatuto de Seguridad fue una de las primeras políticas públicas de seguridad. Al respecto,

El Estatuto de Seguridad más que una estrategia fue una política de seguridad, un mecanismo jurídico para tratar la subversión. A las Fuerzas Armadas no se les aumentó su capacidad represiva, sino que se reforzaron los instrumentos jurídicos. Fueron normas aplicadas anteriormente y otras rediseñadas, que no introdujeron una mecánica militar distinta de la que se venía aplicando. Fueron las órdenes del Ministro dentro de su cónclave militar las que hicieron la lucha más represiva y al General Carlos Camacho Leyva el país le alabó su mano de hierro (Olarte, 2008, p. 28).

En esta medida el Estatuto aumentaba las penas para los delitos de secuestro, extorsión, y ataque armado y extendía la categoría de subversión para quienes adelantaran cualquier tipo de propaganda subversiva o incitaran a la revuelta o a la desobediencia (González, 2016). En efecto, el Estatuto de Seguridad supuso un tratamiento militar a los problemas de orden público, generando así mayores poderes a las FF.MM. para controlar el escenario de seguridad.

Por otra parte, el Estatuto de Seguridad generó en la sociedad civil, un rechazo contundente por la aplicación de las medidas por parte de las Fuerzas Militares. En su momento, “el general Fernando Landazábal Reyes, afirmaba que era imposible combatir la subversión sin eliminar las condiciones objetivas y subjetivas que impedían al consenso nacional en los aspectos político, social y económico” (González, 2016, p. 377).

La dinámica de conflicto armado para la época, estaba caracterizada por la expansión gradual de las FARC con nuevos frentes en cinco departamentos en el sur del país (Cauca, Putumayo, Huila, Cauca y Tolima), dos en el centro (Magdalena Medio y Santander) y dos en el Norte (Córdoba y Antioquia, particularmente el Golfo de Urabá). Igualmente, el M-19 continuaba ejerciendo acciones en las ciudades. En 1978, las FARC realizan la sexta conferencia, en la que se elaboraron las tesis preparatorias de la conformación de un ejército revolucionario y prepararon los lineamientos de un plan militar por parte del Secretariado del Estado Mayor Central (González, 2016, p. 378).

El contexto político nacional e internacional creó unas condiciones para la implementación del Estatuto de Seguridad, la Doctrina de Seguridad Nacional y la concepción del enemigo interno, varios gobiernos como el de Turbay Ayala intentaron resolver los problemas de orden público. En efecto, el Estatuto de Seguridad causó un gran costo político y social para el país, por la supresión que constituyó el Estatuto a los derechos civiles.

En conclusión, “el efecto del Estatuto de Seguridad en los tres años de aplicación que ha recibido desde 1978 hasta su derogación, ha significado el más claro retroceso de la democracia en Colombia, con el otorgamiento de poderes judiciales a las Fuerzas Armadas, la politización de éstas y la abolición de las garantías constitucionales del Título III de la Carta fundamental en lo que respecta a la seguridad de las personas y la regularidad del proceso penal (Vásquez, 2019, p. 333).

En ese sentido, durante la década de los años setenta el uso recurrente y sistemático del estado de sitio en la historia política colombiana del siglo XX se ubica en el centro de esta discusión, pues mientras que los defensores de la seguridad y la autoridad justifican su implementación como mecanismo destinado a lograr la centralización y el monopolio del poder en cabeza del Estado, aquellos que superponen los derechos y las garantías como elementos básicos del reconocimiento del Estado para con los ciudadanos, lo critican mostrándolo como un mecanismo ilegítimo y arbitrario cuya implementación deslegitima el poder estatal (Rivera, 2013, p. 46).

Por otra parte, respecto al tema legislativo, surgió la iniciativa de enmendar nuevamente la Constitución de 1886, mediante el Acto Legislativo No. 01 de 1979, considerando entre las reformas, el artículo 121, que versó sobre los siguientes términos:

El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia, el día siguiente a su expedición los decretos legislativos que dicte para que declare, con carácter definitivo, si se han expedido con el lleno de las formalidades previstas en este artículo y si las normas que contienen se ajustan a las facultades del Gobierno durante el estado de sitio. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Sala aprehenderá inmediatamente y de oficio su conocimiento.

Los términos señalados en el artículo 215 se reducirán a una tercera parte, y su incumplimiento dará lugar a la destitución de los Magistrados responsables la cual será decretada por el Consejo Superior de la Judicatura. Contra los decretos así revisados, podrá ejercerse la acción pública de inconstitucionalidad contemplada en el Artículo 214.

Dicha disposición fue de gran aporte en el desarrollo normativo de la ley, en el entendido de que implementó un control a las facultades para la expedición de los estados de sitio, toda vez que aquellos decretos legislativos que declararon el estado de sitio, en uso de las facultades conferidas al gobierno, debían ser remitidas a la Corte Suprema de Justicia “para que declare, con carácter definitivo, si se han expedido con el lleno de las formalidades previstas” (Congreso de Colombia, 1979), distinto a lo contemplado con anterioridad en el Acto Legislativo No. 01 de 1968, toda vez que su remisión a dicho órgano de control se centraba en la verificación de la constitucionalidad del decreto legislativo.

No obstante, el Acto Legislativo No. 01 de 1979, el cual pretendió reformar la Constitución, se declaró inexecutable en su totalidad por la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de la Sala Plena del tres (3) de noviembre de 1981, cuya exposición de motivos tuvo eje en la superioridad jerárquica “superlegalidad” de la Constitución frente al resto de las disposiciones jurídicas del Estado, por lo cual, el proyecto de enmienda de la Constitución debió garantizar los requisitos procedimentales y sustanciales establecidos en la ley, con el fin de preservar la incolumidad, integridad e indemnidad de la Carta Fundamental, permitiendo concluir que existió vicios de procedimientos en la formación del Acto Legislativo acusado, por acumular proyectos de reforma constitucional, prohibido esto para la época.

Finalmente, se evidencia que, durante esta época, Colombia no ratificó los protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra por temores políticos respecto al reconocimiento del estatus de beligerancia, lo cual presenta que no hubo intención ni voluntad política para aplicar los protocolos. En ese sentido, el gobierno perdió una oportunidad política para implementar el DIH en Colombia, aduciendo problemas de conveniencia política por parte de varios sectores sociales y políticos. Así mismo, se generaron reformas constitucionales relacionadas con el control de constitucionalidad de los decretos legislativos del estado de sitio.

## **4.2. La doctrina de la FAC y sus implicaciones en el respeto del DIH en la década de los años setenta**

Debido a esta compleja situación de orden público surgida por la conformación de nuevas organizaciones guerrilleras en esta década, la FAC tuvo que adaptarse a los nuevos desafíos, para los cuales se generó el Manual de Doctrina Aérea Operacional para Guerra Irregular que determinó el formato de requerimiento táctico para el Proceso Militar de Toma de Decisiones (PMTD), desarrollado en la anterior década, el cual establecía que era imperioso describir el lugar del objetivo, la misión y el aspecto topográfico del objetivo, así como el formato de requerimiento de vuelo, la orden de vuelo y el informe de misión cumplida; documentos operacionales necesarios para conformar los fondos documentales producidos operaciones aéreas (archivo operacional<sup>36</sup>).

Con este tenor, se aprobó mediante Disposición 018 del 14 de agosto de 1972, el Manual de Estado Mayor Aéreo (Manual FAC 3, público), donde se explican los fundamentos sobre los cuales reposan los organismos asesores del comandante, los principios doctrinarios que se deben observar y las funciones y responsabilidades de cada uno de sus integrantes (FAC, 1972, p. 4).

---

<sup>36</sup> De acuerdo con la Reglamentación Interna COFAC-04-10-416 del 16 de junio de 2006, la FAC dio a conocer una noción general de lo que es un archivo operacional, indicando que es una la colección de la documentación que soporta y respalda cualquier acción donde las aeronaves de la Fuerza Aérea hayan participado de manera autónoma o conjunta en establecimiento del orden público.

Con este desarrollo, se puede afirmar así, que el archivo operacional en la FAC esta compuesto por aquellos fondos documentales reservados producidos en desarrollo de las operaciones aéreas, siendo este una colección de la documentación que soporta y respalda cualquier acción militar autónoma, conjunta, coordinada o combinada en establecimiento del orden público. Consta de todo material escrito, sonoro, gráfico y audiovisual que se haya requerido para el PMTD (planeación, ejecución y ejecución), incluidas las denuncias, quejas o peticiones por presuntas violaciones al Derecho Internacional de los DD.HH. (DIDH) e infracciones al Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA) relacionadas con operaciones aéreas. Este archivo puede contener tanto documentación clasificada (Ley Estatutaria No. 1621 de 2013 y Decreto Reglamentario No. 857 de 2014) como documentación calificada (Ley 1712 de 2014) la cual se integra bajo un solo vínculo archivístico (literal i) del artículo 5 del Decreto 2609 de 2012), apoyado de los lineamientos de la Ley General de Archivos (Ley 594 de 2000).



En consecuencia, para el oficial de inteligencia (A-2) se establecía, entre otras funciones, proporcionar la información que se requería en las actividades de tiempo de paz y para el planeamiento y conducción de la guerra, ayudando al comandante y a los otros miembros del Estado Mayor Aéreo, dándoles consejos y aviso basados en su conocimiento especializado de información (FAC, 1972, p. 20). Por su parte, se otorgó igualmente al oficial de operaciones (A-3), entre otras, la responsabilidad del planeamiento, establecimiento de reglas, coordinación y vigilancia de las actividades que atañen directamente al desempeño de las funciones de la misión de comando (FAC, 1972, p. 21), indicando por ejemplo, en creación de su apreciación operacional, los siguientes parámetros: a) la misión (examinar el objetivo del enemigo); b) la situación y los cursos de acción, lo que permite determinar las características del área de operaciones, como la geografía militar (topografía, clima y estado del tiempo), transporte, telecomunicaciones, factores políticos, económicos, sociológicos y técnico científicos, así como el poder relativo de combate y las capacidades del enemigo (FAC, 1972, pp. 57-66).

En esta línea, el cuerpo de citado Manual definía las órdenes de combate, entre estas, las órdenes de operaciones, las cuales identificaba con las directrices formales de un comandante a sus jefes subalternos. Estas transmiten sus intenciones y proveen las instrucciones necesarias relacionadas con una operación táctica (FAC, 1972, p. 191). Planeación que permitía analizar las órdenes superiores, tanto en su legalidad como en las tareas expresas e instrucciones del comandante, permitiendo al Estado Mayor Aéreo evaluar las consecuencias y objetivos específicos de la acción militar, y con ello, las posibles repercusiones o impactos humanitarios de la acción.

Frente a esta compleja coyuntura de seguridad, es importante resaltar, que dentro de la Fuerza Aérea Colombiana se actualizó y aprobó con Disposición 027 del 26 de agosto de 1975, el Manual de Doctrina Básica Aérea, indicando en el Capítulo V el Empleo del poder aéreo en la Seguridad Interna, y en este, las operaciones de orden público, enseñando lo siguiente:

La participación de la Fuerza Aérea en operaciones de orden público es particularmente valiosa e indispensable porque incrementa la capacidad de acción de los efectivos del Ejército movilizándolos rápidamente a las zonas afectadas, incrementando su movilidad para adoptar y modificar sus dispositivos y reabastecer las tropas empeñadas, incorporándoles economía de esfuerzo y capacidad de reacción en el área de operaciones. Además les puede reforzar su poder de fuego cuando se presentan blancos apropiados. Finalmente el apoyo aéreo les proporciona un medio insustituible para efectuar operaciones aeromóviles, de transporte, enlace, reconocimiento, rescate y evacuación en el área de operaciones (FAC, 1975, pp. 33-34).

## **CAPÍTULO 5 | Década del ochenta: del Estatuto de Seguridad Nacional a la degradación del narcotráfico**



El presente capítulo describe con detalle la compleja década de los ochenta desde dos secciones complementarias. La primera sección hace un análisis del contexto político, social y de orden público que dio con la creación del Estatuto de Seguridad, el desarrollo y aplicaciones del estado de sitio y el narcotráfico como fenómeno transversal de la realidad colombiana. En la segunda sección, se hace una descripción respecto a las implicaciones que estos aspectos tendrían en la doctrina de la FAC.

## **5.1. Estatuto de Seguridad Nacional y los efectos del narcotráfico**

En el Gobierno de Julio César Turbay Ayala:

Con el Decreto Legislativo 1923 de 1978, conocido como el Estatuto de Seguridad, las instituciones militares ampliaron su autonomía en el manejo de los asuntos de orden público a niveles sin precedentes, en el que fue el ejercicio más completo de asimilación colombiana de la doctrina de seguridad nacional (Leal, 2018, p. 77).

Según Francisco Leal (2018), la aplicación del Estatuto de Seguridad significó una redefinición de la represión ejercida por los organismos armados del Estado. Las acciones bélicas se expandieron a las ciudades, sin que se abandonaran las ejercidas por largo tiempo en el campo.

El Estatuto de seguridad estuvo conformado por 16 artículos que reforzaban la ley penal existente, aumentaban las penas en las acciones relacionados con el orden público, daban atribuciones y facultades judiciales a los inspectores de Policía<sup>37</sup>, alcaldes y comandantes de Policía. Esta herramienta amplió las competencias de las Fuerzas Militares respecto al mantenimiento de la seguridad tanto nacional como interna y debilitó el control de esta política por parte de los civiles (Jiménez, 2009, p. 163).

El contexto político durante la administración de Julio César Turbay Ayala estuvo caracterizado por las diferentes acciones guerrilleras que hicieron grupos como el M-19. Al respecto, “esta administración, al empezar la década de los años ochenta, debió asumir un evento que simboliza su proceder político: la toma de la embajada de la República Dominicana por el movimiento guerrillero M-19, que duró cerca de dos meses y se finiquitó con el pago de un rescate y su refugio en Cuba” (Parada, 2012, p. 137).

También contemplaba dicho Estatuto, aplicación del artículo 121 o “estado de sitio” de la Constitución de 1886, medida que mantuvo durante casi todo su periodo de gobierno y que se suponía se justificaba para situaciones de excepción política, aunque casi todos los gobiernos del Frente Nacional lo utilizaron por largos periodos con cierta asiduidad (Parada, 2012, p. 139). De esta manera, el Gobierno de Turbay Ayala también como sus predecesores utilizó esta herramienta jurídica para controlar la situación de orden público, articulado también con el Estatuto de Seguridad

---

<sup>37</sup> Decreto No. 1923 de 1978 “Por el cual se dictan normas para la protección de la vida, honra y bienes de las personas y se garantiza la seguridad de los asociados” del periodo de Julio César Turbay Ayala.

El impacto del Estatuto de Seguridad, “durante el gobierno de Turbay Ayala, el estado de sitio permitió la configuración del Estatuto como política de estado necesaria para lograr el equilibrio en términos de orden, seguridad y paz, para ello el gobierno fortaleció el engranaje policivo y militar, a través del ordenamiento legal y una nueva tipificación de delitos, delegó en estos últimos amplios espacios de movilidad y la realización de acciones judiciales difuminando las fronteras entre lo civil y lo militar, para combatir no solo al comunismo sino a las bases sociales en donde podría penetrar su ideología, impactando los DD.HH. y los principios constitucionales (Moreno, 2011, p. 11).

Algunos autores manifiestan que el Estatuto de Seguridad fue la aplicación de la doctrina de seguridad nacional.

La implantación del Estatuto de Seguridad se apoyó sobre la ideología de la seguridad nacional creada por la política de EE.UU durante la Guerra Fría. Sin embargo, la aplicación en el continente latinoamericano fue distinta. Francisco Leal manifiesta que la concepción suramericana de la seguridad nacional se diferencia por la distinción de un enemigo interno, el cual estaba representado por el comunismo internacional (MAJBUB, 2015, p. 46).

De esta manera, el Estatuto de seguridad respondió a la dinámica política, al proceso de consolidación del estado de sitio que se venía desarrollando desde la década de los años sesenta y fue impulsada bajo la doctrina de seguridad nacional.

Por otro lado, como mecanismo político fue utilizado el Estatuto de Seguridad, al respecto se señala que:

Es en el mandato de Julio César Turbay Ayala cuando la excepción adquiere un uso permanente como principal mecanismo de gobernabilidad, especialmente con la creación del llamado estatuto de seguridad. La constante producción de decretos que deslegitimaban la protesta dio lugar a un escenario que tenía la intención de rechazarla e igualmente condenar la violencia guerrillera (Parra, 2013, p. 23).

El inicio de la década de 1980 en Colombia, bajo la presidencia de Julio César Turbay Ayala (1978-1982), estuvo permeada bajo las lógicas coyunturales producto de la Guerra Fría. Por ello, sucesos como: La Revolución Sandinista, los reclamos sobre el archipiélago de San Andrés por parte de Nicaragua, las relaciones de Cuba con el M-19, el aislamiento diplomático de Colombia y la orientación ideológica - anticomunista y proestadounidense - del presidente de turno, significaron la consolidación de políticas de cooperación con el gobierno estadounidense de Ronald Reagan (Bagley & Tokatlian, 2011, p. 84). De este modo, el mandato de Julio César Turbay Ayala se debe analizar desde las dinámicas políticas e ideológicas de la Guerra Fría y de la doctrina *Réspice Polum* (“mirar hacia la estrella del Norte”) que orientó las relaciones de Colombia con América Latina (Trejos, 2012, p. 161).

La materialización de la Guerra Fría en Suramérica se evidenció en la Doctrina de Seguridad Nacional implementada en la región por influencia de EE.UU. Esta propugnaba que la seguridad del Estado era a su vez la seguridad de la sociedad y una de sus innovaciones fue sustituir el enemigo externo por el enemigo interno (Leal, 2003, pp. 74-75). De este modo, en Colombia, el reflejo de la doctrina ya mencionada se evidencia en el Estatuto de Seguridad Nacional decretado por Turbay Ayala. Mediante este se atribuyó mayor autonomía a las FF.MM. en el conflicto que se desarrollaba con los grupos guerrilleros (FARC, M-19, entre otros), quienes representaban el enemigo interno que debía ser contrarrestado en la lucha contra el comunismo. Así, la afirmación de Pardo y Tokatlian (en Borda, 2012) sobre la concepción de Turbay Ayala sobre la raíz del mal es coherente con la internacionalización que este le dio al origen del conflicto armado y al mecanismo para combatirlo (p. 43).

El panorama de la Guerra Fría y la llegada a la presidencia en EE.UU. de Ronald Reagan coincidió con la ideología del discurso promovido por Julio César Turbay Ayala durante su gobierno. De este modo, el Estatuto de Seguridad que abanderó desde la llegada a la presidencia respondió a su ideología anticomunista, la cual se vio apoyada y consolidada con el vínculo que forjó con su homólogo estadounidense. La transición del enemigo externo al enemigo interno y la legitimidad con la que justificó el Estatuto de Seguridad respondió a las dinámicas ideológicas, políticas y militares del escenario mundial; librando un conflicto con las guerrillas -internamente- y aislándose de sus vecinos en América Latina al exponer sus posturas ante los eventos que tenían lugar en el hemisferio.

Así mismo, la postura que mantuvo Colombia con sus países vecinos respondía a los intereses del gobierno de turno. Este legitimaba el Estatuto de Seguridad por el conflicto con las guerrillas. El hecho de haber reconocido como legítimo el estatus de beligerancia de los sandinistas en Nicaragua respondía al cumplimiento de los requisitos de estos para responder a la tenencia de derechos y obligaciones. Sin embargo, el rechazo a la declaración franco-mexicana respondió al temor de un efecto domino respecto a la situación interna del país, donde las guerrillas aumentaban su accionar. Es preciso, entonces, observar cómo la política exterior de Turbay Ayala fue cada vez más orientada a Estados Unidos y más alejada de sus países vecinos, es decir, notablemente *Réspice Polum* y muy alejada de *Réspice Similia*.

Durante el gobierno de Julio César Turbay Ayala, la situación política del país era crítica por la inseguridad y el aumento de los enfrentamientos de los grupos guerrilleros.

En esos años los grupos armados eran de perfil múltiple, por lo diversos en su origen ideológico y en su accionar estratégico y cuyas prácticas militares tipo guerrilla ortodoxa comienzan a degradarse, pues su acción, al decir de diversos críticos, resultaba poco apropiada para movimientos de este tipo. En los dos últimos años del gobierno Turbay Ayala, la ofensiva guerrillera se hizo fuerte por parte del M-19, que extendió su acción a los departamentos del Chocó, Caquetá, Cauca y Nariño. Las FARC, que era de todos modos el grupo más organizado, operaban en el sur del país y en ese momento en el Magdalena Medio; para el gobierno Turbay Ayala lo peor era la coordinación de estas dos guerrillas (Parada, 2012, p. 6)

Al mismo tiempo, para esta época empieza a surgir el narcotráfico.

Para 1978 comienza en Colombia el auge del cultivo de coca en varias zonas del país, en un principio siguiendo los flujos de migración de la colonización de la frontera agrícola en zonas ambientales frágiles y con precaria presencia del Estado, tal como se hizo evidente en Putumayo (Ramírez, 2001, p. 72).

Desde entonces la coca experimentó un crecimiento vertiginoso y una propagación a territorios no tradicionales. De 2.500 hectáreas en 1981 se pasó a 180.000 en 1990, con reportes para 195 municipios de los 1.102 que en total está dividido política y administrativamente el país (González y Ávila, 2017, p. 23).

En 1981, como respuesta a las acciones de la guerrilla, aparecerá el MAS (muerte a secuestradores) en zonas de dominio ganadero y agroindustrial. Este proceso paramilitar se fortalecería con el respaldo de los dineros del narcotráfico y el concurso de los grupos ganaderos (López, 1999, p. 249).

Por otra parte, las FARC durante esta época continuaron expandiéndose gradualmente, más que todo en zonas que tradicionalmente habían estado bajo el control del ELN: a fines de 1979 contaban ya con nueve frentes: cinco en el sur del país (Caquetá, Putumayo, Huila, Cauca y Tolima), dos en el centro (Magdalena Medio y Santander) y uno en el norte en la zona del Urabá Antioqueño (González, 2016) Finalizando el gobierno de Turbay Ayala, las FARC, realizan la Séptima Conferencia en 1982.

La VII Conferencia le dio al movimiento una clara concepción operacional y estratégica como ejército revolucionario, lo que marcó un reajuste de todos sus mecanismos de dirección y mando". Este cambio operacional se sustentó en el llamado Plan Cisne 3, que combinando inteligencia, planificación, asedio, asalto y copamiento había permitido capturar a 22 militares y recuperar todo su armamento en unos combates desarrollados durante 1980 en la región de Guayabero (Meta). Esta novedosa experiencia será llamada en adelante la Nueva Forma de Operar (NFO) (Pizarro, 2006)

Teniendo en cuenta esta conferencia es que la guerrilla se expande territorialmente, debido a que se produce un desdoblamiento de frentes, con el propósito de copar todos los departamentos del país (Pizarro, 2004, p. 85). La conferencia le permite a las FARC generar una estrategia de crecimiento y copamiento territorial. Por esta razón, como objetivo estratégico se traza como centro de despliegue la Cordillera Oriental (Santos, 2014).

Según Beltrán y Medina Gallego (2009)

La Conferencia le da al movimiento una proyección nacional, un renovado accionar militar y una política de crecimiento definida y sostenida en el tiempo. Desde allí las FARC se perfilan como una guerrilla más ofensiva y empezaría a plantearse el problema de la toma del poder (p. 71).

Finalizando el Gobierno de Julio César Turbay Ayala, se decide conformar una comisión de paz como mecanismo alternativo para solucionar los problemas del orden público. Para tal fin se expide la Ley 37 de 1981 "Por la cual se declara una amnistía condicional", la cual tuvo diferentes críticas por parte de los gremios del país y los medios de comunicación, debido a que el beneficio amparaba únicamente a quienes fueron responsables y al mismo tiempo estuvieran en libertad.

Lo anterior, permite indicar que aquellos procesados, condenados o detenidos no gozaban del beneficio de amnistía, al contrario de los responsables que no habían sido procesados, condenados o detenidos; esto no solo afectaba la seguridad jurídica de la ley, sino que aumentaría el riesgo de que la población no se adhiriera a las garantías contempladas. No obstante, en el desarrollo de los debates tal inconveniente fue subsanado extendiendo el beneficio a los colombianos que se encontraron privados de la libertad, procesados o condenados por los delitos de rebelión, sedición o asonada; teniendo efectos jurídicos por los siguientes (4) meses posteriores a la publicación.

La mencionada ley no tuvo efectividad alguna, siendo un intento fallido de amnistía debido a la obstrucción y restricción al acceso de las garantías contempladas en la ley; por tanto, acentuó que los grupos subversivos continuaran con la actividad bélica, obligando a las Fuerzas Armadas a continuar con su función frente a los actos de rebelión. Pese a los esfuerzos gubernamentales, dicha Comisión que fue presidida por Lleras no tuvo mucho éxito.

La dinámica política del conflicto cambió durante el gobierno de Belisario Betancur Cuartas (1982 - 1986), quien les otorgó un tratamiento diferente a las guerrillas dado los diálogos llevados a cabo en La Uribe, Meta, con las FARC, el M-19 y la llamada Autodefensa Obrera (ADO). El 7 de agosto de 1982 en su discurso de posesión como Presidente de la República de Colombia, manifestó que el fin último del marco normativo propuesto era propiciar las condiciones para la transición de la guerra a la paz pública, señalando como intención:

Levanto una blanca bandera de paz para ofrecerla a todos mis compatriotas. Tiendo mi mano a los alzados en armas para que se incorporen al ejercicio pleno de sus derechos, en el amplio marco de la decisión que tomen las Cámaras. Les declaro la paz a mis conciudadanos sin distinción alguna: a esa tarea prioritaria me consagro porque necesitamos esa paz colombiana para cuidarla como se cuida un árbol que convocará sus gajos abiertos a toda la familia nacional [...] (Betancourt, 1982).

En este sentido, el Presidente expidió el Decreto No. 2711 de 1982, en el cual se constituyó la Comisión de Paz Asesora del Gobierno Nacional, que tenía como principal función “prestar su asistencia y presentar sus alternativas de acción al Presidente de la República, dentro de su responsabilidad de fortalecer la paz pública y social, en las diferentes zonas que integran el territorio de la Republica”. Esta política de diálogo inició un proceso de paz gradual por el cual se suscribieron los siguientes acuerdos:

El Acuerdo Humanitario y de Cese al fuego de La Uribe FARC en marzo de 1984, el Acuerdo Humanitario y de Cese al fuego, M-19 & EPL en agosto de 1984, el Acuerdo Humanitario y de Cese al fuego Auto Defensa Obrera en agosto de 1984, el Acuerdo Humanitario y de Cese al fuego sectores del ELN en diciembre de 1985, abril y julio de 1986 (Acuerdo de Paz, 2019).

Fue durante este tiempo, que el narcotráfico y los carteles de la droga irrumpieron en el conflicto armado, haciéndolo más violento. Para López (1999):

Con Betancur se produjo un cambio frente al problema guerrillero y el manejo del orden público. Se optó por una propuesta que combinó el diálogo directo con los alzados en armas y el impulso a reformas que dieran cuenta del problema social. La primera se concretó con el proyecto de apertura política y la amnistía a los alzados en armas (p 249).



Sin embargo, ante la progresiva amenaza que para la estructura institucional y política representaba la comisión de delitos y contravenciones, y de cara a un sistema administrado bajo el instrumento jurídico (estado de sitio), el gobierno nacional en cabeza del mandatario Belisario Betancur Cuartas, radicó tres (3) proyectos de ley en relación a la concesión de amnistía de características generales e incondicionales, en aras de propender por la recuperación del orden público y garantizar el normal funcionamiento de la democracia.

Los proyectos de ley consideraban el tratamiento especial de justicia, particularmente el otorgamiento de amnistía, lo cual finalmente de los tres (3) proyectos radicados se expidió solamente la Ley 35 de 1982: “Por la cual se decreta una amnistía y se dictan normas tendientes al restablecimiento y preservación de la paz”, la cual otorgó una gracia a las conductas punitivas constitutivas de delitos políticos e infracciones vinculadas con estos; adicionalmente, implicó una estrategia política que buscaba extinguir las perturbaciones de índole social, logrando a su vez obtener un alcance no solo jurídico sino también político (Mongui, 2017).

Con la decisión política de iniciar un proceso de paz, se otorgó un reconocimiento oficial del carácter político de las guerrillas. Este proyecto benefició al M-19 (Leal, 2018). Respecto a las relaciones cívico militares entre el nuevo gobierno y las FF.MM., éstas se vieron complicadas por el cambio de postura política presidencial respecto al manejo del orden público y la política gubernamental de la paz.

Este proceso de paz fue criticado por las FF.MM. de ese entonces, quienes en encabeza del General Fernando Landazábal Reyes, se opuso al proceso. Al respecto, el General realizó varias críticas al proceso lo que generó un enfrentamiento con el Presidente Betancur:

Los cuestionamientos del ministro de Defensa habían alentado posiciones similares de los altos mandos (el mismo Landazábal había expresado en una entrevista televisada “el país va tener que acostumbrarse a oír a sus generales”) lo que dio lugar a una polémica sobre la prohibición de deliberar que establece la Constitución respecto a los militares. A raíz de un editorial en la Revista de las Fuerzas Armadas y de un informe del ministro al Consejo Superior de la Defensa Nacional, el Presidente recordó en un largo discurso, el carácter no deliberante de los militares y su necesaria subordinación al poder civil, lo que produjo la renuncia del Ministro (Leal, 2018, p. 80).

Por otro lado, el Gobierno decidió implementar el Plan Nacional Rehabilitación (PNR) como parte de la estrategia de paz de su gobierno, como una forma de hacerle frente a las causas objetivas de la violencia y establecer relaciones armónicas entre el Estado y la sociedad. Tenía como objetivo aumentar la inversión social del Estado y su presencia en zonas rurales, para así disminuir el apoyo a la guerrilla. Como objetivo principal, el PNR a través de la acción estatal quería generar inversión social en las zonas más afectadas por la violencia.

El PNR fue una de las primeras políticas públicas realizadas por el Gobierno Central, para solucionar las causas objetivas de la violencia y el conflicto.

El PNR planteó estrategias con el fin de mejorar y ampliar la presencia de las agencias del Estado en sus regiones, así como para desarrollar nuevas formas de relación entre el Estado y la comunidad con el fin de acercarse al ciudadano común no solo para prestarle servicios sino también para permitir su intervención en las decisiones que lo afectan (Tirado, 1990).

Vale la pena señalar que, durante el Gobierno de Virgilio Barco Vargas, dicho programa fue también implementado.

Durante el período 1983-1986 el PNR contó con una asignación de 68.000 millones de pesos (US \$202 millones) sin incluir 4.000 (US \$10 millones) de reservas de la vigencia anterior y para 1988 fueron presupuestados 84.565 millones de pesos (US \$221 millones) provenientes de distintas fuentes (Universidad Nacional, s.f).

En ese sentido, el Presidente Belisario Betancur Cuartas intentó mediante una política de negociación y políticas públicas como el PNR solucionar los problemas sociales y económicos, que generaban violencia en el país. Sin embargo, el proceso de paz, presentó varias dificultades que significaron un contrapeso a la reapertura de las negociaciones en el proceso de paz de Belisario Betancur Cuartas:

I. La falta de claridad y de incapacidad del gobierno para insertar a los militares en una lógica pública y de convocarlos en torno al problema de la paz; II. El respaldo otorgado por los gremios a las fuerzas armadas y el apoyo de una franja de los ganaderos a medidas de fuerza en los territorios que se encuentran bajo su dominio y III. A esto se sumaría la reticencia de los militares a una solución política negociada. Como consecuencia de esto se da un aumento en la escalada del conflicto (López, 1999)

No obstante, el proceso de paz fracasó según Borda, por la falta de apoyo de diferentes sectores sociales y políticos, como la clase política colombiana y la insuficiente voluntad política del grupo armado ilegal FARC (Borda, 2012, p. 47). Al respecto:

Hubo abierta resistencia desde sectores del poder económico y político a aceptar las reformas propuestas en los mismos acuerdos y, además, la fuerza pública no acató la orden presidencial de cese al fuego, por lo que se produjeron, en consecuencia, sucesivos ataques militares oficiales contra las guerrillas en tregua, asociados a crecientes violaciones a los DD.HH.. En estas circunstancias se dieron, entonces, las rupturas progresivas de estos pactos de tregua y el retorno a las hostilidades entre 1985 y 1987 (Villaraga, 2016, p. 120).

En el plano institucional en esta década, la FAC actualizó años después el Manual sobre Operación de Helicópteros en Misiones de Orden Público de 1965, siendo aprobado mediante Disposición 001 del 28 de enero de 1985, el cual indicaba en sus generalidades la ya existencia del CAATA, ubicado en Melgar (Tolima), de los GRAT y las AGAT. Doctrina operacional que perfeccionaba el PMTD en el FAC, enseñando que el piloto en zonas de orden público debía enterarse previamente de la situación de la zona, especialmente en los aspectos del enemigo, propias tropas, comunicaciones y el terreno, como inicialmente lo introdujo el primer Manual sobre Operación de Helicópteros en Misiones de Orden Público.

Este manual autorizó formalmente la intención del Manual de Doctrina Aérea para Guerra Irregular, indicando los documentos operacionales necesarios en el PMTD, enseñando la Forma FAC 3-352 T “Requerimiento Aerotáctico”, la Forma FAC 3-351 T “Orden de Vuelo”, la Forma FAC 3-350 T “Informe de Misión Cumplida” y la Forma FAC 3-353 T “Requerimiento de Apoyo” para el desarrollo de operaciones de orden público con helicópteros. Así entonces, fue como la Institución logró avanzar y consolidar su doctrina básica y operacional, logrando con el empleo del poder aéreo, una acción efectiva contra la insurgencia en el marco de la normativa de Conflictos Armados No Internacionales, creando conocimientos y saberes adecuados para combatir y reducir la violencia del país. Esto desplegó una política Institucional que permitió apoyar las campañas de salud, educación y desarrollo del sector rural como medios efectivos para disminuir las tensiones, reducir el descontento y propiciar la tranquilidad pública, lo que a su vez, accedió a reducir las demandas de intervención del estamento militar para reprimir los brotes de protesta popular (FAC, 1975, p.33)

Asimismo, en el plano político, durante este mismo año, la Unión Patriótica se empieza a consolidar como un partido político, producto de un acuerdo de paz. A medida que nacen movimientos sindicalistas o algún movimiento político con tenencia izquierdista, se empiezan a generar hechos de violencia contra estas organizaciones. De esta manera, se evidencia como la dinámica política estaba caracterizada por no permitir que otros movimientos políticos participaran en política. Así pues, los grupos de autodefensas ilegales, realizaron ataques contra estos movimientos.

La acción de esos grupos de autodefensa y paramilitarismo (sic) con la red de intereses y alianzas, no sólo contra los grupos insurgentes - que al fin y al cabo estaban armados y en potencial de defenderse-, sino contra todo tipo de dirigente o activista político, sindical, social, comunitario o funcionario público que tuviere militancia o cercanía con organizaciones y movimientos de izquierda o progresista que luego se extendió a militantes de los partidos tradicionales que hicieran alianzas electorales con la Unión Patriótica u otras fuerzas de izquierda (Ballesteros y Maldonado, 2003, p. 10).

Además, en esta época se inicia el asesinato de líderes de partidos de izquierda constituidos legalmente, como la Unión Patriótica (Borda, 2012, p. 47). También, durante este periodo presidencial, se produjo el homicidio de Rodrigo Lara, Ministro de Justicia. Este hecho generó mucha presión hacia el gobierno, ya que estaba demostrando la capacidad armada de los grupos narcotraficantes en generar terror en la sociedad, atacando a los líderes políticos que se oponían enérgicamente al poder económico y político de los carteles del narcotráfico.

El Gobierno se apoyó en el estado de sitio parcial decretado por una acción guerrillera del M-19, para extender esa medida de excepción a todo el territorio nacional y ampliar la jurisdicción de la justicia penal militar a los delitos del narcotráfico (Leal, 2018, p. 81).

De esta manera, el gobierno nacional se vio cuestionado por la falta de capacidad institucional, para contener los problemas de seguridad generados por el narcotráfico. Estos hechos influenciaron el proceso de paz adelantado por el presidente Belisario Betancur Cuartas. Sin embargo, el aporte del Gobierno de Betancur “fue haber sentado las bases para las negociaciones futuras. No sólo cambió la percepción sobre el problema guerrillero, sino que dejó en claro la urgencia de combinar el diálogo con las reformas” (López, 1999, p. 250).

Por otra parte, la dinámica del conflicto implicó para este periodo, el aumento de las acciones por parte de los grupos armados ilegales.

Las guerrillas han redefinido por lo alto sus ambiciones. El M-19 impulsaba en ese momento grandes operaciones militares. En 1982 las FARC adoptaron un plan para apoderarse del poder en ocho años. El ELN extendía sus dominios y comenzaba a incrementar los sabotajes contra las instalaciones petroleras. El EPL reforzó su influencia sobre el estratégico polo de Urabá, centro de producción de banano y punto de pasaje hacia Panamá y los dos océanos (Pecaút, 2001, p. 141).

Según Pecaút (2001):

El gobierno no era consciente del impacto de la economía de la droga sobre el conflicto armado y, desde 1985, las hostilidades progresivamente se reiniciaron. Estas hostilidades estarán notablemente marcadas en noviembre de 1985 por el episodio trágico de la ocupación del Palacio de Justicia por el M-19 (p. 141).

El ataque contra el Palacio de Justicia fue quizá el golpe más duro que generó el M-19 contra el Estado Colombiano, por la implicación política y jurídica del golpe, ya que se quería demostrar el poder que tenía el grupo guerrillero al tomar la sede de la Rama Judicial. Este tipo de acciones evidenciaron cómo el conflicto interno logró proseguir, debido a que no prosperaron los Acuerdos de Cese al fuego y las concesiones jurídicas ofrecidas (amnistía), permitiendo así la permanencia de actos bélicos, el aumento de actos terroristas, el desconocimiento a las reglas del Derecho de Gentes, y finalmente, la ausencia de amparo de las garantías a la población civil.

Con relación al desconocimiento de las reglas del DIH, es preciso indicar que se ocasionó por la precaria concepción y ejecución de los límites del derecho a hacer la guerra, aunada a las acciones incisivas de los grupos armados organizados por lograr la apropiación y permanencia en un territorio específico.

Prueba de las infracciones a las reglas del Derecho de Gentes, son las actividades indiscriminadas contra los bienes y la población civil, como fueron las tomas de iglesias, bombas, secuestros y atentados calificados como actos terroristas, dentro de las cuales se encuentran como precedentes la toma de la instalación diplomática de la Embajada de la República Dominicana en 1980.

Otro acto que afectó de manera directa la garantía y el respeto a los derechos de las personas que se encuentran por fuera de combate fue el 6 y 7 de noviembre de 1985 con la toma del Palacio de Justicia; ésta, constituyó una flagrante violación a las obligaciones ratificadas por el Estado colombiano en la Ley 5 de 1960: "Por la cual se aprueban el acta final y los convenios suscritos por la conferencia diplomática de Ginebra del 12 de agosto de 1949". Durante esta toma, se dio un ingreso a las instalaciones, justificado por acciones de carácter militar realizado por parte del grupo subversivo M-19 y posteriormente por el Ejército Nacional, el cual afectó a personas y objetos protegidos por el Derecho de Gentes, como fue la toma de rehenes, desapariciones y homicidios. Respecto a este hecho, y sin desestimar las afectaciones que se generaron después de la Toma, el Presidente Belisario Betancourt Cuartas afirmó:

Esa inmensa responsabilidad la asumió el Presidente de la República que, para bien o para mal suyo, estuvo tomando personalmente decisiones, dando las órdenes respectivas, teniendo el control absoluto de la situación, de manera que lo que se hizo para encontrar una salida fue por cuenta suya y no por obra de otros factores que él puede y debe controlar. En desarrollo de este concepto, repito que insistí hasta el último momento en que los guerrilleros cesaran su acción bajo la promesa de que sus vidas serían respetadas y de que se les haría un juicio con todas las garantías que ofrece nuestro estado de derecho (Betancourt, 1985).

Por otra parte, es preciso indicar que el Procurador General de la Nación, Carlos Jiménez Gómez, se pronunció a raíz de este episodio histórico acerca del Derecho de Gentes, de la siguiente forma:

El Derecho de Gentes tiene principal y originariamente carácter consuetudinario, no escrito, y se basa en los valores jurídicos y sentimientos humanitarios de los pueblos civilizados y en la práctica que ellos han ido generando a lo largo de la historia. Todos estos comparten el deber de respeto a la vida e integridad personal de los presos de guerra y de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña, tanto como de los rehenes, enemigos en poder propio, lo que, a mayor abundamiento, debe aplicarse a la consideración por los rehenes propios en poder del enemigo y, en general, a los derechos de la población no combatiente en el curso de conflictos armados. Y ocurre que el artículo 121 de la Constitución Política establece que, en estado de sitio, [...], el gobierno tiene, además de las facultades legales, las del Derecho de Gentes, “que rigen para la guerra entre Naciones”, y, por tanto, también las correspondientes obligaciones (Jiménez. 1986).

Cabe precisar que, para la época, el Presidente de la República se encontraba embestido por las facultades legales que le confería el Derecho de Gentes, toda vez que el territorio nacional colombiano se encontraba bajo la vigencia del Decreto No. 1038 de 1984, “Por el cual se declara turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio de la República”. Este contexto evidencia la ineficaz aplicabilidad de las potestades conferidas mediante el artículo 121 de la Constitución Política de 1886; específicamente, en lo que versa sobre las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes.

Pese a esta situación, es importante mencionar que el concepto y alcance del Derecho de Gentes fue ratificado mediante la corporación de la Corte Suprema de Justicia en diferentes pronunciamientos de la siguiente manera:

El Derecho de Gentes está hoy en día conformado por las reglas y principios contenidos en los tratados y convenios internacionales que hayan venido regulando las operaciones de la guerra para humanizarla, y que contemplan disposiciones sobre el trato que debe darse a las personas y a las cosas que se hallen vinculadas a la guerra según su mayor participación o la gravedad del conflicto. Dichas reglas a las cuales se ha venido suscribiendo Colombia mediante la ratificación de los tratados internacionales, si bien implican poderes sobre las personas y las cosas, suponen también y, esencialmente, limitaciones en la conducción de las acciones bélicas, pues se han establecido para ello y en guarda de la dignidad de la persona humana, y con el propósito de eliminar la barbarie en los conflictos armados (Corte Suprema de Justicia, 1986)

En cuanto al contexto internacional, con la llegada de Belisario Betancur Cuartas a la presidencia (1982-1986) prevalecieron dos etapas: en un principio un tono bastante autónomo y conciliador respecto a diversos temas como Cuba, Nicaragua, el conflicto centroamericano y las guerrillas en Colombia, en comparación con su predecesor Julio César Turbay Ayala, quién tuvo durante su presidencia un lineamiento bastante marcado hacia la política exterior de EE.UU. bajo conceptos como la doctrina de seguridad norteamericana y las facultades especiales que generó el Estatuto de Seguridad que él expidió. Sin embargo, tras algunas coyunturas que ocurrieron en el país, como el asesinato de Rodrigo Lara Bonilla en 1984 y la toma del Palacio de Justicia por parte del M19 en 1985, cambió su posición respecto a diversos temas y sus respectivos tratamientos.

En el principio del gobierno, tal como lo prometió durante su campaña, trajo consigo un cambio en la política exterior colombiana; pues supuso un cambio de paradigma respecto a lo que se venía tratando en el gobierno de Turbay Ayala, haciendo un llamado a una mayor autonomía respecto a las posiciones estadounidenses que determinaban la política exterior colombiana. Un gran paso que se dio para explicar esta intención fue la del ingreso, como miembro, de Colombia en 1982 al Movimiento de los Países No Alineados (NOAL) que buscaba mantener una posición neutral durante la Guerra Fría sin alinearse a ninguna de las dos superpotencias (Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas), (Borda, 2012, p. 45).

Belisario Betancur Cuartas hizo hincapié en la necesidad de solucionar el conflicto centroamericano. En las visitas bilaterales que ocurrieron durante su presidencia con el presidente de EE.UU., Ronald Reagan, como la que tuvo lugar el 4 de abril de 1985, Belisario Betancur Cuartas mencionó en reiteradas ocasiones la necesidad de buscar una salida pronta, autónoma y pacífica de este conflicto. Fue también un periodo en el cual se impulsó el Acuerdo de Cartagena (de objetivos económicos regionales) y principalmente el Grupo de Contadora. Este último tuvo gran significado en las relaciones exteriores, pues fue un mecanismo multilateral conformado por Colombia, México, Panamá y Venezuela con el fin de promover la paz en las regiones centroamericanas de El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras, presionando a Estados Unidos a no intervenir militarmente en estas zonas, permitiendo que solucionaran estos conflictos sin injerencias internacionales sino a través de la prestación de buenos oficios y la mediación.

Estos esfuerzos que fueron bien acogidos por la comunidad internacional, sembraron los cimientos para el Acuerdo de Esquipulas en el cual se acordaron diversos aspectos como: reconciliación, cese de hostilidades, democratización y fin del patrocinio a FF.MM. irregulares (Corte Interamericana de DD.HH., 1989).

Así mismo, Colombia prestó buenos oficios en El Salvador entre el presidente José Napoleón Duarte, militares y guerrilleros. Esto evidencia la convicción de Belisario Betancur Cuartas de creer en el diálogo antes que en la guerra para solucionar los conflictos, lo cual dista de la política de gobierno de Turbay Ayala. Las relaciones internacionales de Colombia durante la administración de Betancur evidenciaron una nueva concepción sobre la resolución de conflictos, y en casos como el Grupo de Contadora un aprendizaje sobre la búsqueda de la paz por medios distintos a los militares.

Por otra parte, el gobierno de Belisario Betancur Cuartas quiso evitar involucrar al conflicto colombiano como parte de la Guerra Fría. Su concepción sobre este respondía a procesos internos que se podían solucionar a través de negociaciones (Borda, 2012, p. 45). Más allá de las convicciones detrás de esta afirmación, se podría interpretar como una estrategia para evitar que las guerrillas fortalecieran sus relaciones internacionales con actores como Cuba y Nicaragua.

Un hecho que marcó de manera significativa el cambio que hubo en la agenda internacional de Belisario Betancur Cuartas fue el asesinato del ministro de justicia, Rodrigo Lara Bonilla; organizado por el Cartel de Medellín. En términos internacionales, el embajador norteamericano Lewis Tambs relacionó este evento con la alianza entre los grupos guerrilleros y la financiación de los narcotraficantes, por lo que acuñó el concepto de “narcoguerrilla” y así, presionó al gobierno colombiano respecto a la necesidad de mayor firmeza en el combate contra el narcotráfico, a través de mecanismos como la extradición (Bagley y Tokatlian, 2011, pp. 129-132).

Pese a que tras la gestión del presidente Julio César Turbay Ayala y el embajador colombiano en EE.UU. de ese entonces, Virgilio Barco Vargas, se lograra llegar a la autorización de la extradición a través de la Ley 27 de 1980; Belisario Betancur Cuartas decidió no aplicar la extradición por convicciones políticas, sin embargo, la coyuntura del país con el fortalecimiento de los carteles, el asesinato de Rodrigo Lara Bonilla y la presión de Estados Unidos para utilizar este mecanismo como acción fundamental en la lucha contra el narcotráfico, hicieron que Belisario Betancur Cuartas cambiara las consideraciones que tenía respecto al proceso de extradición. Finalmente, tras la toma del Palacio de Justicia y la polémica nacional que se generó por posibles vínculos del M-19 con los principales narcotraficantes para la destrucción de sus expedientes en la toma, el presidente Belisario Betancur Cuartas hizo uso de la extradición por primera vez en la historia colombiana.

De esta manera, puede evidenciarse que el gobierno de Betancur tuvo dos orientaciones predominantes, *Réspice Similia* (Mirar a los semejantes) y *Réspice Polum*, las cuales respondieron a factores externos e internos motivados por su ideología y carácter. Su esfuerzo por la resolución de los conflictos en Centroamérica y en Colombia estaba motivado por la relación de estos en su causa. Los procesos de paz que apoyó, las posiciones en los mecanismos multilaterales y la orientación de su política exterior tuvieron gran ímpetu los primeros años de su mandato, no obstante, estos esfuerzos se vieron disminuidos por las situaciones internas con el narcotráfico y el conflicto con los grupos guerrilleros.

En cuanto a las reformas políticas adelantadas por el Gobierno de Betancur, “este planteó la descentralización como solución a los problemas del país y a las malas prácticas políticas. Estableció entonces la elección popular de alcaldes, eliminó la facultad de nombrar alcaldes desde el ejecutivo, y pretendía debilitar las estructuras partidistas regionales cuyos dirigentes participaban, con los gobernadores, en la designación de los alcaldes” (Ocampo, 2014, p. 190). En ese sentido, uno de los objetivos de la descentralización buscó cambiar las dinámicas políticas a nivel regional y nacional, para fortalecer los procesos participativos políticos y la eficiencia del Estado.

En cuanto a la aplicación del DIH:

Luego de un total hermetismo por parte del gobierno colombiano sobre el tema de los Protocolos, fue hasta que en 1985 (ocho años después de la expedición de éstos), se presentaron dos proyectos de ley para aprobar los Protocolos. Estos proyectos fueron: el Proyecto de Ley 24 de 1985 y el Proyecto de ley 19 de 1986. Ambos presentados por el canciller Augusto Ramírez Ocampo, proyectos que tuvieron informe favorable en primer debate, pero ninguno de los dos proyectos logró la aprobación en el Congreso (Correa, 2000, p. 52).

Ambos proyectos de ley contaron con ponentes como el Senador Guillermo Vélez Urreta y el Senador Diego Uribe Vargas, quienes presentaron ponencia favorable, pero no fueron aprobados por el Congreso (Valencia, s.f), quizá por falta de voluntad política. Por otra parte, Valencia Villa afirma que: “ambas exposiciones de motivos son idénticas, hacen un resumen del contenido de cada uno de los Protocolos y señalan que es conveniente y necesario para nuestro país. Sin embargo, no se sabe nada más de tales proyectos de ley” (Valencia A. , 1991, p. 68).

De esta manera, se mantenía la tendencia política en el Congreso de no aprobar los Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra. Quizá esa decisión obedeció al contexto de la dinámica del conflicto armado interno, que para ese momento histórico estaba caracterizado por el auge de los enfrentamientos entre los grupos armados ilegales y el surgimiento del narcotráfico como factor dinamizador.

Ahora bien, en la presidencia de Virgilio Barco Vargas (1986-1990), bajo la estrategia de “mano tendida y pulso firme”, el gobierno buscó generar políticas para la solución del conflicto armado interno.

Con la primera estrategia, el gobierno le bajó el perfil a las negociaciones con el movimiento guerrillero y centró su acción a contrarrestar las causas objetivas de la violencia. Para ello se impulsó el programa DRI (Desarrollo Rural Integrado) y se creó la Consejería de Reconciliación, Normalización y Rehabilitación (López, 1999).

En ese orden de ideas, Virgilio Barco Vargas mantuvo el PNR, que buscaba mediante la implementación de la política pública para atacar las causas sociales que habían generado violencia en el país, buscando aumentar la gobernabilidad del Estado en las regiones.

Del PNR se desprendía el propósito de extender la presencia del Estado a aquellas regiones de las cuales había estado ausente en razón de su desarrollo histórico y económico; pero más aún, como de una forma neutral lo planteó el Presidente Barco, se trataba de "reconciliar a las comunidades con el Estado, expresión que reconocía los conflictos generados, con una amplia responsabilidad del propio Estado (Universidad Nacional, s.f, p. 105).

Por otra parte, “los recursos del PNR se duplicaron con relación a los utilizados en el Gobierno anterior, mientras que en 1983 y 1986 las apropiaciones llegaron a los 68.000 millones, entre 1987 y 1988 fueron de 107 mil millones” (Torres del Río, 2019, p. 298). Lo anterior, demuestra la intención política del Gobierno por impulsar los recursos para la ejecución del PNR. Como lo señala Torres, en el año 1989, la cobertura geográfica había aumentado llegando a 311 municipios, sin embargo el aumento de la cobertura a diferentes municipios que no habían sido golpeados por la violencia, disminuyó el impacto de los factores asociados con ella en los territorios más marginados (Torres del Río, 2019, p. 298).



El PNR buscó mediante una política centralizada, despolitizada y tecnocrática de la política de paz, generar inversión en obras de infraestructura, buscando romper el aislamiento geográfico y la marginación de las regiones afectadas por el conflicto armado (González, 2016). Así mismo, otro objetivo que tenía el PNR fue generar proyectos sociales para arrebatar la base social a la guerrilla, y así generar mayor confianza en el Estado.

La situación del país en el contexto de la presidencia de Virgilio Barco Vargas, estuvo caracterizado por el aumento del poder político y económico del narcotráfico, “sus redes de corrupción en el Estado les facilitaban sus movimientos” (Torres del Río, 2019). Para esa época, el narcotráfico había permeado varias esferas del poder, y esto se vio reflejado en el aumento de los actos terroristas contra líderes políticos que luchaban en contra del narcotráfico. “Los asesinatos y secuestros evidenciaban la importancia creciente de la influencia de los sectores vinculados al narcotráfico, que desde los años ochenta, venía penetrando la política, la economía y la cultura” (González, 2016, p. 397).

Por otro lado, en este gobierno, varios factores confluyeron para generar una situación de orden público complicada. Por una parte, el aumento del poder del narcotráfico significó para el Estado Colombiano una demostración de la incapacidad institucional para contrarrestar esta amenaza. Por otra, la violencia guerrillera y el surgimiento de grupos de autodefensa ilegal, generaron una coyuntura de seguridad difícil. Además, producto del Acuerdo de paz en La Uribe, el gobierno de turno heredó una crisis política, que se vio afectada también por el aumento de los asesinatos de los líderes de la Unión Patriótica. “El asesinato sistemático de militantes de la UP, generó a las FARC a privilegiar el ámbito militar de su accionar en detrimento de su dimensión política” (González, 2016, p. 394). Esta decisión por parte de las FARC, iba acompañada de las relaciones económicas que empezaron a realizar con los campesinos para cultivar coca.

Las relaciones entre el narcotráfico y las FARC habían ido transformándose. Inicialmente las FARC se habían opuesto a que los campesinos colonizadores del Caquetá aceptaran la propuesta del Cartel de Medellín de promover los cultivos de Coca. Sin embargo, fueron modificando sus posturas, no solo porque los cultivos cocaleros les proporcionaban nuevos recursos sino también por el pedido expreso del campesinado local, que argumentaba su necesidad de complementar sus escasos ingresos provenientes de la agricultura tradicional.(...) Así, esta evidente capacidad de negociación del campesinado frente a las FARC hizo que este grupo terminara por permitir el cultivo de la coca y la venta de la base de coca, a cambio de un gravamen del 10 % por kilo a base (González, 2016).

Por otra parte, según Torres del Río (2019, p. 294), en los años ochenta, el crecimiento paramilitar, alimentado con los dineros del narcotráfico, operó reactivamente contra las políticas de paz, de descentralización política y de elección popular de alcaldes, que en su conjunto brindaban oportunidades a la guerrilla o sus alianzas y a la izquierda radical para alcanzar el poder local y regional. La política de descentralización generó unos efectos negativos en cuanto a la repartición del poder local, ya que los grupos armados ilegales buscaron cooptar la política.

Las condiciones institucionales dieron paso a la aparición de escenarios de corrupción en los que grupos armados ilegales, y otros grupos de interés privado, aprovecharon las fallas administrativas y técnicas en algunos municipios y departamentos, para apropiarse de los recursos públicos (Garay, 2010, p. 122).

Como resultado ...

[Esta] cooptación terminó por debilitar al Estado, particularmente a las entidades territoriales, alterando procesos administrativos, fiscales, formulación de decretos, leyes y políticas públicas. Particularmente, lo que pretendían era influenciar la toma de decisiones de la administración pública para favorecer interés particulares de las organizaciones criminales (Grupo de Investigación "Análisis en Contexto", 2018).

Ahora bien, en el año 1988, la dinámica política con la primera elección popular de alcaldes, tuvo 2.738 asesinatos, y entre enero y junio de 1989 se produjeron 1.216 (84,9% del total de muertes); las cifras sobre secuestro mostraron 227 casos en 1987 y en adelante aumentaron (Torres del Río, 2019, p. 293). En el período que va de enero de 1988 a agosto de 1989, se produjeron 106 masacres, la más impactante fue la masacre de la Rochela.

Durante este periodo de tiempo, la clase política fue atacada con los asesinatos de Jaime Pardo Leal, Jose Antequera, y el secuestro de Andrés Pastrana Arango, Álvaro Gómez Hurtado, entre otros. También, se presentaron los atentados terroristas como la bomba de 100 kilos de dinamita contra el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), y quizá el golpe más duro contra la democracia, el asesinato del candidato presidencial Luis Carlos Galán Sarmiento. A raíz de esta situación se promulga el Estatuto para la Defensa de la Democracia.

En él se tipificaron el delito de terrorismo y los delitos conexos; también se reglamentó la Ley 30 de 1986, Estatuto Nacional de Estupefacientes, mediante el decreto 3788 del 31 de Diciembre de 1986, el Decreto 813 de 1989 creó una comisión asesora y coordinadora de planes para combatir a los grupos paramilitares y fue adicionado el Estatuto Antiterrorista (Torres del Río, 2019, p. 295).

Como se adujo anteriormente, y teniendo en cuenta la difícil situación de orden público, el Presidente Virgilio Barco Vargas decidió en uso de las facultades extraordinarias conferidas por la Constitución,

Expedir diversas normatividades de estado de sitio, entre las que se destaca el denominado "Estatuto para la Defensa de la Democracia" (decretos 180 y 474 de 1988 básicamente), que suspendió en buena parte las disposiciones ordinarias, al punto de que puede hablarse de un verdadero código penal de orden público, regulatorio de diversas conductas calificadas como "terroristas", y de una legislación adjetiva que estipula la llamada "Jurisdicción de Orden Público", acorde con unas formas procesales." (Velásquez, s.f) Este Estatuto para la Defensa de la Democracia busca enfrentar el problema del orden público, y se creó una jefatura militar en Urabá adicionando presupuesto militar para la compra de armamentos. Estas medidas recibieron el respaldo de los gremios, la iglesia y algunos dirigentes de los medios de comunicación. Los ganaderos solicitaron aumentar nuevos impuestos para la guerra (López, 1999, p. 251).

Con motivo del asesinato de Luis Carlos Galán Sarmiento, fueron expedidos siete decretos amparados bajo el estado de sitio, entre ellos el 1860 que autorizaba la extradición por delitos de narcotráfico y conexos mediante un procedimiento administrativo.

Esta compleja situación de orden público provocó que el Presidente Virgilio Barco Vargas en 1988 radicara el Proyecto de Acto Legislativo No. 11 de 1988 “por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia”, el cual pretendía realizar cambios estructurales que subsanaran la falta de legitimidad estatal.

Por su parte, en relación específicamente al artículo 121 de la Constitución, contempló el Derecho de Gentes como aquella facultad especial conferida al Gobierno en situaciones de guerra exterior o conmoción interior. Esta reforma se radicó bajo el entendido que era indispensable establecer un tratamiento jurídico acorde al contexto social, político y jurídico. De este modo, en principio se planteó grados de perturbación al orden público de la siguiente manera: (i) Estado de alarma, (ii) Estado de conmoción interior, como fenómeno de carácter interno, y finalmente, de carácter externo denominada (iii) estado de sitio. En relación a las facultades presidenciales conferidas en los mencionados estados de alteración de orden público, se sustituyó el término de Derechos de Gentes por DIH, a causa de la aprobación y reconocimiento del Gobierno Nacional en 1977 del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional que entró en vigencia más adelante en 1996 en Colombia a causa de su ratificación por parte del Congreso de la República.

Conforme a las disposiciones que rezan en los anales del congreso del 29 de julio de 1988 en relación a la norma, se indicó:

**Artículo 97.** El artículo 121 de la Constitución Política quedará así:

En caso de perturbación del orden público, el presidente de la República podrá;

1. Declarar el estado de alarma.
2. Declarar el estado de conmoción interior si a juicio del Gobierno la alteración del orden público fuere grave.
3. Declarar el estado de sitio en caso de guerra exterior.
4. [...] La de estado de conmoción interior y la de estado de sitio facultan el presidente para suspender el ejercicio de esos derechos, y para aplicar las facultades que el Derecho Internacional Humanitario reconoce para todos los Estados (Congreso de la República, 1988).

El proyecto inicialmente estuvo conformado por ciento ochenta (180) artículos de los cuales, luego de transcurrir el tránsito legislativo, terminó en un documento de ochenta y nueve (89) artículos; tal reducción fue la consecuencia de las múltiples inconveniencias contempladas en el texto inicial; particularmente se indicó en la ponencia del primer debate sobre el artículo 121, lo siguiente:

Los cuales no se "hundieron" por la ruptura del Acuerdo de Nariño, sino por falta de consenso, de claridad, [...] lamentablemente el 121, por falta de claridad sobre cuál es la naturaleza y los problemas de ejercicio del Estado de excepción, por falta de una concepción convergente sobre los componentes del orden público y las causas de su perturbación en la sociedad colombiana, así como del tratamiento policivo-militar, político-social, económico y hasta cultural que debe dárseles a tales situaciones de anormalidad (Congreso de la República, 1989).

La enmienda tramitada en el poder legislativo finalizó sin prosperar por la incompetencia jurídica y la ambigüedad política, prueba de ello, se arguye en la investigación realizada sobre el debate constitucional de la reforma de 1988 por el académico Alejandro Valencia Villa, *el cual señaló*:

Se establece la posibilidad jurídica, inédita hasta hoy, de limitar los DD.HH. bajo estado de alarma y de suspenderlos bajo estado de conmoción. Y se incurre en el despropósito de hablar de facultades gubernamentales derivadas del DIH, cuando nadie ignora que la llamada legalidad de Ginebra no contiene atribuciones o poderes sino más bien limitaciones y obligaciones para los gobiernos involucrados en conflictos armados no internacionales o enfrentados a disturbios y tensiones interiores (Valencia Villa, 1989).

Por otra parte, sobre el tema de la extradición:

El presidente Barco retomó este instrumento para combatir los carteles de la droga, pero hasta diciembre de 1986, cuando la Corte Suprema tumbó el tratado por vicios de forma. El recrudecimiento del narcoterrorismo llevó al Gobierno a buscar alternativas para la reanudación de la extradición. El 18 de agosto de 1989, horas después de la muerte de Luis Carlos Galán, Barco inició el procedimiento de la extradición por vía administrativa de los hermanos Ochoa, Rodríguez y Pablo Escobar (Tiempo, 1997).

Durante su gobierno se intensificó en la lucha entre el gobierno y los carteles del narcotráfico. A nivel interno hubo varias operaciones contra los carteles llegando a bajas, como la de Gonzalo Rodríguez Gacha, y del lado de los carteles del narcotráfico diferentes ataques terroristas. Esta situación llevó a que el gobierno de Virgilio Barco buscara ayuda internacional en el principal aliado en la lucha contra el narcotráfico: EE.UU. Así fue como tras la propuesta de rendición de los extraditables, a cambio de beneficios jurídicos como la no extradición, el gobierno decidió no aceptar y continuar con este proceso, garantizando así apoyo estadounidense para la ofensiva contra los carteles.

La extradición durante la década del ochenta siguió siendo uno de los temas más importantes debido al poder que estaban acumulando los cárteles del narcotráfico en Colombia. El tratado de extradición generó diferentes problemas legales, ya que en varias ocasiones fue declarado inexecutable. No obstante, a través de la declaración de un decreto de estado de sitio en 1989, el presidente retomó la extradición por vía administrativa, es decir, el gobierno tendría autonomía de decidir en asuntos de extradición hacia los EE.UU. Un capítulo particular durante la administración Virgilio Barco Vargas en términos de relaciones exteriores y en concreto de la relación con EE.UU fue cuando tras la orden de un juez de excarcelar al narcotraficante Jorge Luis Ochoa, EE.UU. comenzó a impedir el descargo de barcos comerciantes colombianos y a demorar sin justificación a los pasajeros colombianos en puestos de migración. Tras ello, Colombia de nuevo denunció a EE.UU. ante la Organización de Estados Americanos (OEA) logrando una censura para el país norteamericano y consiguiendo que el presidente George H. W. Bush presentara disculpas y cesaran estas acciones de represalia.

Este tipo de acciones denotan una mayor autonomía en cuanto a la política exterior colombiana que ya no estaba alineada del todo a la estadounidense, sino que incluso fue en contravía en algunos casos en particular; mientras buscaba de manera conjunta con diversos países coordinar esfuerzos en la lucha contra el narcotráfico. De esta manera, puede evidenciarse el cambio de la Doctrina *Réspice Polum* a otras en donde no predominaba la orientación hacia EE.UU.

Al respecto, el presidente Virgilio Barco Vargas para combatir el narcotráfico pronunció un discurso en la Asamblea General de Naciones Unidas, con el objetivo de afirmar que “Colombia debía librar una batalla frontal contra el negocio ilegal de las drogas y la extradición era un instrumento indispensable para ese propósito.” (Tokatlian, 2000, p. 157) En temas de la guerra contra las drogas y la relación con EE.UU, es importante resaltar que el presidente de Colombia en medio de un discurso en la ONU, expuso la responsabilidad conjunta en el tema del narcotráfico, enfocando así una nueva manera de ver y asimilar esta guerra de manera distinta a como tradicionalmente se concebía.

Por otro lado, teniendo en cuenta la estrategia de la mano tendida y el pulso firme, Virgilio Barco Vargas decidió iniciar un proceso de paz con el M-19.

Siguiendo los parámetros expresados por la Iniciativa para la Paz, se entró en un proceso de diálogo con el M-19, siendo este el único grupo alzado en armas que hasta el momento había demostrado con hechos la voluntad de vincularse a un proceso de paz (Presidencia de la República, 1989).

En la alocución presidencial, señaló los lineamientos generales de la iniciativa para la paz, entre ellos se encuentran:

1. Voluntad de paz por parte de los alzados en armas
2. Suspensión de las violaciones a los DD.HH. y el terrorismo
3. Diálogo directo para acordar procedimientos de reincorporación
4. Audiencias para recoger opiniones sobre reajuste institucional
5. Indulto
6. Diálogos regionales
7. Levantamiento del estado de sitio<sup>38</sup>
8. Mantenimiento de la lucha contra el terrorismo y la subversión (Presidencia de la República, 1989)

Respecto al M-19, las negociaciones se llevaron a cabo después de que este grupo “hiciera un replanteamiento de su estrategia, como resultado de la evaluación autocrítica de los hechos acaecidos en el Palacio de Justicia, donde perdieron a sus hombres y parte de su popularidad y credibilidad. A partir del secuestro de Álvaro Gómez Hurtado, el gobierno se vio presionado a formular una propuesta de negociación con los alzados en armas, mantuvo una débil tregua y las negociaciones giraron alrededor de la desmovilización y el desarme sin considerar la posibilidad de discutir las reformas” (López, 1999).

---

**38** Respecto a este punto, el Presidente señaló que “una vez culminados los procedimientos y acciones de esta iniciativa, los factores de perturbación del orden público se habrán reducido. Por lo tanto, el Gobierno procedería a levantar el estado de sitio vigente desde 1984” (Presidencia de la República, 1989).

Con el proceso de paz, se indultó al M-19 con la Ley 77 de 1989, “por la cual se faculta al Presidente de la República para conceder indultos y se regulan casos de cesación de procedimiento penal y de expedición de autos inhibitorios en desarrollo de la política de reconciliación”; y el Decreto No. 206 de 1990, el cual reglamentó la mencionada Ley, normas adoptadas por el Presidente Barco, que prosperaron en razón a que el grupo subversivo M-19 aceptó tanto desmovilizarse como la dejación de armas. Con este marco legal los primeros en obtener el indulto fueron Antonio Navarro Wolf y Carlos Pizarro León Gómez, lo que le permitió generar alianzas políticas con organizaciones independientes como el Frente Democrático, la Democracia Cristiana y el Movimiento Colombia Unida, coalición que obtuvo el 11 de Marzo 100.000 votos (Torres del Río, 2019). Por otra parte, en relación al proceso de paz que se adelantaba de manera interna, puede destacarse la participación de Cuba en el mismo, así:

En el plano de la política interna colombiana, Cuba se ofreció como país facilitador en el proceso de negociación que culminó con la desmovilización y reinserción a la vida civil del M-19, y además contribuyó internacionalmente para que Colombia no fuera sancionada por la delicada situación de DD.HH. que atravesaba internamente (Londoño, 2019).

Fruto de este acuerdo de paz entre el gobierno y el M-19 se plantearía la necesidad de un acuerdo entre diferentes sectores políticos para generar una salida institucional a la crisis, y se empieza a plantear la realización de una nueva Constitución política que incluyera modificaciones importantes en la vida del país. Frente a este nuevo panorama, es importante en este momento analizar la posición de la Fuerza Aérea Colombiana entorno a los principios del DIH y su manejo doctrinal antes de la reforma a la carta magna.

## **5.2. FAC y los desafíos en el cumplimiento del DIH durante la década del ochenta**

A pesar de las limitaciones políticas y jurídicas del momento frente a la incorporación del DIH a la legislación nacional en la Constitución de 1886, la FAC continuaba contemplando y aplicando implícitamente los principios de humanidad [precaución, necesidad, distinción, proporcionalidad y limitación] en su doctrina básica y operacional, y en consecuencia, su observancia en el PMTD, es decir, en la planeación, ejecución y evaluación de operaciones aéreas, delimitando la importancia de estos desde el punto de vista militar, así como también, desde el punto de vista humanitario.

Esta observación guarda gran importancia debido a que mucho antes a la existencia del G.P.I y II de 1977, e incluso antes que el Instituto Internacional de Derecho Internacional de San Remo, con ocasión del estudio del problema de las reglas del DIH relativas a la conducción de hostilidades en los CANI, estableciera cinco principios para la conducción de operaciones militares en este tipo de conflictos, de manera tácita la FAC ya observaba en su doctrina, y así, en el PMTD, los principios de humanidad y las reglas del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra. Esto, a pesar que la obligación de respeto por el DIH no se limita, por tanto, únicamente a las Fuerzas Armadas de un Estado, sino también, a todos los grupos armados que confluyen en el conflicto.

En este sentido, la obligación de distinguir entre combatientes y las personas civiles, que trae aparejado, en especial, la prohibición de los ataques indiscriminados; la inmunidad de la población civil, que prohíbe particularmente lanzar ataques contra la población civil como tal o contra personas civiles; la prohibición de causar daños superfluos, en especial recurrir a medios de combate que agraven inútilmente los sufrimientos de las personas puestas fuera de combate o que hagan inevitable su muerte; la prohibición de la perfidia, que prohíbe matar, herir o capturar a un adversario abusando de su buena fe; y la obligación de respetar y de proteger al personal sanitario y al personal religioso, así como las unidades y los medios de transporte sanitario (Camargo, 1992), inspiran y obligan a todas las partes en conflicto, a observar estos postulados en la planeación, ejecución y evaluación de operaciones militares.

En efecto, con el camino histórico recorrido, y en un ejercicio práctico de convencionalidad<sup>39</sup>; si es que se puede llamar así, precisamente para evitar un anacronismo, fue como la FAC observó las reglas mínimas del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949, incluyendo implícitamente los principios de humanidad a su doctrina, reduciendo por completo la voluntad política frente al DIH<sup>40</sup>, pues claro es, que la persona en sí misma no es solo una responsabilidad y compromiso directo de los Estados, es un interés general y supremo de la humanidad, permitiendo este ejercicio establecer criterios mínimos e igualitarios de tratamiento y respeto a escala universal<sup>41</sup>.

---

**39** Si bien la reciente evolución doctrinal y jurisprudencial identifica la figura en cuestión como convencionalidad, denotando la idea de ordenamiento jurídico derivado de lo acordado entre naciones, la realidad de la conformación material de ella nos permite sostener que, más que una consecuencia de lo pactado, por i) convencionalidad se entiende de manera principal un claro derecho internacional de carácter consuetudinario surgido de las relaciones propias de la existencia de las naciones mismas y de su convivencia, así como del reconocimiento al valor supremo que representamos los seres humanos independientemente del contexto nacional al que por accidente nos corresponde pertenecer (Santofimio, 2017, p. 41).

**40** Es cierto que cada forma de derecho positivo debe ser autorizado e impuesto con ayuda del poder estatal, pero la concepción universal del derecho no puede ser reducida a la autonomía legislativa de un Estado; ha de mantener una distancia hacia todas las funciones del Estado que debe tomar simultáneamente a su servicio (Apel, 2006, p. 26).

**41** "La comunidad -mas o menos estrecha- que ha ido estableciéndose entre todos los pueblos de la tierra ha llegado ya hasta el punto de que una violación del derecho, cometida en un sitio, repercute en todos los demás; de aquí que se infiere que la idea de un derecho de ciudadanía mundial no es una fantasía jurídica, sino un complemento necesario del código no escrito del derecho político y de gentes, que de ese modo se eleva a la categoría de derecho público de la humanidad y favorece la paz perpetua, siendo la condición necesario para que pueda abrigarse la esperanza de una continua aproximación al estado pacífico" (Apel, 2006, pp. 25 - 26).

**CAPÍTULO 6 | Década del noventa:  
la apertura democrática de la  
Constitución de 1991 y la integración  
del DIH**





## 6.1. La séptima papeleta y la Asamblea Nacional Constituyente

La década de los 90 inicia con una problemática de seguridad bastante grave. El fortalecimiento de los grupos narcotraficantes y la guerra declarada de los extraditables al Estado generó que se viviera un ambiente de zozobra y miedo frente las acciones de dichos grupos. Para el inicio de la década la llegada de César Gaviria Trujillo, quien era la fórmula vicepresidencial del candidato presidencial Luis Carlos Galán Sarmiento, asesinado el año anterior en un evento político en Soacha.

Después en el año 1990, se empieza a gestar el movimiento de la séptima papeleta, que va a generar la Asamblea Constituyente. La Séptima Papeleta fue un...

[...]movimiento estudiantil que surgió como una respuesta diferente a una sociedad acorralada por el miedo, por la intimidación de quienes aplican su propio código del crimen, la propia sentencia y la propia muerte. Fue un hecho político que se manifestó en un cambio jurídico para dar paso a la transformación más importante en la historia de la nación colombiana (Gómez, 2011, p. 367).

El movimiento estudiantil “consiguió que se contabilizara por la autoridad electoral la séptima papeleta, que ese resultado se constituyera en un inequívoco mandato por el nuevo diseño de la institucionalidad colombiana, que acompañara un proceso político de renovación y que se registraran victorias” (Carrillo et al, 2010, p. 10). Dicho proceso político configuró una ruptura en el sistema político ya que a raíz del movimiento se generó la coyuntura política para la Asamblea Constituyente.

Varios núcleos de estudiantes impulsaron un movimiento estudiantil que defendió la idea de realizar un plebiscito que abriera las puertas a una Asamblea Constituyente; recolectaron miles de firmas para que en las elecciones que se iban a celebrar el 11 de Marzo de 1990 para renovar los cuerpos colegiados se incluyera una séptima papeleta para apoyar la convocatoria de esa asamblea (Torres del Río, 2019, p. 301)

Con un total de 3.710.567 votos, la Asamblea Constituyente quedó integrada por 25 miembros del liberalismo, 19 de la Alianza Democrática M-19, 11 del movimiento de Salvación Nacional orientado por Álvaro Gómez Hurtado, 5 del social conservatismo dirigido por Misael Pastrana Borrero y 4 del Conservatismo Independiente. Los indígenas, los grupos evangélicos y la Unión Patriótica contaron con dos miembros cada uno (Torres del Río, 2019, p. 311). La Asamblea Constituyente fue liderada por Horacio Serpa Uribe, Álvaro Gómez Hurtado y Antonio Navarro Wolf, quienes compartieron la presidencia de dicho cuerpo colegiado.

De esta manera, fueron cinco los bloques más importantes que trajo la Asamblea Constituyente, en donde se incorporaron cambios en temas de la extradición, garantía de derechos, soberanía nacional, mecanismos de participación ciudadana, indígenas y territorios, economía de mercado y modelo neoliberal. Así mismo, la Constituyente permitió la apertura democrática a otros movimientos políticos diferentes a los partidos tradicionales, la organización institucional del aparato estatal colombiano, y se crearon mecanismos de participación ciudadana. Dicho cambio supuso una ruptura constitucional y política en la medida en que dicha Constitución iba a enfocarse en la promoción de los derechos ciudadanos.

## 6.2. La Constitución de 1991: debate jurídico y el DIH

Uno de los principales cambios jurídicos que generó la Constitución de 1991 fue que superó plenamente el Derecho de Gentes, para afianzar el DIH, generando obligaciones para el Estado mismo e imponiendo restricciones al ejecutivo en los estados de excepción, en procura de construir una humanidad más racional y razonable, a propósito de la protección de la persona en caso de conflicto armado. En efecto, al limitar los alcances de los estados de excepción, esta Constitución, en el Artículo 214, Numeral 2, establece: “No podrán suspenderse los DD.HH. ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del DIH”.

Hecho que daba origen a la aprobación del G.P.I por parte la Cámara de Representantes al momento de aprobarse la Constitución, utilizando el trámite especial previsto en su artículo transitorio 58, aunque más tarde, se expidiera la Ley 11 de 1992 que aprobó este Protocolo, declarada exequible mediante sentencia C-574 de 1992, que además de reconocer plenos efectos jurídicos al DIH, postuló su incorporación automática al ordenamiento interno; punto de partida para que la Corte Constitucional avizorara años más tarde la teoría del bloque de constitucionalidad, que permitió la interpretación sugerida por la Procuraduría General de la Nación del artículo 93<sup>42</sup> en armonía con el artículo 4 de la Carta, definiendo el DIH, así:

(...) en el constitucionalismo colombiano el DIH debe ser entendido de manera amplia, esto es, como el derecho de los conflictos armados, el cual comprende las dos ramas tradicionales: el DIH en sentido estricto y el derecho de la guerra. En efecto, según la Corte, “en resumen, el DIH contiene normas que limitan el derecho de las partes en conflicto a elegir libremente los medios y métodos utilizados en combate, así como disposiciones encaminadas a proteger a las víctimas y a los bienes susceptibles de verse afectados por un conflicto armado (Corte Constitucional, 2001).

Con esta sentencia, la Corte indicó: “El DIH es, ante todo, un catálogo axiológico cuya validez absoluta y universal no depende de su consagración en el ordenamiento positivo” (Corte Constitucional, 2001), reconociendo por primera vez la validez general y el valor supraconstitucional del DIH en el ámbito interno. En este sentido, la Corte indicó que el conjunto de normas que integran el DIH forman parte de las normas imperativas o *Ius Cogens* del derecho internacional, por el hecho de ser ampliamente aceptadas por la comunidad internacional de Estados, invistiendo de esta manera, el carácter imperativo en su vigencia y aplicabilidad para los Estados y las partes intervinientes en un conflicto armado interno o internacional, incluso, si las partes no han ratificado los respectivos convenios o tratados, exhortando el respeto de las normas humanitarias y/o reglas del DIH, ya que estas no se derivan del consentimiento de los Estados sino de su carácter consuetudinario<sup>42</sup> (Valencia-Villa, 1993, p. 110).

---

<sup>42</sup> Antes del pronunciamiento de la Corte la doctrina había señalado que esta prevalencia no sólo era predicable de los instrumentos que integran el derecho internacional de los DD.HH. tal como lo establece expresamente el artículo 93 constitucional sino del DIH: “Es obvio, además, que en la expresión ‘tratados y convenios internacionales sobre DD.HH.’ del artículo 93 deben considerarse incluidos los instrumentos de derecho humanitario y los demás referentes a la protección de la persona humana, tanto los ya ratificados como los que se ratifiquen en el futuro” (Valencia-Villa, 1993, p. 110).

Con estas condiciones, la Corte en aras de proteger los valores humanitarios reconocidos universalmente, acogió la fórmula de incorporación automática del DIH en el ordenamiento interno. Lo anterior, desagregó el contenido específico y la naturaleza del DIH como ramo del derecho internacional público, otorgando fuerza vinculante en el sistema jurídico nacional. Con este avance, la Corte consideró durante su desarrollo jurisprudencial, que las disposiciones normativas denominadas *Ius Cogens* tendrían el carácter supraconstitucional en la interacción con el derecho interno y el derecho internacional. Con esto, las sentencias C- 574 de 1992 y C-269 de 2014, afirman:

[...] es posible que algunas de las fuentes del derecho internacional gocen de un predominio respecto de fuentes exclusivamente nacionales. Conforme a ello, (i) las disposiciones del *ius cogens* en tanto normas imperativas del derecho internacional tienen una jerarquía especial y, en esa medida, la Constitución se encuentra a ellas sometida [...].

Esta interpretación legal fue acompañada por diversas posiciones políticas que comenzaron a presionar respecto de la adopción del Protocolo II de los Convenios de Ginebra. Una muestra de esta situación fue la declaración del Defensor del Pueblo quien afirmó:

Es de obligatorio cumplimiento para toda fuerza armada o grupo armado organizado que toma parte en un conflicto al cual sean aplicables sus disposiciones; en el caso colombiano las normas de ese (protocolo) no solo imponen deberes a quienes combaten a favor de la autoridad estatal sino también a quienes lo hacen dentro de la oposición en armas (...). La aplicación del Protocolo II contribuirá, sin duda, a que en nuestro país (se va) reconocido (...) el derecho de toda persona a estar a salvo de actos de ferocidad ,barbarie y terrorismo (Torres del Río, 2019, p. 309).

En efecto:

[...]la adhesión al Protocolo II se volvió un clamor nacional que produjo fuertes movimientos a su favor, como el de la Iglesia colombiana en julio de 1994, el de los cancilleres en agosto del mismo año, el de ex-presidentes como Alfonso López Michelsen y hasta los mismos Militares, que anteriormente habían sido sus principales enemigos, por medio del ex-ministro de Defensa Rafael Pardo Rueda y el General Ramón Emilio Gil (Robledo y Serrano, 1991).

Un actor relevante que tuvo cierta incidencia en la no ratificación de los Protocolos fueron las FF.MM. Al respecto:

Las FF.MM. estimaban políticamente inconveniente aprobar el Protocolo II ya que se prestaría a una manipulación política por parte de las organizaciones guerrilleras. Esta posición se mantuvo alrededor de 17 años. Lo curioso es cómo durante estos años un instrumento internacional generó desconfianza por razones eminentemente políticas. Desde la participación de Colombia en la Conferencia Diplomática de Ginebra que elaboró entre 1974 y 1977 los dos Protocolos Adicionales, las FF.MM. tenían serios reparos al Protocolo II (Robledo y Serrano, 1991).

El argumento utilizado estaba enfocado en que sí se reconocía el Protocolo II de los Convenios de Ginebra, se otorgaba el estatus de beligerancia a las guerrillas, dándole así un reconocimiento como actor político. Sin embargo, en el año 1994 las FF.MM en cabeza del Ministro de Defensa Nacional y el Comandante General señalaron de manera pública que nada se oponía a que Colombia se adhiriera a este tratado internacional (Robledo y Serrano, 1991).

De esta forma fue que se dio un ambiente político adecuado al origen de la Ley 171 de 1994 que aprobó el G.P.II, como forma de incorporar parte del conjunto de normas del DIH al ordenamiento jurídico colombiano, consolidando los ya integrados y aplicados principios de humanidad y las reglas mínimas del DIH en la doctrina de la FAC. Aportes constitucionales, que irradiaron la incorporación plena del DIH en Colombia, en suma, con la entrada en vigencia formal de la Ley 5 de 1960, promulgada con el Decreto 1016 de 1990 y publicada en el Diario Oficial No. 30318 de 2004, según los artículos 2 y 3 de la Ley 7 de 1944.

Con esta perspectiva, la Procuraduría General de la Nación, en su examen de constitucionalidad de la Ley 171 del 16 de 1994 del G.P.II, indicó:

Sobre el carácter de *ius cogens*, que informa el Protocolo II, el cual fue ampliamente reconocido entre nosotros a través de sentencia No. 57 de octubre 28 de 1992, por medio de la cual se estableció la constitucionalidad del Protocolo I adicional a los convenios de Ginebra de 1949, hablan, entre otras cosas, la cláusula Martens sobre la regulación de los casos no previstos en las normas convencionales, incorporada no sólo a los convenios de La Haya de 1907, sino también a los convenios de Ginebra de 1949 y al preámbulo del Protocolo II, y aquellas disposiciones del artículo 3 común y del Protocolo II que afirman explícitamente el carácter incondicional –vg. para toda circunstancia- de su vigencia”.

Interpretación que reconoció la Corte en sentencia C- 225 de 1995, indicando que "la más autorizada doctrina y jurisprudencia internacionales, ha considerado que las normas de DIH son parte íntegra del *ius cogens*". Argumento que generó diferentes críticas, ya que no todas las normas de derecho consuetudinario humanitario son parte de las normas imperativas o de *Ius Cogens*. Al respecto, bien lo recuerda Salmón (2004, p. 41): "debe precisarse que el carácter imperativo o de *ius cogens*, solo acompaña algunas y no todas las normas internacionales..., esto significa que no todas las normas del DIH [obligatorias per se] tengan carácter de *ius cogens*". Interpretación que comparte Abelló citado por Nieto (2006, p.86), al indicar: "en la sentencia que consideró la aprobación del Protocolo II, la Corte hizo una interpretación en la que confundió las normas imperativas (*Ius cogens*) del derecho internacional que son contadas en los dedos de las manos, con el derecho consuetudinario internacional del cual no todas las normas han sido codificadas". Reflexión que se debatió en plenitud en esta investigación, con apoyo de la jurisprudencia de la CIJ y en desarrollo analítico del Derecho de Gentes en la Constitución Política de 1886.

Si rememoramos la interpretación de la Corte Internacional de Justicia CIJ, se afirma que los principios de humanidad hacen parte del derecho consuetudinario de los pueblos, lo que permite establecer la costumbre internacional como fuente del derecho según el literal b) del Artículo 38 del Estatuto de la CIJ, y sostener la obligatoriedad de su cumplimiento para los miembros de la comunidad internacional civilizada, aunque los Estados no sean signatarios de los diferentes instrumentos (Abi-Saab, 1998, pp. 47-54). Circunstancia que ratifica la existencia de la cláusula Martens, también ampliamente explicada, radicando su importancia en tres aspectos fundamentales: a) confirma la validez de la costumbre como fuente del derecho internacional en el campo de los conflictos armados; b) permite la aplicación analógica o extensiva de las leyes y costumbres de la guerra; y c) insiste en el carácter acotado del enfrentamiento bélico, que se traduce tanto en la regulación de los medios y métodos de combate como en la separación entre combatientes y no combatientes (Valencia-Villa, 2003, p. 290).

Con estas apreciaciones, la Corte Constitucional (2014) infirió dos reglas, así:

La primera indica que el valor del DIH en el ordenamiento jurídico proviene no solo de su condición de *ius cogens* sino de la referencia expresa que hace el artículo 214 de la Carta, de manera tal que su obligatoriedad no depende de la celebración de tratado alguno. Esto implica que las normas que integran tal área del derecho tienen fuerza constitucional directa. La segunda regla, prescribe que los DD.HH. -en general- se encuentran en la cúpula con la Constitución. A ellos no solo se somete el derecho interno, sino también, el restante derecho internacional

A causa de lo expuesto, la Corte buscó aclarar después de sus primeras interpretaciones, algunos axiomas previstos para el DIH, elucidando que si bien las primeras sentencias hablaron de una incorporación automática del derecho humanitario sustentada en el reconocimiento del *Ius Cogens*, en las posteriores, indicó una incorporación automática de las reglas del derecho humanitario con base en el Artículo 214 constitucional.

Después de todo, la Corte referenció que lo correspondiente al DIH hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, toda vez que son principios y reglas de valor constitucional situadas en un rango superior por expresa disposición del artículo 93 y el numeral 2 del artículo 214 de la Constitución. En este orden, en sentencia C-328 de 2000, estableció:

La obligación constitucional de respetar en los estados de guerra y de conmoción interior el DIH, deriva en el deber del Estado colombiano de asegurar que, en todo conflicto bélico o interno, tales normas se apliquen. De igual manera, siguiendo la cláusula Martens, y en evidente conexión con el principio de dignidad humana, el Estado colombiano estará obligado a lograr la no utilización de medios que tengan efectos desproporcionados contra los no combatientes o que afecten la población civil. Es decir, tiene el deber de evitar la fabricación y el uso de cualquier arma de destrucción masiva, ya sea en el conflicto interno o en sus acciones bélicas internacionales.

Lo que autoriza a concluir que las reglas del DIH no son otras, que las máximas señaladas en los instrumentos internacionales ratificados en esta materia por Colombia, como las indicadas por la Corte, a saber:

1) aquel que limita el derecho de las partes en un conflicto armado a elegir los métodos o medios de combate, 2) el que prohíbe el empleo, en los conflictos armados, de armas, proyectiles, materiales y métodos de combate de tal naturaleza que causen daños superfluos o sufrimientos innecesarios, y 3) el que impone distinguir entre civiles y combatientes (Corte Constitucional, 2000a).

Máximas que se complementan con las garantías<sup>43</sup> y principios de humanidad aceptados por las naciones civilizadas y las exigencias de la conciencia pública, al igual que con las normas del DIH Consuetudinario, aunque las anteriores, no tengan la autoridad de un instrumento jurídico, no se hayan codificado en su totalidad, y no pretenden en absoluto, reemplazar los tratados o convenios vigentes.

Con este desarrollo jurisprudencial, la Corte en sentencia C-251 de 2002 destacó:

En el conjunto normativo humanitario que integra el DIH prevalece el principio de proporcionalidad y el de distinción, estableciendo límites a la Política de Seguridad del Estado colombiano, reconociendo así, que las reglas del DIH hacen parte del bloque de constitucionalidad.

### **6.3. Fin de la Guerra Fría: cambio en el paradigma de las relaciones internacionales**

En cuanto al contexto internacional para la época, la relevancia que cobró el escenario internacional al ser testigo del fin de la Guerra Fría y de la caída del muro de Berlín, fue la instauración definitiva del modelo de economía de mercado y la multiplicación de mecanismos que inducían el carácter democrático en los países. Colombia, no fue la excepción a este proceso y vio en la administración de César Gaviria Trujillo la priorización de nuevos asuntos como los DD.HH., las drogas y la ecología, así como la interconexión temática entre estos (i.e. Pardo [2001] y Cardona y Tokatlian [1991]).

---

<sup>43</sup> Una de las principales expresiones del Derecho Humanitario Consuetudinario son las garantías fundamentales. Al respecto, la Corte Constitucional ha recopilado como garantías fundamentales las siguientes: (1) la prohibición de dirigir ataques contra la población civil (2) la prohibición de desarrollar acciones orientadas a aterrorizar a la población civil; (3) las reglas relativas a la distinción entre bienes civiles y objetivos militares; (4) la prohibición de ataques indiscriminados y de armas de efectos indiscriminados; (5) la prohibición de atacar las condiciones básicas de supervivencia de la población civil; y (6) la prohibición de atacar a las personas puestas fuera de combate. Estas garantías han sido plasmadas en principios que orientan las actuaciones durante situaciones de hostilidades y que deben ser observados a lo largo de todas las operaciones militares (Corte Constitucional, 2007).

Pese al turbulento inicio de la administración de Gaviria Trujillo, los prospectos que se ceñían al respecto mantenían su similitud con la administración Barco Vargas, manteniendo así en la política exterior un énfasis hacia los asuntos económicos con miras a la internacionalización colombiana. La diplomacia económica en la que se profundizó, ahondó en temáticas multilaterales, como con el Grupo de los Tres y el Grupo de Río; y cuidó con ahínco la imagen de Colombia en DD.HH. en el panorama internacional, promoviendo la defensa de estos. Un ejemplo de ello fue el nuevo modelo de asesorías adjuntas a la Cancillería que se instauró en este periodo, cuyo primer tema a ser constantemente evaluado eran los DD.HH.. En relación a estos se generó una perspectiva defensivo-reactiva sobre la posible imagen que Colombia podía proyectar, pues la principal preocupación era evitar una sanción internacional (Cardona Y Tokatlian, 1991, pp. 4-5). Dentro de los diversos métodos que se utilizaron para evadir una sanción se encuentran “rechazar cualquier decisión o mecanismo internacional o distraer la atención en cuanto a la responsabilidad estatal” (Gallón, 1997, p. 241). Es así como puede explicarse que previo a la Constitución de 1991 no se hubiesen ratificado diferentes tratados sobre DIH, pues:

Al igual que muchos otros gobiernos, para distraer la atención sobre las violaciones a los DD.HH. en el país y así inhibir una acción real de la comunidad internacional en relación con ellas, una de las estrategias utilizadas ha sido la firma protocolaria de tratados. Se hace como parte de una ceremonia en el escenario internacional, ya que no hay voluntad suficiente de cumplirlos. En ese contexto, Colombia ha suscrito la mayoría de los principales tratados internacionales de DD.HH., dando la imagen de ser un país preocupado por la protección de los DD.HH. Pero esto no quiere decir que efectivamente se cumplan (Gallón, 1997, p. 246)

De esta manera se ilustra cómo la diplomacia predominó en Colombia durante los primeros años de la década de 1990, bajo la cuidadosa imagen de país comprometido con los DD.HH., pero cuya realidad se encontraba desfasada de lo que pretendía mostrar a los demás Estados y organizaciones internacionales.

En Colombia, “iniciándose los años noventa del siglo XX, se aplicó una política de ajuste estructural, de apertura económica, de liberalización y privatización, y de adecuación de las instituciones político jurídicas a la internacionalización de la economía, bajo las exigencias y postulados de las instituciones financieras internacionales (FMI, Banco Mundial y OMC) y del Consenso de Washington (Matias, 2016, p. 33).

Estos cambios se vieron reflejados en el Gobierno de César Gaviria Trujillo con las políticas de apertura económica que impulsaron un modelo económico basado en la economía de mercado y el modelo neoliberal.

La guerra contra el narcotráfico, especialmente en lo referido al Cartel de Medellín se intensificó, desde el fracaso de la negociación del 17 de enero de 1990, donde el Cartel esperaba un proceso de negociación y de indulto igual al que se estaba dando para los grupos alzados en armas.



En ese momento, Virgilio Barco Vargas rechaza esta negociación, y en respuesta a esta postura, como lo menciona la revista Semana “Los extraditables anunciaron que ponían fin a su tregua con el Estado y ofrecieron 2 millones de pesos por cada policía que fuera muerto” (Semana, 2012). Esta medida sería solo el recrudecimiento de los actos criminales a los que estaban dispuestos los extraditables como respuesta al rechazo de las negociaciones por parte del gobierno, evidenciado tras las primeras ejecuciones de uniformados y después del ataque contra un bus del Grupo Élite, ocurrido sobre un puente de Itagüí el 11 de abril del mismo año. Este atentado que dejó 13 muertos y 100 heridos fue el primero de los 18 que se sucedieron hasta finales de julio con un saldo de 90 víctimas fatales y 450 heridos.

Para reducir la violencia que se estaba presentando por culpa del Cartel de Medellín, el ministro Jaime Giraldo Ángel propuso la Política de sometimiento a la Justicia. Con esta política, se aspiraba a favorecer con una reducción de pena a narcotraficantes que se entregaran y confesaran sus delitos, entrega que implicaba ser juzgados en el país sin posibilidad de ser extraditado y ser reclusos en una cárcel de máxima seguridad. Algunos narcotraficantes que se acogieron a esta oferta, fueron los hermanos Ochoa, Fabio, Jorge Luis y Juan David. Pablo Escobar mostró una desconfianza hacia esta propuesta generada desde el Ministerio de Defensa Nacional y, para presionar al Gobierno Colombiano, organizó una serie de secuestros de personajes públicos (Francisco Santos, Diana Turbay, Marina Montoya, Beatriz Villamizar), lo que le permitía ejercer contrapeso hacia el Gobierno Colombiano para negociar como un actor político y recibir los beneficios de las guerrillas.

En cuanto a las políticas adoptadas por el Gobierno de César Gaviria Trujillo, se creó la Estrategia Nacional contra la Violencia. Ésta “reconoció la multiplicidad de formas de violencia, incluida la producida por el Estado. Hizo un importante esfuerzo por identificar las principales relaciones sociales de este fenómeno y formuló un tratamiento para cada una de sus manifestaciones, que involucraba al conjunto del Estado” (Leal, 2002, p. 81).

Esta estrategia tenía como objetivo mantener y garantizar el monopolio de las armas, (lo que no se logró) fortalecer la justicia y ampliar el cubrimiento institucional por parte del Estado a toda la geografía. Las cinco grandes políticas de la Estrategia se dirigían a fortalecer la iniciativa de las autoridades locales y regionales y reforzar la coordinación institucional mediante los consejos seccionales de seguridad; a avanzar en la solución del problema de la impunidad, fortaleciendo la justicia y la administración, orientar los criterios acerca de la negociación de la guerrilla, entre otros (Torres del Río, 2019)

Según Leal (2002) :

Gaviria Trujillo adelantó reformas importantes en materia de defensa y seguridad nacional, que transformaron la tradición cimentada desde 1958. El gobierno abocó estos temas al sustraerlos por primera vez de la exclusiva responsabilidad política castrense. Buscó cambiar la relación de los militares con las instituciones civiles del Estado y desarrolló una nueva estrategia de seguridad (P. 46).

La estrategia creó lineamientos de una nueva concepción política sobre la seguridad nacional, lo que supuso varios cambios políticos y militares. Por otra parte, los temas más destacados de la Estrategia en términos de seguridad nacional fueron el militar y el de justicia. .

En ese sentido, César Gaviria Trujillo realizó varios cambios en la concepción política para manejar asuntos de seguridad nacional. En primer lugar, se planteó la necesidad de institucionalizar las relaciones entre civiles y militares creando la Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad, mediante Decreto 1874 de agosto de 1990. En segundo lugar, se produjo un cambio en las relaciones cívico militares con el nombramiento de un ministro de defensa civil, como Rafael Pardo Rueda. Todas estas decisiones políticas cambiarían el manejo de la seguridad y defensa nacional.

Por otra parte, la estrategia continúa con el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), ya que “el plan contribuía a deslegitimar la violencia debido a que los 404 municipios que atienden están ubicados en las zonas más deprimidas del país” (Leal, 2018, p. 79). De esta manera, se evidencia la importancia que tuvo el PNR como política pública para solucionar las causas que generaban violencia en Colombia.

El papel de las FARC-EP en esta primera parte de los años 90, estaba vinculada con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar donde además estaba el ELN, M19, Quintín Lame, ELP, El PRT. Luego las FARC y el ELN se separan de la coordinadora. Por los constantes incumplimientos presentados en la negociación que estaba llevando a cabo el gobierno con las FARC, el 9 de diciembre el gobierno atacó un punto central para las FARC, donde se reunía el secretariado, esta operación se llamó la operación Casa Verde u operación Colombia.

Durante el Gobierno de Gaviria Trujillo, se produjeron varias coyunturas que generaron impactos en el conflicto armado interno. Paralelamente, al inicio de la Asamblea Constituyente, se presentó la operación Colombia, dirigida por las FF.MM para atacar al Secretariado de las FARC, en La Uribe Meta. En ese sentido, el Gobierno Nacional mostró la voluntad política de atacar al Secretariado de las FARC, utilizando sus capacidades militares tanto aéreas como terrestres.

Este hecho generó un precedente ya que el Estado Colombiano mostró una iniciativa estratégica al atacar un centro de gravedad de la guerrilla, que en este caso era el Secretariado de las FARC.

Por medio de inteligencia se prepara un plan maestro que pretendía acabar con el corazón de las guerrillas como lo fue la operación Colombia con el fin de atacar La Uribe y el secretariado de las FARC (...) dicho ataque se preparó con antelación y se utilizó por primera vez un contingente de todas las fuerzas aéreas, infantería, fuerza aérea, helicópteros, y contra insurgencia (Valencia e Insuasty, 2011).

Según el Mayor General (RA) Barón, quien participó en la Operación Colombia:

La Operación Colombia debe ser recordada por cuatro cosas: primero, porque fue una de las primeras experiencias conjuntas y coordinadas que se desarrollaron al interior de las FF.MM.; segundo, como el momento histórico en el que las FF.MM. lograron asestar un golpe simbólico y estratégico al Secretariado de las FARC, tercero, esta Operación dejó claro que sin importar los procesos históricos de las regiones, la Fuerza Pública cumple una misión constitucional, y lo hace bajo el estricto cumplimiento del DIH y de los DD.HH., y en cuarto lugar que esta Operación Colombia fue el inicio de una estrategia militar desarrollada por el Estado Colombiano para neutralizar las acciones violentas desatadas por las FARC en el Suroriente del país (Esquivel et al, 2019, p. 96)



Imagen 1. Helicópteros que participaron en la Operación Colombia. Fuente: Santos (2002).

Ahora bien, en lo referente a la realidad de Colombia, es preciso indicar que la idea de Gaviria Trujillo en cuanto a internacionalización del conflicto era la de aplicar la diplomacia por la neutralización cuyo fundamento era buscar la solución del conflicto a través del aislamiento de factores externos. Esta consideración se hacía con base al intento de desvincular el conflicto colombiano de la cuenca del Caribe (como el conflicto y posterior acuerdo de paz en El Salvador); sin embargo, tuvo momentos donde aplicó la diplomacia por la paz negociada al negociar fallidamente con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar y exitosamente con el EPL, PRT y Quintín Lame; de igual manera, al final de su gobierno tras finalizar algunos diálogos de paz, recurrió a la diplomacia por pacificación forzada al lanzar varias ofensivas militares contra las insurgencias (Tokatlian, 1999).

Tras rechazos iniciales del gobierno a estas proposiciones, finalmente se hicieron algunos acercamientos, primero en Cravo Norte (Arauca) donde se acordó llevar a cabo la mesa de negociación en Caracas, Venezuela. En 1992, luego de esta corta experiencia en Caracas y tras el golpe de Estado que se dio en Venezuela, la mesa de diálogos se trasladó al Estado de Tlaxcala en México, la cual finalmente se rompió el 4 de mayo de 1992 tras la noticia de la muerte en cautiverio del ex ministro Argelino Durán quien fue secuestrado por el EPL. Una de las principales críticas que se le hacen al gobierno de César Gaviria Trujillo en esta materia, es que internacionalmente, solo aprovechó a Venezuela y a México como sedes, pero no buscó su mediación a través de buenos oficios o moderadores de los diálogos, lo cual pudo ayudar a consolidar de mejor manera un proceso de paz (García Durán, 1992).

En ese sentido, como salida negociada al conflicto armado, “se inició un proceso de conversaciones con los alzados en armas que formaron parte de la coordinadora guerrillera Simón Bolívar y llevada a cabo en Caracas, Venezuela y Tlaxcala, México” (López, 1999, p. 253).

Según González (2016, p. 413):

El nuevo intento de negociación obedeció al giro dado, en el nivel nacional, por la presión en pro de una salida negociada del conflicto armado, en medio del clima positivo creado por la Asamblea Constituyente, y en el nivel internacional ante la grave crisis humanitaria. En ese sentido, el Gobierno de Gaviria Trujillo logró la desmovilización del M-19, el Ejército Popular de liberación y el grupo Quintín Lame. También intentó llevar a cabo un proceso de paz con las FARC, ELN y una disidencia del EPL.

Por otro lado:

En este período culminaron las negociaciones con el EPL, el Quintín Lame y el PRT (...) El modelo de negociación que propuso el gobierno de Gaviria Trujillo a las FARC y el ELN es el mismo esquema que se adoptó con el M-19. A pesar de emplear la acción militar como una forma de ganar peso en las negociaciones, la FARC y el ELN discutirían, en su seno, la validez de la lucha armada (López W. , 1999, p. 253).

Sin embargo, el proceso de paz fracasó y ...

(...) los combates por iniciativa de las FF.MM. incrementaron en virtud de la llamada “guerra integral contra la guerrilla” lanzada tras el fracaso de los diálogos de paz con la Coordinado Guerrillera Simón Bolívar (CGSB). La proporción entre los combates iniciados por las FF.MM. y las acciones de las FARC, aunque siguió siendo desfavorable al Estado, mejoró ostensiblemente” (Echandía, 2011, p. 8).

Durante el Gobierno de Gaviria Trujillo se empieza a dar una ruptura en cuanto a la aplicación del DIH.

Cuando inició su período presidencial César Gaviria Trujillo, este condicionó la aprobación del Protocolo II a la voluntad de paz que tuviera la guerrilla, pero ésta solo se vio con respecto a algunos grupos guerrilleros como el M-19, el cual se reinsertó durante el Gobierno del Dr. Barco, así como en relación con una fracción del EPL, el Quintín Lame y el PRT. Sin embargo al final de su mandato, el Protocolo II fue llevado a consideración del Congreso (mayo de 1994) y por la premura del tiempo y por estar cercana la terminación de la legislatura, el documento no pudo ser evacuado (Robledo y Serrano, 1991, p. 71).

#### **6.4. La doctrina de la FAC y el DIH en el gobierno de César Gaviria Trujillo**

Incorporado de forma automática el DIH a la Constitución de 1991, esto significó que la política de DD.HH. y DIH quedarían a cargo de los niveles superiores como el MDN y el COGFM. En esta medida, el Departamento D-3 del Estado Mayor Conjunto del COGFM, creó el “Plan de Instrucciones Generales sobre DD.HH.”; aprobado con Disposición 006 del 30 de marzo 1992, siendo el más importante e interesante antecedente en el diseño de un plan institucional en materia de pedagogía en esta materia. Con esto, el plan de instrucción y capacitación sobre DD.HH y DIH en los diferentes niveles de la carrera militar, incluyendo el Plan No. 11 y siguientes, indicaban el Derecho de la Guerra y su relación con las FF.MM., destacando sus principales instrumentos internacionales.

Con esta finalidad, la Directiva Permanente del MDN No. 017 del 17 de agosto de 1993 sobre “Normas de DIH”, que tomó como referencia la Directiva Presidencial No. 5 del 28 de diciembre de 1991 sobre “Responsabilidades de las Entidades del Estado en el Desarrollo de la Estrategia Nacional Contra la Violencia”, también impartía instrucciones tendientes al estricto cumplimiento de las normas del DIH, con ocasión del levantamiento del estado de conmoción interior. Entre las normas que destaca esta Directiva, se identifican el numeral 2 del artículo 214 de la Constitución, los Convenios de Ginebra de 1949, el artículo 3 común a estos Convenios y el Código Penal Militar (Decreto 2550 de 1988), teniendo como antecedentes el Decreto Legislativo 1793 de 1992 y el Decreto 1515 de 1993, determinando el primero, el estricto cumplimiento de las normas de DD.HH y DIH en el estado de conmoción interior, y el segundo, impulsando el respeto por estas normas en estado de normalidad.

En esta dirección, las políticas del MDN y del COGFM, exhortaban a Colombia, particularmente a las FF.MM. con ocasión de un CANI, a observar la garantía, protección y respeto de los preceptos contenidos en las normas de DIH. A partir de esta experiencia, fue como en 1994, con oficio No. 201 dirigido al señor Presidente de la República<sup>44</sup>, y suscrito por el Ministro de Defensa y el Comandante General de las FF.MM., se expuso la conveniencia de someter a consideración del Congreso de la República la aprobación del G.P.II.

De esta manera, y con el desarrollo constitucional expuesto, ya no era solo obligatorio integrar y aplicar los principios y reglas mínimas del DIH, sino también, en su totalidad los cuatro convenios, los dos protocolos adicionales y los demás instrumentos internacionales que prohíben el empleo de armas, proyectiles, materias o métodos de hacer la guerra de tal índole que causen sufrimiento innecesario (Art. 35 del G.P.I), habilitando esto, su integración en la enseñanza y entrenamiento según el Plan de Instrucciones Generales sobre DD.HH y DIH.

## **6.5. El Gobierno de Ernesto Samper Pizano: el proceso 8.000 y el fortalecimiento de las FARC**

Durante el Gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998), el país vivió una de las mayores crisis políticas. La corrupción en sectores de la clase política, el clientelismo, la debilidad del aparato judicial, el narcotráfico como factor desestabilizador del Estado, entre otros, generaron una coyuntura política difícil para el país. El poder del narcotráfico se vio reflejado en el financiamiento de campañas políticas presidenciales, como la de Ernesto Samper Pizano. En efecto, se abrió el proceso 8.000 para investigar las acusaciones contra su campaña presidencial.

---

<sup>44</sup> Este oficio lo suscribe el señor Ministro de Defensa Rafael Pardo Rueda y el señor Comandante General de las FF.MM. Ramón Emilio Gil Bermúdez, dirigido al señor Presidente de la República César Gaviria Trujillo.

La actuación de la Fiscalía fue decisiva para encauzar las investigaciones y proceder a las variadas capturas de congresistas, entre ellos Alberto Santofimio Botero, narcotraficantes -el principal fue Gilberto Rodríguez Orejuela-, testaferros y en especial del tesorero de la campaña electoral liberal, Santiago Medina. Este admitió en sus declaraciones haber recibido más de 5.000 millones de pesos del Cartel de Cali, y al presidente Samper Pizano quien había sido el director general; además comprometió gravemente al ministro de defensa, Fernando Botero, quien había sido el director general de la campaña liberal y al presidente Samper Pizano, de quien dijo que sí sabía del ingreso del dinero (Torres del Río, 2019).

Durante el periodo presidencial de Samper Pizano, la configuración de Colombia como un país problema en el sistema internacional, si bien comenzó a finales de la administración precedente, se vio influenciada por los numerosos eventos que surgieron a partir del deterioro de la relación bilateral con EE.UU. La sospecha de los dineros ilícitos provenientes del narcotráfico (del Cartel de Cali) en la financiación de la campaña del presidente electo no sólo confluyó en la manera en que se desarrollaron las relaciones con EE.UU., sino, en la percepción interna y externa sobre Colombia y su inestabilidad política, así como en los continuos esfuerzos por recuperar de nuevo la confianza de EE.UU., materializada en la certificación que este país realiza anualmente ante su congreso sobre las naciones involucradas en el tráfico internacional y cómo estas cooperan con sus políticas antidrogas (Comisión de Análisis y Recomendaciones sobre las Relaciones entre Colombia y EE.UU., 1997; Pardo, 2001; Tickner, 2000). De este modo, los esfuerzos de este gobierno se concentraron en dos áreas principales: en un primer lugar, lograr un avance significativo en DD.HH. y, en un segundo lugar, en lograr reconstruir las relaciones con EE.UU. a partir de progresos medibles en operaciones antinarcóticos.

La permeación del narcotráfico en la clase política dirigente en Colombia, y en especial en la campaña presidencial generó efectos internacionales. Al respecto, EE.UU. decidió descertificar a Colombia en la lucha contra las drogas. Esta decisión generó varias implicaciones para las FF.MM., ya que la ayuda militar por parte de EE.UU. fue suspendida. Autores como Tokatlian (2008) manifiestan que uno de los ejemplos en el que un elemento exógeno aportó a la identificación de que Colombia estaba ad portas de constituirse en un "Estado fallido" fue el proceso anual de certificación de EE.UU. en materia de lucha contra las drogas (Tokatlian, 2008).

Al respecto, para ese momento histórico, Colombia estaba cumpliendo con las condiciones para considerarse como un Estado Fallido. Según la Revista *Foreign Policy* y *The Fund for Peace*, se "considera como un Estado fallido cuando el gobierno pierde control de su territorio o el monopolio legítimo de la fuerza. Además, cuando hay una pérdida de la autoridad para tomar decisiones o la capacidad de proporcionar servicios públicos (Foreign Policy, 2005) En efecto, en el Gobierno de Samper Pizano la coyuntura política y de seguridad nacional estuvo caracterizada por el aumento de las amenazas de los grupos armados organizados:

Las FARC lograron avanzar en la ejecución de su "plan estratégico" concebido en la Séptima Conferencia de 1982 y renovado en la Octava Conferencia de 1993, con el propósito de conformar un ejército regular, controlar territorios y rodear las grandes ciudades" (Echandía, 2011, p. 12).

La falta de legitimidad que esto ocasionó a nivel doméstico e internacional fragmentó la formulación de política exterior, lo cual indujo a los ministerios a relacionarse con Washington dependiendo de las áreas a tratar. Por ello el nuevo director de la Policía Nacional, Rosso José Serrano, y el Fiscal General de la Nación surgieron como actores imprescindibles en la política contra el narcotráfico (Tickner, 2002, págs. 358-359).

La administración Samper Pizano se vio condicionada y sumamente limitada a las presiones externas. La crisis que enfrentó Colombia en la política exterior y doméstica fue el resultado de la deslegitimación por parte del gobierno Clinton. La contundencia de la descertificación por EE.UU. así como las medidas que se tomaron desde Colombia para retomar las relaciones bilaterales y contar con la certificación en materia de drogas debilitó la imagen del gobierno de turno.

La calificación de los logros en el gobierno colombiano no fueron más que medidas adoptadas para obtener la gracia por parte de EE.UU., pues puede notarse que:

Entre 1989 y 1998, la producción de hoja de coca creció en un 140%, de 33.900 a 81.400 toneladas métricas. Más notable aún, los niveles de producción en 1999 aumentaron más del doble de los totales de 1998, al alcanzar alrededor de 220 toneladas. Este dramático ascenso en la producción total reflejó el hecho de que entre 1996 y 1999 el número total de hectáreas de hoja de coca en cultivo en Colombia aumentó casi el 100%, de 68.280 a 120.000 hectáreas. Esta tremenda expansión ocurrió pese a la existencia de un programa de erradicación permanente de la Policía Nacional de Colombia que fumigó un récord de 65.000 hectáreas de coca sólo en 1998 (aproximadamente 50% más que el total para 1997) (Bagley, 2000).

Así pues, la política exterior de Colombia de 1994 - 1998 estuvo condicionada a la imagen de Samper Pizano y el escándalo por la financiación de su campaña, así como por la descertificación por parte de EE.UU. En ese orden de ideas, Colombia fue percibida como amenaza a lo largo de la región e hizo que el país empezará a ser analizado como un posible Estado Fallido.

Para este periodo los grupos armados organizados, principalmente la FARC y las AUC, aumentaron en sobremano su poder en las regiones. El caso de las FARC se puede evidenciar que desde 1993 en la Octava Conferencia Nacional, “la guerrilla decidió modificar su estructura organizativa” (Torres, 2015, p 329). Con esto se referían a cambiar de estrategia militar e implementar una “guerra de movimientos”, la cual es una continuación de las políticas implementadas en la Séptima Conferencia. Esto planteaba “doblar los frentes de guerra, consolidar el Estado Mayor y el Secretariado, urbanizar el conflicto e incrementar los recursos económicos mediante el secuestro, las extorsiones y la aplicación de un impuesto al narcotráfico” (Torres, 2015,p.329). La aplicación de estos parámetros expuestos en la Octava conferencia, el aumento de los recursos económicos por parte de todas las actividades ilegales, un fortalecimiento de las estructuras por medio del aumento de sus combatientes y un amplio éxito en contrainteligencia frente al gobierno de Samper Pizano, generaron que el periodo 1996-1998 sea el periodo de más éxito en operaciones insurgentes en la historia de las FARC.

Entre 1996 y 1998, las FARC realizaron diferentes golpes contra las FF.MM.:

En 1996 se produjo el ataque contra la base militar de Las Delicias (Putumayo), en 1997 se realizó el ataque en Patascoy, Nariño; en el mes de Marzo de 1998, se produjo el ataque contra el batallón contraaguerrillas No. 52 en el Billar, Caquetá; en agosto de ese mismo, se produjo el ataque en Miraflores, Guaviare. Estas acciones buscaron mediante la ejecución de una serie de acciones contundentes desbordar la capacidad de reacción y contención de la Fuerza Pública (Echandía, 2011, p. 8).

Estos ataques tuvieron un antecedente que fue la Octava Conferencia, en donde las “FARC comienzan a concentrar un número enorme de su fuerza en el país” (Pizarro, 2000, p. 188).

En ese sentido, analizando las categorías políticas mencionadas anteriormente para catalogar a un estado fallido como tal, el Estado Colombiano para esa época, no era capaz de mantener un monopolio legítimo de la violencia, no podía ejercer control territorial en varias zonas del país y la autoridad estatal no era respetada por los escándalos de corrupción derivados por la permeación de dineros del narcotráfico en la clase política dirigente.

Así mismo, bajo este Gobierno ...

(...)en septiembre de 1994 con base en el artículo 42 del Decreto ley 356 de 1994, el Gobierno autorizó la creación de las Asociaciones Comunitarias de Vigilancia Rural (Convivir), con la finalidad de crear un nuevo instrumento de participación comunitaria enfocado hacia el logro de la paz y la seguridad en el campo (El Tiempo, 1997).

Dicho decreto fomentó la consolidación de grupos de autodefensa ilegal, que para el 1997 ya estaban participando de enfrentamientos contra otros grupos armados organizados.

Los cambios experimentados recientemente también muestran cómo los grupos paramilitares (sic) se involucraron a partir de 1996 en la dinámica de la guerra y logran romper la retaguardia del ELN, que pierde hegemonía en una franja del territorio que abarca desde el nordeste antioqueño hasta Norte de Santander (Echandía, 2004, p. 5).

Durante el Gobierno de Samper Pizano “se vio un gran crecimiento de los paramilitares y su tránsito hacia nuevas formas de organización y proyección como actores del conflicto armado interno” (García, 2005, p. 61). En parte, este crecimiento se presentó por la decisión gubernamental de promover la creación de Cooperativas de Seguridad.

A lo largo del cuatrienio se mantuvo la posición oficial de considerarlos como criminales que deberían ser sometidos por la fuerza. Sin embargo, a partir de la propuesta en noviembre de 1994 del ministro de Defensa Fernando Botero de crear las Cooperativas de Seguridad Rural, llamadas “Convivir”, se dieron fuertes debates dentro del Gobierno que evidenciaron la falta de unidad de criterios y enviaron señales contradictorias a la nación (García, 2005, p. 61).

Esta inestabilidad política respecto a las Convivir, también contribuyó a su crecimiento durante esa época, ya que, al no tener lineamientos de política pública sobre el tema, quedó a discreción de la sociedad civil la implementación de estos grupos.



En ese sentido:

Los paramilitares (sic) intensificaron las masacres de supuestos auxiliares de la guerrilla, y con ello se acentuó el fenómeno del desplazamiento interno masivo. En 1995, la organización paramilitar comandada por Carlos Castaño en Córdoba y Urabá empezó a extender sus acciones a varios departamentos (Prada, 2007).

Como se refleja, el aumento de acciones de diferentes grupos armados ilegales aumentó en el periodo de Ernesto Samper Pizano y se recrudecerían en el gobierno de Andrés Pastrana Arango. A parte de estos eventos violentos en los que estuvieron implicados estos grupos armados ilegales, también se presentó el asesinato de figuras públicas como el ex candidato presidencial Álvaro Gómez Hurtado, asesinado el 2 de noviembre de 1995, cuando salía de una cátedra en la Universidad Sergio Arboleda. También fue asesinado el senador Manuel Cepeda Vargas el 9 de agosto de 1994 a manos de grupos de autodefensa nacional al servicio de Carlos Castaño y con el propósito de la eliminación selectiva del partido político Unión Patriótica (UP).

Por otra parte, durante este gobierno, las relaciones cívico militares se complicaron en parte por la falta de legitimidad política del Gobierno y de la ausencia de una política de seguridad para manejar el orden público, entre otros.

La crisis política y la consecuente ausencia de una política de paz también afectaron el ejercicio militar de control del orden público, al estimular a los grupos guerrilleros a aumentar sus acciones y ampliar su radio de influencia. La situación de orden público empeoró durante el Gobierno de Samper Pizano con la expansión de los grupos guerrilleros y la unificación de sus objetivos a escala nacional, en particular desde 1997 (Leal, 2018, p. 113).

Ahora bien, teniendo en cuenta esta coyuntura política, bajo el Gobierno de Samper Pizano se aprueba la aplicación del Protocolo II, en parte porque la situación política y la dinámica del conflicto armado, generó un escenario para que se aprobara el Protocolo II. El 7 de agosto de 1994 en el discurso de posesión como Presidente del Doctor Ernesto Samper Pizano, este solicitó al Congreso la aprobación del Protocolo II, para reafirmar la voluntad del Gobierno en avanzar en lo referente al DIH (Robledo y Serrano, 1991)

Al respecto, Samper Pizano afirmó “solicitaré al Congreso que apruebe el Protocolo II de la Convención de Ginebra sobre humanización de la guerra y todos aquellos tratados internacionales que contengan compromisos en esta materia” (Samper, 1994). En ese sentido, es bajo este gobierno que Colombia aprueba el Protocolo II de los Convenios de Ginebra, después de años de discusiones políticas y jurídicas.

El proceso de aprobación del proyecto se inició con la “Semana del Protocolo II” instalada el 22 de agosto de 1994 por el Defensor del Pueblo, Jaime Córdoba Triviño, con el apoyo de la Cruz Roja. En esta semana que se extendió hasta el 28 de agosto, se buscó difundir el conocimiento de las normas del Protocolo II entre los servidores públicos de todo el país. De esta manera, se inició el proceso político en el Congreso de la República, el cual fue ampliamente discutido en las Comisiones Segunda del Senado y la Cámara de Representantes.

El 30 de agosto de 1994, los Ministros de Gobierno, Relaciones Exteriores y Defensa, en su orden Dr. Horacio Serpa, Dr. Rodrigo Pardo y Dr. Fernando Botero concurrieron a la Comisión Segunda del Senado para participar en el debate del citado acuerdo. Los Ministros reafirmaron ante la Comisión que dicho Protocolo no implicaba modificar el estatus jurídico de la guerrilla, en cuanto a un posible reconocimiento de beligerancia, ni implicaba tampoco modificación alguna a la legislación interna, sino una incorporación en ella de normas internacionales a favor de las víctimas del conflicto armado que durante tantos años se ha desarrollado en el territorio de Colombia (Robledo y Serrano, 1991, p. 71)

Sin embargo, se evidencia que, para ese momento histórico, los temores del reconocimiento a la beligerancia seguían presentes, por eso la declaración presentada por el Gobierno Nacional. Ahora bien, el 13 de septiembre de 1994 el Senado de la República en pleno, aprobó sin reservas el Protocolo II, pero con algunos comentarios:

En primer término, dijo que como consecuencia de la aplicación del Protocolo II el Gobierno no podría darle el status de beligerancia a la guerrilla; segundo, que el Gobierno no permitiría la existencia de zonas vedadas para las acciones de la fuerza pública y tercero que el Gobierno no debía permitir ninguna intervención de otros Estados u organismos internacionales en el conflicto colombiano (Robledo y Serrano, 1991, p. 73).

Después, siguiendo la reglamentación, en el Congreso entonces se dio el trámite de la “Ley Aprobatoria del Protocolo II que dio como resultado la Ley 171 del 16 de diciembre de 1994. Luego pasó al control automático de constitucionalidad de la Ley por la Corte Constitucional, que se dio mediante la Sentencia C-225/95 y que declaró exequible la Ley Aprobatoria, donde finalmente fue llevada a sanción presidencial” (Robledo y Serrano, 1991).

## **6.6. La doctrina de la FAC y el DIH en el Gobierno de Ernesto Samper Pizano**

En el año 1995, el Ministerio Público, la Cruz Roja Colombiana y el MDN, publicaron un documento denominado “DIH DIH - Manual básico para las personerías y las Fuerzas Armadas de Colombia”. Normas y procedimientos específicos que se vincularon directamente al PMTD, es decir, al planeamiento, ejecución y evaluación de operaciones aéreas, las cuales también se concretaron implícitamente en la actualización del Manual de Doctrina Básica Aérea, dando lugar así al Manual de Doctrina Básica Aérea y Espacial de 1995 (Manual FAC 3-001, reservado), aprobado con Disposición 007 del 22 de junio, el cual comprendía nociones en razón a los ataques estratégicos y al principio de proporcionalidad del artículo 35 del G.P.I, enunciando lo siguiente:

(...) 1. Los ataques estratégicos son definidos por el objetivo y no por el sistema de armas empleado, la munición usada o la localización del blanco, 2. Las armas de precisión han incrementado la eficiencia del ataque estratégico. El poder golpear en forma precisa un blanco en el primer intento da una excelente ventaja. Así, se reduce la necesidad de muchos requerimientos aéreos y el riesgo de daño colateral (...) (Subraya fuera de texto).

Manual de Doctrina Básica que evidenciaba la integración del DICA como lo hizo su antecesor. Práctica que a su vez ocasionó efectos en la doctrina táctica, por ejemplo, en el Manual Escuadrón de Combate Aéreo Táctico, primera edición de 1996 (Manual FAC 3-043 Reservado); aprobado con Disposición 011 del 24 de mayo, el cual, al respecto del PMTD y el DICA, indicó:

Las operaciones que realiza el escuadrón de Combate Aéreo Táctico, requieren de un planeamiento detallado y en forma conjunta con las Fuerzas de Superficie, recopilando la mayor cantidad de información posible. El planeamiento inicia con la interpretación de la misión asignada al Escuadrón de Combate Aéreo Táctico (ESCAT), la asignación de tareas, el estudio detallado del blanco [...] b. Blanco. Se determinan los elementos constitutivos del blanco como son: 1) Localización: se da con coordenadas geográficas [...], 2) Descripción del blanco: se determina el tipo de blanco y sus características físicas, para seleccionar el arma adecuada, 3) Características del terreno: una descripción del terreno permite seleccionar el perfil adecuado y las vías de aproximación a utilizar, para aprovechar estas características, 4) Población Civil: Se determina la ubicación y cercanía de la población civil para evitar daños colaterales, 5) Información del blanco: se obtiene por medio de mapas, cartas y aerofotografías (...).

Conocimientos fundamentales para el uso del poder aéreo, que al emplear los términos “objetivo o blanco”, “localización, descripción e información del blanco”, “población civil”, “ataque”, “riesgo de daño colateral”<sup>45</sup> o “ubicación y cercanía de la población civil para evitar daños colaterales”, estaban observando no cosa diferente que el DICA en el marco de las hostilidades, refiriendo de forma implícita, la protección fundamental contra los efectos de las hostilidades [art. 48 del G.P.I y art. 4, 13 y 14 del G.P.II]. Práctica con la cual se pretendía garantizar el respeto y protección de la población civil y de los bienes de carácter civil, haciendo distinción en todo momento de la población civil y los combatientes, entre los bienes de carácter civil y los objetivos militares, limitando los ataques a los objetivos que por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización, y cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrecieran una ventaja militar directa y concreta [núm. 2 del art. 52 del G.P.I], siempre, con la precaución necesaria para conducirlos [art. 57 y 58 del G.P.I].

Normas y procedimientos específicos que se vincularon directamente al PMTD, es decir, al planeamiento, ejecución y evaluación de operaciones aéreas, los cuales se concretaron nuevamente en el Manual de Estado Mayor Aéreo, segunda edición de 1993 (Manual FAC 3-05, público); aprobado con Disposición 007 del 10 de agosto, el cual actualizó no solo los fundamentos sobre los cuales reposan los órganos asesores del comandante, los principios doctrinarios que se deben observar, las funciones y responsabilidades de cada uno de los integrantes del Estado Mayor Aéreo, sino también, el concepto y formato de la orden de operaciones, así como el formato de la orden de vuelo, tanto para el combate, como para el transporte, instrucción y entrenamiento.

---

<sup>45</sup> Este oficio lo suscribe el señor Ministro de Defensa Rafael Pardo Correa y el señor Comandante General de las FF.MM. El daño incidental también es conocido en el argot militar y jurídico como daño colateral, sin embargo, este último comenzó a ser utilizado por las fuerzas armadas de EE.UU. de América durante las operaciones militares en Linebacker sobre Vietnam del Norte, por ejemplo, cuando ocurrió el daño por las bombas que caían fuera de las áreas objetivo. En consecuencia, hubo un esfuerzo por minimizar tales daños a instalaciones civiles en regiones pobladas. Fuerza Aérea de los EE.UU. - USAF, 1998. p. 180.

Todas estas directrices provocaron la génesis de la Directiva Permanente N° 052-96 N° 1914/COFAC-IGEFA-DH-EMA-3-75 del 23 de Julio de 1996 “Desarrollo Talleres de Capacitación en DIH”, la cual indicaba criterios e instrucciones para realizar seminarios y talleres de DIH en coordinación con el CICR y la Cruz Roja Colombiana. En consecuencia, para el siguiente año, era como la Directiva Permanente N° 05-97 / COFAC-JEMA-JOA-EMA-3-356 del 23 de Julio de 1997 sobre “Normas Generales para Apoyos Aéreos”, impartía órdenes, normas e instrucciones a las Bases de la Fuerza Aérea sobre la organización y conformación de los Escuadrones Aerotáticos.

Estas Unidades apoyaban las operaciones contra el narcotráfico y la guerrilla para el control del orden público, recordando la necesidad para este tipo de apoyos del requerimiento aéreo, la orden de vuelo, el informe de misión cumplida, así como las atribuciones para el comandante de División, Comando Aéreo y Componente Aéreo, indicando restricciones para las misiones de aplicar la fuerza, a modo de ejemplo:

Misión	Descripción
<b>AMETRALLAMIENTO</b>	Por ningún motivo podrá efectuarse en áreas pobladas o perimétricas. Solo se podrán llevar a cabo bajo orientación autorizada y calificada, bien sea en superficie o por quien haga las veces de controlador aéreo avanzado (...)
<b>UTILIZACIÓN DE BOMBAS</b>	Estas misiones NO se deben realizar sobre caseríos o zonas donde exista población civil, aún cuando se consideren habitados por bandoleros o cuando se presuma la presencia de personas inocentes como mujeres y niños (...)  Su ejecución, entre otras limitaciones, depende del factor meteorológico y es realizable únicamente durante el día (...)  El poder del bombardeo solo es efectivo y justificable cuando los objetivos están plenamente definidos e identificados.
<b>LANZAMIENTO DE COHETES</b>	A pesar de ser un arma de gran precisión, su uso no es conveniente en áreas pobladas (...).

Tabla 3. Misiones del Manual de Estado Mayor Aéreo de 1993. Fuente: elaboración propia con base en FAC (1993).

Aunado a lo antes expuesto, la compleja situación de orden público ocurrida en este cuatrienio, y anteriormente comentadas, implicó que la FAC reconociera la importancia de lo consignado en el artículo 82 del G.P.I, y en consecuencia, de manera prospectiva, la importancia del Asesor Jurídico Operacional (ASEJO) en el PMTD, al observarse diferentes tipos riesgos a la hora de conducir operaciones aéreas, especialmente en el marco de operaciones de apoyo con aeronaves de combate y helicópteros (artillados), en los cuales era necesario el apoyo de fuego de cualquier categoría<sup>46</sup>, por lo general, en proximidad de la población civil o sus bienes, verbigracia, en una operación de Apoyo Aéreo Cercano (AAC)<sup>47</sup>, según la función básica de aplicar la fuerza del Manual de Doctrina Básica Aérea de 1995.

## 6.7. El Gobierno de Andrés Pastrana Arango: el fracaso de los diálogos con las FARC y el Plan Colombia

Concluido el periodo presidencial de Ernesto Samper Pizano, inicia el Gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002). Durante su cargo, la dinámica del conflicto armado interno empezó a cambiar por varios hechos políticos como el Plan Colombia (PC), la Transformación Militar que se presentó, y el proceso de paz con las FARC-EP en el Caguán.

El Gobierno de Pastrana Arango tuvo que enfrentar la Toma de Mitú, el 1 de Noviembre 1998. Dicho ataque tenía como objetivo consolidar la presencia de las FARC en el suroriente del país. Así mismo, con la Toma de Mitú, las FARC querían demostrar que ya se encontraban en la guerra de posiciones dentro de la guerra popular prolongada, porque eran capaces de mantener un enfrentamiento prolongado con la Fuerza Pública y consolidar un territorio, esta quizá fue su apuesta más estratégica. Sin embargo, las capacidades aéreas de la Fuerza Aérea Colombiana lograron que las FARC no se pudieran tomar este municipio. Dicho ataque tenía como objetivo estratégico fortalecer su posición política en el proceso de paz con el Gobierno de Andrés Pastrana Arango (Santos, 2019).

Tras haber evidenciado cuatro años de crisis en la administración Samper Pizano, Colombia proyectaba de manera indeseada la imagen de un país complejo, cuya corrupción y conflicto parecía escalar progresivamente. El complejo escenario que recibió Andrés Pastrana Arango en la Casa de Nariño fue el resultado del proceso interméstico que involucra la interconexión entre la política doméstica y externa.

Los retos que este asumía eran múltiples, sin embargo, la lectura de los años previos orientó sus prioridades, de manera que su administración se concentró en el restablecimiento de la relación bilateral con EE.UU. y en la internacionalización del conflicto armado mediante la diplomacia por la paz negociada. El despliegue de esta Diplomacia había identificado que, para este momento, la internacionalización de la situación conflictiva debía ser contenida, y de algún modo podría obtener ayuda y contribuir a la solución de la misma mediante la internacionalización positiva (Tokatlian J. G., 1999, p. 355).

A lo largo del gobierno Pastrana Arango se pudo identificar un continuo esfuerzo por idear una representación de Colombia que contemplara las nuevas posibilidades para esta mediante la solución del conflicto a través de la participación de la comunidad internacional en el mismo.

---

<sup>46</sup> Clases de apoyo de fuego. Apoyo de fuego preplaneado: Es aquel que permite planeamiento previo, con suficiente tiempo disponible para estudiar, analizar y determinar su aplicación. Apoyo de fuego inmediato: Es aquel que requiere ser aplicado en forma inmediata, de acuerdo con el desarrollo de operaciones (FAC, 1991, p. 41)

<sup>47</sup> Esta misión típica, tenía el propósito de cumplir los objetivos del comandante de las fuerzas de superficie, brindando el apoyo directo a las fuerzas amigas en contacto con las capacidades del enemigo tal y como lo denomina el ámbito de aplicación material del P.C.II (Núm. 1 del Art. 1) de la Fuerza Aérea Colombiana.

La Fuerza Aérea puede atacar el total espectro de las capacidades enemigas. Con un apropiado grado de control del espacio aéreo, esta fuerza posee la versatilidad de entregar poder de combate sobre el enemigo, cuando y donde sea necesario para lograr los objetivos militares en cualquier nivel de la guerra. En la mayoría de los casos, el poder de combate se incrementa con el uso de armamento de precisión el cual permite un ritmo operacional alto; aumenta la eficiencia, reduce el riesgo y disminuye el daño colateral (FAC, 1995, p. 91).

El proceso de paz de la administración Pastrana Arango fue internacionalizado desde sus propios inicios. De una parte, porque las características del "orden internacional" implican un alto grado de interrelación entre los asuntos internos y externos de cualquier país; y, de otra, porque el propio gobierno consideró que dicha internacionalización fortalecía las posibilidades de éxito del diálogo con la insurgencia y que, incluso, una pieza fundamental de su estrategia sería una "Diplomacia para la paz" (Pardo, 2001, pp. 29-30)

Es por ello que desde un primer momento se contempló el restablecimiento de los vínculos con EE.UU. La cooperación bilateral contribuyó a la consolidación de los esfuerzos fijados por Pastrana Arango. La idea de realizar un plan de pacificación para Colombia se materializó en una especie de "Plan Marshall" presentado al país en junio de 1998 y posteriormente al congreso de EE.UU. (Tickner, 2002, p. 361). Por medio de este se pretendía encauzar el proceso de paz como parte integral de una solución al problema de los cultivos ilícitos, pues era considerado como una de las principales amenazas a la seguridad nacional de EE.UU. Así mismo, Pastrana Arango optó por poner en práctica la internacionalización militar contando con el Gobierno de EE.UU. como aliado fundamental y como proveedor de recursos militares y económicos que su Administración necesitaba para modernizar y fortalecer las Fuerzas Armadas (Borda, 2012, p. 57).

De esta manera, los aportes que recibió Colombia para el fortalecimiento de las FF.MM. fueron notables. La administración Bill Clinton otorgó "US\$289 millones en ayuda antinarcóticos a Colombia en el año fiscal de 1999, una suma que inmediatamente catapultó a este país a la posición del tercer receptor de ayuda estadounidense en el mundo, sólo después de Israel y Egipto" (Bagley, 2000, p. 25). La importancia de la consideración de fortalecer el aparato militar servía para añadir presión a las guerrillas al hacerles considerar su posición en la mesa de negociación, si estas abandonaban la mesa de negociación el costo sería alto, y en caso de fracasar los diálogos se enfrentarían a un Ejército más preparado y profesionalizado (Borda, 2012, p. 57). Además, es preciso señalar que adicional al mensaje que se quería enviar, la percepción sobre el poderío militar de la guerrilla era que igualaba al Ejército colombiano e incluso que podía superar al Estado. Esta visión estaba precedida por la Toma de Mitú años antes.

En cuanto al Plan Colombia, estableció el marco institucional de cooperación bilateral entre el Gobierno de los EE.UU. y el Gobierno de Colombia para: i) fortalecer las capacidades operacionales de la Fuerza Pública contra la cadena de producción del narcotráfico y la lucha contra los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML)." (DNP, s.p). El Plan Colombia también permitió que la Fuerza Pública adquiriera mejores capacidades para poder operar de acuerdo a una dinámica del conflicto, que estaba caracterizada por el aumento de los enfrentamientos entre la Fuerza Pública y los grupos armados organizados (GAO).

Adicional a la profesionalización, tres aspectos permiten visibilizar la modernización de la Fuerza Pública. En primer lugar, se presentó una mejor coordinación entre las FF.MM., a través de las fuerzas de tarea conjunta. En segundo lugar, el sector de Seguridad y Defensa sustituyó el armamento y material de guerra, fortaleció los sistemas de comunicaciones, planeación, investigación criminal, inteligencia y de equipo logístico. Y, por último, la Fuerza Pública adquirió nuevas tecnologías ofensivas que permitieron neutralizar grandes concentraciones guerrilleras y mejorar los tiempos de respuesta ante acciones unilaterales de los GAML (DNP, s.p).

Así mismo, según Leal (2002) “los fondos destinados para la asistencia militar de 328 millones (63,2 %) fueron para comprar helicópteros (208 para Black Hawks y 120 para Hueys)” (p. 181) Lo anterior, permitió que se aumentaran las capacidades aéreas de las FF.MM. En ese sentido,

Colombia pasó de tener menos de 35 helicópteros en 1999 a más de 200 en 2014; en el mismo período de tiempo, las brigadas móviles pasaron de 3 a 36; se crearon 8 batallones de alta montaña y 52 escuadrones móviles; el 100% de sus miembros han sido capacitados en DD.HH. y DIH (DNP, s.p).



Imagen 2. Muestra de aeronaves de ala rotatoria adquiridas con los fondos de asistencia militar. De izquierda a derecha: Black Hawk UH-60 y Bell UH-1H Huey II. Mosaico elaborado con imágenes del archivo de la Fuerza Aérea Colombiana.

Esta compra de aeronaves permitió que las FF.MM. tuvieran “disponibilidad 24/7 con cambios significativos en la capacidad de operación aérea y de combate” (Dávila et. Al., 2016, p. 109). Esta capacidad de acción nocturna se dio gracias a la tecnología de visión nocturna que se empezó a usar en las operaciones por parte de los pilotos de la Fuerza Aérea Colombiana.

En cuanto a la transformación militar, la reforma militar le dio al Estado nuevas capacidades para combatir a los grupos irregulares, impidió que las FARC avanzaran en su “plan estratégico” y utilizaran de manera táctica el escenario de las conversaciones, como se había propuesto el grupo guerrillero desde el momento en que se creó la Zona de Distensión (ZD) en el área correspondiente a los municipios de San Vicente del Caguán en Caquetá y Uribe, Mesetas, Vistahermosa y La Macarena en Meta (Echandía, 2011, p. 15).

A su vez, la transformación militar comprendió tres aspectos: 1) cambios institucionales, 2) nuevas tecnologías y 3) una nueva doctrina. El resultado de la nueva estructura orgánica de las FF.MM. para los primeros cinco años del siglo XXI fue el siguiente” (Torres, 2008, p. 354):

1. Comando Conjunto Operaciones Especiales.
2. Coordinación Nacional de Inteligencia.
3. Comando Conjunto Caribe.
4. Fuerza de Tarea Conjunta.
5. Agrupación Fuerzas Especiales Antiterroristas Urbanas-AFEAUR (14).
6. Batallones de Alta Montaña (7).
7. Brigadas Móviles(15).
8. Grupos Gaula (32).
9. Soldados Campesinos (27.000).
10. Infantería de Marina( 4.355).
11. Escuadrones Móviles (54).
12. Seis divisiones.
13. Unidades Especiales (FUDRA, Brigada contra el Narcotráfico, Brigada de Aviación del Ejército, Brigada de Fuerzas Especiales).

Esta transformación de las FF.MM. permitió que se adaptaran a las dinámicas del conflicto armado interno, que para esa época “el número de acciones armadas por iniciativa del Estado y las FARC aumenta, al mismo tiempo que se expande el escenario de la confrontación, por lo que el número de municipios de la confrontación también crece” (Prieto, Rocha y Marín, 2014).

Por otra parte, durante el gobierno de Andrés Pastrana Arango, el 9 de Enero de 1999 se instalaron oficialmente los diálogos de paz. Sin embargo, a principios de 1998, ya se habían iniciado los diálogos, en donde una de la exigencias de las FARC fue la desmilitarización “de los municipios de San Vicente del Caguán, La Uribe, Mesetas, la Macarena y Vista hermosa, requisito para iniciar conversaciones” (Leal, 2002, p. 151). De esta manera, “amparado bajo la ley 418 de 1997, llamada de orden público, se decretó el despeje de un área de 42.000 kilómetros cuadrados por 90 días, del 7 de Noviembre de 1998 al 7 de Febrero de 1999” (Leal, 2002, p. 152). Dicho proceso de paz, tuvo varias características, como el canje humanitario, el despeje de municipios, entre otros.



Desde el inicio de las conversaciones de paz con el gobierno del presidente Pastrana Arango, en 1998, propusieron como tema central de las mismas, la realización de un “canje de prisioneros de guerra” (22 oficiales y suboficiales del Ejército y la Policía por todas sus guerrilleras y guerrilleros presos en las cárceles colombianas). Esta propuesta causó gran revuelo en varios sectores de la opinión pública, pero especialmente al interior de las FF.MM., las que consideraron errado el uso de esta figura ya que el canje de prisioneros solo se produce entre ejércitos regulares de Estados igualmente soberanos, por lo cual la realización de este “canje” les otorgaría a las FARC el estatus de Fuerza Beligerante, a lo que los militares se han opuesto radicalmente desde el mismo momento en que el Estado colombiano ratificó el Protocolo II adicional a los cuatro Convenios de Ginebra en el caso colombiano los militares siempre se han negado a reconocerle carácter político a la guerrilla (Trejos, 2011, p. 138)

Este canje humanitario permitió que militares y policías fueran canjeados por guerrilleros en el marco de un acuerdo humanitario. Ahora bien, dentro del proceso de paz, en la “Agenda común por el cambio hacia una nueva Colombia”, uno de los puntos a discutir fue “Acuerdos sobre DIH” (Gobierno Nacional y FARC, 1999). Lo anterior, indica que en Colombia ya se estaba aplicando el DIH, y hacía parte esencial del proceso de paz. En ese orden de ideas, el DIH fue esencial para el proceso de paz, ya que permitió el canje humanitario, y generó unos lineamientos para la negociación política. Sin embargo, pese a su aplicación, las FARC seguían cometiendo infracciones al DIH. “Las FARC usaron el terreno cedido por el gobierno para perfeccionar su infraestructura, el centro de transporte logístico y ampliar las vías de comunicación entre el Caguán y el Pacífico, el Caguán y el Ecuador, y el Caguán y Venezuela y así usar estos corredores de movilidad para el tráfico de droga y armamento. Paralelo a esto, y más grave aún, atacaron y desplazaron a las poblaciones que estuvieran dentro de estos corredores de manera sistemática con todo tipo de armamento” (Esquivel et al, 2019, p. 80).

Como lo han demostrado varios autores, la Zona de Distensión sirvió para que las FARC se fortalecieran. Al respecto:

(...) la inteligencia aérea jugó un gran papel en la obtención de información confiable que llevaron al Ejecutivo a decidir la suspensión del diálogo de paz y recuperar la zona de distensión (Comando Aéreo de Combate No. 1 - CACOM-1, 2002). Información que constató las vías terrestres de acceso, pistas de aterrizaje ilegales, infraestructuras para mantenimiento y resguardo de transporte vehicular, crecimiento de los cultivos de coca, relaciones con terroristas internacionales en la zona despejada y, además, la continuación de atentados terroristas, secuestros y ataques a poblaciones (Esquivel et al, 2019).

De esta manera, los incumplimientos en el proceso de negociación, así como la silla vacía en la Zona de Distensión sirvieron para que, en el año 2002, el Gobierno suspendiera el proceso de paz y encomendara a las FF.MM., la recuperación de la zona desmilitarizada.

Previo a los ataques realizados a las Torres Gemelas y el Pentágono, el presidente Pastrana Arango ya había expuesto un cambio en su posición ante las FARC. El cambio hacia estas señalaba indicios del actuar de ese grupo guerrillero como grupo terrorista. Sus continuos sabotajes y el secuestro del Senador colombiano, Jorge Géchem Turbay, fueron los puntos de inflexión en el proceso de negociación que culminó el 20 de febrero de 2002.

Esta definición pública de los miembros de las FARC como terroristas marcó un punto de inflexión en una estrategia que a los colombianos les resultaba familiar: cuando el Gobierno impulsa diálogos para la paz, reconoce explícita o implícitamente a estos grupos como actores armados ilegales, pero con una agenda política. Sin embargo, cuando la estrategia predominante es la militar y el Gobierno no contempla las conversaciones de paz, prefiere referirse a estos grupos en los ámbitos públicos como terroristas y, con mayor frecuencia, como narcoterroristas (Borda, 2012, p. 75).

De esta forma, el discurso sobre el grupo guerrillero, ahora terrorista, no solo orientaba una nueva identidad de este grupo, sino la concepción de la cooperación que se tendría con EE.UU., así como el modo en que se llevaría a cabo la guerra, por ello:

Al definir a los movimientos guerrilleros como terroristas y no como combatientes, el Gobierno suprime el contenido político y social de la agenda de los insurgentes, lo que contribuye a deslegitimar las actividades de estos grupos tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Además, al presentar las actividades de estos grupos como acciones hostiles hacia la misma población que dicen defender, el Gobierno debilita el principio según el cual estos grupos luchan en nombre de sectores marginados y excluidos política y económicamente. Esta estrategia contribuye también a legitimar y justificar el uso de la fuerza militar contra ellos y suprime por completo la posibilidad de una solución política al conflicto. Por último, y como aspecto más importante, en el escenario posterior al 11 de septiembre esta perspectiva “no deja lugar a la aplicación del DIH con respecto a [los miembros de los grupos insurgentes] (Borda, 2012, p. 75)

El lugar que dejó la clasificación de las FARC como grupo terrorista sugirió una misma manera de pensar la guerra contra el terrorismo librada por EE.UU. Así pues, la alianza entre Washington- Bogotá se consolidó con el fin de orientar sus esfuerzos ante un mismo fenómeno.

La relación bilateral entre EE.UU. y Colombia que se ha expuesto entre el gobierno Pastrana Arango y los gobiernos de Bill Clinton y George Bush, respectivamente, se ha puntualizado por el mismo carácter de la política exterior colombiana y la coyuntura social del gobierno durante este periodo. De este modo, puede verse que este mandato estuvo marcado por la política exterior *respice polum*, la cual tiene como prioridad la relación con el gobierno norteamericano. La razón de enfatizar los esfuerzos se dio por la necesidad de restablecer la cooperación bilateral en la lucha antinarcótica como un objetivo común, materializada en un proyecto que pretendía ayudar a la consecución del mismo. Adicionalmente, esta aclaración también considera los debates a la relación Washington- Bogotá, pues el Plan Colombia dentro de las críticas que tuvo por actores nacionales e internacionales (como por la Unión Europea) se dio por el mismo carácter militar que imprimía la relación y el apoyo desde EE.UU.

Todo este proceso de fortalecimiento al sector militar fue acompañado por acciones que daban continuidad al cumplimiento y respeto del DIH al interior de la FAC, lo que se traducía en el desarrollo de su doctrina.

## 6.8. La doctrina de la FAC y el DIH en el Gobierno de Andrés Pastrana Arango

En efecto, y en anexión a otros factores de talante político, jurídico y misional, fue como se trajo consigo en 1999 para las FF.MM., la creación de la estrategia de DD.HH y DIH como factor multiplicador del poder de combate y pilar de la consolidación del régimen democrático (COGFM, 1999, p. 3). Lo anterior, con una agenda priorizada del sector defensa en tres áreas: 1) Fortalecimiento de la cultura en DD.HH y DIH, 2) Defensa institucional, y 3) Políticas, fue como la FAC, bajo la necesidad de realizar ajustes a sus procedimientos, con el propósito de minimizar los riesgos, optimizar el proceso operacional y aumentar su efectividad, creó en el año 2001, el Comité Jurídico Operacional (COJUOP), el cual permitiría atender los efectos o presuntos daños ocasionados por ataques aéreos y determinar de manera exacta las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se presentaba la ventaja militar prevista, la proporcionalidad y la precaución en el ataque.

Con este proceso, la Circular No. 764 IGEFA-IGODH-725 del 02 de abril de 2001<sup>48</sup>, estableció que este comité interdisciplinario debía verificar los daños operacionales (daño incidental) provenientes de un ataque aéreo, como resultado de una queja o denuncia, es decir, un daño más allá de la afectación al objetivo militar. Tarea que produjo la Circular No. 01316 /IGEFA-IGODH-725 del 8 de junio de 2001, indicándose al interior de la FAC, la necesidad de seguir observando y cumpliendo las normas imperativas de *ius cogens*, los principios y reglas del DICA en el PMTD de operaciones aéreas, entre estas, el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y las normas fundamentales del G.P.I y el G.P.II, las cuales permitían integrar y aplicar en el PMTD definiciones tales como objetivos militares, no combatientes y la información necesaria de inteligencia, con la descripción y características del blanco.

Estas condiciones impulsaron bajo el liderazgo del señor General Héctor Fabio Velasco Chávez, Comandante de la FAC (1998 - 2003), la integración explícita del DICA a la doctrina de la Institución, así como su aprendizaje en la instrucción y entrenamiento<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Circular actualizada mediante la Directiva Permanente No. 050 /2005 COFAC-IGEFA-IGDDH-725 del 22 de agosto de 2005, la Directiva Permanente No. 50 /2010 MDN-CGFM-FAC-COFAC-JEMFA-JURDH-DIODH-23.1 del 21 de julio de 2010, y finalmente, la Directiva Permanente No. 41 /2019 MDN-COGFM-COFAC-JEMFA-DEAJU del 15 de octubre de 2019. FAC.

<sup>49</sup> La integración consiste, por una parte, en introducir normas jurídicas en medidas y mecanismos concretos que propicien su cumplimiento y, por otra, en adoptar los medios apropiados para hacerlas efectivas. La integración es un proceso continuo. Asimismo, debe abarcar la doctrina, la enseñanza, el entrenamiento y el equipamiento, y estar respaldado por un sistema efectivo de sanciones (CICR, 2016, p. 2).

Esto resultó en la producción del estudio conceptual y práctico de las Reglas de Enfrentamiento (RDE)<sup>50</sup>, del naciente Derecho Operacional (DOPER)<sup>51</sup>, y a su vez, el diseño de un sistema informático que facilitara incorporar y unificar el área de inspección, operaciones aéreas, inteligencia, educación aeronáutica, seguridad y defensa de bases, acción integral y planeación estratégica; conocido en la actualidad como el Sistema Integrado de Información Operacional de Comando y Control (SIIOC2)<sup>52</sup>.

Dinámicas que, en resultado, ocasionaron el desarrollo del primer seminario de alto nivel de la FAC con apoyo del CICR, denominado “Seminario de Operaciones en el Marco del Derecho internacional de los Conflictos Armados”, llevado a cabo en Paipa Boyacá, del 29 al 31 de agosto de 2001, en el que se concluyó la necesidad de crear e implementar al interior de la Institución, como algo totalmente innovador en las FF.MM., la figura del ASEJO, como oficial abogado del cuerpo administrativo en el PMTD según el artículo 82 del G.P.I, para ponerlo a disposición de los comandantes militares, en propósito de determinar su asesoría y apoyo en el aprendizaje y aplicación del DICA. En consecuencia, dicho seminario, además de lo anterior, permitió la publicación de 3.000 cartillas denominadas “Doctrina de las Operaciones Aéreas en el marco del DIH y los DDHH”, cuyo costo total fue asumido por la Embajada de EE.UU.

Esta cartilla exploró y profundizó en varios concepto básicos que en el marco de DICA presentaban interrogantes o ambigüedades en las definiciones tradicionalmente usadas, articulando de manera particular, las normas que rigen la actividad en las operaciones aéreas dentro del conflicto armado interno. En ese sentido, el mencionado documento discierne los marcos jurisprudenciales que encarnan los DD.HH., el Derecho Internacional de los DD.HH y el DIH, además de explicar las relaciones entre estas tipologías, y qué incidencia tienen estas normas en las operaciones militares aéreas. De esta labor se esclarecen definiciones fundamentales como la de objetivo militar, combatiente, personal protegido y armas prohibidas, entre otras.

---

**50** Las reglas operacionales aseguran el cumplimiento de la misión dentro de los parámetros operacionales legales y a la vez evitan dejar al libre albedrío de los combatientes, decisiones que solo corresponden a una autoridad superior. La presentación de las reglas de enfrentamiento, no pretende impedir la acción militar, ni cambiar la actitud ofensiva que ha caracterizado las operaciones de la Fuerza Pública Colombiana en los últimos años. Lo que se busca, es presentar la posibilidad de que el personal operacional y asesores jurídicos operacionales, establezcan reglas claras, sencillas y prácticas, que aseguren el cumplimiento de la misión dentro de los estándares internacionales en materia de DIDH y DIH (...) Las reglas operacionales son la suma de varios factores, que incluyen el marco jurídico de las operaciones, instrucciones políticas y misión militar (Gómez, 2019).

**51** En tiempos recientes se ha venido hablando en Colombia de Derecho Operacional, sobre todo después que el Gobierno Nacional decidiera dar a luz pública el “Manual de Derecho Operacional”. [...] En otros términos, el DOPER tiene esencialmente su fundamento en el Derecho Internacional Público. De allí que no se pueda separar de otras áreas del derecho, y además porque se encuentra íntimamente relacionado, para los propósitos de la presente investigación, con el Derecho Penal Internacional, el Derecho Internacional Penal y la Justicia Transicional, principalmente porque estamos hablando de la presunta comisión de hechos dentro de un marco de conflicto armado sin carácter internacional en donde hay desarrollo de operaciones militares y operativos policiales (Barbosa, 2014 p. 468).

**52** En el año 2001, la Fuerza Aérea Colombiana implementó un sistema de información conocido como SIIO (Sistema Integrado de Información Operacional), hoy en día SIIOC2. El Sistema Integrado de Información Operacional de Comando y Control fue creado por la FAC, el cual permite la búsqueda de registros históricos de una manera práctica y sencilla, con el objetivo de: llevar un registro detallado de las operaciones realizadas; mantener esta información protegida; facilitar la elaboración de la estadística operacional, y contribuir a una correcta y oportuna toma de decisiones. Jefatura de Operaciones Aéreas(FAC, 2016, p. 5).

Entre tanto, fue la doctrina ya en estudio, los seminarios, esta cartilla, la situación nacional y la experiencia operacional, la que además de consolidar el COJUOP e implementar el ASEJO, reafirmaban la necesidad en el PMTD para la conducción de operaciones aéreas, de obtener una información de inteligencia militar clara, puntual y actual, a propósito de mitigar lo establecido en el proyecto de Manual de Operaciones Aéreas del 2001 (Manual FAC 3-1, Reservado), el cual, para la conducción de misiones de la función aplicar la fuerza, indicaba: “una mala inteligencia es catastrófica para el desarrollo de estas misiones”.

Doctrina que educaba en el respeto de los DD.HH y el DIH como uno de los componentes de la visión de la FAC, haciéndolo también de forma paralela, la Directiva Permanente No. 043 /2001 COFAC-JEMFA-IGEFA-725 del 10 de septiembre de 2001, que indicó como política institucional en esta materia y de acuerdo con las políticas del MDN, la proyección de las RDE, la capacitación a los jefes de las oficinas de DD.HH y DIH en las Bases Aéreas para su participación en el PMTD, y la debida aplicación de las normas del DICA por parte del ASEJO y los jueces penales militares. Lineamientos que, en cumplimiento de los objetivos estratégicos y resultados esperados en materia de aprendizaje de los DD.HH. y el DIH, y poco después del inicio de la operación militar Delta y Thanatos, como parte del Plan de Guerra Colombia para recuperar la zona de distensión, dieron origen en julio del año 2002, al “Seminario de Capacitación para Asesores Jurídicos Operacionales”.

**CAPÍTULO 7 | Política de Seguridad  
Democrática y Acuerdo de Paz con  
las FARC, 2002 - 2012**



Las dificultades en seguridad que se presentaron durante el gobierno de Andrés Pastrana Arango pusieron a este tema como el más importante en las elecciones de 2002. En la contienda, un candidato regional salido del oficialismo del Partido Liberal, Álvaro Uribe Vélez, basó su campaña en la poca confianza que generó el proceso de paz con las FARC, el clientelismo y la corrupción. Con estos planteamientos ganaría en primera vuelta, en Mayo de 2002.

Centrado en los aspectos de la seguridad y la dinámica del conflicto armado interno, el primer Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) propuso la Política de Seguridad Democrática.

Para poder financiar esta ambiciosa política de seguridad, una de las primeras medidas del nuevo gobierno fue decretar el estado de conmoción interior contemplado en el artículo 213 de la Constitución de 1991, y el mismo día implantar un impuesto al patrimonio (Decreto 1836)" (Pizarro, 2019, p. 207).

Uno de los impactos que tuvo la política de seguridad democrática fue "el aumento de la inversión privada alrededor de los 15 puntos como porcentaje del PIB entre 2002 y 2006: el crecimiento del PIB pasó de 1.9 % en 2002 a 6.8 en 2006 "(Pizarro, 2019, p. 207).

La Política de Seguridad Democrática tenía como objetivo principal la derrota militar de las FARC a través de diversas acciones como:

Realizar un control territorial a partir del reclutamiento de soldados campesinos, la conformación de redes de informantes relacionados con los servicios de inteligencia, recompensas por información, los incentivos a la desmovilización de guerrillas y la conformación de zonas de rehabilitación y consolidación en sus zonas de influencia. Al respecto, el documento de política afirmaba que: "la Fuerza Pública iniciará el proceso de consolidación del control estatal sobre el territorio, asegurando su presencia permanente y definitiva en todas las cabeceras municipales, con el apoyo de brigadas móviles y demás unidades de las FF.MM. y de la Policía Nacional" (Presidencia de la República , 2003, p. 16).

La Política de Seguridad Democrática determinó como amenazas "el terrorismo, las drogas ilícitas, las finanzas ilícitas, el tráfico de armas, municiones y explosivos, el secuestro y la extorsión, el homicidio (Presidencia de la República, 2003). En ese sentido, una de las estrategias principales para combatir estas amenazas fue "una decisión clave: concentrar un amplio y sostenido esfuerzo militar contra las guerrillas hasta modificar militarmente la especie de tenaza que venían desarrollando sobre las principales ciudades de Colombia", (Dávila et al, 2016, p. 125).

A partir de 2002 es posible observar un cambio en las estrategias y los movimientos tácticos de los alzados en armas, en función de las modificaciones en la dinámica de la confrontación. La decisión del gobierno de Álvaro Uribe Vélez de enfrentar el desafío de la guerrilla con un mayor esfuerzo militar sobre las estructuras armadas ha hecho que retomen de su experiencia anterior los comportamientos propios de la guerra de guerrillas y opten por el repliegue táctico hacia sus zonas de refugio, lo cual se expresa en una disminución operativa a nivel nacional (Echandía y Bechara, 2006, p. 37).



De esta manera, la política de seguridad democrática, “se construyó sobre un conjunto integral de estrategias que incluían el control del territorio y la defensa de la soberanía, la desarticulación de los GAO y de las organizaciones dedicadas a la producción y tráfico de drogas, el fortalecimiento del servicio de justicia y la atención del Estado en zonas deprimidas y de violencia” (Rentería, 2008, p. 4).

En el terreno legal también se dieron, al inicio de su mandato, modificaciones importantes en temas de seguridad. La Ley 782 de diciembre de 2002 prorrogó la vigencia de la Ley 418 de 1997 – denominada de orden público-, teniendo como aspecto importante el negar el estatus político a los grupos armados para iniciar negociaciones que buscaran su desmovilización (Leal, 2002, p. 34).

El proceso de implementación de la Política de Seguridad Democrática en el 2003 tendría un buen comienzo. Las FARC no habían podido desarrollar actividades armadas que demostraran un gran poder de fuerza, y el ELN presentaba un notorio declive en su accionar. El nuevo estilo carismático de presidir la presidencia por parte del nuevo mandatario al exigir constantemente a la Fuerza Pública resultados operacionales, generaba un mayor accionar en temas de prevención de secuestros, sabotajes y terrorismo, aunque no excepto de polémicas. Una muestra de este nuevo cambio de rumbo fueron las acciones militares desarrolladas en la comuna 13 de Medellín, con fuerte presencia guerrillera, que fue vista por muchos sectores como una retoma por parte del Estado; sumado a la organización de caravanas de vehículos en periodos vacacionales por diversas zonas del país, que generó simpatía por amplios sectores urbanos y rurales, después de años temiendo acciones armadas en las carreteras.

Esta percepción fue cambiando a inicios del 2003 con la intención de las FARC de realizar acciones militares en las zonas urbanas. El ataque al Club El Nogal con un carro bomba, ataque realizado exclusivamente contra la población civil, que dejaría 36 muertos y 168 heridos, la explosión contra una edificación de la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional con el resultado de 16 muertos, 30 heridos y 70 casas destruidas, y el derribo de un avión de inteligencia estadounidense en el sur de país, en donde se asesinó a dos tripulantes y se capturaron tres militares norteamericanos.

Frente a estos hechos, el gobierno inició una agresiva campaña diplomática internacional para condenar a las FARC por estas acciones. Fruto de esto se lograron dos declaraciones inmediatas basadas en la convención interamericana contra el Terrorismo y la Resolución 1373 de la ONU, nacida de los ataques del 11 de septiembre, una por parte de gobiernos centroamericanos y otra por el Consejo permanente de la OEA. Adicional a estas medidas, el gobierno solicitó a los países vecinos de Venezuela, Ecuador y Brasil declarar a las FARC como organización terrorista, pedido que fue tomado con cautela por estos gobiernos. Estas acciones evidenciaron un cambio en el contexto internacional frente a los ataques contra la población civil dado que relacionaba al terrorismo con las violaciones al DIH, justo en un momento en donde se estaba inaugurando la Corte Penal Internacional en Roma, lo cual conllevó a una declaración poco usual para la guerrilla como fue el de negar la autoría de estos hechos, y citar la declaración contra el terrorismo que habían hecho en 1993.

En lo relacionado con el proceso de negociación de paz con las FARC, se seguía enfrascado en las tensiones sobre el intercambio humanitario de secuestrados por militantes de esta organización capturados en cárceles colombianas. En los últimos años, el grupo guerrillero había logrado retener a un grupo importante de militares, políticos y policías buscando generar una presión pública, a partir de sus familiares, para realizar el canje. Frente a este tema la posición del gobierno fue enfática de no realizar esta acción y todas las labores diplomáticas sobre este tema fracasaron. En mayo de 2003 se agravaría la situación cuando un fallido operativo militar de rescate terminaría con el asesinato por parte de las FARC del gobernador de Antioquia, Guillermo Gaviria Correa, y del exministro Gilberto Echeverri Mejía, junto con ocho militares cautivos. Esto motivó un intenso debate en torno a la decisión de rescates por parte de las FF.MM.

Por otro lado, la política exterior colombiana de Álvaro Uribe Vélez buscó una mayor internacionalización del conflicto armado colombiano, especialmente en la relación bilateral con los EE.UU., enfocándola en vincular la situación nacional con la guerra internacional contra el terrorismo. Esta era la bandera del presidente George Bush en EE.UU. tras los atentados del 11 de septiembre del 2001. Así pues, al enmarcar el conflicto colombiano en la guerra contra el terror, se logró destinar los recursos antes dirigidos a la lucha contra el narcotráfico, hacia la lucha contra insurgente. Al mismo tiempo, el presidente Uribe Vélez aceleró las fumigaciones aéreas con el fin de erradicar la mayor cantidad de cultivos ilícitos que le fuera posible demostrándole a EE.UU. el compromiso en la lucha contra el narcotráfico. Colombia respaldó a EE.UU. en la Guerra de Irak, alejándose de la posición de sus vecinos y de la misma ONU respecto a este tema, dejando de lado la tradición de respaldar la línea de esta organización en lo que se refería a conflictos internacionales (Tickner y Pardo, 2003). Al respecto, Uribe Vélez afirmó (como se cita en Borda, 2012): “Colombia ha pedido al mundo apoyo para derrotar el terrorismo y no puede negarse a apoyar la derrota del terrorismo donde quiera que este se exprese. Para pedir solidaridad debemos ser solidarios” (El Tiempo, 2003).

La respuesta ante esta lealtad se vio premiada una semana después cuando el presidente George Bush solicitó al Congreso una ampliación del presupuesto para financiar la guerra, incluyó en su petición la cantidad de cien millones de dólares para Colombia. Este nuevo paquete de ayuda se sumaba a los quinientos millones de dólares ya autorizados en 2003 y se destinaría a la guerra contra el terror (Borda, 2012).

Así mismo, con la implementación de la Lucha contra el Terrorismo, el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez cataloga a las FARC como una amenaza terrorista, alineándose a la política de los EE.UU. de la Lucha contra el Terrorismo.

Después del 11-S, Washington no encontró oposición significativa para reconocer abiertamente el vínculo entre drogas y guerrilla, ahora bajo la denominación común de combate al terrorismo. Las FARC y, posteriormente el ELN y las AUC, fueron incluidos en la lista de grupos terroristas del Departamento de Estado, y citados permanentemente por el secretario de Estado Colin Powell como ejemplo de que la campaña antiterrorista no se concentraba solamente contra los grupos terroristas musulmanes (Rojas, 2006, p. 89).

Este hecho va a generar un impacto en el conflicto armado interno, ya que por la categorización de amenaza terrorista y grupos narco terroristas, el Gobierno de Colombia empieza a desconocer la existencia del conflicto armado interno y por ende la aplicación del DIH. “El gobierno de Colombia, en el periodo 2002-2006 y 2006-2010, recurrentemente negó la existencia del conflicto y se refería a este como el resultado de una simple acción terrorista contra el sistema democrático” (González, 2011). Dicha decisión política del Gobierno pudo responder a la vieja creencia política que el reconocimiento del conflicto armado implicaría el reconocimiento del estatus de beligerancia de los grupos armados al margen de la ley.

Ahora bien, teniendo en cuenta los lineamientos de la política de seguridad, las FF.MM. lanzan la estrategia militar general, denominada como el Plan de Guerra “Plan Patriota”.

El plan contenía tanto un componente ofensivo como un componente defensivo. El ofensivo se fundamentaba en tres ejes: la neutralización de las finanzas de la guerrilla (mediante la lucha contra el tráfico de drogas, el secuestro y la extorsión, así como en el apoyo a políticas de extinción de dominio), el control territorial (gracias al dominio de áreas estratégicas, corredores de movilidad, redes de cooperantes y el control de mercancías), y la neutralización de los planes insurgentes (mediante la desarticulación de las milicias y unidades guerrilleras, la captura de sus dirigentes y el desmonte de las redes de traficantes de armas, municiones y explosivos. La dimensión defensiva se basaba, igualmente, en tres ejes: la protección de la infraestructura económica (vial, energética y comunicaciones) y, por último el fortalecimiento de la capacidad de disuasión (Pizarro, 2019, p. 209)

En este contexto, las FARC recrudecen sus acciones armadas contra la institucionalidad, principalmente contra alcaldes y cargos de elección popular, asimismo publicaron una resolución conjunta con el ELN – algo que no se vería desde las épocas de la Coordinación Guerrillera en los años noventa- de no iniciar negociaciones con el gobierno Uribe Vélez e intentaron continuar su avance de urbanizar la guerra, principalmente en Bogotá, sin mayores resultados. En términos operativos, por parte del Ejército Nacional se desarrollaron diversos logros militares contra las FARC como fue la Operación Libertad que permitió desmontar varios frentes localizados al noroccidente de Cundinamarca, resguardando la posición estratégica de la capital de la República.

Por otro lado, bajo el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez, se presentó el proceso de negociación con las autodefensas, pese a las tensiones sobre su unificación en las AUC en el gobierno de Samper Pizano. La inclusión en listado de organizaciones terroristas por parte de los EE.UU. en 2001 y la Unión Europea en el 2002, supuso una presión extra debido a las acusaciones sobre sus nexos con el narcotráfico y las acciones contra la población civil en términos de masacres, secuestros y desplazamientos forzados, temas muy sensibles en la comunidad internacional desde la caída de las torres gemelas en 2001.

Esta situación presionó al jefe de las AUC, Carlos Castaño, a buscar desmarcarse de las actividades de producción y tráfico de drogas, y generar nuevas alianzas dentro del paramilitarismo en búsqueda de acogerse a la nueva realidad legal de la posibilidad de negociación sin estatus político. Sin embargo, en medio del primer viaje oficial de Uribe Vélez como presidente a Washington, el gobierno norteamericano haría la solicitud formal de extradición de los líderes de las autodefensas frente a cargos de narcotráfico, situación que le permitió al gobierno presionar para lograr el acuerdo de Santa Fé de Ralito, en donde este grupo armado ilegal se comprometía a no realizar más acciones contra la población civil para iniciar el proceso de negociación.

Con este acuerdo se inicia en el 2003 el proyecto de ley denominado como de “alternatividad penal” que buscaba una serie de beneficios jurídicos a los que se acogieran al proceso de desmovilización; sin embargo, las críticas de sectores políticos y del gobierno norteamericano a esta propuesta de ley no se hicieron esperar dado que no se contemplaba la confesión de crímenes ni ningún acto de reparación a víctimas.

En consecuencia, se tendrían que esperar dos años más para la aprobación en el congreso de la Ley de Justicia y Paz - Ley 975 de 2005. Esta legislación supuso la desmovilización de 30.000 alzados en armas y 38 grupos paramilitares. Proceso de paz que supuso un cambio en la dinámica del conflicto, por ejemplo:

En la región Caribe tuvo particular impacto el acuerdo entre el gobierno Uribe Vélez y las AUC que posibilitó entre 2003 y 2006 procesos de desmovilización, desarme y reinserción de varias de sus estructuras y el desarrollo de programas de reintegración a la vida civil de sus integrantes, en unas circunstancias complejas por los significativos niveles de reincidencia y rearme registrados, en medio de intensas y cruentas disputas por el control de territorios, bienes y participación en economías ilícitas y de otras expresiones del poder ilegal asociado a sus actuaciones. Todas estas circunstancias han hecho de la región Caribe un lugar donde confluyeron distintos conflictos y actores que motivaron, padecieron, ahondaron y mantuvieron el conflicto armado (CNMH, 2014, p. 44)

Los significativos cambios en la forma de afrontar los desafíos de seguridad frente a las FARC, su carismático modo de gestión basado en fogosidad de sus ideas y su hiperactividad, sumado a su habilidad de movilizar emociones políticas, con un fuerte apoyo de los medios de comunicación, tuvo como resultado un alto nivel de imagen que sería usado en la búsqueda de una reelección presidencial, la cual en efecto se dio para el periodo entre el 2006 y el 2010.

En cuanto a la dinámica del conflicto, en el período de reelección de Álvaro Uribe Vélez se implementó la política de consolidación territorial, la cual buscaba que las instituciones del Estado Colombiano llegaran a los territorios. La Política de Consolidación de la Seguridad Democrática –PCSD–, mediante el desarrollo de un proceso de acción interagencial y la aplicación de la doctrina de Acción Integral, buscó garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad y paz en varias de las zonas más afectadas por la violencia. Esta política implicó focalizar la acción estatal en unas zonas, una de ellas fue la Macarena, en el Meta (FIP, 2011).

El Plan de Consolidación Integral de la Macarena es definido como una estrategia de recuperación social e institucional del territorio que consiste en la acción coordinada de la Fuerza Pública, la justicia y demás instituciones públicas para garantizar la presencia integral y permanente del Estado en el territorio, con el fin de establecer las condiciones que hagan posible el desarrollo económico, social e institucional de esta región, que ha sido fuertemente afectada por la presencia de grupos armados ilegales y el narcotráfico (Presidencia de la República, 2008) En cuanto a la dinámica del conflicto armado, para los años 2007:

1) En 2007 se llegó al pico en los combates por iniciativa del Ejército en los últimos 25 años; 2) En 2008 el accionar armado de las FARC disminuyó significativamente en comparación con la situación de 2003; 3) las FARC, debilitadas, se replegaron hacia zonas fronterizas como Putumayo, Nariño, Cauca, Catatumbo en Norte de Santander y Arauca, y 4) las FARC perdieron su capacidad para cometer grandes ataques a poblaciones e instalaciones militares, por lo que enfocaron su accionar en eventos que requieren de poca movilización de personal y recursos (Prieto, Rocha y Marin, 2014, p. 10)

Pese a las mejoras en los indicadores de seguridad, resultado de su política de Seguridad Democrática, como los descensos en la tasa de homicidios, desplazamientos forzados y secuestros, se presentaban polémicas acerca de la aplicación de detenciones masivas por sospecha de delación y otras acciones. Existieron constantes tensiones con organizaciones no gubernamentales de DD.HH. debido a señalamientos de violaciones sobre este tema, lo cual generó fuertes pronunciamientos del presidente Uribe Vélez acerca del desconocimiento y poco reconocimiento a su política de seguridad.

Pese a la popularidad y sus altos niveles de aceptación, su segundo gobierno no estuvo excepto de polémicas. Las acusaciones sobre relaciones de sus colaboradores más cercanos con grupos de autodefensa nacional para obtener respaldos electorales en las elecciones de 2006, generó el proceso denominado “parapolítica”; los indicios acerca de prácticas corruptas a congresistas para la aprobación del proceso de reelección en el Congreso de la República a cambio de notarías y supuestos sobornos que involucraban a los exministros Sabas Pretelt de la Vega y Diego Palacio, denominado Yidispolítica; y las investigaciones por seguimientos ilegales a magistrados de las altas cortes y opositores políticos; sumado a las crecientes acusaciones de violaciones de DD.HH., por los homicidios en persona protegida, en donde civiles fueron presentados como guerrilleros.

En el 2009, grupos políticos cercanos al Uribismo intentaron presentar un proyecto de ley que convocara a un referendo para aprobar una segunda reelección, y así, el presidente Uribe Vélez pudiera presentarse a las elecciones de 2010. En un análisis legal, la Corte Constitucional hundió la propuesta y dejó sin posibilidad ser, de nuevo, candidato presidencial.

Ahora bien, teniendo en cuenta que desde la Constitución de 1991, “el estado de sitio” fue desarticulado de la normatividad constitucional. Al respecto, se creó la figura de la conmoción interior:

Artículo 213 En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el estado de conmoción interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos periodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos. Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el estado de conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más. Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del estado de conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración. En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar (Constitución Política, 1991).

En ese sentido, se genera una ruptura jurídica. La siguiente tabla, muestra esa evolución histórica de la utilización del estado de sitio, y cómo después de los años noventa, con el cambio constitucional se asume la figura de la Conmoción Interior.

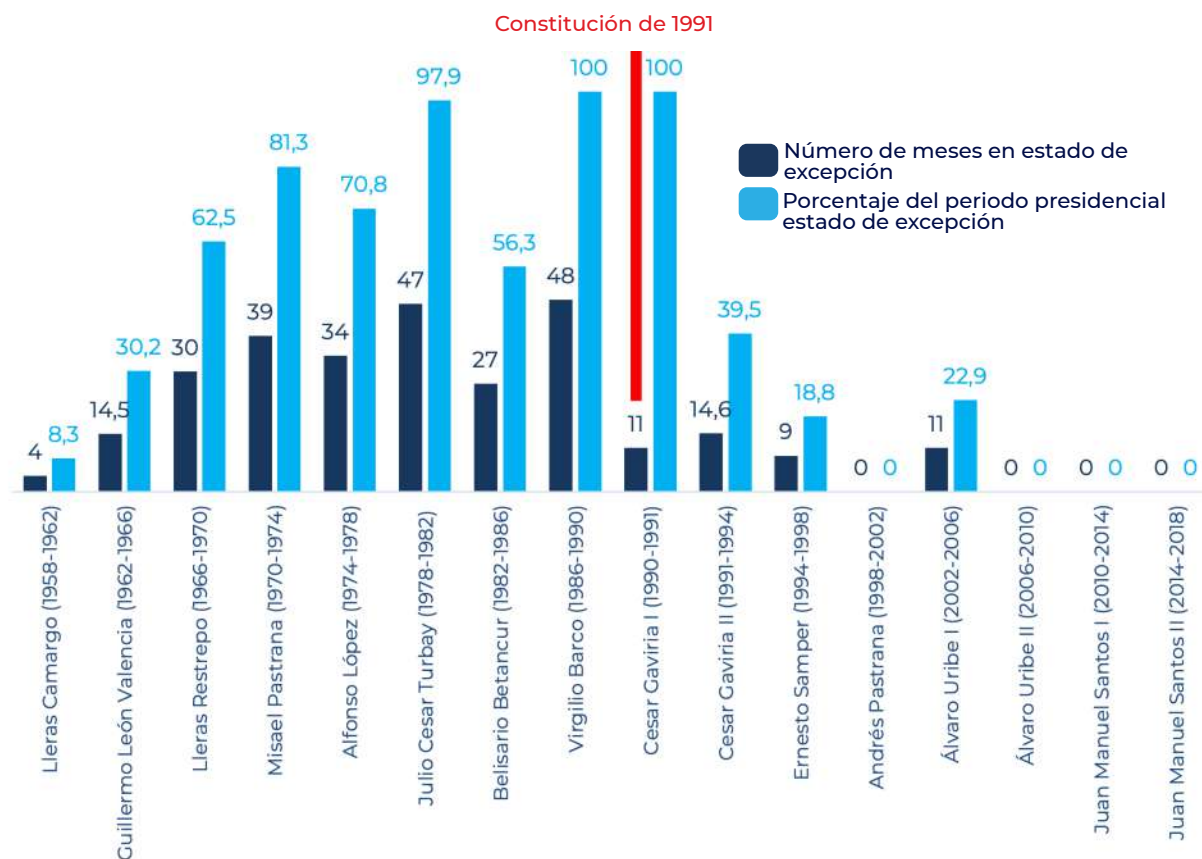


Figura 3. Gobiernos presidenciales y la declaración del estado de sitio (1958-1991) y la conmoción interior (1991-2010). Fuente: elaboración propia con base en información de Uprimmy y García (2005).

Bajo este análisis, el gobierno de Alvaro Uribe Vélez, después del gobierno de César Gaviria Trujillo, fue el que más utilizó la figura de la conmoción interior. Sin embargo, dos de los cinco decretos fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional.

DECRETO	AÑO	OBJETO	TIEMPO	VIGENCIA
DECRETO 1837	2002	Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior	90 días	A partir del 11 de Agosto
DECRETO 2555	2002	Por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior	90 días	A partir del 9 de noviembre de 2002.
DECRETO 2002	2002	Por el cual se adoptan medidas para el control del orden público y se definen las zonas de rehabilitación y consolidación.	sin especificar	sin especificar
DECRETO 245	2003	Por el cual se prorroga el estado de Conmoción	Declarado Inexecutable	
DECRETO 3929	2008	Por el cual se declara el estado de conmoción interior	Declarado Inexecutable	

Tabla 4. Decretos declarados bajo la figura de *conmoción interior*. Fuente: Elaboración Propia.

## **7.1. La doctrina de la FAC y el DIH en los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2010)**

En este punto, es importante anotar que al margen de las tensiones políticas y constitucionales que se surtieron en los dos gobiernos del presidente Álvaro Uribe Vélez en torno a la aplicación de los DD.HH y del DIH, dentro de la FAC se continuó con todo el proceso de profesionalización de su talento humano en todo nivel, para el caso que nos convoca, por ejemplo, a través del del Asesor Jurídico Operacional (ASEJO). Muestra de esto, es el oficio No. 0439 IGEFA-725 del 01 de marzo de 2004 sobre “Responsabilidades Asesores Jurídicos Operacionales”, relacionado con un seminario que sirvió para concluir que el ASEJO, sin perjuicio de sus demás funciones como asesor legal, debía continuar capacitándose en materia de DICA para incorporarse paulatinamente al PMTD, asistiendo a las reuniones operativas para familiarizarse con el ambiente aeronáutico, y en profundidad, con la doctrina y el trabajo de las operaciones aéreas, recordando finalmente, para los jueces penales militares, la necesidad de apropiar los conocimientos operativos para armonizar el Derecho Penal con el DICA.

Con estas premisas, y con apoyo de la Embajada de EE.UU, fue como se realizó el “I Curso de Asesores Jurídicos Operacionales”, llevado a cabo del 14 al 16 de agosto de 2002, lo que permitió concretar con mayor profesionalismo el DICA en el PMTD, por ejemplo, en la operación militar Libertad I, desplegada en el año 2003 sobre las áreas limítrofes del departamento de Cundinamarca, suroriente de Boyacá y oriente del Tolima, como parte del Plan de Guerra Patriota. Fruto de lo anterior y de su análisis, fue como se construyó la Reglamentación Interna COFAC-03-30-359 del 15 de abril de 2004, denominada “Normas Generales para la Asignación de las Funciones de Oficiales Asesores Jurídicos Operacionales de la Fuerza Aérea”.

Política Institucional que indicó para el oficial ASEJO, una formación específica en operaciones aéreas, con el fin de asesorar a los Comandos Aéreos, Grupos Aéreos y Escuelas de Formación en el PMTD, incluyendo en ese proceso de instrucción, una parte académica o teórica impartida a través de cursos, seminarios, conferencias, así como una práctica o de experiencia adquirida a través de su participación en el PMTD. Esto recomendó a su vez, para los funcionarios de la Justicia Penal Militar, una capacitación teórica mediante cursos, seminarios, etc., con el objeto de contribuir a una claridad conceptual y determinar una recta y adecuada administración de justicia en las investigaciones con relación al CANI. Contexto que impulsó la integración explícita del DICA a la doctrina de la FAC, tal y como lo muestra el Anexo D “Fundamentos del DIH” del Manual de Estado Mayor Fuerza Aérea, tercera edición (Manual FAC 3-05, público), aprobado con Disposición 002 de 2003; y el Anexo A “Normas sobre el DICA” del Manual de Comando y Control, primera edición (Manual FAC 3-57, Reservado); aprobado con Disposición 001 de 2004.

Manuales que incluyeron taxativamente los principios de humanidad más importantes para el uso de poder aéreo, por ejemplo, conforme a lo consignado en el Manual de Comando y Control, que incluyó e integró seis RDE vigentes e incólumes desde el año 2004, a saber:

1. Sólo se puede hacer uso de las armas, si el objetivo militar que se pretende batir está plenamente identificado en el sistema de puntería o sistema de armas.
2. Sólo se puede salir a vuelo si se tiene clara la misión, el objetivo de la misión y el nivel de autorización de uso de las armas.
3. Si existe duda sobre la naturaleza militar del objetivo, se debe cancelar la misión.
4. Ante una agresión actual o inminente se podrá hacer uso de las armas en defensa propia, de terceros, poblaciones o unidades de la fuerza pública.
5. Sólo se puede hacer uso de las armas contra una aeronave hostil en el aire o en tierra, si ha recibido la autorización correspondiente.
6. Toda aeronave de la Fuerza Aérea tiene derecho a su propia defensa si alguna aeronave interceptada comete una acción hostil.

Reglas que se integraron a la doctrina aérea, teniendo en cuenta para su creación, un esquema tripartito: a) la ley, b) la misión institucional y c) la política nacional para la seguridad y defensa nacional, como medidas determinantes para enfrentar las amenazas internas como externas, limitar o ampliar la respuesta militar y adaptarse a cualquier teatro de operaciones. Con esto también, este Manual creaba para el PMTD, el anexo C “Tarjeta de Información de Blancos” y el Anexo D “Formato Viabilidad Misión Código BETA”; dado por primera vez en la Directiva Permanente del COGFM No. 300-45 del 03 de septiembre de 1998, donde se determina claramente el objetivo militar, la necesidad y la ventaja militar, la delimitación del objetivo, su grado de neutralización o destrucción, la probabilidad de causar daño incidental, la selección del momento del ataque, la selección del armamento y el concepto de viabilidad operacional.

Con esta evolución y en apoyo del “Plan de Instrucciones Generales sobre DD.HH.”, el COGFM creó la Directiva 800-04/200 de 2003, que con apoyo de otros instrumentos internos, así como las Políticas Presidenciales y Ministeriales y varias Directivas y decisiones que se fueron adoptando gradualmente, impulsó el “Plan de Integración del DIDH y DIH a las Situaciones del Conflicto Armado en las FF.MM.”, como Plan Permanente de Integración de los DD.HH. y el DIH en las escuelas de formación, capacitación, especialización y entrenamiento, el cual tenía como base una metodología práctica con un enfoque militar operacional, en una relación lógica con los procesos de formación e instrucción que se debían impartir para lograr una aplicación operacional que evitara las violaciones a los DD.HH. o infracciones al DIH.

Saberes, experiencias y procedimientos que lograron poco días después, la actualización del Manual de Operaciones de Helicópteros en Misiones de Orden Público (Manual FAC 3-21, reservado); aprobado con Disposición 003 del 30 de enero de 2004, y el Manual de Defensa Aérea (Manual FAC 3-16, reservado); aprobado por Disposición 002 del 30 de enero de 2004. En el primero de estos, además de actualizar el formato de requerimiento aéreo, de indicarse la evolución hasta ese momento del helicóptero UH-60L Arpia III, también determinó en el PMTD de operaciones de orden público con helicópteros, los factores METTT-T, es decir, misión, enemigo, terreno, tiempo atmosférico, tropas y tiempo disponible, siendo estos factores relacionados con la información necesaria de inteligencia para conducir AAC, y en efecto, atacar objetivos militares bajo el principio de precaución, distinción, limitación y proporcionalidad.



El segundo de estos manuales, frente a la Defensa Aérea y el DICA, indica taxativamente en sus generalidades: “se requiere mantener una organización militar disciplinada, conocedora y juiciosa en el cumplimiento de su doctrina, respetuosa de la Constitución Nacional y firme ejecutora de las reglas de enfrentamiento contempladas en el Derecho Internacional de los Conflictos Armados; dada la flexibilidad de sus operaciones y los múltiples escenarios de la guerra, donde los conceptos doctrinarios son una guía, la organización militar requiere una interiorización tal de la doctrina, que se refleje fielmente en la toma de decisiones y que asegure la supervivencia de la Fuerza y de sus hombres y mujeres del aire, durante y después de las hostilidades adelantadas por el enemigo” (FAC, 2004).

Aspectos doctrinales que promovían continuar con la instrucción en DICA, para lo cual se desarrolló el “Seminario de Abogados Defensores Militares”, y el “II Curso de Asesores Jurídicos Operacionales”, según el oficio No. 0883 IGEFA-IGDDH-725 del 26 de abril de 2004. Última de estas capacitaciones, donde se trataron temas relacionados con el PMTD en el marco del DICA, entre estos, la inteligencia aérea, la doctrina militar, la defensa aérea y el programa bilateral de interdicción aérea (Air Bridge Denial – ABD)<sup>53</sup>, consolidación, derecho aéreo, comando y control, armamento aéreo y recaudo probatorio en investigaciones, entre otros, concluyéndose la necesidad de dar a conocer el Derecho Operacional (DOPER). Esto, para fortalecer aspectos fundamentales del DIH, tales como los principios de humanidad, y en consecuencia, integrarlos en el diseño del informe de inteligencia y en el planeamiento operacional para prever daños incidentales, con el fin de establecer recomendaciones y conclusiones particulares en la conducción de operaciones aéreas.

Esfuerzo académico que recordó al comandante militar su responsabilidad en el PMTD, siendo la asesoría jurídica una pieza fundamental para alcanzar el éxito en la conducción de operaciones aéreas, así como para visibilizar la necesidad de continuar con el proceso de aprendizaje del DICA en los jueces penales militares. De la mano de esto, y con la implementación de las pistas de DD.HH. y DIH en las Bases Aéreas como parte integral del entrenamiento militar en las FF.MM, se comenzó a considerar al interior de los escuadrones aerotácticos de la FAC y en el cumplimiento de las operaciones de AAC, un alto riesgo operacional y táctico, debido a la cercanía de la población civil con las fuerzas amigas y el enemigo, lo que podría generar daños incidentales no deseados o fratricidio. En consecuencia, fue así como se dio impulso al curso de Señalador de Objetivos Militares en Tierra (SOMT), con el objeto de establecer un código de comunicación efectivo que permitiera expresar, entender y confirmar con claridad en un AAC, el objetivo militar que se quería destruir o neutralizar según la necesidad de la unidad militar o policial en contacto directo con el enemigo o en su proximidad, para proteger su integridad y la población civil.

---

**53** | Convenio ABD fue firmado en el 2003 entre Colombia y EE.UU., y son los procedimientos que se deben seguir para la neutralización de aeronaves del narcotráfico; así mismo, a través de este Programa también se provee asistencia técnica a las aeronaves y entrenamiento a las tripulaciones de la Fuerza Aérea Colombiana, para reducir los índices de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas en el espacio aéreo colombiano (FAC, 2014).

Curso que se materializó en el año 2004 con el auspicio del señor Brigadier General Jorge Enrique Parga Parga, comandante del Comando Aéreo de Combate No. 2 (CACOM-2), donde actualmente funciona la Escuela de SOMT de la Fuerza Pública. Escuela en la cual se enseñan los saberes, conocimientos y principios de la doctrina de la FAC, tipos de aeronaves, armamento aéreo, el DICA desde la perspectiva aérea, comunicaciones, administración del riesgo operacional, reporte meteorológico básico, técnicas y conocimientos específicos del SOMT, amenazas antiaéreas y cartografía.

Desde la creación de esta Escuela, se han capacitado cientos de hombres y mujeres de la Fuerza Pública. Así, en cúmulo de diferentes aprendizajes y análisis, fue como se dio origen al “III Curso de Asesores Jurídicos Operacionales”, llevado a cabo en Paipa, Boyacá, del 4 al 7 de octubre de 2004, asistiendo conferencistas, como el señor Coronel del Ejército del Aire de España Javier Guisández Gómez y el Ex procurador delegado para la Defensa de los DD.HH y de las FF.MM, doctor Jesús Orlando Gómez López, quienes dieron a conocer de manera amplia y especializada a los jueces penales militares, a los comandantes de los grupos de combate, a los jefes de las oficinas de DD.HH y DIH y a los ASEJO de la FAC, los instrumentos del DICA con énfasis en las operaciones aéreas, sugiriendo el primero de estos: “es importante aprender de la experiencia y del conocimiento de personas que dentro de la Institución conozcan el tema humanitario”.

En este curso, el comandante de la FAC en coordinación con IGEFA; conscientes del serio compromiso de actualizar y fortalecer los conocimientos en torno a las operaciones aéreas en el marco del DICA, abrió las puertas para que los oficiales del Ejército Nacional y la Armada Nacional, en conjunto con los ASEJO de la FAC, crearan espacios de disertación que promovieran el respeto por los principios de humanidad en las operaciones conjuntas que se realizaban a diario en el marco del CANI. De esta manera, según el oficio No. 2091 IGEFA-IGDDH-725 del 12 de octubre de 2004, se concluyó en esa capacitación el compromiso por parte de la FAC de continuar el proceso de aprendizaje y actualización en DICA, tanto para el personal operativo, como para el ASEJO e integrantes de la Justicia Penal Militar. Con esto, la Jefatura de Operaciones Aéreas (JOA), se comprometió a revisar los formatos de orden de vuelo, misión cumplida y viabilidad de las misiones de ataque aéreo; la Jefatura de Inteligencia [JIN], a revisar las características del informe de inteligencia; y, finalmente, el Departamento Jurídico (FACDJ), a realizar reuniones trimestrales para tratar temas relacionados con la asesoría jurídica en las operaciones aéreas, con el objetivo de aportar a la evolución de la doctrina y continuar con el proceso de maduración del DOPER.

Camino que, en consecuencia, destacó el liderazgo de la FAC en la integración explícita de los instrumentos, reglas y principios humanitarios en su doctrina y en la creación del ASEJO desde el 2001. Esfuerzos que promovieron así, el Manual de Operaciones Aéreas - O-MAOPA, primera edición de 2005 [Manual FAC 3-62, reservado]; aprobado con la Disposición 003 de 2005, incorporando explícita y ampliamente el DICA en las generalidades de cada una de las misiones típicas de aplicar la fuerza. Entorno que se resaltó en el Informe Anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) sobre Colombia en 2005, observando un mayor esfuerzo por parte de la FAC en la consideración de los riesgos para la población civil en la planeación de sus operaciones.

Esto permitió destacar en el informe del año siguiente, los avances en la implementación de la figura del ASEJO, observando importantes esfuerzos en la Institución y en la Infantería de Marina, en consideración de los riesgos de las personas protegidas y sus bienes en la planeación y ejecución de las operaciones militares. Esfuerzo que la FAC ya venía realizando paulatinamente con la integración del DICA desde inicios de la doctrina aérea, como pilar de uno de los objetivos del Plan Institucional (2006-2019) para esos años, tendiente a garantizar la legitimidad. Con este ímpetu, el Capítulo VI del Manual de Inteligencia Aérea – O-INTAE de 2006 (Manual FAC 2-05, reservado), integró implícitamente el DICA, expidiéndose a su vez, la Resolución de la FAC No. 0397 de 2006, por la cual se aprobó el Manual Específico de Funciones y Requisitos para los Cargos del Personal Militar, donde se estableció las siguientes funciones para el ASEJO:

1. Asesorar jurídicamente al Comando de la Unidad y su Estado Mayor, en todos los asuntos atinentes a la aplicación del DIH en el planeamiento, desarrollo y ejecución de las operaciones aéreas,
2. Asesorar, tramitar y proyectar la respuesta a los requerimientos de los entes judiciales y de control elevados ante el Comando de la Unidad con ocasión al desarrollo de operaciones aéreas,
3. Asesorar, tramitar y proyectar la respuesta a los requerimientos y peticiones llevados por los ciudadanos o por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales elevadas ante el Comando de la Unidad con ocasión al desarrollo de operaciones, y
4. Desempeñar las demás funciones que se le asignen, según el nivel, naturaleza y área de desempeño del cargo.

Labores asentadas en el marco del CANI y en el PMTD de las operaciones aéreas, las cuales de la mano del DICA y del “Instructivo para la Defensa Legal de los Miembros de las FF.MM, Investigados por Daños Colaterales” de la Fuerza Aérea Colombiana (FAC, 2007), fueron puestas en práctica en la conducción de dos operaciones militares conjuntas. La primera, en la operación Universal, que tuvo como objetivo militar a alias “El Negro Acacio” cabecilla del Frente 16 de las FARC, encargado de controlar el narcotráfico y la adquisición ilegal de armas en el oriente del país, y la segunda, la operación Alcatraz, contra alias “Martín Caballero” cabecilla principal del Frente 37 de las FARC, como parte de los objetivos del Plan de Guerra Consolidación.

Contexto operacional que en buena parte, con otras necesidades institucionales de carácter jurídico, dio origen a la Jefatura Jurídica, DD.HH y DIH (JURDH) de la FAC, según la Disposición No. 007 del 22 de octubre de 2007, hoy Departamento Estratégico Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos (DEAJU). Con lo expuesto, y en desarrollo del “Plan de Instrucciones Generales sobre DD.HH.”, y la Directiva 800-04/200 de 2003, fue como el COGFM mediante las Directivas Permanente No. 051 de 2007 y Transitoria No. 122 de 2007, fijó misiones particulares y planes de trabajo para que las Fuerzas implementaran el Plan de Integración del DIDH y el DICA de las FF.MM., en los programas educativos de las Escuelas de Formación y capacitación y centros de Instrucción, entrenamiento y reentrenamiento, en la doctrina militar y en los procesos de toma de decisiones, entorno este último, que la FAC ya venía realizando mucho antes que lo emitiera el COGFM.

Así, con el Plan de Integración del DIDH y el DICA de las FF.MM, y después con algunos estudios y recomendaciones, se concretó el Modelo Único Pedagógico (MUP), cuya difusión e implementación fue ordenada por el COGFM en la Directiva Permanente No. 051 del 13 de julio de 2007, a fin de afianzar el proceso de integración del DIDH y DICA en los manuales operacionales y de instrucción militar, y en la formación militar de sus cuadros y tropas, en las escuelas de formación, capacitación y entrenamiento y centros de instrucción, entrenamiento y reentrenamiento. Modelo que fue reemplazado en el año 2014 por el Manual Único Pedagógico de DD.HH y DIH (Manual FF.MM 3-39, público, primera edición).

En representación de lo anterior, fue así como las Escuelas de Formación de la FAC reforzaron el aprendizaje en materia de DIDH y DICA, para formar militarmente hombres y mujeres con los conocimientos, competencias, valores y principios que los facultara para liderar y apoyar a la FAC en el siglo XXI.

En este orden de ideas, los atributos del oficial y suboficial se definen así: como militar: posee el dominio de conocimientos tácticos y técnicos provenientes de las ciencias militares. Es un profesional, técnico o tecnólogo de la Seguridad y Defensa Nacional preparado para operar y/o administrar la compleja tecnología de la Institución, con un alto estándar que permite complementar la formación militar logrando una integralidad que lo prepara para asumir los retos que enfrentará la FAC, con vocación de servicio, que interioriza y asume una consciencia de servicio desinteresado y permanente con la nación. Sus necesidades e intereses personales estarán subordinados a las necesidades e intereses del país, siendo un líder, ya que su responsabilidad es asegurar la continuidad, el crecimiento y el futuro de la FAC motivando, orientando y conduciendo personas hacia la obtención de objetivos institucionales.

Con este contexto, la política Integral de DD.HH y DIH del MDN creó el marco y sistema que describía los lineamientos, objetivos y programas que en esta materia debían conocer y desarrollar las FF.MM, y en lo pertinente, la PONAL, siendo la primera política pública que impulsó la hoja de ruta del comportamiento de la Fuerza Pública en el desarrollo de las operaciones militares.

Iniciativa que fue resaltada en el Informe Anual del ACNUDH sobre Colombia en 2008, indicándose el establecimiento del ASEJO para asegurar que las operaciones militares cumplieran los estándares del DICA. Para esto, el MDN ya había impulsado la existencia de 208 oficinas de DD.HH y DIH en varias unidades de la Fuerza Pública, 161 en las FF.MM y 47 en la PONAL, creándose paralelamente, la Dirección de DD.HH al interior del Ministerio, lo que aseguraría la conducción estratégica de todo el sistema a partir de cinco líneas de acción: 1) Instrucción, 2) Disciplina, 3) Defensa, 4) Atención, y 5) Cooperación. En la primera línea, se reafirmaba la difusión y aprendizaje de los DD.HH y el DIH, en las escuelas de formación, cursos de ascenso y fases de entrenamiento, lo que permitiría en el caso de la FAC, no solo perfeccionar la integración explícita de este derecho a la doctrina básica, operacional y táctica, sino también, crear un modelo de conocimiento y gestión de doctrina<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> La FAC, a través del Centro de Doctrina Aérea y Espacial (CEDAE), ha desarrollado el Manual de Gestión de la Doctrina y las Lecciones Aprendidas (MAGDO), el cual tiene como objeto establecer las normas, procedimientos, estrategias, directrices y responsabilidades para generar, actualizar, difundir, aplicar y evaluar la doctrina y las lecciones aprendidas en todos los procesos y niveles de la Fuerza (FAC, 2020).

En la línea de disciplina, la política hizo referencia al AJO o ASEJO, localizando la necesidad de su asesoría en el área de operaciones, y resaltando la labor que impulsó a la FAC para su creación, dándole un perfil profesional como abogado militar; formado en universidades en materias jurídicas y posteriormente incorporado a la institución castrense; el cual debía capacitarse en áreas como: inteligencia, operaciones, logística, armamento y DOPER.

Dogmática jurídica que permitió la interacción entre los profesionales del derecho y quienes comandan y planean operaciones militares, con el fin de que todas las disciplinas partícipes en el PMTD se alimentaran una a otra del conocimiento, lecciones y experiencias operacionales, en el complejo escenario de los conflictos armados. Vivencias que serían recogidas por el correo institucional ODA del MDN (Oficina de Doctrina y Asesoría Jurídica), como estrategia de apoyo y generación de doctrina para el ASEJO y cada una de las Fuerzas. Entorno que cristalizó el incesante aprendizaje del DICA en la FAC, como lo muestra la revista de IGEFA del año 2008, denominada “Doctrina de las Operaciones Aéreas en el marco del DIH y Lecciones Operacionales Aprendidas”, la “Guía de Derecho Internacional de los Conflictos Armados para Tripulantes”, y años más tarde, la “Guía de Derecho Operacional” de JURDH.

Con todo, esta política integral, además de establecer necesario la orden de operaciones (ORDOP), las RDE y la reforma a la Justicia Penal Militar, también indicó que el ASEJO podría ser un militar o policía que en cumplimiento de su deber hubiera sido herido en combate y que posteriormente hubiera estudiado derecho, enseñando que dentro de la organización castrense, estos dependían de manera directa de los comandantes hasta el nivel táctico. En efecto, después del compromiso de la Institución por la destrucción de todos los arsenales existentes de munición racimo según la Convención de Oslo, y de varios estudios, análisis y recomendaciones surtidas por los propios ASEJO de la FAC, en el año 2009, se concretó la modificación de las funciones del ASEJO establecidas en la Resolución FAC No. 0397 de 2006, indicándose las siguientes, así:

Difundir y asesorar en materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, DIH, terminología DICA y la legislación nacional vigente, al comandante de la Unidad Militar Aérea y su Estado Mayor, para el planeamiento y ejecución de las operaciones aéreas y/o terrestres;

Asesorar y conceptuar sobre las normas de procedimiento operacional vigentes y las reglas de enfrentamiento aéreas y terrestres al comandante Militar de los diferentes niveles del mando;

Revisar y verificar que los proyectos de documentación operacional a suscribirse como soporte y fundamento de las operaciones militares (Inteligencia y Operaciones) cumplan las disposiciones legales y emplear la terminología DICA/DD.HH;

Reportar mensualmente a la Jefatura Jurídica y Derechos Humanos en el formato establecido dentro del Proceso de Gestión Jurídica, las Operaciones Militares asesoradas, especificando el área (Inteligencia, Operaciones Aéreas, Operaciones Terrestres);

Informar oportunamente al Jefe de la Jefatura Jurídica y Derechos Humanos y el Director de Derecho Operacional – DD.HH/DIH las novedades operacionales que generen daños incidentales o presuntas demandas, y lidera la activación del Comité Jurídico Operacional;

Liderar el reentrenamiento semestral del Comité Jurídico Operacional con participación de Policía Judicial o C.T.I;

Desempeñarse como Oficial enlace ante los organismos de investigación y control;

Elaborar los proyectos de denuncia de actos de terrorismo y delitos contra las personas o bienes protegidos por el DIH perpetrados por las ONT, para aprobación con firma del comandante de la Unidad Militar;

Realizar seguimiento a las quejas/denuncias e investigaciones originadas por presuntas violaciones de DD.HH o infracciones DIH y reportar mensualmente a la Dirección Derecho Operacional y Derechos Humanos su estado y avance;

Asesorar la elaboración y redacción de "Lecciones Operacionales Aprendidas" en las áreas de Inteligencia, Operaciones Aéreas, Operaciones Terrestres y Jurídica Operacional; y

Las demás que le sean asignadas por autoridad competente, de acuerdo con el área del desempeño.

Año para el cual, también se aprobó el Manual de Derecho Operacional de las FF.MM, primera edición del 2009 Manual FF. MM 3-41, público, formalizando el Capítulo VII el sistema de asesoría jurídico operacional en las FF.MM., para fortalecer la disciplina operacional y, en consecuencia, mejorar la preservación, conservación y custodia del archivo operacional, como ya lo había postulado la FAC con la Reglamentación Interna COFAC 04-10-416 del 16 de junio de 2006 "Normas e Instrucciones Generales para la Creación y Custodia del Archivo Operacional de las Unidades".

Con este desarrollo, el Capítulo V del Manual de Derecho Operacional del COGFM, creó las "Reglas de Encuentro", en desarrollo de la Directiva Ministerial Permanente Reservada No. 17 de 2009, mediante la cual se expidieron dos conjuntos de reglas para las FF.MM.; derogada por la Directiva Permanente Reservada No. 22 del 15 de julio de 2009, y la Directiva 32 del 16 de octubre de 2009. Documentos que dieran respuesta al impulso de las RDE según lo señalado en la Política Integral de DDHH y DIH del MDN, así:

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 cuales fueron definidas como un conjunto de normas sencillas que determinaban los niveles, intensidades y tipos de uso de la fuerza. Se trataba de un conjunto de reglas que integran las obligaciones de DD.HH y DIH al lenguaje operacional y establecían las circunstancias en que se podía entablar combate, delimitando así el uso de la fuerza.

Con esta precisión, fue como se educaron dichas reglas para el combate terrestre (tarjeta roja - DIH), y reglas de uso de la fuerza para la conducción de operaciones terrestres de mantenimiento de la seguridad (tarjeta azul - DD.HH), estableciendo un procedimiento de autorización para su aplicación, estructurado en un sistema donde las decisiones militares fueran tomadas en diferentes niveles teniendo en cuenta las circunstancias propias de cada caso. Modelo político y operacional, que aprobó seguir fortaleciendo la asesoría jurídica en el PMTD de operaciones aéreas, de la mano de la formación y aprendizaje del DICA y las RDE de la FAC, llevándose a cabo diferentes cursos y seminarios para el ASEJO en la Institución, tales como, el "Seminario Internacional Asesores Jurídicos operacionales y Conflictos Armados" coordinado con el Comando Sur de los EE. UU, el "Seminario de DD.HH, DIH y judicialización de la Información de Inteligencia", y el "Curso de Derecho Operacional Conjunto" en la Escuela Militar de Cadetes "BG. José María Córdoba", con una fase en el EJC, en la ARC y la FAC.

Genealogía, capacitaciones, experiencias e iniciativas, que en conjunto con la conducción de operaciones aéreas, la tecnología y la profesionalización de los hombres y mujeres de la Institución, generaron cambios representativos para el uso eficiente de la fuerza, y por consiguiente, en la doctrina básica aérea, operacional y táctica. Proceso que permitió consolidar, por ejemplo, el Manual de Combate Aire - Tierra de la aeronave *Super Tucano A-29B* de 2010, integrando el DICA en la etapa de planeación en dos fases, la primera en la concepción y segunda en la preparación, así como los tipos de daños incidentales como consecuencia de la conducción de operaciones aéreas, como veremos en las siguientes tablas:

<b>CONCEPCIÓN</b>	Especificación de los objetivos
	Delimitación de los objetivos
	Concreción del grado de neutralización sobre el objetivo
	Redacción Reglas de Enfrentamiento
<b>PREPARACIÓN</b>	Selección de la táctica y técnica a emplear
	Selección del tipo de aeronave y armamento
	Selección del momento de ataque
	Selección de la unidad, escuadrón, tripulación que será responsable del ataque

Tabla 5. Tareas a desarrollar durante el planeamiento de una operación aérea. Fuente: Manual de Combate Aire - Tierra A-29B, FAC (2010).

<b>TIPOS DE DAÑOS INCIDENTAL</b>				
<b>EVALUACIÓN DE DAÑOS SOBRE PERSONAS Y BIENES PROTEGIDOS GENERADOS POR UN ATAQUE</b>				
	<b>PLANEADO</b>	<b>DESEADO</b>	<b>TIPO DE ATAQUE</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
<b>Colaterales</b>	SI	NO	DIRECTO	Legítimo/ Proporcionalidad
<b>Subsidiarios</b>	SI	NO	INDIRECTO	
<b>Accidentales</b>	NO	NO	DIRECTO	Análisis de errores / Proporcionalidad
<b>Incompetentes</b>	v	NO	INDIRECTO	

Tabla 6. Tipos de daño incidental. Fuente: elaboración propia basada en esquema del principio de la proporcionalidad y de los daños colaterales desde un punto de vista práctico (Guisández, 2011).

Con este conocimiento, fue como se actualizó el Manual FAC 3-001 de 1995, por el Manual de Doctrina Básica Aérea y Espacial - B-MADBA (Manual FAC 3-001, restringido); aprobado con Disposición 001 de 2010, el cual integró explícita y holísticamente los principios de humanidad al PMTD, así como los principios del poder aéreo y espacial, para enfrentar nuevas amenazas, proponiendo un adecuado empleo de armas, y una eficiente estrategia dentro del marco del respeto de los DD.HH y el DIH, para brindar la oportunidad de conocer y concebir el arte militar desde la disciplina del derecho. Este manual, también abrió el entendimiento del espacio ultraterrestre, para apoyar y favorecer las operaciones militares en el uso del poder aéreo, marítimo y terrestre, direccionando la FAC varias líneas de acción para el desarrollo tecnológico y la investigación en ciencias aéreas y espaciales.

Doctrina básica que además de todo lo anterior, incluyó la asesoría jurídica operacional en el PMTD, y así en las operaciones aéreas decisivas<sup>55</sup>, verbigracia, la operación Sodoma, en la que se neutralizó a alias “el Mono Jojoy”, miembro del secretariado de las FARC, como parte de los objetivos de Plan de Guerra Bicentenario; la operación Odiseo que tenía por objetivo militar a alias “Alfonso Cano”, miembro del secretariado de las FARC; y Armagedón que permitió neutralizar gran parte del Frente 27 “Isaías Pardo Leal” del Bloque Oriental de las FARC, como parte del Plan de Guerra Espada de Honor I. Criterios que delimitaron la legitimidad de la FAC, ya que el entorno global del CANI colombiano obligaba a que todas sus operaciones se planearan y se ejecutaran de acuerdo con los instrumentos internacionales del DICA. Proemio que admitió seguir con seminarios, tales como el “Seminario de inteligencia Aérea para Asesores Jurídicos Operacionales” de la Escuela de Inteligencia Aérea, el “Seminario sobre Derecho Operacional” del Instituto de Defensa de los EE. UU, el “Seminario de Asesores Jurídicos Operacionales al servicio de las Operaciones Militares” del MDN, así como la participación del ASEJO en los ejercicios multinacionales.

## **7.2. El Gobierno de Juan Manuel Santos Calderón<sup>56</sup>, cambio de rumbo: reconocimiento del conflicto armado y proceso de paz con las FARC**

La campaña presidencial de Juan Manuel Santos Calderón estuvo fuertemente influenciada por la figura de su predecesor, Álvaro Uribe Vélez, y la promesa de continuidad en los temas de seguridad y logros de su política de Seguridad Democrática que había desarrollado como su Ministro de Defensa. A su llegada a la Casa de Nariño era consciente de tener unas FF.MM. robustas que no dudó en seguir fortaleciendo. En términos presupuestales, para el año 2011, las FF.MM., tendrían 10.3 Billones y la Policía Nacional, 6.1 Billones, y su crecimiento en número de miembros pasó de 313.406 en 2002 a 436.149 en 2011.

---

<sup>55</sup> Al respecto Keegan sugería reconstruir la experiencia humana en la batalla. Algo difícil en Colombia dada la confidencialidad de la mayoría de las fuentes, aunque promisorio a futuro con la tendencia reciente de memoria histórica. Una segunda opción, que se asume aquí en parte, incluye seleccionar las operaciones que la opinión informada suele considerar decisivas; condensar el contexto geográfico y socio-político en los cuales se produjeron; si fuera posible, describir el combate en sí y/u ofrecer un balance de sus resultados (Esquivel, 2016, pp. 477 - 401).

<sup>56</sup> Por el objetivo temporal que contempla el presente escrito, se hace el análisis de la administración Santos Calderón en su primera elección y se consideran los dos años del segundo mandato. Correspondiente este a la firma del Acuerdo de Paz con las FARC.



Esto significa que cuando asume el poder, la política de seguridad va a seguir encaminada en combatir a las FARC y consolidar los golpes dados a esta organización. De esta manera, en la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP), afirmaba que: “aún existen zonas rojas donde las estrategias de control territorial y desarticulación de grupos armados al margen de la ley, implementadas en el marco de la Política de Seguridad Democrática, son necesarias para acabar con la violencia” (Ministerio de Defensa Nacional, 2011). Así pues, se evidencia que el Ejecutivo tenía una política focalizada para continuar generando control territorial y debilitar las estructuras de la organización ilegal.

Un factor de éxito de la Política de Seguridad en el Gobierno de Juan Manuel Santos Calderón fue el fortalecimiento de las estrategias militares, las áreas técnicas, pero, principalmente la inteligencia: “el Gobierno Nacional fue enfático en decir que el Sistema de Inteligencia debía ser fortalecido cuantitativa y cualitativamente, razón por la cual se incrementaría de manera significativa el presupuesto destinado a las actividades de inteligencia y el personal dedicado a ellas. Esa reestructuración se encausaría principalmente a la diversificación, focalización, especialización e integración de los servicios de inteligencia, con el firme propósito de llegar al éxito operacional de la Fuerza Pública” (Rodríguez, 2014).

En esa medida, la política de seguridad de Santos Calderón presentó diferencias y similitudes importantes frente a su predecesor. Por un lado, incluyó un nuevo protagonismo a roles que no eran centrales en las FF.MM. como la atención a los desastres naturales y catástrofes, el combate a la delincuencia común y el crimen organizado; pero por otro lado, siguió manteniendo la línea en temas neurálgicos como la lucha antidrogas y la adecuada articulación entre los diversos organismos de la Fuerza Pública. Es importante recordar que a inicios del primer gobierno de Santos Calderón se seguía reconociendo a las FARC como organización terrorista por la naturaleza de sus acciones violentas que combinaba la lógica de guerra de guerrillas.

Con estos elementos se presentó la política nacional de seguridad y convivencia ciudadana en el 2011, que buscaba avanzar en los objetivos alcanzados por la seguridad democrática, pero planteaba un distanciamiento con la política de su predecesor al concentrarse en temas como que la convivencia social no se lograba debido a la criminalidad y la conflictividad social, temas que podían ser atacados desde una visión más global que incluía la sanción al delito, el repudio a la violencia y la promoción de la convivencia. Estos postulados se tradujeron en la Ley 1452 de 2011 sobre Seguridad Ciudadana.

Este cambio sustancial permitió que se diera una ampliación de los objetivos en la política de seguridad al combatir a otros grupos armados como el ELN, Grupos al margen de la ley de naturaleza emergentes como las BACRIM (Bandas Criminales), y, sobre todo, una concentración de esfuerzos contra la violencia urbana.

No obstante, donde se presenta un cambio completo en la política de seguridad es en el reconocimiento de la existencia del conflicto armado interno por parte del Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos Calderón. Dicho reconocimiento se generó por la creación de la Ley 1448 de 2011, la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras. El reconocimiento del conflicto armado interno permitió, entre otras, generar políticas públicas para las víctimas, para su dignificación y visibilización. Asimismo, fue el espacio legal para dejar claro que reconocer las víctimas no significaba brindar un carácter político a ningún grupo armado, lo cual no planteaba ninguna dificultad a las FF.MM en el combate de la violencia:

Parágrafo 5°. La definición de víctima contemplada en el presente artículo, en ningún caso podrá interpretarse o presumir reconocimiento alguno de carácter político sobre los grupos terroristas y/o armados ilegales, que hayan ocasionado el daño al que se refiere como hecho victimizante la presente ley, en el marco del DIH y de los DD.HH., de manera particular de lo establecido por el artículo tercero (3°) común a los Convenios de Ginebra de 1949. El ejercicio de las competencias y funciones que le corresponden en virtud de la Constitución, la ley y los reglamentos a las Fuerzas Armadas de combatir otros actores criminales, no se afectará en absoluto por las disposiciones contenidas en la presente Ley (Ley de víctimas: 2011).

Por otra parte, gracias a los oficios diplomáticos del Gobierno Cubano y el Noruego como garantes y el de la República Bolivariana de Venezuela como acompañante y encargado de la logística, el Gobierno nacional y las FARC iniciaron una serie de reuniones exploratorias en La Habana entre el 23 de Febrero y el 26 de Agosto de 2012, basados en la Ley 782 de 2002 que expresa que no es necesario el reconocimiento político a ningún grupo armado para iniciar aproximaciones, negociaciones o acuerdos.

Con esta acción, se dio un completo distanciamiento en términos de la política de seguridad del gobierno Santos Calderón con el Gobierno Uribe Vélez, dado que se reconocía que en el país existía un conflicto interno y que las FARC eran parte de él como grupo insurgente, desvirtuando la noción de terroristas bajo la cual durante los dos periodos presidenciales de Uribe Vélez se habían catalogado. Esto en ningún momento significó el reconocimiento al estatus de beligerancia a las FARC. Es importante resaltar que durante su gobierno, no se utilizó la figura de la conmoción interior.

En este sentido, a partir del proceso de acercamiento se llegó al Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en el 2016, que establecía la metodología, dinámicas y temáticas sobre las cuales se empezaría el proceso de negociación. Esta establecía que se trabajarían los siguientes temas:

1. Política de desarrollo agrario integral.
2. Participación política.
3. Fin del conflicto.
4. Solución al problema de drogas.
5. Víctimas.
6. Implementación, verificación y refrendación.

Después de cuatro años intensos de negociaciones, con altibajos y presiones internas y externas, se llegaría al Acuerdo Final de Paz. El proceso supuso la dejación de armas y desmovilización de las FARC y estuvo enmarcada por una fuerte polarización política, producto de esto fue el Plebiscito por la Paz, el cual no fue aprobado por los colombianos y generó un proceso de renegociación con los sectores que se opusieron al Acuerdo Final. Con este acuerdo, el gobierno Santos Calderón definió a las FARC como un grupo armado organizado al margen de la ley, visto por la ley internacional para su vigencia como un acuerdo especial bajo lo establecido en el Artículo 3 común a los convenios de Ginebra de 1949, y desde la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional de 1977, como fuerza armada disidente (Martínez, 2018).

### **7.3. La doctrina de la FAC y el DIH en el primer gobierno de Juan Manuel Santos Calderón**

Durante el primer gobierno de Juan Manuel Santos Calderón, en el año 2012, se promovió el Acto Legislativo No. 02 de 2012 "Por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia", que traía consigo la creación de un Tribunal de Garantías Penales y la prohibición de la Justicia Penal Militar o policial para conocer de los crímenes de lesa humanidad, genocidio, desaparición forzada, ejecución extrajudicial, violencia sexual, tortura y desplazamiento forzado, indicando con gran hincapié que las infracciones al DIH cometidas por miembros de la Fuerza Pública con ocasión al conflicto, no serían conocidas exclusivamente por las Cortes Marciales o Tribunales Militares o Policiales.

Medida que advertía que cuando la conducta de los miembros de la Fuerza Pública en relación con un conflicto armado fuera investigada y juzgada por las autoridades judiciales, se aplicaría siempre el DIH, el cual, mediante una ley estatutaria, especificaría las reglas de interpretación, la aplicación y forma de armonizar el Derecho Penal con el DICA. Síntesis que dio como resultado, la presentación del proyecto de Ley Estatutaria No. 211 de 2013 Senado, 268 de 2013 Cámara, "por la cual se desarrollan los artículos 116 y 221 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones", el cual surtió su respectivo trámite legislativo ante el Congreso, corriendo la suerte del Acto Legislativo No. 02 que le dio existencia, declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-740 de 2013.

Corolario que poco tiempo después, originó el impulso del Acto Legislativo No. 01 de 2015 "Por el cual se reforma el artículo 221 de la Constitución Política", declarado executable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-084/16, el cual expresó:

En la investigación y juzgamiento de las conductas punibles de los miembros de la Fuerza Pública, en relación con un conflicto armado o un enfrentamiento que reúna las condiciones objetivas del DIH, se aplicarán las normas y principios de este. Los jueces y fiscales de la justicia ordinaria y de la Justicia Penal Militar o Policial que conozcan de las conductas de los miembros de la Fuerza Pública deberán tener formación y conocimiento adecuado del DIH.

Suceso que al interior de la FAC, reafirmaba la necesidad de continuar con la implementación y aplicación del DICA en las operaciones aéreas, actualizándose así, el Manual FAC 3-001 de 2010, por el Manual de Doctrina Básica Aérea y Espacial - E-MADBA de 2013 (Manual FAC-0-E, público) el cual, como lo hicieron sus antecesores, estableció la tipología de los conflictos armados y el terrorismo, recordando la prerrogativa indispensable de una información de inteligencia precisa y oportuna, para que a través de ella, se lograra establecer las características del objetivo militar sobre el cual se planeaba aplicar el poder aéreo, así como localizar los bienes civiles, culturales y otros cercanos, el tipo de armamento a emplear, la evaluación de los daños incidentales frente a la ventaja militar prevista y la limitación de los posibles efectos del ataque aéreo, entre otros elementos.

Con este análisis, este manual indicaba de manera coherente, que los escenarios y dinámicas del conflicto se transforman así como la doctrina, siendo necesaria una orientación estratégica relevante que fundamente de manera sólida su evolución de forma anticipativa, es decir, que preparara a los integrantes de la institución militar para un futuro en constante cambio, previendo un conjunto de conocimientos sobre los cuales se deben basar las decisiones militares. Perspectiva vertiginosa que transforma el mundo, y dispone a la FAC, no solo a desarrollarse tecnológicamente en ambientes operacionales en tierra, agua y aire, sino también, hoy en día, en el espacio (región del universo que se encuentra más allá de la atmósfera terrestre) y en el ciberespacio (ámbito artificial creado por el hombre, caracterizado por el uso de componentes electrónicos y el espectro electromagnético para guardar, modificar e intercambiar datos a través de sistemas de redes e infraestructuras físicas).

Con esta proyección, se destaca el trabajo que en los siguientes años formalizó el COGFM de forma conjunta con las Fuerzas, para actualizar el Manual FF. MM 3-41 de 2009, por el Manual de Derecho Operacional para las FFMM, segunda edición de 2015 (Manual FF.MM. 3-41, público), que construyó como parte integral la Cartilla de Derecho Operacional para el Comandante. En consecuencia, este manual, como la cartilla, así como lo hizo el del 2009, enseñó los parámetros para el uso de la fuerza en las operaciones militares, el perfil del ASEJO, sus funciones generales y responsabilidades, incorporando como novedad el ANEXO I – Matriz de Viabilidad Jurídica – Operacional, en constancia de su labor integral en el PMTD.

Trazabilidad funcional que la FAC incorporó bajo estándares internacionales sumamente rigurosos para proteger a la población civil y atacar estrictamente objetivos militares. Conocimiento que produciría cada uno de los documentos derivados del PMTD en las operaciones aéreas, entre estos, la ORDOP y el Concepto de Viabilidad. Para comprender con mayor claridad dicho PMTD en la Institución veamos la siguiente imagen.



Figura 4. Análisis de los principios del DICA en el PMTD de la FAC. Fuente FAC (2020).

Epítome que continuó contribuyendo a la construcción del DOPER, describiendo las principales características que lo cobijan frente a la conducción de las operaciones militares en cualquier tiempo, entre estas: a) el estudio y limitación el uso de la fuerza, orientando técnicamente los parámetros de las RDE, b) la regulación de los medios y métodos en la conducción de hostilidades, y c) la regulación de las RDE para operar en contextos ofensivos y defensivos, sea guerra, paz, o transición. Siendo un derecho que integra los tratados internacionales ratificados por Colombia, la legislación nacional, la jurisprudencia en materia de DD.HH y DICA, y las RDE en el planeamiento, ejecución y seguimiento de las operaciones, operativos y procedimientos de la Fuerza Pública, tal y como lo prescribe el artículo 4 del Decreto 124 de 2014, a pesar que algunos sectores, antagónicamente lo determinen esotérico, inexistente o simplemente una distracción.

Este fenómeno, en estudio de los escenarios y dinámicas del conflicto que se comenzaron analizar en septiembre de 2011, con la puesta en marcha del Comité de Revisión Estratégica e Innovación (CREI), cuyo resultado se expresó en un conjunto de innovaciones y cambios que se materializaron en los Planes de Campaña denominados “Espada de Honor”, donde se ajustaron y actualizaron algunos puntos específicos con miras a incrementar la efectividad de las operaciones, permitió cambiar la locución “Reglas de Encuentro” por “Reglas de Uso de la Fuerza” según el Manual FF.MM. 3-41, segunda edición, definiéndolas como un conjunto de normas que establecen el tipo de fuerza a utilizar durante la ejecución de operaciones militares dependiendo del contexto operacional; reglas claras sobre el uso de la fuerza, a través de las cuales, el mando militar emitía órdenes concretas respecto al uso legítimo, gradual y proporcional de la fuerza.

En corolario y en acopio de otros factores estratégicos, operacionales y tácticos, se respondió así a la necesidad de llevar a cabo otros seminarios y cursos, como el “Seminario Taller en DDHH y DIH” de la Escuela de DDHH, DIH y Asuntos Jurídicos del EJC, el “Seminario de Derecho Operacional y Doctrina Aérea, DDHH y DIH”, coordinado entre JURDH, CACOM-2 y la Universidad Externado de Colombia, y el “Seminario Guerra Aérea y Misiles en el Marco del DICA” que organizó JURDH en coordinación con el MDN y el Centro de Ginebra para la Política de Seguridad en el año 2013.

Seminario que permitió afianzar la profesionalización y capacitación del personal de la institución a través de discusiones en materia de DIH, Guerra Aérea y uso de misiles, brindando conocimientos jurídico operacionales para el uso del poder aéreo en conflictos armados, mediante ejercicios prácticos aplicados al rol de la FAC. Trabajo que evidenció que la doctrina aérea se encontraba con estándares propios de países experimentados en esta materia. Entorno que admitió a su vez la necesidad de seguir capacitando al ASEJO, no solo en temas propios de su quehacer castrense, sino también en los años siguientes, en temas como resolución de conflictos y justicia transicional, en atención a las dinámicas del conflicto y el contexto político dado por los diálogos de paz en La Habana - Cuba. Así justamente, se formalizaron capacitaciones como el “Taller y Estándares Internacionales sobre el Uso de la Fuerza” de la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional, el “Curso Básico de Operaciones de Paz” de la Escuela de Postgrados de la FAC (EPFAC), y el “Seminario Resolución de Conflictos Armados” coordinado en entre JURDH y el Centro de Estudios sobre Justicia Transicional, Víctimas y Restitución de Tierras de la Universidad Sergio Arboleda.

Educación constante que aprobó llevar el conocimiento y experiencias del ASEJO de la FAC, al I, II y III Seminario Jurídico Operacional organizados por la Escuela Superior de Guerra Aérea del Perú y por el Comando de esa Fuerza, como apremio a la cooperación entre ambos países, y sobre todo, con el objetivo de difundir el alcance del DOPER entre las tripulaciones aéreas, personal de fuerzas especiales, inteligencia y en el ASEJO, para conducir particularmente operaciones militares en la zona del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM). Con estas capacidades, mejoramiento constante, avance y capacitación, se desarrolló el “Seminario Derecho Operacional para Comandantes y Asesores Jurídicos” organizado por el MDN y el Instituto de Defensa de los EE.UU. Esta capacitación, dirigida a los comandantes militares y ASEJOS de los Comandos Aéreos de Combate No. 2, 4, 6 y 7 de la FAC, permitió proyectar los roles de las FF.MM. en época de posconflicto y establecer campos de acción para las nuevas y posibles amenazas que podrían recaer sobre la soberanía de Colombia, afianzando los lazos de amistad y cooperación con miembros de las Fuerzas Armadas de los EE.UU (Army, Navy, Marines y Air Force), quienes compartieron sus experiencias y conocimientos.

Enseñanzas y lecciones que con apoyo a la Directiva 09 del 2008 y Directiva 015 del 2009 “Generación, Difusión, Aplicación y actualización de la doctrina”, dieron origen a la primera edición del Manual de Gestión de la Doctrina y las Lecciones Aprendidas – MAGDO, (Manual FAC-6.5-O, publico); aprobado con Disposición 038 de 2016, actualizado por el Manual de Gestión de la Doctrina y las Lecciones Aprendidas – MAGDO, (Manual FAC-6.B, público); aprobado con Disposición 064 de 2018, el cual en su objeto dispuso: “El Manual de Gestión de la Doctrina y Lecciones Aprendidas tiene como objeto establecer las normas, procedimientos, estrategias, directrices y responsabilidades para generar, actualizar, difundir, aplicar y evaluar la doctrina y las lecciones aprendidas en todos los procesos y niveles de la Fuerza Aérea Colombiana FAC”.

En atención a la gestión de la doctrina, este manual indica:

Las experiencias obtenidas en combate, recuperación de personal, desastres naturales, etc., configuran una vasta red de conocimientos e información de gran interés para el desarrollo de una estrategia militar óptima. La doctrina militar, como un tipo de conocimiento especial, convierte a la FAC, y en general a cualquier fuerza militar, en una institución basada en el conocimiento. En ella no solamente es importante que cada uno de sus miembros conozca y aprenda cada vez más sobre la guerra y las diferentes estrategias para llevarla a cabo, sino también que comprenda que lo que hace valiosa a una institución basada en el conocimiento no es que sus miembros posean saberes personales, sino que todos ellos los compartan con el objetivo de fortalecer las metas que se ha trazado la Institución. La posibilidad de tener información que pueda desencadenar el éxito de una misión, así como su obtención en el momento adecuado para tomar decisiones a tiempo, son dos factores decisivos en el curso de una acción militar. De allí que sea de vital importancia la correcta administración de estos saberes (FAC, 2018, p. 35).

De esta manera, es como la doctrina aérea identifica principios, normas, reglas criterios, valores y creencias que ha se han adoptado oficialmente para el cumplimiento de la misión, fijándose desde el año 2008 un modelo de gestión de la doctrina, consolidado en la actualidad de la siguiente manera:

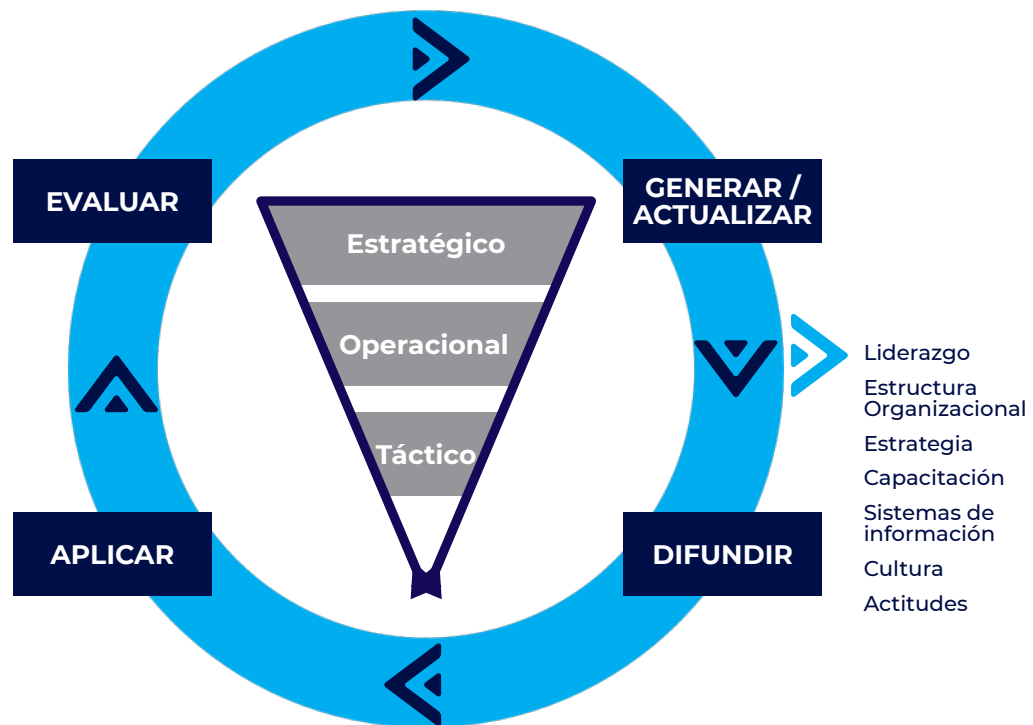


Figura 5. Modelo de gestión de la doctrina de la FAC. Fuente: elaboración propia con base en FAC (2018, p. 36)

De esta manera, es por medio de la doctrina y el Modelo de Gestión del Conocimiento y Doctrina, que la Institución ha construido su acervo doctrinario, con documentos adoptados oficialmente, cumpliendo con el procedimiento para ser finalmente avalados por el Centro de Doctrina Aérea y Espacial (CEDAE), dependencia donde se verifica el cumplimiento de las siguientes características doctrinarias:

1. Legitimidad, que nace desde la misma Constitución Política y determina por su naturaleza a las FF.MM, entre ellas, a la FAC, como responsable de la seguridad y defensa nacional; al seguir con estos lineamientos, se establece una estrategia militar fundamentada en las leyes nacionales, incluyendo el bloque de constitucionalidad.
2. Misionalidad, que corresponda a la misión constitucional que se le otorga a la FAC, de acuerdo con su naturalidad militar, su perspectiva aérea y las capacidades propias de su aplicación.
3. Funcionalidad, que se derivan de sus roles propios, que por su naturaleza aérea le competen y que estén fundamentados en su doctrina básica para la protección en el espacio, focalizando sus procesos y funciones en áreas específicas derivadas de la misión, permitiendo la profesionalización de la Fuerza.
4. Actualidad, característica que obliga a la institución a mantener vigentes y actualizados sus principios de empleo, acordes a las leyes y normas internacionales, para permitir a la organización, realizar sus operaciones dentro del marco del Derecho Internacional de los DD.HH. (DIDH) y el Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA), y mantenerse alineada con la doctrina en las demás instituciones a todo nivel (conjunta, coordinada, combinada, interagencial e interoperable).
5. Interoperabilidad, que este alineado con los documentos de doctrina internacional de interoperabilidad OTAN, además de ser transversales y complementarias a conceptos doctrinarios de otras FF.MM.
6. Objetividad, que corresponda al procedimiento, maniobra, táctica o técnica aplicable y que se describa de forma clara y concisa, evitando dudas o interpretaciones al momento de su aplicación.
7. Accesibilidad, que corresponda al nivel de reserva que se debe aplicar, el nivel de socialización y capacitación que se le deba aplicar, así como los medios escritos, digitales y TIC's que le correspondan para su difusión, aplicación, consulta y actualización.

Los documentos de doctrina que rigen los lineamientos para la aplicación del poder aéreo, al cumplir con esas características y al ser sometidos al proceso de generación del conocimiento y doctrina, después de su aprobación e implementación, están orientados a eliminar la posibilidad de aplicar de forma arbitraria o deliberada por parte de un comandante algunos conocimientos, conceptos o criterios no doctrinarios durante el PMTD, proceso que en la actualidad se encuentra sujeto a los parámetros de un sistema de gestión de la calidad, que cuenta con un plan de actividades, indicadores de gestión y un análisis de los riesgos de corrupción y de procesos.



Procesos que son supervisados y controlados a través de la Suite Visión Empresarial (SVE), lo que establece parámetros rigurosos y juiciosos que deben cumplir los documentos de doctrina. De esta manera, podemos concluir que los demás documentos que no están sometidos a este proceso, tales como cartillas, libros, boletines, procedimientos, circulares, oficios, campañas, informes, reportes, etc., no corresponden a documentos de doctrina y se clasifican como documentos que hacen parte de las alternativas de gestión documental de la FAC.

En efecto, es así como el personal que planea, ejecuta y evalúa las operaciones en la FAC, al considerar que lleva sobre sus hombros una gran responsabilidad, se reviste de una fortaleza cognitiva y práctica para el cumplimiento de las normas, reglas, principios y la doctrina, que incluyen el deber de respeto y garantía del DIDH y el DICA, ya que este personal (oficial o suboficial), es el que recibe una especialidad y lineamientos profesionales, capacitación y entrenamiento en el marco de su carrera militar aérea. Al respecto, si bien la fuerza incorpora soldados regulares o bachilleres, su actividad y responsabilidad está enfocada a la defensa y seguridad de bases aéreas y no al proceso de operaciones de aplicación del poder aéreo.

Con esta visión de la gestión de doctrina en la FAC, el MDN en revisión de la Política Integral de DD.HH y DIH de 2008, creó la Política Integral de DDHH y DIH 2017-2020, ajustando nuevos lineamientos, orientados con los siguientes principios: 1) DD.HH, 2) buen gobierno, 3) responsabilidad e imperio de la ley, 4) universalidad e inalienabilidad, 5) legitimidad, respeto y garantía de los DDHH, y 6) igualdad y no discriminación; con el objetivo general de fortalecer las líneas de acción, y en consecuencia, las estrategias de prevención, respeto y promoción de los DD.HH y el DIH en el sector defensa, garantizando su aplicación para implementar mecanismos que permitan responder a los nuevos escenarios que genera la construcción de una paz estable y duradera.

Esta política institucional utilizó el término DOPER, según la previsión legal del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa (Art. 2.2.1.2.1.4 del Decreto 1070 de 2015)<sup>57</sup>, indicando que este corresponde a “la integración de los tratados internacionales ratificados por Colombia, la legislación nacional y la jurisprudencia en materia de DD.HH y DIH al planeamiento, ejecución y seguimiento de las operaciones, operativos y procedimientos de la Fuerza Pública”, en un “cuerpo normativo encargado de regular la planeación, preparación, ejecución, evaluación y el seguimiento de cualquier operación militar ya sea ofensiva o defensiva, que se desarrolle en tiempos de paz o bien en tiempos de guerra”.

---

**57** Artículo 2.2.1.2.1.4. Derecho Operacional. En concordancia con el principio de especialidad consagrado en el artículo 3° de la Ley 1698 de 2013, se entiende por derecho operacional la integración de los tratados internacionales ratificados por Colombia, la legislación nacional y la jurisprudencia en materia de DD.HH. y DIH al planeamiento, ejecución y seguimiento de las operaciones, operativos y procedimientos de la Fuerza Pública. Artículo 4 del Decreto 0124 de 2014.

Con esto, y los desarrollos académicos que han llegado a demostrar la existencia de esta disciplina jurídica, se ha indicado tautológicamente que el DOPER es sinónimo de DD.HH y DIH en las operaciones militares, indicando una interpretación conceptual más amplia que se fundamenta a través de la doctrina militar, analíticamente en la jurisprudencia de la Corte Constitucional (C-674 de 2017 y C-080 de 2018) y en definiciones internacionales<sup>58</sup>. Posición que acompaña el profesor Carlos Barbosa y Bernal Pulido, quienes establecen al DOPER como un conjunto de normas que especifican las circunstancias y limitaciones mediante las cuales el comandante mantiene el control sobre el uso de la fuerza para el cumplimiento de la misión y que, a la vez, se utilizan para controlar las acciones que podrían interpretarse como provocativas o que generen una escalada por potenciales oponentes (Niemann, 2001).

Según Graham y el General canadiense Kenneth Watking, experto del CICR, el DOPER incluye áreas jurídicas con injerencia operacional que van mucho más allá de los DD.HH y del DICA, pero miradas desde un técnico proceso militar de toma de decisiones (Mejía, 2018). Exégesis que hoy por hoy, constituye la pieza angular de la evolución, formación y conocimiento de la doctrina estratégica, básica, operacional y táctica de la FAC, lo que ha consentido incrementar la eficacia y eficiencia del poder aéreo y espacial en Colombia.

De tal manera, es como los comandantes militares y el ASEJO han logrado planear operaciones militares exitosas, garantizado la protección de la población civil y sus bienes. Esquema asertivo entre la ley, la política y la misión, que han fijado factores determinantes en el debilitamiento de las diferentes amenazas, permitiendo a los colombianos pensar en la paz a pesar del prolongado conflicto armado. Tarea que posiblemente transita no a una paz propiamente dicha (convivencia pacífica), sino a una convivencia tolerante, para asegurar unos mínimos de convivencia, que suponen permanente tensión y lucha de contrarios (Barreto, 2009).

Gracias a todos lineamientos expuestos en materia de protección a la población civil y sus bienes en la conducción de las hostilidades, fue como la FAC integró a su doctrina, inicialmente de forma implícita y después de forma explícita y concreta el DICA, estableciendo elementos para su enseñanza en el entrenamiento y equipamiento, incorporando al PMTD al ASEJO, con la función particular de asesorar, ayudar y asistir al comandante militar en los asuntos que hacen parte de los DD.HH y el DIH, y prevenir la consumación de conductas violatorias a este derecho, existiendo en cada uno de los Comandos Aéreos, Grupos Aéreos y Escuelas de Formación un ASEJO y un oficial de DD.HH.

De hecho, con todo lo expuesto, es como se concreta plenamente el concepto de integración del CICR como se muestra en la siguiente imagen, para lo cual es esencial ratificar los tratados de DD.HH y DIH e incorporarlos en el derecho interno, siendo necesario, una vez superado lo anterior, integrarlo a la doctrina como guía de comportamiento lícito, a la enseñanza y en el entrenamiento, indicando las sanciones para lograr su respeto.

---

**58** En julio de 1987, el entonces Teniente Coronel David Graham escribiría un artículo académico sobre el concepto "Operational Law" (DOPER), estableciendo por ejemplo algunas diferencias con otras áreas del derecho con injerencia en la actividad militar. No toda actuación militar o policial implica la realización de operaciones u operativos y eso cualifica el nuevo cuerpo normativo.

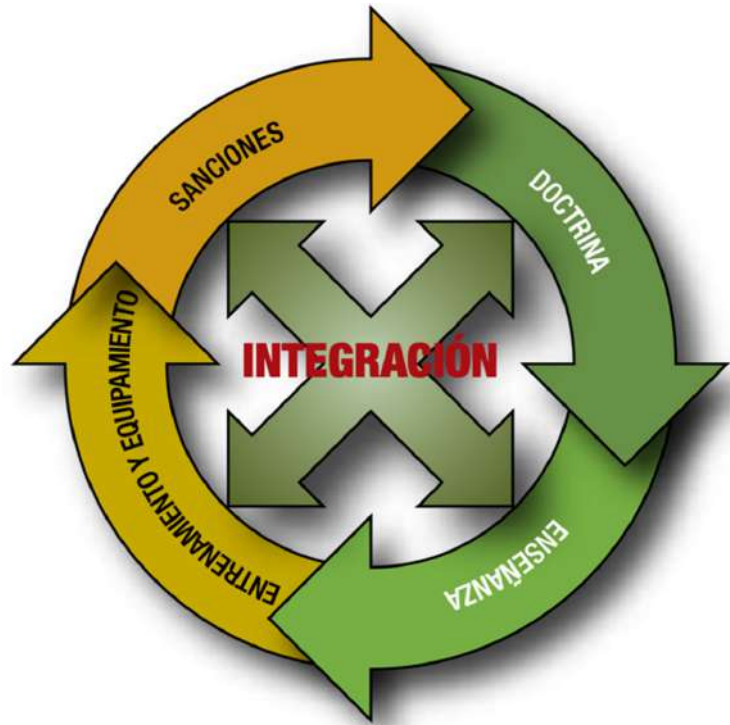


Figura 6. Elementos claves de la integración del DICA. Fuente: Integración del derecho (CICR, 2013, p.18)

DOCTRINA	ENSEÑANZA	ENTRENAMIENTO Y EQUIPAMIENTO	SANCIONES
1. Doctrina Básica. 2. Doctrina Operacional. 3. Doctrina Táctica	1. Plan de Instrucciones Generales sobre DD.HH.", aprobado con Disposición 006 del 30 de marzo 1992. 2. Plan de Integración del DIDH y DIH. 3. Directiva 800-04-2000. 4. Directiva Permanente No. 051 de 2007. 5. Manual Único Pedagógico. 6. Maestrías, Especializaciones, Cursos, Seminarios y Talleres. 7. Publicación de Cartillas, etc. 8. Política Integral de DD.HH y DIH.	1. Pistas de DD.HH Y DIH. 2. Política Integral de DD.HH y DIH. 3. Ejercicios multinacionales. 4. Pista virtual DIH de la FAC 5. Aeronaves con sistemas de armas de cuarta generación.	1. Estatuto de Roma. 2. Art. 145 a 162 de la Ley 599 de 2000 3. Ley 1862 de 2017.

Tabla 7. Descripción de elementos y documentos claves del proceso de integración del DICA en la FAC.

En este sentido, la integración del DIH a estos elementos es, por lo tanto, una dinámica permanente e interminable. De hecho, aunque el DIH se entiende incorporado de manera automática al ordenamiento nacional después de 1991, es claro que en la actualidad no existe una ley estatutaria que permita especificar las reglas de interpretación, aplicación y forma de armonizar el derecho penal con el DICA, como lo pretendió el Proyecto de Ley Estatutaria 221 de 2013 Senado y 268 Cámara.

Comprender esta realidad, lleva a la Institución a inquirir diferentes dogmas para enfrentar los retos en ejercicio del DIDH, el DICA, el DPI y el derecho penal doméstico; reflexión que con acierto transforma a la institución tanto en tiempo de paz, guerra o posacuerdo. En efecto, con el camino histórico recorrido, es así, como la FAC observó en el PMTD y en su doctrina, las normas de los Convenios de Ginebra de 1949, los Protocolos Adicionales de 1977 y los demás instrumentos de DIH ratificados por Colombia, advirtiendo las conductas punibles de los códigos penales vigentes, incluso las del Estatuto de Roma, observando los principios y reglas del DIH en la doctrina; inicialmente implícitamente de 1963 a 1994 y después explícitamente de 1995 a la fecha.

Por ello, es claro que la doctrina estratégica, básica, operacional y táctica aérea en su conjunto (1960-2018), así como los oficios, directivas y reglamentaciones, han de percibirse en lo que en su materia tengan afinidad, como reglas operacionales propias, las cuales tenían por objeto regular la conducción de operaciones en relación y aplicación del DIH, concretando particularmente instrucciones de índole administrativo para la conducción de operaciones de orden público, ocupando en el sistema de fuentes, un lugar subordinado a la Constitución y la ley, según lo indica la Corte Constitucional en Sentencia C-080 de 2018. De esta forma, con el análisis jurídico que antecede, resulta importante indicar con suficiente precisión, que las reglas operacionales corresponden para el caso particular del conflicto armado colombiano, a aquellas normas (principios y reglas) que la FAC observó a lo largo del CANI, las cuales tuvieron y tienen por objeto regular y humanizar la conducción de las operaciones militares.



## **Conclusiones**



La nación colombiana de las dos primeras décadas del siglo XXI vive una compleja y contradictoria etapa histórica. El proceso de paz generó amplias expectativas colectivas sobre la posibilidad de concluir los ciclos de violencia y planteó la posibilidad de una etapa de postconflicto a partir de la implementación del Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición que, desde sus diferentes ámbitos y funciones, centraliza a las víctimas como eje central de todas sus acciones, con significativos avances en todo el país. Sin embargo, estos hechos se han desarrollado en medio de un continuado deterioro de las condiciones de seguridad, el aumento de la violencia por la generación de nuevos actores armados y amenazas; lo cual plantea que, pese a estos esfuerzos, no se encuentra en una etapa de terminación del conflicto sino de profundas transformaciones locales y regionales que impide que hablemos de posconflicto, toda vez que nos encontramos ante una nueva etapa de violencia.

A pesar de los deseos y optimismos compartidos por todos, la realidad social y política del país planteó múltiples desafíos en los años posteriores a la firma del Acuerdo Final. Aunque dicho documento significó que un grupo importante de las FARC se desmovilizara el 27 de junio del 2017 y conformara el partido político “Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común” hoy Partido de los Comunes, y en consecuencia la misión de Naciones Unidas de verificación del proceso reportó que cerca de 10.000 hombres de la extinta guerrilla dejaron las armas, un grupo importante de ex combatientes no se acogieron al acuerdo y conformaron cerca de 25 grupos disidentes que operan en todo el país, en las antiguas zonas que controlaban antes del Proceso de Paz, y en muchos de los casos manteniendo los antiguos nombres de las unidades (Conflict Responses: 2020).

Aunque dependiendo de la metodología y las fuentes, los números pueden variar, es claro que estos grupos son muy diversos en su composición. Hay estimaciones que establecen que los diversos grupos disidentes más grandes pueden contar con 2.600 guerrilleros, y entre 1.800 y 2.000 milicianos, mientras puede haber otros grupos de entre 100 y 300 miembros. Asimismo, algunos de los miembros de la antigua guerrilla han ingresado a otras organizaciones armadas como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), con los cuales no se ha logrado un proceso de paz exitoso, y otras organizaciones criminales. (HRW, 2020).

En el trasfondo de esta situación se encuentra una lucha por el territorio, el control de la población y de las economías ilegales – cultivos ilícitos, minería ilegal, contrabando, tráfico de personas – que se manejaban dentro de las antiguas zonas de las FARC y espacios aledaños, los cuales compiten entre ellos y la acción de las FF.MM. (Crisis Group, 2021).

Esta situación ha hecho que se agrave el escenario humanitario en el país con el incremento de fenómenos como el desplazamiento masivo, que solo en el año 2020, afectó a 28.123 personas en 21 municipios concentrados en la Cuenca Pacífica Colombiana y Antioquia, un aumento en el número de personas afectadas por los artefactos explosivos, con el agravante que el número de víctimas ha aumentado llegando a presentar 389 víctimas, el número más alto desde 2016, y que muchos de estas acciones se han materializado en municipios en donde no se habían registrado víctimas en los últimos años, lo cual significa que esta problemática sigue siendo usada por actores ilegales y se ha expandido a nuevas zonas del país (CICR, 2020).



Con este escenario, la aplicación y el respeto al DIH se plantea como una necesidad vigente frente a la actual realidad colombiana. La continuidad de antiguos y nuevos actores de violencia, con un preocupante impacto en la población civil, hace que todo el recorrido socio-político que plantea este documento no sea solamente un nota histórica sobre el pasado sino una imperiosa necesidad sobre el presente y el futuro de la sociedad colombiana.

En medio de estos nuevos desafíos sobre el porvenir colectivo, resalta la visión que la historiografía colombiana ha tenido de la violencia como una constante en nuestra historia, lo cual, a su vez, implica que la humanización de la guerra también es un rasgo transversal de nuestro relato como nación que muestra la inclinación que la cultura política e intelectual ha desarrollado por tratar los conflictos de formas racionales y siguiendo los principios de humanidad y dignidad, aunque, no exceptos de tensiones, malinterpretaciones, lecturas convenientes, intereses políticos, miedos injustificados y presiones internacionales.

Estos elementos son notorios desde lo más temprano de nuestra vida republicana cuando se hicieron tratados y armisticios humanitarios que contemplaban un trato adecuado a los prisioneros y civiles, aunque siempre intentando proteger avances militares y políticos de cualquiera de las partes, que pese a sus intenciones contaban con enormes dificultades en su verificación y cumplimiento.

No solo en estos aspectos se revelan las dificultades en la humanización de la guerra en este periodo histórico sino también en el plano intelectual se presentan tensiones importantes. Una muestra palpable es en el pensamiento político del prócer Simón Bolívar, quien en el fragor de la guerra de independencia en 1813, debido al asesinato de civiles, fusilamiento de heridos y prisioneros de manera indiscriminada por parte de tropas realistas, llegaría a la noción de “guerra a muerte”, bajo el convencimiento que el enemigo estaba emprendiendo una guerra de exterminio y que la dirección patriótica estaba siendo demasiado indulgente dando ventajas importantes que permitían a los españoles actuar con total impunidad. La proclama en Mérida, antecedente al famoso Decreto a muerte, lo muestra con total contundencia: “Nuestra bondad se agotó ya y, puesto que nuestros opresores nos fuerzan a una guerra mortal, ellos desaparecerán de América, y nuestra tierra será purgada de los monstruos que la infestan. Nuestro odio será implacable y la guerra será a muerte” (Lynch, 2006). Tan solo dos años después, en el exilio, escribiría la “Contestación de un Americano Meridional a un caballero de esta Isla”, más conocida como Carta de Jamaica, un texto basado en el pensamiento liberal, que defiende derechos y libertades civiles, el cual hace reivindicaciones directas al cumplimiento del Derecho de Gentes en el proceso de independencia mexicano en torno al trato de prisioneros, canje de rehenes, tratamiento a las poblaciones civiles. Esta referencia histórica no solo es relevante por la figura histórica que la suscita, sino también porque ejemplifica la constante tensión política que la humanización de la guerra supone.

Con este marco, el Siglo XIX supone la necesidad inmediata de plantear el Derecho de Gentes debido a las constantes guerras políticas entre facciones de élites políticas regionales, sus proyectos partidistas y las distintas aproximaciones de entender la sociedad y el Estado.

Dado ese uso de la violencia y la necesidad de imponer un orden al desarrollo de la guerra, los diversos tratados de amnistía (Pacto de Chinchiná, la esponsión de Manizales de 1860, y el Armisticio de Chaguani de 1861) traerían, cada uno con sus particularidades, formas de introducir una humanización a la guerra; sin embargo, esto implicaría dificultades como la falta de apoyo estatal y de las partes en conflicto en su respeto, aplicación y verificación – como en el caso de Mariano Ospina Rodríguez -.

Sin duda, hay tres elementos relevantes para este siglo Decimonónico que tendrán un impacto relevante en la historia del proceso de humanización de la guerra. En primer lugar, que la temprana inclusión en los anteriores tratados de amnistía de los principios del Derecho de Gentes y en los primeros marcos legales como el Código Militar de 1881 y las constituciones de 1863 y 1886, evidencian cómo este tema tiene una larga tradición en el discurso jurídico colombiano y en el fundamento del Estado Colombiano. En segundo lugar, que, en el contenido constitucional de 1886, confluyó el Derecho de Gentes con el mecanismo de conmoción interior, lo que permitió que esta figura fuera usada como una medida para control del orden público, con usos desmedidos por el ejecutivo y privilegiando intereses partidistas según la conveniencia. Este elemento tendría una amplia consecuencia en el manejo de las tensiones políticas y sociales hasta casi finales del siglo XX. En tercer lugar, la construcción del DIH surge como criterio importante para los Estados, en medio de la dicotomía de naciones civilizadas y bárbaras, que buscaba limitar el horror de guerra, más no prohibirla, delimitando categorías de víctimas como heridos y enfermos en el campo de batalla, protección a náufragos y prisioneros de guerra.

En cuanto a los inicios del siglo XX, marcó un hito importante en la medida que los conflictos armados nacionales e internacionales se tornaron más violentos e impactaron con mayor fuerza a los civiles con ocasión de sucesos como las guerras mundiales. El tratamiento legal a estos acontecimientos supuso que la comunidad internacional generará mecanismos que dieran plena seguridad que los Estados cumplieran los DD.HH. y el DIH en sus propias jurisdicciones, dado que eran los mismos Estados quienes se erigían como principales violadores de DD.HH. e infractores del DIH en sus territorios y en situaciones de conflicto.

Esto supuso que la regulación de los DD.HH. no era de competencia exclusiva de los Estados sino un tema de competencia internacional que implicaba una fractura al principio de no intervención de los asuntos internos, lo cual trajo consigo, para muchos gobiernos, tensiones políticas sobre la forma en que manejaban sus problemáticas con variados grupos sociales, étnicos, religiosos, regionales y de diversas posturas ideológicas (Vinuesa, 1998).

Esta situación no fue ajena al Estado Colombiano donde sus élites políticas, con sus divisiones y características, durante gran parte del siglo XX tuvieron una relación compleja con los acuerdos internacionales del DIH dado que, por una parte, tramitaban con ceremonia la ratificación de los tratados, resaltando la inclusión de los países en la comunidad de las naciones, y por otra, las trabas constitucionales, legales y políticas para su ratificación y aplicación concreta en el territorio nacional. Esta situación denotaba un interés político por parte de las élites en mantener unas posturas políticas, que terminaron por influenciar las relaciones cívico militares y afectar el tratamiento político de los temas de orden público.

Una evidencia de esta postura fue el proceso que tuvo que surtir para la aplicación de los convenios de Ginebra. Pese a que desde la Ley 5 de 1960 se ratificaron y aprobaron en el trámite reglamentario para que el Congreso los aprobará, su proceso de estudio e integración al Diario Oficial no se daría hasta la década de los noventa, treinta años después. Las razones para esta dilación tan prolongada son las diversas suspicacias sobre las implicaciones de su ratificación que van desde un reconocimiento político tácito de un Conflicto Armado no Internacional, las ventajas políticas y militares que podría darse a los grupos armados ilegales, hasta la posibilidad de intervención por parte de organismos externos en situaciones de orden público y el reconocimiento de beligerancia.

Igualmente, a medida que se intensificaba el conflicto armado, hubo una necesidad imperiosa de aplicar el DIH, ejemplo de ello fue en el marco del gobierno de Ernesto Samper Pizano, en donde hubo cierta voluntad política por ratificar los protocolos y su respectiva aplicación durante el gobierno de César Gaviria Trujillo. Sin embargo, este cambio de postura política se generó precisamente por la intensidad del conflicto armado colombiano.

A su vez, también fue posible evidenciar cómo el pensamiento militar igualmente fue evolucionando respecto a la aplicación del DIH. En las décadas de los años setenta y ochenta, existían muchas rupturas y tensiones frente a las posiciones jurídicas y políticas de la aplicación del DIH por parte de las FF.MM. Sin embargo, esta postura significó que igualmente, se respetaran unas condiciones de humanización de la guerra, lo cual se ve reflejado en la evolución doctrinaria de la FAC.

Esta compleja situación resalta el valor del consolidado histórico que ha construido la Fuerza Aérea Colombiana en más de setenta años respecto a la promoción y respeto de los DD.HH. y la aplicación del DIH para enfrentar los desafíos que se derivan de su misión constitucional. La constante transformación en torno a sus capacidades, tecnología y doctrina para adaptarse a los diferentes contextos operacionales, ha ocasionado que se presente una alta cualificación entorno a la profesionalización militar y una sobresaliente especialización de su estructura organizacional.

Esta situación y sus características implicaron que, como fuerza militar, incluso mucho antes que se diera la base normativa y constitucional sobre el DIH en el país, la FAC tuviera la necesidad de incluir en los manuales de doctrina los principios del DIH de una manera implícita que implicaba la acción dentro del conflicto armado desde sus saberes, principios, tácticas y procedimientos. En esta medida, El Manual de Doctrina Aérea Básica de la década del sesenta al estructurar el Proceso Militar de Toma de Decisiones (PMTD), reconocer situaciones tácticas como el enemigo, las propias tropas, comunicaciones y terreno para desarrollar la propia acción, la acción del enemigo y la situación táctica reconoce las disposiciones mínimas del artículo 3 común de los convenios de Ginebra frente al principio de distinción, principio de limitación y necesidad militar.

Otro ejemplo en esta misma línea es el Manual Sistema de Apoyo Aéreo Táctico del 14 de febrero de 1966. En este documento se estableció principios, tácticas y procedimientos de cómo debía actuar el poder aéreo para la seguridad interior y exterior, en cooperación de las fuerzas terrestres. Dentro de sus tareas se establece el transporte aéreo, el cual contempla la evacuación aeromédica. Esta actividad responde directamente al literal 2 del artículo 3 común de los convenios de Ginebra de 1949, que reconocen que “los heridos y enfermos serán recogidos y asistidos”, uno de los principios básicos de la humanización de la guerra.

En ese sentido, es pertinente resaltar que pese a las dificultades políticas y jurídicas que se presentaron en torno a la evolución del Derecho de Gentes y posteriormente con la aplicación del DIH, la FAC fue pionera vinculando y respetando las condiciones de humanización del conflicto armado colombiano. Este proceso de evolución jurídica se fue ajustando al contexto nacional, y las necesidades que generaron los conflictos armados a nivel global.

En esa medida es relevante anotar las diversas estrategias de respeto y aplicación DD.HH y D.I.H que desde el marco constitucional se han venido aplicando en la Institución y el fortalecimiento en la cultura institucional sobre la importancia que reviste su implementación en diferentes escenarios. La creación en la estructura organizacional del Asesor Jurídico Operacional (ASEJO), el establecimiento del DOPER, la generación del Comité Jurídico Operacional, el cual busca atender a la población en posibles daños colaterales o incidentales en las operaciones militares contemplando la aplicación del DICA, la constante búsqueda de una mayor profesionalización en los procesos formativos a todo el personal en estos temas; sumado a la creación del Departamento Estratégico Asuntos Jurídicos y DD.HH., que articulado con los diversos lineamientos estatales en torno a la aplicación de los DIH, muestra que igual que hace seis décadas, hoy y siempre su Fuerza Aérea Colombiana continua con el compromiso de respetar la dignidad humana amparada en los DD.HH. y el DIH.



## **Bibliografía**



- Acevedo y González. (2011). Movilización y protesta estudiantil en Colombia (1971). Una lectura desde la organización gremial por el cogobierno universitario y la memoria de protagonistas y testigos. *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 16(1).
- Abi - Saab, R. (1988). El derecho humanitario según la Corte de La Haya. *Boletín de la Comisión Andina de Juristas*. Núm. 17. Lima.
- Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (2016). Disponible en: <https://www.jep.gov.co/Normativa/Paginas/Acuerdo-Final.aspx>
- Acuerdos De Paz (1982-2003). Tipología de los Acuerdos de Paz por periodos presidenciales. Disponible en: [https://dev.c-r.org/downloads/20\\_Acuerdos%20de%20paz.pdf](https://dev.c-r.org/downloads/20_Acuerdos%20de%20paz.pdf)
- Alumni de Nicholas Senn High School (2016). "¿Quién era Nicholas Senn?".
- Amaya, A. y Guzmán, V. 2017. "La naturaleza jurídico - internacional de los acuerdos de paz y sus consecuencias en la implementación" en *Rev. Colombiana de Derecho Internacional*. N° 30: 41-60, enero - junio de 2017. Bogotá (Colombia).
- Anales Del Congreso. (1981), Colombia.
- Anales Del Congreso. (1982), Colombia.
- Anales Del Congreso. (1988), Colombia.
- Anales Del Congreso. (1989), Colombia.
- Anderson, B. (2006). *Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism*. Verso Books.
- Apel, K. (2006). Ética del discurso, democracia y derecho de gentes. *Invenio* 9.
- Archila Neira, M (1997). El Frente Nacional: Una historia de enemistad social. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Asamblea Nacional Constituyente (1991). Gaceta Constitucional No. 53. Hemeroteca Nacional Histórica - Banco de la República. Pág. 11. Disponible en: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/compoundobject/collection/p17054coll26/id/3850/show/3804/rec/1>
- Asamblea Nacional Constituyente (1991). Gaceta Constitucional No. 62. Hemeroteca Nacional Histórica - Banco de la República. Disponible en: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/compoundobject/collection/p17054coll26/id/3850/sow/3807/rec/1>
- Asamblea Nacional Constituyente (1991). Gaceta Constitucional No. 87. Hemeroteca Nacional Histórica-Banco de la República. Disponible en: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/compoundobject/collection/p17054coll26/id/3850/show/3813/rec/1>
- Asamblea Nacional Constituyente (1991). Gaceta Constitucional No. 94. Hemeroteca Nacional Histórica-Banco de la República. Disponible en: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll26/id/3850>
- Acuña. (2015). Las elecciones presidenciales de 1970 en Colombia a través de la prensa. Un fraude nunca resuelto. *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 20 (2).
- Bagley, B. M. (2000). Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa. *Colombia Internacional*.
- Bagley, B. M., & Tokatlian, J. G. (2011). La política exterior de Colombia durante la década de los ochenta. En S. Borda, & A. B. Tickner, *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia* (págs. 79-146). Bogotá D.C., Colombia: Ediciones Uniandes.



- Ballesteros, B., & Maldonado, A. (2003). ACNUR. Violencia y Gestión municipal: Disponible en [http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI\\_663.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_663.pdf?view=1)
- Barbosa, F. (2012). Desaparición del derecho de gentes y auge del derecho humanitario 1886-1995. Boletín de Historia y Antigüedades, Vol. XciX (855-393),
- Barbosa, G. y otros (2014). El análisis de contexto en la investigación penal: Crítica del trasplante del derecho internacional al derecho Interno. Universidad Externado de Colombia.
- Barreto, A. (2009). Las víctimas en el proceso de justicia y paz. Carácter simbólico de la verdad, la justicia y la reparación en la transición hacia la convivencia tolerante. Disponible en: <file:///C:/Users/totto/Downloads/Dialnet-LasVictimasEnElProcesoDeJusticiaYPazCaracterSimbol-3319032.pdf>.
- Betancur B. (1982). Progreso con Equidad. Disponible en: <https://bibliotecapiloto.janium.net/janium/Documentos/BPP-D-BBC/BPP-D-BBC-0173.pdf>
- Bolívar, S. (2015). Carta de Jamaica. Disponible en: <https://albaciudad.org/wp-content/uploads/2015/09/08072015-Carta-de-Jamaica-WEB.pdf>
- Bolívar, S. Obras Completas. La Habana.1947, Tomo II..
- Borda, S. (2012). *La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los Gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe Búsqueda de legitimidad política y capacidad militar*. Bogotá: Uniandes.
- Borrero, A. (2019). Los años setenta: Crisis del ELN, nacimiento de la guerrilla urbana y estatuto de seguridad. En A. Borrero, *De Marquetalia a las Delicias* . Bogota: Planeta.
- Borrero, G. (2018). La guerra fria y la doctrina de la seguridad nacional. En r. W. Francisco leal, *Estudios sobre la Seguridad Nacional en Colombia I. La Contribución De Francisco Leal Buitrago*. Bogota: Universidad de los Andes-Universidad Nacional De Colombia.
- Boyacá C., Styven E. 2015. ¿Es el tratado de regularización de la guerra es un antecedente jurídico del derecho internacional humanitario? Monografía de Grado. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Bogotá. Fundación Universitaria los Libertadores.
- Breton, P. (1978). *Le problème de methodes et moyens de guerre u de combat dans les Protocoles Additionnels aux Conventions de Genève du 12 août de 1949*. RGDIP.
- Cajas, H. (2014). *La consolidación y crisis del Frente Nacional y la lucha por el poder del control constitucional 1968-1980*. En M. Cajas, *La Historia de la Corte Suprema de Justicia de Colombia 1886-1991*. Bogota: Ediciones Uniandes.
- Calderón, O. (1999). La seguridad estatal en Colombia. América Latina, Hoy (23).
- Camargo, P. (2013). Derecho Internacional Humanitario. Editorial Leyer.
- Cardona, D., & Tokatlian, J. G. (1991). Los desafíos de la política internacional colombiana en los noventa. Colombia Internacional (14).
- Caro, M. (1986). Estudios Constitucionales y jurídicos. Primera y segunda serie. Instituto Caro y Cuervo. Bogotá. Ed Yerbabuena.
- Carrillo et al. (2010). La Séptima Papeleta: historia contada por algunos de sus protagonistas. Con ocasión de los 20 años del Movimiento Estudiantil de la Séptima Papeleta. Bogotá: Universidad del Rosario.

- Carvajal, J. E. & Guzmán, A. M. (2017). Autoritarismo y democracia de excepción: el constitucionalismo del estado de sitio en Colombia (1957-1978). *Revista Prolegómenos Derechos y Valores*. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18359/prole.3041>
- Casas, L. (2010). A. Enfoques para el análisis político: historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política. Disponible en: [https://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=1pwxDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT4&dq=\(Casas,+2010\)++metodol%C3%B3gicoyjur%C3%ADdico+-+institucional+&ots=nBIYYiGMzZ&sig=tzxy0ofsa9JmFCAR-TzuPf31bxs#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=1pwxDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT4&dq=(Casas,+2010)++metodol%C3%B3gicoyjur%C3%ADdico+-+institucional+&ots=nBIYYiGMzZ&sig=tzxy0ofsa9JmFCAR-TzuPf31bxs#v=onepage&q&f=false)
- Castaño, L. 2012. "Antecedentes del derecho humanitario bélico en el contexto de la independencia hispanoamericana (1808-1826)" en *Revista de estudios Histórico-Jurídicos*, XXXIV.
- Castro, M. 2014. *Los Puentes entre la Antropología y el Derecho. Orientaciones desde la Antropología Jurídica*. Programa de Antropología Jurídica e Interculturalidad, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.
- Chaterjee, P. 2008. *La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*, Buenos Aires, Siglo XXI - CLACSO Ediciones,.
- Comando General De Las Fuerzas Militares (1999). Boletín informativo de Derechos Humanos. Bogotá.
- Comando General De Las Fuerzas Militares (2015). Manual de Derecho Operacional para las FFMM 3-41. Segunda Edición. Bogotá, Colombia. Imprenta y publicaciones de las FFMM.
- Comisión de Análisis y Recomendaciones sobre las Relaciones entre Colombia y Estados Unidos (1997). Colombia: una nueva sociedad en un mundo nuevo. Análisis político, 23-58.
- Comisión de la Verdad (2020). La Comisión de la Verdad recibirá informes de la Fuerza Aérea Colombiana. Disponible en: <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/la-comision-de-la-verdad-recibira-informes-de-la-fuerza-aerea>
- CICR (1991). Handbook on the Law of War Armed Forces, Ginebra. Edition original.
- CICR (1992). Diccionario De Derecho Internacional de los Conflictos Armados.
- CICR (1997). Conferencia Internacional para la prohibición total de las minas antipersonal: Declaración del presidente del CICR. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdkrk.htm>
- CICR (1998). Diccionario de Derecho Internacional de los Conflictos Armados. Colombia: Tercer Mundo Editores.
- CICR (2000). Revista Internacional de la Cruz Roja. N. ° 156. Diciembre.
- CICR (2004). Derecho internacional humanitario: Respuestas a sus preguntas. ¿Cuál es el origen del derecho internacional humanitario?. PMF. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdljk.htm>.
- CICR (2005). Derecho Internacional Humanitario. Preguntas y respuestas.
- CICR (2013). El DICA en los procesos tácticos y operacionales de toma de decisiones. Ginebra.
- CICR (2013). Integración del Derecho. Ginebra.

- CICR (2020). Retos Humanitarios 2020. Balance Anual De Colombia. Disponible en: [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:gVj8rmNkGelJ:https://www.icrc.org/en/download/finle/113563/cicr\\_retos\\_humanitario\\_2020\\_balance\\_en\\_colombia.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:gVj8rmNkGelJ:https://www.icrc.org/en/download/finle/113563/cicr_retos_humanitario_2020_balance_en_colombia.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co)
- Conflict Responses (2020). Las caras de las disidencias, cinco años de incertidumbre y evolución. Disponible en: [https://www.academia.edu/50838192/Las\\_caras\\_de\\_las\\_disidencias\\_cinco\\_a%C3%B1os\\_de\\_incertidumbre\\_y\\_evoluci%C3%B3n](https://www.academia.edu/50838192/Las_caras_de_las_disidencias_cinco_a%C3%B1os_de_incertidumbre_y_evoluci%C3%B3n)
- Congreso De La República De Colombia (1960). Disponible en: [http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Acto/30020056?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Acto/30020056?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)
- Congreso De La República De Colombia (1960). Disponible en: [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/ley\\_0005\\_1960.htm](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/ley_0005_1960.htm)
- Congreso De La República De Colombia (1968). Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825156>
- Congreso De La República De Colombia (1968). Ponencia del senador Raúl Vásquez Vélez. Anales del Congreso. Bogotá. Septiembre 30.
- Congreso De La República De Colombia (1979). Acto Legislativo 1 De 1979. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825255>
- Congreso De La República De Colombia (1981). Ley 37 De 1981. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1593156>
- Congreso De La República De Colombia (1982). Ley 35 De 1982. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1591525>
- Congreso De La República De Colombia (1985). Ley 49 De 1985. Disponible en: [http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Leyes/1603446?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Leyes/1603446?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)
- Congreso De La República De Colombia (1989). Ley 77 De 1989. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1624153>
- Congreso de la República. (1959). Anales del Congreso Año 11 135-225. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Congreso de la República. (1959). Anales del Congreso Año 11 No. 140. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Congreso de la República. (1967). Anales del Congreso. Año X-No 160 "Organo de publicidad de las cámaras legislativas". Bogotá: Imprenta Nacional.
- Constitución Política De Los Estados Unidos De Colombia (1863). Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13698>
- Constitución Política De Colombia (1886). Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1826862>
- Coral - Lucero, J. I. (2016). Aproximaciones ideológicas a la reforma constitucional de 1910. Papel Político, 21(2), 373-393. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo21-2.airc>
- Correa. (2000). "El protocolo II y su aplicación en el conflicto colombiano". (Tesis) Repositorio Universidad Pontificia Javeriana: Disponible en <https://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere1/Tesis25.pdf>

- Corte Constitucional (1992). Sentencia No. C 574 de 1992. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/1992/C-574-92.htm>
- Corte Constitucional (1995). Sentencia No. C 225 de 1995. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-225-95.htm>
- Corte Constitucional (1998). Sentencia No. C 004 de 2003. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-004-03.htm>
- Corte Constitucional (1998). Sentencia No. C 084 de 2016. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-084-16.htm>
- Corte Constitucional (1998). Sentencia No. C 191 de 1998. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-191-98.htm>
- Corte Constitucional (1998). Sentencia No. C 240 de 2009. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-240-09.htm>
- Corte Constitucional (1998). Sentencia No. C 269 de 2014. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-269-14.htm>
- Corte Constitucional (1998). Sentencia No. C 370 de 2006. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-370-06.htm>
- Corte Constitucional (2002). Sentencia No. C 251 de 2002. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-251-02.htm>
- Corte Constitucional. C-574 de 1992. M.P. Dr. Ciro Angarita Barón.
- Corte Constitucional. C-328 de 2000. MP. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Corte Constitucional. C-328 de 2000. MP. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Corte Constitucional. C-991 de 2000. MP. Dr. Álvaro Tafur Galvis.
- Corte Constitucional. C-177 de 2001. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.
- Corte Constitucional. C-251 de 2002. MP. Dr. Dr. Eduardo Montealegre Lynett y Dra. Clara Inés Vargas Hernández.
- Corte Constitucional. C-291 de 2007. M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional. C-269 de 2014. M.P. Dr. Mauricio González Cuervo.
- Corte Constitucional. C-080 de 2018. M.P. Dr. Antonio José Lizarazo Ocampo. Pág. 225.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (27-29 de marzo de 1989). Corte Interamericana de Derechos Humanos. Obtenido de El Proceso de Esquipulas: El desarrollo conceptual y los mecanismos operativos: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/4693.pdf>
- Corte Suprema De Justicia (1970). Disponible en: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=30014948>
- Corte Suprema De Justicia (1981). MP. Uribe Restrepo. Disponible en: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=30017113>

- Crisis Group (2021). A Rebel Playing Field: Colombian Guerrillas on the Venezuelan Border. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/rebel-playing-field-colombian-guerrillas-venezuelan-border>
- Davila, A. (1998). *Evolucion Institucional de las Fuerzas Armadas de Colombia*. En A. D. Guevara, *El Juego del poder: historia, armas y votos*. Bogotá: Uniandes.
- Davila, A., Gomis, M., & Salazar, G. (2016). el Conflicto en Contexto 1998-2014. En A. Dávila, G. Salazar, & A. Gonzales, *El conflicto en contexto : un analisis en cinco regiones colombianas 1998-2014* (pág. 814). Bogotá: Editorial Universidad Pontificia Javeriana.
- De Mulinen, F. (1991). Manual sobre el derecho de la guerra para las Fuerzas Armadas. CICR. Ginebra.
- De Zubiría Samper, A. (2010). El Estado de emergencia Social. *Criterio Jurídico Garantista*, 216-220.
- Debate entre los senadores Carlos Restrepo Piedrahita y Darío Echandía (1967). *Anales del Congreso*. 28 de noviembre. Págs. 2434 y 2435.
- Decreto 2609 de 2012. Por el cual se reglamenta el Título V de la Ley 594 de 2000, parcialmente los artículos 58 y 59 de la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones en materia de Gestión Documental para todas las Entidades del Estado.
- Decreto Reglamentario No. 857 de 2014. Por el cual se reglamenta la Ley Estatutaria 1621 del 17 de abril de 2013. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=57315#:~:text=por%20medio%20de%20la%20cual,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones>.
- Departamento Administrativo de Función Pública (2018). Acto Legislativo 01 de 2017 Congreso de la República. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80615>
- Deyra, M. (1998). *Ley humanitaria internacional*. Editorial Gualino. París. Pág. 25 y ss
- Díaz Callejas, N (1991). El estado de sitio ante la Constituyente colombiana. *Nueva Sociedad* Nro.112 Marzo-Abril.
- Dimate, C. (2019). Un pacto con el diablo. *Discurso, personajes y acciones de un nuevo espectáculo político*. Folios, 50, 23-39. doi: 10.17227/Folios.50-8476
- Dimate, C. (2011). El Análisis Político del Discurso: Diálogo entre Ciencias del Lenguaje y Ciencia Política. *FOLIOS* (33).
- Dunant, J. (2017). Recuerdo de Solferino. CICR. Disponible en: <https://shop.icrc.org/icrc/pdf/view/id/49+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co>
- Echandía. (2011). Situación actual de las FARC: Un análisis de los cambios en las estrategias y la territorialidad (1990-2011). Obtenido de Fundación Ideas para la Paz: [www.ideaspaz.org/publications/posts/78](http://www.ideaspaz.org/publications/posts/78)
- El Tiempo. (1997). Así Nacieron las convivir. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-605402>
- Esquivel et al. (2019). Victorias desde el aire: la Fuerza Aérea Colombiana y el término del conflicto armado. Bogotá: Ibañez.
- Esquivel, R. 2015. "La Fuerza Aérea Colombiana Y El Cese Del Conflicto Armado (1998-2015)" En *Revista Científica General José María Córdova*, Vol. 14,17, Pp. 377-40.
- Estupiñán. (2012). El ordenamiento territorial en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. *Lectura socio-jurídica desde el nivel intermedio de gobierno*. *Opinión jurídica* , 11(21).
- FIP. (2011). *Política de Consolidación Integral de La Macarena*.
- Foreign Policy. (2005). *The Failed States Index*. *Foreign Policy* (149).
- FAC (2020). *Historia, estructura y roles de la FAC*. Informe entregado a la CEV. Fuerza Aérea Colombiana.

- FAC (2020). Respuesta requerimiento a la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición - Plan Lazo – Inteligencia Aérea. Fuerza Aérea Colombiana.
- FAC (2020). Oficio AC-S-2020-000051-CEDIG del 01 de junio de 2020 /MDN-COGFM-FAC-COFAC-JEMFA-DEAJU-SACOP. Respuesta requerimiento Plan Lazo. Fuerza Aérea Colombiana.
- FAC (2018). Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas del Conflicto. Disponible en: <https://www.fac.mil.co/es/noticias/dia-nacional-de-la-memoria-y-solidaridad-con-las-victimas-del-conflicto>.
- FAC (2016). *Manual de Gestión del Conocimiento y Doctrina. MAGDO*. Fuerza Aérea Colombiana.
- FAC (2013). *Manual de Doctrina Básica Aérea y Espacial. MADBA*. Fuerza Aérea Colombiana.
- FAC (2008). *Manual de Gestión de la Doctrina y las Lecciones Aprendidas – MAGDO. (Manual FAC-6.B, público)*. Fuerza Aérea Colombiana.
- FAC (2007). *Instructivo para la Defensa Legal de los Miembros de las FF.MM Investigados por Daños Colaterales. Primera edición*. Fuerza Aérea Colombiana.
- FAC (2004). *Manual de Defensa Aérea (Manual FAC 3-16, reservado)*. Fuerza Aérea Colombiana.
- FAC (1995). *Manual de Doctrina Aérea. (Manual FAC 3-001, reservado). Segunda Edición*. Fuerza Aérea Colombiana.
- FAC (1991). *Manual sobre Operaciones de Helicópteros en Misiones de Orden Público, Manual FAC 3-21 Reservado, Segunda Edición*. Fuerza Aérea Colombiana.
- FAC (1975). *Manual de Doctrina Aérea Básica (Manual 3-1 reservado)*. Fuerza Aérea Colombiana.
- FAC (1972). *Manual de Estado Mayor Aéreo (Manual FAC 3, público)*. Fuerza Aérea Colombiana.
- FAC (1966). *Manual Sistema Apoyo Aero táctico (Manual FAC 3-3, reservado)*. Fuerza Aérea Colombiana.
- FAC (1965). *Manual sobre operación de helicópteros en misiones de orden público (Manual FAC 3-1, Reservado)*. Fuerza Aérea Colombiana
- Gallón, G. (1979). *Quince años de estado de sitio en Colombia*. Bogotá. América Latina.
- Gallón, G. (1997). *Diplomacia y derechos humanos en Colombia: más de una década de ambigüedad*. En M. Ardila, D. Cardona, & A. Tickner, *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana (págs. 237- 282)*. Bogotá: FESCOL.
- Garay. (2010). *Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: Cuando la descentralización no contribuye a profundizar*. En L. Garay, *25 años de la descentralización en Colombia (pág. 180)*. Konrad Adenauer Stiftung.
- García. (2017). *40 años del Paro Cívico Nacional de 1977*. CINEP: Disponible en [https://www.cinep.org.co/publicaciones/PDFS/20170902d.40\\_paro\\_civico91.pdf](https://www.cinep.org.co/publicaciones/PDFS/20170902d.40_paro_civico91.pdf)
- García, G. (2009). *Las FARC, su origen y evolución*. UNISCI Discussion Papers(19).
- García. (2005). *La relación del Estado colombiano con el fenómeno paramilitar: por el esclarecimiento histórico*. Análisis Político(53)
- García. (2001). *Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia:1957-1997*. En S. y. García, *El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Análisis Socio-jurídico*. Bogotá: Siglo del HoGeertz, C. 2003. *La interpretación de las culturas*. Gedisa. Barcelona.
- Gobierno Nacional y FARC-EP. (1999). *Agenda común por una nueva Colombia*. Obtenido de Peace Project Latin America Center- Georgetown: [http://pdba.georgetown.edu/C\\_L\\_A\\_S\\_%20O\\_R\\_E\\_S\\_E\\_A\\_R\\_C\\_H/Library%20and%20Documents\\_Peace%20Process\\_Colombia\\_1998.html#titlembreEditores](http://pdba.georgetown.edu/C_L_A_S_%20O_R_E_S_E_A_R_C_H/Library%20and%20Documents_Peace%20Process_Colombia_1998.html#titlembreEditores).

- Gómez R. (2012). Las Reglas de Enfrentamiento y su posibilidad de Elaboración, Difusión y Aplicación en Colombia. [https://www.defensa.gob.es/portaldecultura/Galerias/actividades/fichero/2012\\_PreDefQuerolyLombardero\\_Las\\_ROExs.pdf](https://www.defensa.gob.es/portaldecultura/Galerias/actividades/fichero/2012_PreDefQuerolyLombardero_Las_ROExs.pdf)
- Gómez y Nuñez. (2019). Procesos de participación y represión en el frente nacional (1966-1974). (Tesis) Universidad Militar Nueva Granada Facultad De Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad. Disponible en <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/21117/GomezCamachoMichaelIvan.Nu%C3%B1ezLópezJuan%20Felipe2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Gómez. (2011). El movimiento de la séptima papeleta frente al referendo \* Posición jurídica ante la Corte Constitución al de una generación de Colombianos y colombiana nas que ayudaron a construir la Constitución Política de 1991. Paper Político, 16(2).
- Gómez, P. (2011). La dogmática jurídica como ciencia del derecho. Sus especies penales y disciplinarias. Necesidad, semejanzas y diferencias. Universidad Externado de Colombia. 2011. Pág. 13 y 35.
- Gonzalez O. (1991). Las "Repúblicas Independientes" en Colombia: 1955-1965. Revista UIS Humanidades, 20(1), 67-75.
- Gonzalez y Avila. U. (2017). Análisis de los efectos económicos y sociales del narcotráfico en el departamento del meta, periodo 2000-2015. Universidad de los Llanos.
- González, F. (2016). Una nueva insurgencia. En F. González, poder y violencia en colombia (pág. 583). Bogotá : Odecofi-cinep.
- Gonzalez, J. (2011). La negación del conflicto colombiano: Un obstáculo para la paz. Madrid. Alianza Editorial.
- Grupo de Investigación "Análisis en Contexto". (2018). Informe Contexto socio, económico y político de la Región Caribe. Fuerza Aérea Colombiana
- Howarth, D. (1997). La teoría del discurso. En D. Marsh y G. Stoker (Eds.), Teoría y métodos de la ciencia política. Madrid: Alianza Editorial.
- Human Rights Watch (2020). Colombia: Brutales medidas de grupos armados contra Covid-19. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/news/2020/07/15/colombia-brutales-medidas-de-grupos-armados-contra-covid-19>
- Ibáñez, S. (1972). Historia de las leyes legislatura de 1960 (vol. Tomo xi ). Bogotá: imprenta nacional.
- Iturralde, M. (2003). "Guerra y derecho en Colombia: El divisionismo político y los estados de excepción como respuesta CASTAÑO Zuluaga, Luis Ociel. 2014. "Derecho de gentes: guerra y humanitarismo en los ilustrados y liberales hispanoamericanos del siglo XIX" en Revista Facultad de Ciencias Forenses y de la Salud, 10, pp. 51 – 78.
- Jaramillo, B. (2015). Tiempo doble de servicio para los miembros de la Fuerza Pública en los periodos de estado de sitio: Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá.
- Jaramillo. (1985). Bandoleros, gamonales y campesinos (el caso de la violencia en Colombia). Revista Colombiana de Sociología.
- Jiménez, C. (2009). Aplicación e instrumentalización de la doctrina de seguridad nacional en Colombia (1978-1982): efectos en materia de derechos humanos. Colección (20), 75-105.
- Jurisdicción Especial Para La Paz (2019). Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición (Sivjrn). Disponible en: [https://www.jep.gov.co/Infografas/SIVJRN\\_ES.pdf](https://www.jep.gov.co/Infografas/SIVJRN_ES.pdf)
- Keegan, J. 1994. *A History of warfare*. Vintage Books. New York.
- Laclau, E. y Mouffe, Ch. (2006). *Hegemony and Socialist Strategy*. Londres: Verso. Disponible en: [https://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=yblvDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR7&ots=cCa6IEKYIX&sig=1Ov6JPWCBPfCB6fjKQUU8E4jVMU&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=yblvDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR7&ots=cCa6IEKYIX&sig=1Ov6JPWCBPfCB6fjKQUU8E4jVMU&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)

- Leal, F. (2018). *Estudios sobre seguridad nacional en Colombia*. Vol. I y II Bogotá: Universidad de los Andes.
- Leal, F. (2003). La doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Revista de Estudios Sociales*(15), 74-87.
- Leal, F. (2002). Nuevos temas para la agenda de la seguridad nacional. Gobierno de César Gaviria Trujillo 1990-1994. En F. Leal, *La seguridad nacional a la deriva: del Frente Nacional a la posguerra fría* (pág. 247). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>.
- Ley 1698 de 2013. Por la cual se crea y organiza el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la Fuerza Pública, y se dictan otras disposiciones. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1698\\_2013.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1698_2013.html).
- Ley Estatutaria No. 1621 de 2013. Por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el Marco Jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones". Disponible en: [https://www.uiaf.gov.co/sistema\\_nacional\\_lala\\_cft/normatividad\\_sistema/leyes/ley\\_estatutaria\\_1621\\_2013](https://www.uiaf.gov.co/sistema_nacional_lala_cft/normatividad_sistema/leyes/ley_estatutaria_1621_2013)
- Ley 594 de 2000. Ley General de Archivos. Disponible en: <https://normativa.archivogeneral.gov.co/ley-594-de-2000/>
- Ley 35 de 1881. Código militar de los Estados Unidos de Colombia expedido por el Congreso y sancionado por el poder ejecutivo federal. Disponible en: <https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/24345?show=full>.
- Lleras Restrepo. (1970). "A las 9 no debe haber gente en las calles". *El Espectador*: <https://www.elespectador.com/especiales/carlos-lleras-restrepo/articulo-9-no-debe-haber-gente-calles>
- Lleras Restrepo. (1970). DECRETO 1134 DE 1970 (julio 19) Por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento. DIARIO OFICIAL. AÑO CVII N. 33112. 28, JULIO, 1970. PÁG. 1.: Disponible en <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1230107>
- Lleras, A. (1959). *Anales Del Congreso*. 25 de julio. Colombia. Pág. 1734.
- López Michelsen. (1975). DECRETO 1249 DE 1975 (junio 26) Por el cual se extiende a todo el territorio nacional las declaratorias de turbación del orden público y de estado de sitio. Obtenido de DIARIO OFICIAL. AÑO CXII. N. 34361. 21, JULIO, 1975. PÁG. 1.: Disponible en <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1252265>
- López Rodríguez, R. (1960-1972). *Historia de las Leyes*. Tomo XI. Colombia. Pág. 75.
- López, W. (1999). *Las Políticas de Paz y los Procesos de Negociación en Colombia. Breve Balance y Perspectivas*. *Revista Convergencia*, 245-274.
- Lynch, J. (2009) *Simón Bolívar* (Barcelona: Editorial Crítica).
- Popper, K. (2008). *La lógica de la investigación científica*. Madrid. Tecnos.
- Majbub. (2015). *El impacto del estatuto de seguridad en el movimiento sindical en Colombia, 1978-1982*. Tesis de Pregrado Repositorio Universidad Javeriana.
- Malinowski, B. 1941. "Un Análisis Antropológico de la Guerra" en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 3, No. 4 (4th Qtr., 1941), pp. 119-149.
- Matías. (2016). *La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*. *Diálogos de Saberes*.
- Medina, C. (2012). *Mafia y narcotráfico en Colombia Elementos para un estudio comparado. El prisma de las seguridades en América Latina. Escenarios regionales y locales- Clacso*. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120412011532/prisma-6.pdf>



- Mejía A. (2018) El derecho operacional: elemento clave para entender el Conflicto colombiano. Disponible en <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/el-derecho-operacional-elemento-clave-para-entender-el-conflicto-colombiano-i-/>
- Méndez, L. (2020). El Derecho Internacional Humanitario y la Doctrina de la Fuerza Aérea Colombiana. Trabajo de grado para optar al Título de Magíster en Derecho con énfasis en Derecho Internacional Público. Universidad Externado de Colombia.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2011). Política Integral de Seguridad y Defensa para la prosperidad. Obtenido de Ministerio de Defensa Nacional.
- Moreno, O. (2011). Estatuto de seguridad nacional: efecto colateral de la pacificación forzada. Caso: Santiago de Cali (1978-1982). Obtenido de Tesis de pregrado. Repositorio Universidad del Valle: <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/4796/1/CB-0441216>.
- Muñoz, D. 2016. "Racionalidades de gobierno en medio y a través de la guerra reciente en Colombia" *Universitas Humanística* no. 85 enero-junio de 2018 Pág: 375-399.
- Narváez. (2012). La Guerra Revolucionaria del M-19 (1974-1989). Universidad Nacional Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Historia: Disponible en <http://www.bdigital.unal.edu.co/9917/1/468440.2012.pdf>
- Niemann, F. (2001) Las reglas de enfrentamiento y el papel del abogado militar, una perspectiva operacional. Disponible en <https://revistamarina.cl/revistas/2001/5/Niemann.pdf>.
- Nieto N. Rafael. (2006). Derecho imperativo internacional, derecho internacional humanitario y bloque de constitucionalidad, en Ricardo Abelló Galvis. Derecho internacional contemporáneo: Lo público, lo privado, los derechos humanos. Liber amicorum en homenaje a German Cavelier. Editorial Universidad del Rosario, Bogotá.
- Nieto Ortiz, S. (2004). El plan "LAZO" y el ataque a la "República Independiente" de Marquetalia: La puesta en marcha de la doctrina contrainsurgente del Ejército de Colombia: 1962-1966. (CLACSO) Buenos Aires, Argentina.
- Nieto. (2004). El plan "lazo" y el ataque a la "república independiente" de Marquetalia: la puesta en marcha de la doctrina contrainsurgente del Ejército de Colombia, 1962-1966. Universidad Pedagógica Nacional: Disponible en [www.w.El\\_plan\\_lazo\\_y\\_el\\_ataque\\_a\\_la\\_republica.pdf](http://www.w.El_plan_lazo_y_el_ataque_a_la_republica.pdf)
- Oficina En Colombia Del Alto Comisionado De Las Naciones Unidas Para Los Derechos Humanos (2007). Derecho Internacional Humanitario: Conceptos básicos, infracciones en el conflicto armado colombiano. Bogotá. Nueva Ediciones Ltda.
- Olarte. (2008). Estado, políticas de seguridad y derechos humanos en Colombia 1978 – 1982 y 2002 – 2006. Escuela Superior de Administración Pública: Disponible en <http://cdim.esap.edu.co/bancomedios/documentos%20pdf/estado,%20politicasy%20de%20seguridad%20y%20derechos%20humanos%20en%20colombia.pdf>
- Olave, G. (2013). El eterno retorno de Marquetalia: sobre el mito fundacional de las Farc-EP. *Folios*, 1(37), 149-166.
- Otero S. (2015). "La aplicación del artículo 91 de la Constitución de Rionegro. Una herramienta constitucional para la solución de los conflictos armados". en *Revista Derecho del Estado* n.º 34, Universidad Externado de Colombia, enero-junio de 2015, pp. 203- 235.
- Parada. (2012). El proceso político colombiano durante el gobierno de julio César Turbay Ayala (1978-1982). *Revista eleuthera*, 7(1), 135 - 166.
- Pardo, R. (2001). Relaciones Internacionales y Proceso de Paz. Proyecciones sobre escenarios. *Colombia Internacional*, 28-50.
- Paredes, Z. Y Díaz, N (2007). Los orígenes del Frente Nacional en Colombia. Presente y Pasado. *Revista de Historia*. ISSN: 1316-1369. Año 12. N° 23. Enero – Junio.

- Parra (2013). Estado de excepción en Colombia: análisis del periodo presidencial 2002-2006. Tesis de Grado Repositorio Universidad del Rosario.
- Pastrana Borrero. (1971). Decreto 250 de 1971. Disponible en [https://www.redjurista.com/Documents/decreto\\_250\\_de\\_1971\\_poder\\_ejecutivo.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/decreto_250_de_1971_poder_ejecutivo.aspx#/)
- Pecaut, D. (2006). Introducción. En d. Pecaut, *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*. Bogotá : Norma.
- Pecaut, D. (2001). La tragedia colombiana: guerra, violencia, tráfico de droga. *Revista Sociedad y Economía* (1), 133-148.
- Pizarro, E. (2019). *De la Guerra a la Paz. Las Fuerzas Militares entre 1996 y 2018*. Bogota: Planeta.
- Pizarro, E. (2006). Las FARC "Las FARC-EP: ¿repliegue estratégico, debilitamiento o punto de inflexión? En P. e. al, *Nuestra guerra sin nombre Transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogota: Norma.
- Pizarro, E. (2004). Marquetalia: el mito fundacional de las Farc. UN Periódico. Disponible <http://historico.unperiodico.unal.edu.co/ediciones/57/03.htm>
- Pizarro, E. (2000). Las FARC-EP ¿Repliegue estratégico, debilitamiento o punto de inflexión? En E. Pizarro, *Las FARC-EP ¿Repliegue estratégico, debilitamiento o punto de inflexión?* (págs. 173-207). Bogotá.
- Pizarro, E. (1996). *Insurgencia sin revolución: la guerrilla en Colombia en una perspectiva comparada*. Bogotá. TM Editores y Universidad Nacional de Colombia.
- Poder Ejecutivo De Colombia (1910). Disponible en: <http://suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825559>
- Presidencia de la República. (2008). Plan de Consolidación Integral de la Macarena. Obtenido de Presidencia de la República: <http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/0808pcim.pdf>
- Presidencia de la República. (2003). Política de Defensa y Seguridad Nacional. Obtenido de Organización de Estados Americanos: [www.oas.org/csh/spanish/documentos/colombia.pdf](http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/colombia.pdf)
- Presidente De La República De Colombia (1990). Decreto 206 De 1990. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1046849>
- Presidencia de la República. (1989). *El Camino de la Paz. Historia de un proceso* . Bogota: Imprenta Nacional.
- Presidente De La Republica De Colombia (1984). Decreto 1038 De 1984. Disponible en: [http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1860581?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1860581?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)
- Presidente De La República De Colombia (1982). Decreto 2711 De 1982. Disponible en: [http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1881504?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1881504?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)
- Presidente De La República De Colombia (1978). Decreto 1923 De 1978. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1870140>
- Prieto, Rocha y Marín. (2014). Seis tesis sobre la evolución del conflicto armado. Obtenido de Fundación Ideas para la Paz: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5421e84004722.pdf>
- Procuraduría General De La Nación (1994). Examen de constitucionalidad de la Ley 171. Enviado a la Corte Constitucional el 3 de marzo de 1995.
- Reglamentación Interna COFAC-04-10-416 del 16 de Junio de 2006
- Rentería, C. (2008). La Consolidación de la Política de Seguridad Democrática en el Plan Nacional de Desarrollo 2006- 2010. Obtenido de Revista Fuerzas Armadas Escuela Superior de Guerra: <http://www.cgfm.mil.co/documents/10184/24774/edicion+205.pdf/68c91add-7eae-4a1d-8e32-643fca307ddc>
- Report on the Leipzig War Trials Archived (2015). Wayback Machine. [lawreports.co.uk](http://lawreports.co.uk). accessed December 28.

- Restrepo. (2016). Actores sociales durante el gobierno de Alfonso López Michelsen, Colombia (1974-1978. Forum. Revista, 9-29
- Rivas Ramírez, Daniel (Ed) (2017). De anacronismo y vaticinios: Diagnóstico sobre las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno en Latinoamérica. Bogotá. Universidad de la Sabana - Universidad Externado de Colombia - Sociedad Latinoamericana de Derecho Internacional. Disponible en: <https://basesbiblioteca.uexternado.edu.co:3187/pdfreader/anacronismos-y-vaticinios-de-diagnostico-las-relaciones-entre-el-derecho-internacional-interno-en-latinoamerica>
- Rivera, R. y. (2013). Estrategias de la Violencia en Colombia- Grupo de Investigación en Filosofía Política Contemporánea (GIFICUR. Universidad de Remington: Disponible en <https://www.uniremington.edu.co/images/investigacion/libros-investigacion/estrategia-violencia-en-colombiauniremington.pdf>
- Robledo y Serrano. (1991). El DIH y su aplicación en Colombia. Pontificia Universidad Javeriana Facultad de Derecho Departamento de derecho público. (Tesis) Repositorio pontificia universidad javeriana. Disponible en <https://javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere1/Tesis18.pdf>
- Rojas, J. (2017). Fuerzas Militares de Colombia. Ejército Nacional. V División: el conflicto armado en las regiones. Bogotá. Editorial Universidad del Rosario.
- Rojas et al. (2018). Estrategia del plan lazo y las “repúblicas independientes”. En r. E. Al, *Fuerzas Militares de Colombia Ejército Nacional V División: El Conflicto Armado En Las Regiones* (pág. 135). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Rojas (2006). Balance de la política internacional del gobierno Uribe. Análisis Político (57).
- Salmón, E. (2012). Introducción al Derecho Internacional Humanitario. Comité Internacional de la Cruz Roja.
- Sánchez, F.. (2019). Fundamentos epistémicos de la investigación cualitativa y cuantitativa: consensos y disensos. *Revista Digital de Investigación en Docencia Universitaria*, 13(1), 102-122. <https://dx.doi.org/10.19083/ridu.2019.644>
- Sánchez, G. 2001. “De amnistías guerras y negociaciones”, en *Memorias de un país en guerra*, Bogotá, Planeta.
- Santofimio G. y Jaime O. (2018). El concepto de convencionalidad: vicisitudes para su construcción sustancial en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: ideas fuerza rectoras. Universidad Externado de Colombia. Segunda edición. Pág. 38.
- Santos, M. A. (2019). La operación Vuelo de Ángel; punto de inflexión del conflicto armado interno. En E. e. al, *Victorias desde el Aire: la Fuerza Aérea Colombiana y el Término del conflicto armado*. Bogotá.
- Santos, M. A. (2014). El poder de la Fuerza Aérea Colombia: la Operación vuelo de ángel y el cambio en la asimetría de poder entre las FARC-EP y la guerrilla. . Obtenido de Tesis Repositorio de la Universidad del Rosario: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8913/SantosBaron-MariaAlejandra-2014.pdf?sequence=7&isAllowed=y>
- Sun Tzu (1994), El Arte de la Guerra. USA: Barnes & Noble, Inc.
- Tickner. (2000). Tensiones y Consecuencias Indeseables de la Política Exterior Estadounidense en Colombia. Colombia Internacional.
- Tiempo, E. (1997). Legado de Virgilio barco. Disponible en <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-574266>
- Tirado. (1990). El Plan Nacional de Rehabilitación: un modelo institucional para la democracia participativa, la descentralización y la lucha contra la pobreza. Obtenido de Coyuntura Social- Fedesarrollo: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1888>
- Tokatlian. (2008). La Construcción de un "Estado Fallido" en la política mundial: el Caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia. Análisis Político, 21(64).
- Tokatlian, J. (2000). Entre la guerra contra las drogas y la frustración del prohibicionismo. En J. Tokatlian, *Globalización, narcotráfico y violencia: siete ensayos sobre Colombia*. Bogotá: Norma.
- Tokatlian, J. G. (1999). Colombia en guerra: las diplomacias por la paz. Instituto de Desarrollo Económico y Social.

- Trejos (2012). La política exterior del Estado colombiano (1958- 2002). Muchas continuidades con pocas rupturas. *Justicia* (22)
- Trejos. (2011). El derecho internacional humanitario en el conflicto armado colombiano. "propuestas para su aplicación. *Derecho y humanidades* (18).
- Tickner, A. (2002). Colombia es lo que los actores estatales hacen de ella: Una (re)lectura de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos. En A. B. Tickner, M. Ardila, & D. Cardona, *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana* (págs. 353-393). Bogotá: FESCOL.
- Torres del Río. (2019). *Colombia siglo XX desde la guerra de los mil hasta la elección de Alvaro Uribe*. Bogotá: Javeriana.
- Torres, C. D. (2008). Conflicto interno y Fuerzas Armadas Colombianas. En C. d. Río, & S. H. Rodríguez, *De milicias reales a milicias contrainsurgentes*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- United States of America vs. Tomoyuki Yamashita. Record of Trial (1945). Disponible en: [https://www.loc.gov/rr/frd/Military\\_Law/Yamashita\\_trial.html](https://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/Yamashita_trial.html)
- Uribe, M. (2003). "Las guerras civiles y la negociación política: Colombia, primera mitad del siglo XIX" en *Revista de Estudios Sociales*, no. 16, octubre del 2003.
- Universidad Nacional. (s.f). El Plan Nacional de Rehabilitación. Universidad Nacional: <http://www.bdigital.unal.edu.co/1422/6/05CAPI04.pdf>
- Uprimny y García. (2005). ¿Controlando la excepcionalidad permanente en Colombia? Una defensa prudente del control judicial de los estados de excepción. De *Justicia*.
- Valencia, A. (2017) Presentación. Un balance de los estudios sobre la paz negociada en Colombia" en *Estudios Políticos*, 50, enero-junio.
- Valencia, A. (1991). Humanización de la guerra. Derecho internacional Humanitario y conflicto armado en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Valencia-Villa, A. (2007). El derecho humanitario para Colombia.
- Valencia-Villa, A. (1989). Derecho Internacional y Conflicto Interno: Colombia y el derecho de los conflictos armados. *Revista Colombia Internacional*.
- Valencia Villa, H. (2003) *Diccionario de Derechos Humanos*. Espasa-Calpe. Madrid.
- Valencia-Villa, H. (1989). La reforma constitucional de Barco: entre el terror blando del narcotráfico y el agujero negro del referéndum. *Análisis Político*, [S.I.], n. 8, p. 69-72, Sep 1989. ISSN 0121-4705. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/74244/67088>
- Valencia Villa, H. (1989). De las guerras constitucionales en Colombia. Capítulo LXVIII: un informe sobre la reforma Barco. *Análisis Político*, [S.I.], n. 6, p. 80-97, ene. ISSN 0121-4705. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/74170>
- Valencia, J., & Insuasty, A. (2011). Evolución de las estrategias de guerra en Colombia: ¿Cómo han evolucionado las estrategias de guerra utilizadas por el ejército colombiano en la historia de Colombia, 1 desde 1930 hasta 2006. *El Ágora USB*, , 11(1), 67-88.
- Valencia. (s.f). Derecho Internacional y Conflicto Interno: Colombia y el derecho de los conflictos armados. Universidad de Harvard: Disponible en <http://hrlibrary.umn.edu/research/colombia/Artile%20on%20Human%20Rights%20in%20Colombia.pdf>
- Vargas,(2012). *Las Fuerzas Armadas en el Conflicto Colombiano*. Medellín: la carreta política.
- Vásquez. (2019). La Decadencia del Orden Tradicional en Colombia y el Tránsito a una Nueva Sociedad\*. *Theologica Xaveriana*(65).
- Velasquez. (s.f). *Estatuto para la defensa de la Democracia*. Bogotá: EAFIT.
- Verdad Abierta. (2008). Bonanza Marimbera 1976-1985. Verdad Abierta: Disponible en <https://verdadabierta.com/bonanza-marimbera-1976-1985/>
- Vergara M, A. (19959). *Derecho Internacional Público*. Ediciones Librería la Constitución Ltda. Bogotá. Pág. 26 – 29.

- Viada, Natacha G. (2009). Derecho y Globalización. Cooperación Penal Internacional, Marcial Pons, Madrid. Pág. 56.
- Villamizar. (2017). *Las guerrillas en Colombia una historia desde los orígenes hasta los confines*. Bogotá: Pinguin Random House.
- Villaraga, A. (s.f). El legado y la lucha por el acuerdo humanitario del ex presidente López Michelsen. Corporación Viva la Ciudadanía: Disponible en <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0070/articulo03.pdf>
- Vinuesa, R. (1998). Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, diferencias y complementariedad. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/publication/derechos-humanos-dih-diferencias-complementariedad>
- Zuluaga, P. (2015). El contexto de la necesidad militar en el conflicto colombiano. Estudios de Seguridad y Defensa.

## **Glosario de siglas y abreviaturas**



AGAT	Agrupación Aerotáctica Destacada
ASEJO	Asesor Jurídico Operacional
CAA	Control Aéreo Avanzado
CAATA	Comando Aéreo de Apoyo Táctico
CAI	Conflicto Armado Internacional
CANI	Conflicto Armado No Internacional
CEV	Comisión de Esclarecimiento de la Verdad
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIJ	Corte Internacional de Justicia
COA	Comando de Operaciones Aerotácticas
COGFM	Comando General de la Fuerzas Militares
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPI	Corte Penal Internacional
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad
DDHH	Derechos Humanos
DI	Daño Incidental
DICA	Derecho Internacional de los Conflictos Armados
DIDH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DIHC	Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario
DOPER	Derecho Operacional
ER	Estatuto de Roma
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
FAC	Fuerza Aérea Colombiana
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FGN	Fiscalía General de la Nación
FFMM	Fuerzas Militares
GAO	Grupo Armado Organizado
GRAT	Grupo Aerotáctico
HRW	Human Rights Watch
JEP	Justicia Especial para la Paz
JPM	Justicia Penal Militar



M-19	Movimiento 19 de Abril
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
OEA	Organización de Estados Americanos
OHCHR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ONG	Organización No Gubernamental
ORDOP	Orden de Operaciones
PAI	Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra
PAII	Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra
PBI	Paquete Básico de Inteligencia
PMTD	Proceso Militar de Toma de Decisiones
RDE	Reglas de Enfrentamiento
SIVJRNR	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
TPIY	Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas
VM	Ventaja Militar



# FUERZA AÉREA COLOMBIANA

VOLAMOS, ENTRENAMOS Y COMBATIMOS PARA VENCER

**FUERZA AÉREA**  
COLOMBIANA



**ASÍ SE VA A LAS  
ESTRELLAS**

DEPARTAMENTO ESTRATÉGICO  
ASUNTOS JURÍDICOS Y  
DERECHOS HUMANOS



SECCIÓN ESTRATÉGICA  
ANÁLISIS, CONTEXTO Y POSCONFLICTO