

Tropas extranjeras, tránsito de tropas y operaciones de mantenimiento de la paz*

[Artículos]

*Daniel José Vásquez Hincapié***

Recibido: 10 de octubre de 2020

Aprobado: 30 de noviembre de 2020

Citar como:

Vásquez Hincapié, D. J. (2021). Tropas extranjeras, tránsito de tropas y operaciones de mantenimiento de la paz. *Revista IUSTA*, (54).
<https://doi.org/10.15332/25005286.6557>



Resumen

Este artículo pretende dar claridad a conceptos fundamentales como *tropa, tropa extranjera y tropa en tránsito*, entre otros términos, al igual que explicar algunos temas relacionados con la misión de las tropas extranjeras en operaciones de paz, toda vez que la llegada al país de una brigada norteamericana de Asistencia de Fuerza de Seguridad (SFAB),

* Artículo asociado al Proyecto de Investigación DER 2561 "El Ejército Nacional: transformaciones, multimisionalidad, antinomias o vacíos legales y sus principales consecuencias en Colombia", ejecutado dentro del grupo de Investigación de Derecho Público, avalado por la Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia.

** Doctor en Derecho por la Universidad CEU, San Pablo; magíster en Derecho Administrativo; especialista en Derecho Administrativo por la Universidad Sergio Arboleda; abogado por la Universidad La Gran Colombia; profesional en Ciencias Militares. Docente de la Universidad Militar Nueva Granada, Colombia. Correo electrónico: danieljvas@yahoo.com. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2571-6438>

con el fin de ayudar a Colombia en su lucha contra el narcotráfico, ha causado diversas controversias en el Senado, principalmente porque no se tiene claridad sobre los conceptos en cuestión. Se considera que se debe hacer una distinción legal del concepto de *tropas* y, en equivalencia, hacer una definición de tropas extranjeras.

Palabras clave: tropa, tropa extranjera, tropa en tránsito, tropas extranjeras en operaciones de paz.

Foreign troops, transit of troop and peacekeeping operations

Abstract

This article aims to clarify fundamental concepts such as troops, foreign troops and troops in transit, among other terms, as well as to explain some issues related to the mission of foreign troops in peacekeeping operations, since the arrival in the country of a United States Security Force Assistance Brigade (SFAB) to help Colombia in its fight against drug trafficking, has caused several controversies in the Senate, mainly because there is no clarity on the concepts just mentioned. It is considered that a legal distinction must be made of the concept of *troops* and, equivalently, a definition of foreign troops should be made.

Keywords: troops, foreign troops, troops in transit, foreign troops in peacekeeping operations.

Tropas estrangeiras, trânsito de tropas e operações de manutenção da paz

Resumo

Neste artigo, pretende-se esclarecer conceitos fundamentais como “tropa”, “tropa estrangeira” e “tropa em trânsito”, entre outros, assim como explicar alguns temas relacionados com a missão das tropas

estrangeiras em operações de paz, sempre que a chegada ao país de uma brigada estadunidense de Assistência de Força de Segurança, com o objetivo de ajudar a Colômbia em sua luta com o narcotráfico, causa diversas controvérsias no Senado, principalmente porque não há clareza sobre os conceitos em questão. É considerado que deve ser feita uma diferenciação legal do conceito de “tropas” e uma definição de “tropas estrangeiras”.

Palavras-chave: tropa, tropa estrangeira, tropa em trânsito, tropas estrangeiras em operação de paz.

Introducción

Hacer una investigación para tratar de definir lo que es una tropa, una tropa extranjera, su tránsito o permanencia temporal en el territorio y las implicaciones que ello trae en la política interna y externa del Estado parece ahora fundamental, forzoso e inmediato, porque se ha visto en días recientes que ni militares ni políticos tienen un claro entendimiento de los conceptos, que tampoco hay una literatura fácil de verificar y, sobre todo, que las autoridades no tienen los medios para defender el cumplimiento de sus funciones ante opositores que desean una autoridad a la medida de sus aspiraciones, en detrimento del cumplimiento de funciones del Estado, de tanta magnitud, como la de consolidar la paz para los colombianos.

En relación con lo expuesto, hubo una noticia judicial reseñada por el diario *El Tiempo* (“Senado dividido ante llegada...”, 2020), generada por un anuncio del Ministerio de Defensa y de la Embajada de los Estados Unidos acerca de la llegada al país de una brigada de Asistencia de Fuerza de Seguridad (SFAB, por sus siglas en inglés) “para ayudar a Colombia en la lucha contra narcóticos” (párr. 1). Este hecho ocasionó la reacción negativa de algunos legisladores, señalando, entre otras cosas, que el art. 173 de la Constitución da al Senado la atribución de permitir el tránsito de tropas extranjeras, que violan la soberanía nacional, que amenazan con

llover a una guerra a Venezuela, que es una agresión al proceso de paz y una amenaza de guerra transnacional, cuestionamientos respondidos por el ministro de Defensa, señalando que no habrá tránsito de tropas ni participación en operaciones militares.

Conocido el texto del convenio y divulgado el objetivo de la presencia de dichas tropas en un territorio, por lo demás claramente delimitado, se ha demandado que el Consejo de Estado dé trámite a sus demandas e impida la ejecución, pero lo que aquí se evidencia es que en nuestra legislación no se tiene claro qué es una tropa, qué se constituye como tropa extranjera y qué hace una tropa extranjera en operaciones de paz.

Por supuesto, los opositores, ignorándolo o no, querrán impedir la ejecución del convenio, pues esa función cumple para sus propósitos políticos. Pero si Gobierno y las Cortes lo tuvieran claro, el asunto habría tenido respuesta pronta y contundente sin el desgaste que actualmente presenta.

El concepto de tropa

Ha de iniciarse el estudio con el concepto de tropa, como primera medida, antes de las consideraciones de su clasificación y de las incidencias de ella en las tareas, pues tropas han existido desde los inicios de las organizaciones sociales, pero los ejércitos son de más reciente aparición (Echeverry y Díaz, 2016). Así entonces, acudimos al Diccionario de la Lengua Española (2019), cuya definición de *tropa* contempla las siguientes acepciones:

- a) f. Grupo o muchedumbre de gente reunida con un fin determinado
- f. despect. gentecilla.
- f. Gente militar, a distinción del paisanaje.

f. *Mil.* Conjunto de cabos y soldados.

f. *Mil.* Toque militar que sirve normalmente para que las tropas tomen las armas y formen.

f. *Arg., Bol., Ec., Par. y Ven.* recua (conjunto de animales de carga).

f. *Arg., Bol., Par. y Ur.* Ganado que se conduce de un punto a otro.

f. *Arg.* Caravana de carretas que se dedicaban al comercio.

f. pl. *Mil.* Conjunto de cuerpos que componen un ejército, una división, una guarnición, etc.

De las anteriores acepciones, interesan para el estudio las relacionadas con la reunión de gente y las afines con la actividad militar, como ejercicio del manejo de las armas y el conocimiento del arte de la milicia, entendida a su vez como el arte de hacer la guerra y de preparar soldados para ella. Tal vez por esa misma definición, De Bordejé y Morencos (1981), en su *Diccionario Militar, Estratégico y Político*, definen *tropa* como un “Grupo constituido por varios soldados, formados o sueltos, armados o no” (p. 163).

De estas definiciones también se ha de inferir que el arte de la milicia no es solamente el practicado por el soldado al servicio de la nación, sino que por sentido material lo es también el civil enlistado en organizaciones por fuera de la ley, aunque, por virtud y respeto al defensor legal de la República, esa denominación se considere inadecuada, por lo que acorde con la calificación del objetivo y las formas de sus acciones han de denominarse *milicianos, bandidos, terroristas*, etc. (Galán, 2017).

Platón (2004), en *La República*, facilita el tránsito de la historia desde el clan hasta el nacimiento del Estado-nación, cuando expresó sintéticamente las causas de la transformación de tropas en organizaciones

denominadas *ejércitos*, regidas por las leyes y la política como arte de gobernar.

Los hombres cometieron y sufrieron la injusticia alternativamente; experimentaron ambas cosas; y habiéndose dañado por mucho tiempo los unos a los otros, no pudiendo los más débiles evitar los ataques de los más fuertes, ni atacarlos a su vez, creyeron que era un interés común impedir que se hiciese y que se recibiese daño alguno. De aquí nacieron las leyes y las convenciones. (p. 52)

Fueron entonces los hombres armados como tropas al servicio de sus amos, príncipes o pueblos, sin otra regla que la consecución de sus objetivos de supervivencia o de dominación, los que dieron lugar al nacimiento institucional de los ejércitos.

En la ciudad Estado el poder público fue ejercido por los filósofos o magistrados encargados de expedir las leyes y educar a todas las clases sociales, y por los vigilantes o guerreros quienes debían no solo vigilar el cumplimiento de lo dispuesto por los filósofos, sino también de ir al encuentro de los enemigos y defender de las invasiones del mismo, al Estado y todo lo que poseía. (p. 73)

Se da como entendido y aceptado que las tropas no son solamente las organizaciones militares del Estado, sino también los civiles que, armados o desarmados, uniformados o no, ejecutan acciones relativas a la milicia. Entonces, es preciso determinar las formas como el ciudadano hace su aporte en la milicia, siguiendo la clasificación dada por la Fiscalía General de la Nación (2015), y de la cual se hace una síntesis a continuación: (a) Los miembros de los cuerpos armados de la nación y los miembros de grupos armados, considerados ambos como combatientes en sentido genérico; (b) Los civiles que participan directamente en hostilidades militares; (c) Los civiles que participen indirectamente en las hostilidades.

La Corte Constitucional de Colombia ha dado su concepto jurídico sobre el combatiente genérico, mediante Sentencia C-291 de 2007, donde manifiesta que, en su sentido genérico, el término *combatientes* hace referencia a las personas que, por formar parte de las fuerzas armadas y los grupos armados irregulares, o tomar parte en las hostilidades, no gozan de las protecciones contra los ataques asignadas a los civiles.

Los combatientes en sentido genérico, según lo conceptúa el Comité Internacional de la Cruz Roja (2010), además de los soldados de la patria por razón obvia de su función, son las fuerzas disidentes y grupos armados organizados que se han vuelto contra el gobierno, con funciones permanentes dentro del grupo, a los cuales se les da también la cualificación jurídica como *combatientes* cuando hacen parte de organizaciones irregulares que son parte de delito político (Ley 599 de 2000, art. 467, Colom.) o de sedición (Ley 599 de 2000, art. 468, Colom.), y que normalmente incurren también en un sinnúmero de actividades delictivas que les hace merecedores del apelativo de bandidos o terroristas (Barragán, 2016).

Estos son civiles que participan directamente en el conflicto mientras ejecutan la preparación, la ejecución o el repliegue, y que pierdan la protección frente a los ataques militares directos, quienes, por ejemplo, conducen automóviles cargados de municiones o explosivos y los que participan en la transmisión de inteligencia táctica en tiempo real para atacar a las tropas (Fiscalía General de la Nación, 2015).

Los civiles que participan indirectamente en las hostilidades son los que apoyan el esfuerzo militar sin ejecutar ataque directo, sin perder su condición de civiles, que de acuerdo con la Corte Suprema de Justicia (1999) ejecutan tareas tales como:

El suministro logístico al adversario de alimentos: alimentos, armamento, municiones, explosivos, intendencia, comunicaciones, combustible o información.

Financiación a grupos armados organizados al margen de la ley.

Distribución de propaganda, proselitismo político en apoyo a los grupos armados organizados al margen de la ley. (p. 8)

Tropas extranjeras

Reconocido por los organismos internacionales y por nuestras cortes el concepto de *tropa* y de las formas de participación en los conflictos, antes de precisar a qué concierne la descripción de tropas extranjeras y los temores que genera su tránsito o permanencia temporal en nuestro territorio, haremos un brevísimo comentario sobre la intervención y uso de la fuerza por parte de las tropas de un país, tomando como base las normas del Derecho Internacional.

Aun cuando la guerra era el recurso de *ultima ratio* de los Estados para solucionar las controversias no resueltas mediante la solución amistosa o la jurídica, las primeras limitaciones fueron expedidas en el Pacto de la Sociedad de Naciones (1919), en cuyo artículo 12 se disponía que toda controversia que no fuera posible arreglar por arbitraje o medios jurídicos fuera informada al Consejo sin recurrir a la guerra, pero no prohibió el recurso de la guerra.

Posteriormente, en 1928 mediante el Pacto de Briand Kellog o Tratado de París, se realizó la primera formulación de la renuncia al derecho de hacer la guerra, y la obligación de solucionar las controversias por medios pacíficos, a excepción de la legítima defensa. Finalmente, con base en el principio de igualdad soberana de los Estados (Carta NU art. 2), estos son libres de manejar sus asuntos internos sin interferencias de otros Estados,

manifestado concretamente mediante la Resolución AG 2131 (XX), del 21 de diciembre de 1965, como Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados, luego reforzada con la Resolución AG 3314 (XXIX) de 1974, con la cual se definió el crimen de agresión y se ha llegado a la figura aceptada de la “intervención militar” con solo tres excepciones reconocidas: i) la legítima defensa individual, ii) la legítima defensa colectiva y iii) la aplicación de medidas autorizadas por un órgano competente de la organización.

La legítima defensa requiere que los derechos del Estado atacado estuvieren en claro e inminente peligro y que las sanciones tomadas en ejercicio de la autoayuda fueran proporcionales a la agresión original, es decir, dependen de un ataque armado en tanto que la legítima defensa colectiva corresponde a la acción dispuesta por el Consejo de Seguridad, de hacer primero recomendaciones a las partes para la solución pacífica de sus controversias, que si no se resuelven o se agraven pueden ser objeto de intervención inclusive con el uso de la fuerza (Carta NU, Capítulo VII).

Desde el punto de vista militar, la función de defensa comprende esencialmente mantener un nivel de fuerza capaz de disuadir cualquier intención de ataque a la nación, y desde el punto de vista político consiste en garantizar la integridad territorial y la independencia (CP, 1991, art. 217, Colom.). Para asegurarse de cumplir estos mandatos, las Fuerzas Militares realizan el esfuerzo individual de optimizar los recursos y cumplir con las misiones políticas que le son impuestas, mientras que el gobierno, en ejercicio del esfuerzo colectivo, realiza alianzas y convenios con Estados, con organismos y organizaciones internacionales, de modo que aquellas puedan cumplir con los retos que la nueva generación de enemigos le presenta con un sinnúmero tipo de riesgos.

Esto está acorde con los mandatos de los organismos internacionales y su sistema universal de seguridad colectiva, y atendiendo primordialmente la facultad que le otorga el artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas de cooperar en la solución de los problemas de seguridad:

Artículo 1. Los propósitos de las Naciones Unidas son:

[...]

3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

Y en las consideraciones fundacionales del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) (Organización de los Estados Americanos, 1947) se señala:

Que la obligación de ayuda mutua y común defensa de las Repúblicas Americanas se halla esencialmente ligada a los ideales democráticos y a su voluntad de permanente cooperación para realizar los principios y propósitos de una política de paz.

En el marco del TIAR, se han firmado por Colombia otros tratados complementarios, entre los cuales se encuentra el *Acuerdo complementario para la cooperación y asistencia técnica en defensa y seguridad entre los gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América*, del 3 de noviembre de 2009, en el que se hace conocida la clasificación de personas o tropas de Estados Unidos para su cumplimiento, así:

Artículo I. Definiciones A efectos del presente Acuerdo:

- a) Por “personal civil” se entiende los empleados civiles o personas formalmente asignadas al Departamento de Defensa de los Estados Unidos que se encuentren en Colombia para llevar a cabo actividades en el marco del presente Acuerdo, así como los empleados civiles de otros departamentos u organismos del Gobierno de los Estados Unidos que estén en Colombia apoyando directamente una misión del Departamento de Defensa de los Estados Unidos para llevar a cabo actividades en el marco del presente Acuerdo.
- b) Por “personal militar” se entiende los miembros de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos que estén en Colombia para llevar a cabo actividades en el marco del presente Acuerdo.
- c) Por “personal de los Estados Unidos” se entiende el personal militar y el personal civil de los Estados Unidos que estén en Colombia para llevar a cabo actividades en el marco del presente Acuerdo.
- d) Por “contratistas de los Estados Unidos” se entiende las personas naturales o jurídicas que hayan concertado contratos con el Departamento de Defensa de los Estados Unidos para proporcionar bienes y prestar servicios para llevar a cabo actividades en el marco del presente Acuerdo.
- e) Por “empleados de contratista de los Estados Unidos” se entiende las personas naturales que sean empleados por un contratista de los Estados Unidos que estén en Colombia para llevar a cabo actividades en el marco del presente Acuerdo.
- f) Por “observadores aéreos” se entiende los representantes de Colombia o de terceros Estados que, previa autorización de Colombia y por invitación de los Estados Unidos, participen en misiones aéreas que se lleven a cabo en el marco del presente Acuerdo.

La determinación legal de tropas en tránsito debe, entonces, no solo ajustarse a la clasificación legal convenida, sino también al

reconocimiento legal que el Estado colombiano da a los intervenientes en el conflicto interno, puesto que se infiere, con lógica razonable, que las tropas extranjeras que ingresan en el país lo hacen precisamente como asesores o como partícipes por razones del conflicto, lo que ha de generar a su vez derechos y obligaciones concretas a las partes.

Ya sea *personal civil, personal militar, contratista, empleado del contratista u observador*, que entran a hacer parte de los combatientes genéricos, de los que participan directa o indirectamente en el conflicto en Colombia, cuando han sido dispuestos por el cooperante y aceptados por la nación para llevar a cabo actividades en el marco de un acuerdo, pacto, convenio o tratado, estos hacen parte de las tropas intervenientes.

Se excluyen de esta clasificación de tropas las personas a cargo que, según reza el Acuerdo de 2009 antes mencionado, corresponde a los cónyuges e hijos del personal civil o militar y aquellos que por diferentes razones son mantenidos por ellos si toman su residencia en el territorio nacional (art. I Definiciones).

Concordante con los protocolos de Ginebra, en particular con *el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II)*; (CICR, 1977), las tropas que actúan como intervenientes genéricos, directos o indirectos en un Estado en conflicto pueden ser objetivo militar de las tropas enemigas; no así los civiles correspondientes al grupo de las personas a cargo que gozan de la protección del derecho humanitario.

Sin embargo, aún hay más personal que hace parte de las tropas dentro de un Estado, y debemos referirnos a los espías encubiertos que ingresan o permanecen en el territorio y que, de ser capturados, no gozan del estatus de prisioneros de guerra, sino que son merecedores de la sanción jurídica

por espionaje, haciéndose la obvia observación que no están autorizados legalmente por el gobierno para ejercer su actividad. Pero en el caso de un militar uniformado que recoge o intenta recoger información dentro del territorio, no tiene trato como espía, sino como prisionero de guerra, porque su presencia se supone autorizada, aun cuando no para el ejercicio de la actividad por la cual se hace su detención (CICR, 1977, art. 46).

Además, deben considerarse también a los mercenarios, es decir, las tropas pagadas que no son de una nación parte del conflicto ni pertenecen a la fuerza militar de ellas, o que no han sido enviados en misión oficial por las fuerzas armadas de un Estado que sea parte del conflicto. Estos tampoco serán considerados con estatus de combatientes genéricos, puesto que no han sido autorizados por el gobierno para ejercer en el territorio la actividad militar o de tránsito (CICR, 1977, art. 47).

Tropas en tránsito

Definido en nuestro concepto lo que se constituye como tropa en nuestro territorio y, por extensión, las tropas extranjeras que a él ingresan, hemos de establecer también qué se considera como *tropa en tránsito*, aun cuando parezca una discusión semántica, pero que en el caso va mucho más allá por sus implicaciones jurídicas.

Al respecto, cabe recordar que la interpretación de las normas jurídicas, según la Ley 57 de 1887, dispone que estas indican lo que la expresión gramatical idiomática quiere hacer entender (art. 27, Colom.) y lo que el sentido de la palabra escrita expresa (art. 28, Colom.), de modo que no se falta a la razón jurídica cuando se acude al diccionario de la lengua para interpretar lo que parece ser dudoso.

Tránsito en español, según el *Diccionario de la Lengua Española* (2019), tiene los siguientes significados:

1. m. Acción de transitar.
2. m. Actividad de personas y vehículos que pasan por una calle, una carretera, etc.
3. m. paso (lugar para pasar de una parte a otra).
4. m. En conventos, seminarios y otras casas de comunidad, pasillo o corredor.
5. m. Lugar determinado para hacer alto y descanso en alguna jornada o marcha.
6. m. Paso de un estado o empleo a otro.
7. m. Muerte de una persona santa y justa, o que ha dejado buena opinión con su virtuosa vida, y muy especialmente de la Virgen María.
8. m. Fiesta que la Iglesia católica celebraba el día 15 de agosto para conmemorar la muerte de la Virgen.

de tránsito

1. loc. adj. Dicho de una persona: Que no reside en el lugar, sino que está en él de paso.
2. loc. adj. Dicho de una mercancía: Que atraviesa un país situado entre el de origen y el de destino.

hacer tránsito

1. loc. verb. Parar o descansar en albergues o alojamientos situados de trecho en trecho entre los puntos extremos de un viaje.

por tránsitos

1. loc. adv. Haciendo tránsitos. U. más comúnmente refiriéndose a los detenidos conducidos por la fuerza pública de pueblo en pueblo.

Resultan de total interés para la investigación las acepciones 1, 2, 3, 5 y 6 que nos determinan la cualidad o ánimo de movimiento, de modo que para definir *tropas en tránsito* debemos referirnos a las tropas y su actividad en el territorio. También es imperativo hacer una precisa diferenciación entre “en tránsito” y “transitorio”, puesto que, al menos en Colombia, cuando de discutir sobre los tratados militares se trata, es muy frecuente que se discuta confundiendo lo que está en condición de transitorio de lo que está en tránsito.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución 49/59 (1995), hizo definición de *Estado de tránsito* en su artículo 1, así:

- e) Por “Estado de tránsito” se entenderá un Estado, distinto del Estado receptor, en cuyo territorio el personal de las Naciones Unidas o personal asociado o su equipo esté en tránsito o temporalmente presente en relación con una operación de las Naciones Unidas.

En el artículo 5 definió, además, el concepto de *tránsito*, así: “El Estado de tránsito facilitará el tránsito sin obstáculos del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado y de su equipo hacia el Estado receptor y desde este”.

Estas definiciones permiten reconocer que el Estado de tránsito es uno diferente al receptor o al territorio donde han de desarrollar sus actividades las tropas de Naciones Unidas o de sus asociados, y que el tránsito es el realizado por el personal extranjero por el territorio intermedio entre el de origen de las tropas y el de ejecución de su misión.

Asimismo, se reconoce que las tropas extranjeras que, con carácter transitorio, son aceptadas mediante convenio, pacto, acuerdo o tratado para desarrollar actividades en nuestro territorio no están en tránsito legalmente aceptado con fines de prevenir, organizar, facilitar o preparar una agresión sobre un Estado vecino.

El mismo Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua (2019) nos señala que transitorio significa:

1. adj. Pasajero, temporal.
2. adj. Caduco, perecedero, fugaz.
3. adj. Fís. Dicho de un fenómeno o de una magnitud: Que varía entre dos regímenes estacionarios consecutivos durante un corto intervalo de tiempo.

Aquí encontramos que la diferencia que fundamenta los dos vocablos no está en la acción, sino en el tiempo, por lo que aquello que se considera en tránsito lleva consigo una acción de movimiento corto en cuanto al tiempo, mientras lo transitorio implica un tiempo mayor y sin ánimo de permanencia.

Para que una tropa extranjera se considere legalmente dentro del territorio de un Estado, deben darse siquiera una de las tres condiciones siguientes: i) mediante firma de un acuerdo con el Estado huésped, i) con base en una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y iii) al aplicar la defensa propia contra un ataque previo, de modo que toda otra situación se considera presencia ilegal.

De este modo, serán tropas extranjeras en tránsito por el territorio colombiano aquellas que, con el objetivo de ingresar en otro Estado, crucen por el territorio cumpliendo condiciones de un acuerdo para misiones de paz o para operaciones militares, por orden del Consejo de

Seguridad de las Naciones Unidas para cumplimiento de resolución de defensa colectiva o por situación de defensa legítima ante un ataque:

- i) personal civil en misiones de actividades de defensa como parte de una fuerza regular y en representación de un Estado;
- ii) el personal militar en las mismas condiciones del anterior, y cuando se vea obligado a intervenir por causa de un desastre natural que el estado donde se origina no es capaz de controlar y puede afectar la seguridad en la frontera;
- iii) el personal contratista en igual situación;
- iv) el personal empleado del contratista cuando ejerce actividad en el área de operaciones;
- v) los mercenarios contratados por un Estado y ejerciendo una actividad en representación suya, y
- vi) los grupos irregulares autorizados por el gobierno del Estado en tránsito hacia el país de origen o de disputa.

Contrario a lo anterior, habrán de ser consideradas tropas ilegales extranjeras en tránsito por el territorio colombiano:

- i) los espías;
- ii) los mercenarios que no cumplen misión en nombre de un Estado, y
- iii) los grupos irregulares sin autorización del gobierno del Estado.

El límite temporal de permanencia de tropas extranjeras en territorio de un Estado tiene fundamentos en los principios de autodeterminación de los pueblos y de igualdad soberana formulados en el art. 2.7 de la Carta de las Naciones Unidas, y en la Resoluciones 2131 de 1960 y 2625 de 1970 de

la Asamblea General, con las que se conforma lo que conocemos como doctrina de la no intervención, de modo que la permanencia sin fecha límite se interpreta como posesión por fuerza o intrusión que no son permitidas bajo el principio de independencia de los pueblos.

Estas normas también se contemplan en el Sistema Interamericano, como en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (art. 19 y 20), de tal modo que cualquier Estado tiene el derecho al uso legítimo de la fuerza bajo el Derecho Internacional general, contra el tránsito no autorizado por su territorio, contra la permanencia no autorizada o cuando se rehúsen a retirarse luego de que el Estado ha revocado su consentimiento o se niegue su derecho a permanencia, cuando se viole la neutralidad del Estado y en los casos de conflictos internos, contra las insurgencias que violan los derechos humanos.

La misión de tropas extranjeras en operaciones de paz

La presencia de tropas extranjeras, civiles, policiales o militares genera una discusión entre gobierno y oposición, con argumentos como que vienen a intervenir en operaciones militares o que preparan operaciones contra Estados en la región. Es necesario, por lo menos, explicar que las operaciones de mantenimiento de la paz tienen también unas finalidades ajenas a las operaciones militares de imposición de la paz o intervención en el conflicto. Para ello, las Naciones Unidas en United Nations Peacekeeping Operations (2008) clasifica las actividades de paz y seguridad así:

1. Prevención de conflictos: Mediante la aplicación de medidas estructurales y diplomáticas desde despliegue preventivo hasta propuestas de medidas de confianza

2. Construcción de la paz. Para abordar problemas de conflictos en curso con el objeto de llevarlos a la negociación

3. Mantenimiento de la paz. Para sentar las bases de una paz sostenible mediante elementos militares, policiales o civiles

4. Aplicación de la paz. Para aplicar medidas coercitivas y hasta de fuerza donde hay una amenaza a la paz, violación a la paz o acto de agresión

5. Consolidación de la paz. Consistente en acciones para reducir el riesgo de caer o recaer en el conflicto. (p. 17-18)

Dado que en la actualidad transcurre un periodo de transición a la paz, luego de los acuerdos con las Farc, y que la presencia de disidencias no puede calificarse aun como una recaída en el conflicto, las misiones internacionales han de concentrarse en la consolidación de la paz.

Las Naciones Unidas señalan que entre las acciones internacionales están las operaciones multidimensionales, para hacer la transición a una paz sostenible, entre las que se contemplan intervenciones señaladas en Peacekeeping Operations sobre: “i) Infraestructura, ii) empleo, iii) gobernanza económica, iv) administración civil, v) elecciones, vi) proceso político, vii) operaciones de seguridad, viii) imperio de la ley, ix) derechos humanos, x) creación de capacidad, y xi) asistencia humanitaria” (ONU, 2008, p. 23). También señala lo siguiente:

La consecución de una paz sostenible requiere progresos en al menos cuatro áreas críticas:

- a) Restaurar la capacidad del Estado para proporcionar seguridad y mantener el orden público;
- b) Fortalecer el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos;

- c) Apoyar el surgimiento de instituciones y participantes políticos legítimos.
- d) Promover la recuperación y el desarrollo social y económico, incluidos el retorno seguro o el reasentamiento de los desplazados internos y de refugiados desarraigados por el conflicto (p. 25)

Al respecto, el propio Consejo de Seguridad ordena implementar de manera activa programas de consolidación de la paz, en actividades críticas como:

Desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de combatientes;

Acción contra las minas;

Reforma del Sector de Seguridad (SSR) 13 y otras actividades relacionadas con el estado de derecho;

Protección y promoción de los derechos humanos;

Asistencia electoral;

Apoyo a la restauración y ampliación de la autoridad del Estado. (p. 26)

Al ser las normas de la ONU la guía de comportamiento por seguir aceptada por todos sus miembros, parece suficiente el texto de los convenios para aceptar la intervención extranjera en el territorio, puesto que también existen normas de aplicación legal en caso de violación a lo estipulado en ellos. Discutir la conveniencia o inconveniencia política de dicha participación es el pulso entre fuerzas antagonistas en las que debe privar el contenido del derecho y donde es inexcusable la falta de normas por el Estado que aseguren el cumplimiento de las funciones de gobierno (Sarmiento et ál., 2017).

Conviene, entonces, para zanjar esas diferencias que impiden hasta el derecho de protegernos, determinar la diferencia concreta entre la actividad militar y civil dentro de las fuerzas, incluida la acción policial, pues es claro que lo militar corresponde al ámbito de la guerra, con equipos y armas que permiten entrar en combate contra un enemigo con propósito de daño o menoscabo de la contraparte, con las excepciones que la propia comunidad internacional reconoce en los cuerpos de logística y administración, tales como las realizadas por médicos, enfermeros, capellanes, entre otros (Rodríguez, 2014).

Tropas extranjeras en misiones en Colombia pueden realizar acciones legítimas de capacitación, instrucción y entrenamiento relacionados con sus servicios administrativos, de recursos humanos, de gestión de servicios para funcionar con eficiencia, con relación a salarios, bienestar social, proveedores, balance de cuentas y optimización del presupuesto y sus controles fiscales, de gestión y de resultados, que en nada imposibilitan su trabajo (Valderrama, 2016), además de hacer su ingreso respaldados en convenios respetuosos de los principios del Derecho Internacional Humanitario como:

1. distinción, para constatar que la población civil no sea objetivo militar, como tampoco los bienes indispensables para su supervivencia (art. 48 Protocolo Adicional I y Art. 3 Común a los Convenios de Ginebra y Protocolo Adicional II);
2. precaución, entendida como todas las medidas para evitar o minimizar los daños colaterales que puedan afectar a la población, condiciones señaladas por la Corte Constitucional en Sentencia C-291 de 2007;
3. proporcionalidad, que de acuerdo con Parkerson (1991) es requerida para tomar precaución de modo que las operaciones militares obedezcan a 1) una necesidad militar, 2) a la obligación que pérdida de

- vidas y daños que hayan de suceder en la población no sean excesivos y
- 3) que el balance objetivo-daños justifique la razón del ataque;
4. humanidad, que establece la protección humana en el desarrollo de las hostilidades (Protocolo Adicional II);
 5. necesidad militar, con el que se compromete que las operaciones militares corresponden a un propósito legítimo y no están prohibidas por el DIH.

Aun así, desprovistos de toda capacidad ofensiva con las armas, su legalidad también se respalda en el concepto de la Fiscalía General de la Nación, en Directiva de 2015, que señaló lo siguiente: “El objetivo militar legítimo de un conflicto es debilitar la capacidad militar de la otra parte” (p. 17), y el caso en discusión, aunque no tiene el propósito de permitir tropas para operaciones, cumple el requisito de cooperación, porque el Estado busca la mejora de las condiciones de sus Fuerzas Militares para cumplir con su función.

Conclusión

Vista a lo largo del texto la dificultad que en el Estado colombiano genera recibir la cooperación internacional, aun para fines tan loables como los del mantenimiento o consolidación de la paz, por causa de la interpretación oscura de las normas definitorias acerca de la misión de los Estados y las organizaciones, es imprescindible hacer distinción legal del concepto de *tropas* y, en equivalencia, hacer definición de *tropas extranjeras*.

Por lo tanto, se recomienda determinar que las tropas en tránsito sean definidas como aquellas poseedoras de armamento y equipo con fines bélicos, lo cual permitiría excluir de la categoría de tropas en tránsito a los

civiles, aun cuando hagan parte de una organización militar de otro Estado y en misión y representación de él, ante otro.

Es un derecho de la población y de su gobierno promover la recuperación y el desarrollo social y económico, de modo que la ayuda internacional en este sentido, dentro de los programas internacionales de las operaciones de paz, no debería ser obstaculizada ni objeto de oposición política.

Referencias

- A.G. Res. 2131. Sesión NU A/RES/20/2131 (Dic. 21, 1965). <https://bit.ly/3cnr1KM>
- A.G. Res. 2625. Sesión NU A/RES/25/2625 (Dic. 21, 1965). <https://bit.ly/2NEBG9m>
- A.G. Res. 3314. Sesión NU A/RES/29/3314 (Oct. 24, 1970).
<https://www.dipublico.org/4071/definicion-de-la-agresion-resolucion-3314-xxix-de-la-asamblea-general-de-las-naciones-unidas/>
- A.G. Res. 49/59. Sesión NU A/RES/49/59 (Feb. 17, 1995).
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2004/1489.pdf>
- Barragán, D. (2016). La construcción de la mentalidad democrática como necesidad en el posconflicto. *Via Inveniendi et Iudicandi*, 11(1), 37-57.
<https://doi.org/10.15332/s1909-0528.2016.0001.06>
- De Bordejé y Morencos, F. (1981). *Diccionario militar, estratégico y político. Guía para el lector*. Editorial San Martín.
- Carta NU art. 1 y 2. <https://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html>
- Colombia. Ley 57 de 1887. Código Civil Colombiano. Abril 15 de 1887.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39535>
- Colombia. Ley 599 de 2000. Código Penal Colombiano. Julio 24 de 2000. DO núm. 44097.

Colombia y Estados Unidos de América. Acuerdo complementario para la cooperación y asistencia técnica en defensa y seguridad entre los gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América. Colombia - Estados Unidos de América. Noviembre 3 de 2009.

https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Home/Esp_Acuerdo_cooperacion_con_EEUU.pdf

Comité Internacional de la Cruz Roja. (2010). *Guía interpretativa del concepto de “participación directa en las hostilidades” por personas civiles, conforme al derecho internacional humanitario.*

http://www.cruzroja.es/portal/page?_pageid=878,18054133&_dad=portal30&_sc_hema=PORTAL30#:~:text=El%20Comit%C3%A9%20Internacional%20de%20la,%20Melzer%2C%20Asesor%20Jur%C3%ADcico%20del%20CICR

Corte Constitucional de Colombia [CC], abril 25, 2007, MP: M. J. Cepeda Espinosa. Sentencia C-291/17, [Colom.].

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-291-07.htm>

Corte Suprema de Justicia [CSJ], Sala de Casación Penal, febrero 4, 1999, MP: F. Arboleda, Sentencia 11837-1999, [Colom.].

https://www.redjurista.com/Documents/corte_suprema_de_justicia,_sala_de_casacion_penal_e._no._11837_de_1999.aspx#/

Echeverry Osorio, D. L. y Díaz Ricardo, S. (2016). Minería aurífera ilegal en el resguardo indígena alto Andágeda. *Novum Jus*, 10(1), 135-149.

<https://doi.org/10.14718/NovumJus.2016.10.1.6>

Fiscalía General de la Nación. (2015). Directiva No. 0003. Por medio de la cual se establecen las pautas para la persecución penal de los crímenes de guerra en el territorio nacional. Diciembre 17 de 2015.

Galán Galindo, A. R. (2017). Entre justicia y moralidad: criterios metateóricos en cuanto a la justicia la moral y el derecho. *Novum Jus*, 10(2), 103-118.

<https://doi.org/10.14718/NovumJus.2016.10.2.6>

Naciones Unidas. Convenios de Ginebra. Normadas destinadas a limitar la barbarie de la guerra. Agosto 12 de 1949.

Naciones Unidas. Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales. Junio 8 de 1977. <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolI.aspx>

Naciones Unidas. Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales. Junio 8 de 1977.

https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/prot_I_adicional_convenios_ginebra.html

Organización de los Estados Americanos. Tratado Interamericano de Asistencia

Recíproca. Septiembre 2 de 1947.

<https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html>

Organización de los Estados Americanos. Carta de la Organización de los Estados Americanos. Artículos 19 y 20. Abril 30 de 1948.

http://www.oas.org/dil/esp/afrodescendientes_manual_formacion_lideres_anexos.pdf

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2008). *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*.

https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/capstone_eng_o.pdf

Parkerson, J. E. (1991). United States compliance with Humanitarian Law Respecting Civilians during Operation Just Cause. *Military Law Review*, 133, 31-45.

Platón. (2004). *La República* (José Tomás y García, trad.). Editorial Panamericana (original publicado en 370 a. C.).

Real Academia Española. (2019). Tránsito. En *Diccionario de la lengua española*. (edición de tricentenario). <https://dle.rae.es/tr%C3%A1nsito>

Real Academia Española. (2019). Transitorio. En *Diccionario de la lengua española*. (edición de tricentenario). <https://dle.rae.es/transitorio>

Real Academia Española. (2019). Tropa. En *Diccionario de la lengua española*. (edición de tricentenario). <https://dle.rae.es/tropa?m=form>

Rodríguez A. (2014). Indicadores de constitucionalidad de las políticas públicas: enfoque de gestión de derechos. *Vía Inveniendi et Iudicandi*, 9(2), 135-175.

<https://doi.org/10.15332/s1909-0528.2014.0002.06>

Sarmiento, D., Medina, S. y Plazas, R. (2017). Sobre la responsabilidad y su relación con el daño y los perjuicios. *Via Inveniendi et Iudicandi*, 12(2), 101-115.
<http://dx.doi.org/10.15332/s1909-0528.2017.0002.04>

“Senado dividido ante llegada de fuerzas de Estados Unidos”. (2020, mayo 28). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/tropas-de-estados-unidos-entrarian-al-pais-sin-aprobacion-del-senado-500600>

Sociedad de Naciones. (1919). *Pacto de la Sociedad de Naciones*.

<https://www.dipublico.org/3485/pacto-de-la-sociedad-de-naciones-1919/>

Tratado de Renuncia a la Guerra-Pacto Briand-Kellog. Agosto 27 de 1928.

<https://www.dipublico.org/3584/tratado-de-renuncia-a-la-guerra-pacto-briand-kellog-1928/>

Valderrama, I. (2016) El principio de congruencia en el proceso penal. *Via inveniendi et Iudicandi*, 11(2), 159-180. <https://doi.org/10.15332/s1909-0528.2016.0002.07>