

III. Reflexiones sobre seguridad

Las alertas tempranas La prevención de la violencia y las dificultades de la experiencia colombiana

ARMANDO BORRERO MANSILLA*

borrero43@yahoo.com

FELIPE BORRERO VALLEJO**

feliborr@yahoo.com

Artículo recibido 21/03/2005
Evaluación par externo 31/08/2005
Evaluación par interno 22/07/2005

Resumen

El presente artículo realiza una aproximación al sistema de alertas tempranas que se han constituido en un importante instrumento para evitar el escalamiento de las disputas y sus consecuencias. Los autores realizan un estudio sobre la aplicación de este sistema preventivo en el caso colombiano, analizando el papel del Estado en la implementación de estos mecanismos. Destacan la complejidad del caso colombiano en tanto que el Estado adquiere la doble característica de juez y parte en la implementación de este sistema preventivo, dado que es actor del conflicto y a la vez responsable de su implementación. Así mismo, describen algunas de las dificultades, propias de un contexto de conflicto armado, que tiene la fuerza pública para prestar asistencia pronta y eficaz a las comunidades ante amenazas o ataques de los grupos armados ilegales.

Palabras claves: Defensoría del Pueblo, sistema de alertas, conflicto, derechos humanos.

* Director de investigaciones del Centro de Estudios Estratégicos sobre Defensa y Seguridad Nacional de la Escuela Superior de Guerra.

** Técnico de Planeación Nacional en la Subdirección de Seguridad y Justicia.

Abstract

This article approaches the early alert system, a valuable instrument for avoiding growing conflicts and their consequences. The authors study the implementation of such a system in Colombia by analyzing the role that the State plays in its application. They point out the complexity of the Colombian situation, insofar as the State plays a double role as judge of and participant in the implementation of this preventive system, since it is involved in the conflict and is also responsible for its implementation. In addition, the authors describe some of the difficulties, often found in an armed-conflict context, that the army and the police must face in order to assist communities on time and effectively when the latter are threatened or attacked by illegal armed groups.

Key words: *ombudsman, alert system, conflict, human rights.*

Introducción

El concepto de “alerta temprana” (*Early Warning*) se popularizó en los comienzos de la Guerra Fría debido a la publicidad que recibieron los sistemas de radar para la vigilancia del espacio aéreo instalados por los Estados Unidos para observar el espacio próximo a la Unión Soviética, especialmente en la zona ártica, como prevención de un ataque nuclear. En la historia reciente las alertas tempranas pasaron a ser un instrumento muy importante en el amplio rango de políticas e iniciativas que comparten el propósito de evitar el escalamiento de una disputa, casi siempre en el marco de los numerosos conflictos internos, bien de liberación nacional, inter-étnicos o revolucionarios, que se han venido dando desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. En este sentido, la alerta temprana mantuvo su carácter de actividad de inteligencia, sólo que ya no se trataba únicamente de inteligencia técnica, sino de una combinación compleja de análisis político, vigilancia de procesos sociales e inteligencia humana y técnica para prevenir ataques, retaliaciones y violaciones de los derechos humanos, es decir, prevención de la violencia en términos generales.

En Colombia, el concepto fue difundido inicialmente por las Naciones Unidas, cuya representación en el país propuso en los años noventa la creación de un sistema de alertas tempranas para prevenir violaciones masivas de los derechos humanos, especialmente dirigido a prevenir las masacres de campesinos, como un sistema independiente de los organismos de seguridad del Estado. La iniciativa fue recogida por el Estado en 1997 y consignada como decisión en una resolución del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) de ese mismo año. Sin embargo, la ubicación institucional del sistema, patrocinado por la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), se hizo dentro del Estado; no fue independiente –no podía serlo– y se ubicó en la Defensoría del Pueblo, entidad que hace parte del Ministerio Público, con facultades de control del Estado y con una imagen de independencia y compromiso con la defensa y promoción de los derechos humanos.

Aún así, la ubicación del sistema no lograba evitar cierta ambigüedad: una entidad del Estado creaba una especie de actividad de inte-

ligencia paralela a las realizadas por los organismos de seguridad de ese mismo Estado, con el fin de reclamar de éste actuaciones eficaces de prevención. Tampoco se puede evitar la sensación de que existía desconfianza en los organismos internacionales, puesto que aceptaban el sistema en la Defensoría pero no en un Ministerio o en otra entidad del ejecutivo nacional. Esta circunstancia cambió, de manera relativa, cuando se creó un comité interinstitucional presidido por el Ministerio del Interior e integrado por la Vicepresidencia de la República (Programa de Derechos Humanos), el Ministerio de Defensa y la Defensoría del Pueblo. La función de este comité es examinar las alarmas, avalarlas y decidir cuáles se transmiten. En el fondo, el mecanismo refuerza la idea expuesta de cierta ambigüedad, porque se trata de controlar el sistema y de evitar una excesiva independencia de la Defensoría por parte de la cúpula estatal.

En las consideraciones anteriores radica una de las dos cuestiones centrales de este trabajo: en un Estado que no ha colapsado y que goza de legalidad y legitimidad democráticas, ¿tal sistema puede funcionar bien? El punto es la competencia entre un sistema con un fundamento jurídico débil y los organismos de seguridad del Estado que deben realizar la función policial, y en Colombia también militar, de recabar información y alimentar los operativos de seguridad y protección.

La segunda cuestión que aquí se ventilará también se relaciona con el hecho de que el Estado colombiano es un Estado con una estabilidad constitucional y legal vigente. Se trata de la ausencia de fuerzas neutrales en el conflicto colombiano –al estilo de los “cascos azules” de las Naciones Unidas– y, por tanto, las fuerzas que deben prestar protección humanitaria son las mismas que constituyen uno de los bandos del conflicto, el mayor y más importante, que no pueden acudir sin preparación para afrontar ataques eventuales en caso de llamado para prestar protección a las comunidades. Las contradicciones nacidas de estas dos cuestiones son el hilo conductor de las reflexiones siguientes.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 104-123, semestre II de 2005

La prevención de la violencia

La prevención de los actos violentos en los conflictos armados, especialmente la prevención de ataques y castigos a la población civil, incluye una gama variada de políticas e iniciativas que tiene en común el propósito de evitar escalamientos de la violencia. Esta idea implica considerar el conflicto como un proceso dinámico compuesto por ciclos alternos de escalamiento y desescalamiento de las disputas. Las políticas han ido variando desde intervenciones iniciales de términos breves hasta una concepción de más aliento que incluye intervenciones prolongadas para primero estabilizar y luego consolidar los procesos de pacificación y de reconstrucción.

Las actividades que, por lo general, se consideran como parte de una política de prevención de la violencia incluyen los siguientes aspectos:¹

- Vigilancia de una situación tensa.
- Intervención preventiva para estabilizar la situación antes de que se desate el conflicto violento.
- Iniciación de actividades dirigidas a conjurar las causas y a detener los procesos desencadenantes de los conflictos.
- Establecimiento de mecanismos para detectar los síntomas y vigilar indicadores específicos que ayuden a predecir fenómenos de violencia inminentes.
- Coordinación de intervenciones para prevenir la creación de situaciones conflictivas.
- Institucionalización de la idea de prevenir la violencia en los niveles internacional, regional y local.

Como puede verse, el listado incluye vigilancia, mecanismos para detectar síntomas e institucionalización de la prevención; vale decir, sistemas de alerta temprana que apoyen intervenciones, bien de término corto o bajo el enfoque de prevención estructural de

¹ El listado sigue de cerca el trabajo de Massimo Fusato sobre violencia internacional y diplomacia preventiva. Véase Fusato, Massimo, *Preventive Diplomacy and International Violence*, disponible en Word Wilde Web: (www.beyondintractability.org/m/violence_prevention.asp)

mayor alcance. Las condiciones del mundo de la Pos-guerra Fría han hecho posible el paso de intervenciones diplomáticas con el énfasis puesto en el corto plazo a intervenciones de alcance mayor dirigidas a la prevención estructural y a iniciativas de largo plazo enfocadas en las raíces del conflicto.

Durante la época del mundo bipolar las grandes potencias mantenían cierta disciplina en sus áreas de influencia para evitar que los conflictos periféricos pudieran generar enfrentamientos directos entre las mismas y se cuidaban de intervenir en los “santuarios” del oponente. Los pasos eran medidos y cuidadosos. Hoy, el cambio en el concepto de soberanía, la globalización de la política y los nuevos conceptos de defensa y seguridad estimulan las intervenciones. No es casual que hasta los años noventa no reapareciera la literatura teórica sobre prevención de conflictos, inicialmente sin aplicaciones prácticas significativas. Fue en 1992 cuando el entonces secretario general de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, presentó oficialmente la política de prevención en su agenda por la paz de aquel año. En ese entonces se sucedieron varias intervenciones de tipo militar en Yugoslavia, Ruanda y Macedonia. Más tarde, en 2001, el tema se incluyó en el informe del Secretario General, para ese entonces Kofi Annan, bajo el título de “Prevención de conflictos armados, una estrategia preventiva efectiva” y se hizo una ampliación de la noción al enfatizar que se requiere una aproximación integral que incluya tanto el corto como el largo plazo: medidas políticas, diplomáticas, humanitarias, de protección de derechos humanos, de desarrollo económico –social e institucional y otras– tomadas por la comunidad internacional en cooperación con actores nacionales y regionales.

La idea de la prevención estructural tiene sus antecedentes en conceptos en boga durante los últimos veinte años, como “comunidad de seguridad” o el concepto de “warm peace” de Johan Galtung (1988). Estas ideas tienen en común la visión de una paz fundada en comunidades internacionales cuya estructura vaya más allá de los elementos de puro poder, hasta comprender normas, valores e intereses compartidos. Sin embargo, autores como Michael Lund

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 104-123, semestre II de 2005

(1996), por ejemplo, piensan que la prioridad para evitar la escalada potencial de un conflicto se encuentra en intervenciones de corto plazo. Su definición se enfoca más en la diplomacia que en otras áreas, pues considera que el concepto de prevención estructural es demasiado amplio y difícil de distinguir de los procesos más generales de democratización y desarrollo económico, de los cuales estaría más cerca que del concepto de pacificación. El debate se instala en las proximidades de las evaluaciones que se hacen de las intervenciones de variado tipo ocurridas en los Balcanes, el Cáucaso, África (Somalia, Sierra Leona, Liberia, Sudán, Costa de Marfil, El Congo, Ruanda y Burundi, etcétera) y América Central.

Como puede apreciarse, la discusión queda atrapada en una “sin salida” teórica: la ausencia de teorías generales explicativas de la violencia. Este es uno de los mayores desafíos para las ciencias sociales, que no han podido pasar de establecer tendencias estadísticas sin la regularidad necesaria para formular elementos ciertos de prevención. Fenómenos como el cambio social acelerado o la existencia de grupos étnicos diversos en el seno de una sociedad y un Estado pueden ser causa de conflicto, pero son numerosos los casos, y las épocas, en los cuales éste no se ha presentado a pesar de aparecer los factores mencionados.

La contingencia es uno de los problemas más complejos entre los que deben ser dilucidados para llegar a teorizaciones más precisas que ayuden a prevenir el fenómeno violento. La experiencia reciente demuestra que la prevención es posible en el corto plazo, cuando los conflictos ya se han desarrollado y cuando los actores son predecibles y fácilmente identificables. Oponentes claros, razones de oposición bien definidas y territorios relativamente homogéneos en la ocupación por cada uno de los bandos permiten, si hay observación cercana, detectar los síntomas de escalamiento de la violencia. Sin embargo, en el largo plazo y en los conflictos confusos con más de dos bandos definidos y con ocupación territorial heterogénea, las metodologías se han revelado insuficientes para la predicción.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 104-123, semestre II de 2005

Las alertas tempranas en Colombia

El primer gran problema que se enfrentó en el diseño de un sistema de alertas tempranas en Colombia fue la ausencia de antecedentes cercanos y de conflictos comparables. El conflicto colombiano es confuso por dos razones: La primera, la presencia de varios actores (Estado, guerrillas de diverso tipo y autodefensas); la segunda, la diversidad de componentes locales que impide homogeneizar las aproximaciones y generalizar. Es un conflicto en una sociedad muy dinámica y cambiante; además, se ha prolongado a lo largo de una fase histórica de cambios profundos tanto en la morfología social como en la estructura social y en la cultura.

El país se urbanizó, cuadruplicó su población en 50 años y diversificó su economía. El conflicto persiste y se profundizó en los últimos 25 años. Es *sui generis* en varios aspectos: los grupos armados ilegales tienen poco calado político, pero son ricos en recursos y tienen capacidad de reclutamiento. El narcotráfico es una presencia permanente en el trasfondo y las políticas diseñadas para combatirlo implican la utilización de la fuerza. El Estado funciona, mantiene su andamiaje institucional y cuenta con una legalidad centenaria y una legitimación electoral continua, aunque con problemas derivados del clientelismo en la política y de la corrupción subsiguiente. El mayor problema del Estado es su insuficiente capacidad de control territorial y la debilidad inherente al hecho de no contar con el monopolio de la fuerza, lo que, a su vez, impide los monopolios del tributo y de la justicia.

El conflicto se desarrolla en toda la geografía nacional con variada intensidad y diversas modalidades. No existen zonas bajo el control absoluto de algún grupo rebelde; no obstante, en el caso de las autodefensas, existen regiones con una elevada penetración por parte de ellas en la sociedad y en el aparato estatal local. Esa diversidad y la complejidad geográfica hacen difícil la unificación de criterios para establecer metodologías de observación y predicción confiables.

El diseño se orientó en dos direcciones: una, establecer las dinámicas del conflicto en las regiones establecidas previamente con cri-

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 104-123, semestre II de 2005

terios de relativa homogeneidad; otra, contar con un aparato confiable de obtención de información para predecir eventos individuales de violencia y cursar alertas de inminencia. Dos trabajos muy diferentes entre sí, pero complementarios para el caso colombiano, inspiraron el primer diseño. La disimilitud es tanto mayor si se considera que el primero es un artículo de un investigador consagrado y el segundo es una tesis de pregrado en Sociología. Stathis Kalyvas (2001) esboza en su artículo una tipología de la violencia política masiva; por su parte, la tesis de Andrés Suárez (1999) trata sobre la violencia organizada y sus dinámicas en Colombia.

El trabajo de Kalyvas propone un modelo para anticipar la cantidad de violencia en un territorio dado según el curso de las disputas por la soberanía entre distintos grupos armados y entre éstos y el Estado. Las matrices que construye se pueden resumir, para los alcances de este escrito, de la siguiente manera:

- a) Cuando un territorio y una población son controlados por un solo grupo la propensión a la violencia masiva se reduce. Los castigos colectivos no son necesarios y basta la violencia “virtual”, es decir, la amenaza latente y eventualmente la violencia selectiva, para mantener el orden impuesto.
- b) Cuando el control en disputa está de manera equilibrada entre dos grupos se evita el castigo colectivo, porque ninguno de los contendores desea que las adhesiones de la población vayan al oponente; sin embargo, se da más violencia que en el primer caso.
- c) Cuando un grupo tiene el control en lo fundamental, pero el oponente tiene capacidad de ingresar para desafiarlo, se presenta la situación de “control relativo”, la más peligrosa, porque el desafiante ingresa con una elevada cuota de terror. Busca destruir los apoyos sociales del primero, acabar con las lealtades establecidas y, por tanto, castiga con más facilidad, con propósitos de demostración y escarmiento. El grupo que hasta entonces ha detentado el control se defiende con igual intensidad y castiga, también duramente, lo que aprecia como desviaciones y deslealtades.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 104-123, semestre II de 2005

El trabajo de Andrés Suárez introduce una perspectiva complementaria de la anterior: la violencia no se extiende simplemente por la llegada de grupos violentos. Su arraigo y su intensidad dependen también de la organización social y del grado de solidez de la integración social en las comunidades amenazadas. Dicho de otra manera, la comunidad no es receptora pasiva: las comunidades que tienen un nivel bajo de integración social son más vulnerables que las mejor integradas. El ejemplo de las comunidades indígenas del Cauca apoya este punto de vista: sus movilizaciones han logrado imponerle condiciones a la guerrilla y a las autodefensas; actúan como una sola persona, mientras que en las comunidades sin lazos fuertes la violencia no genera reacciones colectivas ni estructuras de resistencia. Las redes sociales son una estructura con la cual se debe contar a la hora de las predicciones.

El resultado de la conjunción de los dos enfoques fue la interpretación de las dinámicas del conflicto a la luz de una matriz de variables que incorpora los dos puntos de vista. Por una parte, se establecen los grados de control que tengan los diferentes grupos en las zonas de estudio según sean absoluto, en disputa o relativos; por otra, se intenta medir, mediante indicadores consistentes, el grado de integración social de las comunidades para refinar el análisis. En el desarrollo del proceso se introdujo otro aspecto: además del grado de control se hizo patente que otro elemento importante para la interpretación estaba constituido por las prácticas de control de los grupos armados, pues ciertas maneras de ejercer ese control generaban más vulnerabilidades para las comunidades en las disputas futuras.

El ejemplo más notorio fue el de las consecuencias del control delegado que acostumbra el ELN. A diferencia de las FARC, que prefieren un control territorial, pragmático y militar, el ELN intenta un control centrado en el trabajo de organización de las comunidades. Las consecuencias perversas de estas prácticas se revelan cuando aparecen las autodefensas en la disputa del dominio. Las comunidades en las cuales ha estado presente el ELN muestran más “huellas sociales” de la situación anterior y más conflictos locales derivados

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 104-123, semestre II de 2005

de los resentimientos que la delegación del control deja en pobladores de la comunidad. El oponente encuentra información, delaciones y disputas que le facilitan el castigo a quienes colaboran con el enemigo y la consiguiente destrucción de las redes de apoyo que hubiera podido construir. Fue necesario, entonces, introducir la variable “prácticas de control” para hacer más preciso el instrumento de análisis.

Finalmente, y como consecuencia de la realidad colombiana, se vio que la presencia de cultivos ilícitos estimulaba la disputa por los territorios. Este completó el conjunto de factores explicativos de las tendencias y dinámicas del conflicto en las regiones.

La segunda área de trabajo del sistema implicaba desafíos diferentes. Se trataba de encontrar mecanismos confiables para obtener información, para evaluar la credibilidad de la fuente, así como establecer su confiabilidad y pertinencia, con el fin de emitir alertas sobre eventos violentos en curso o en preparación; es decir, alertas de inminencia para proteger comunidades o individuos en peligro. La idea de organizar a las comunidades para que informen se desechó, porque solamente puede funcionar bien cuando la comunidad está muy bien integrada. En caso diferente, se logra un efecto contrario, introducir otro motivo de conflicto local o convertir a la comunidad en objeto de retaliaciones por parte de los grupos armados ilegales.

La vía que se escogió fue recabar información por medios institucionales. Las autoridades locales, con énfasis en las personerías municipales –que entre sus funciones tienen la defensa de los derechos humanos–, la Iglesia, las ONG de derechos humanos, las asociaciones sociales locales, las fuerzas militares y la policía. La protección buscada podía ser armada o de apoyo social y en ese campo los sistemas de respuesta cuentan con una amplia gama de posibilidades.

Las dificultades de las alertas de inminencia nacen de dos realidades difíciles de manejar: la contingencia y la temporalidad de las amenazas. La contingencia, porque una amenaza puede existir pero no concretarse y poner a prueba la credibilidad del sistema; la tem-

poralidad, porque muchas veces la amenaza se concretó más lejos en el tiempo de lo supuesto, cuando ya se había creído superado el peligro. Como el conflicto colombiano tiene tantos componentes locales la tarea se complica y se confunde con el trabajo típico de la inteligencia policial, pero sin tener los mismos medios.

Las alertas tempranas y la protección armada a las comunidades

Consideraciones generales

Los planteamientos que se hacen en el presente numeral necesitan de una advertencia previa: las incompatibilidades entre las misiones de protección humanitaria y las de combate, y la imposibilidad de desdoblar unas en otras, nacen de la lógica propia de un conflicto armado interno. En circunstancias normales (una sociedad en paz con un Estado eficaz) no hay confusión entre las misiones policiales, que son de protección a las gentes en “lo interno”, y las militares, que tienen una naturaleza distinta, de protección “hacia fuera”.

En la lógica de un conflicto interno, la protección policial, de seguridad ciudadana, se dificulta y en muchos casos se imposibilita. Cuando en un conflicto de esta naturaleza se ataca a la población civil como conjunto o a miembros de la misma que no pueden ser objetivos militares, la protección de seguridad ciudadana cede ante la necesidad de protección humanitaria. Sin embargo, las fuerzas que prestan los dos tipos de seguridad son las mismas y, por tanto, son parte del conflicto en cuanto fuerzas del Estado. La protección humanitaria hecha por este tipo de fuerza, policial o militar, no puede sustraerse del hecho de ser las mismas que combaten a los insurgentes.

Cuando un Estado no puede proteger cabalmente a la población civil con custodia armada puede apelar a otras formas de protección humanitaria o puede llegarse a la intervención externa, casi siempre multilateral, con fuerzas de interposición; pero, en este caso, la decisión de hacerlo es también externa y no siempre solicitada por el Estado debilitado o en colapso que padece la guerra. Cuando existen fuerzas de interposición y protección de los civiles, la imparcialidad

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 104-123, semestre II de 2005

las protege (relativamente) y pueden ser una respuesta más o menos confiable a las alertas sobre posibles ataques a las comunidades. Cuando rompen la imparcialidad, incluso fuerzas poderosas pueden verse en aprietos, como con la intervención de los “marines” estadounidenses en Somalia (ejemplo paradigmático de la dificultad para desdoblarse misiones humanitarias en misiones de combate). Una experiencia ejemplar, aunque no de fuerzas militares en misión humanitaria, sino puramente civil, es la del Comité Internacional de la Cruz Roja, cuyos miembros mantienen una neutralidad a *rajatabla* para generar un máximo de confianza entre las partes.

El sentido de las siguientes consideraciones debe entenderse en ese contexto y no en el de una descalificación de los intentos del Estado de brindar una protección armada a las comunidades simultáneamente con el despliegue de fuerzas dispuestas para combatir en un conflicto interno confuso (confuso porque actúan más de dos partes).

Los supuestos de partida

El mecanismo de las alertas tempranas como medio para proteger a las comunidades, especialmente las rurales, de los ataques de los distintos grupos armados que participan en el conflicto interno colombiano se diseñó bajo el supuesto de obtener alguna forma de protección ante el aviso cursado. Esta protección puede ser armada (militar o policial) o de tipo humanitario. La primera es el objeto de las anotaciones que siguen, referidas a las dificultades que tiene la fuerza pública para prestar asistencia pronta y eficaz a las comunidades ante amenazas o ataques de los grupos armados ilegales. Estas dificultades se pueden agrupar de la siguiente manera:

- Los obstáculos derivados de la necesidad militar de mantener el principio de economía de la fuerza.
- Las carencias de medios apropiados para efectuar operaciones con celeridad y para mantener el principio de iniciativa.
- La inexistencia de una fuerza de ocupación territorial que consolide ganancias, apoye a la policía y permanezca en los poblados para garantizar el funcionamiento del Estado, proteger a la población y controlar las vías (situación que cambió parcialmente

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 104-123, semestre II de 2005

desde 2002 con los soldados campesinos, los escuadrones móviles de carabineros y la presencia policial en el total de los municipios).

La incompatibilidad entre los despliegues de protección humanitaria y los de combate

Los sistemas de alertas tempranas para la prevención de hechos violentos contra población civil o combatientes en estado de indefensión son, generalmente, sistemas capaces de realizar dispositivos de interposición entre combatientes o de protección de comunidades y sitios estratégicos para la supervivencia y el bienestar de las mismas (sistemas desarrollados por organismos internacionales para brindar protección mediante fuerzas militares o policiales en misión humanitaria). La característica principal de los despliegues que hacen estas fuerzas es la no necesidad de cumplir con los principios de la guerra porque no están dirigidos al combate. Una fuerza de este tipo, bien sea de “cascos azules” de las Naciones Unidas o de cuerpos similares acordados por las partes o por los garantes del cumplimiento de acuerdos, acude a los sitios de peligro sin necesidad de prever contundencia, pues no lo hace para combatir ni es parte del conflicto. Su presencia se realiza bajo patrones de disuasión moral y no es percibida como amenaza por las partes combatientes. Por estas razones puede acudir a proteger poblaciones con despliegues que no necesitan ni superioridad numérica ni de potencia de fuego. Generalmente, este tipo de fuerza está bien equipada para los desplazamientos (movilidad y blindaje protector) y puede acudir con rapidez.

Cuando las alertas tempranas se dirigen a una fuerza que es parte del conflicto, como en el caso de Colombia, los alertados no pueden actuar como lo haría una fuerza de interposición en misión humanitaria. Una fuerza tal debe realizar inteligencia sobre los accesos al lugar y sobre las características de la fuerza oponente, porque es previsible que sea atacada o que deba atacar. Debe buscar superioridad numérica y de medios, pues la otra parte, el enemigo, puede recibirla con maniobras defensivas y, por tanto, con ventaja táctica. La movilización hacia el lugar que necesita protección no puede ser desprevini-

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 104-123, semestre II de 2005

da, esto porque, a diferencia de una fuerza de interposición, puede ser atacada a lo largo de la ruta de desplazamiento.

Los medios para los desplazamientos

En un caso como el colombiano operan otros factores. A diferencia de lo que sucede con una fuerza de protección humanitaria, siempre bien equipada, las fuerzas estatales no siempre tienen los medios para movilizarse con rapidez y seguridad en todos los casos. Cuando se desplazan tropas es necesario prever la posibilidad de emboscadas y el minado de vías. Casi siempre se deben mover a pie y por fuera de caminos. El equipo blindado y los medios aéreos son insuficientes para cubrir todas las situaciones del conflicto armado que se deben atender cotidianamente en el país.

El principio de economía de fuerza

Otro aspecto que debe ser tomado en cuenta para definir la incompatibilidad entre un despliegue de protección humanitaria y otro de combate es la aplicación del principio de economía de la fuerza. La fuerza en misión humanitaria no está obligada a aplicarlo porque su misión no implica guardar la fuerza propia para usarla de manera contundente cuando sea oportuno y aconsejable. Se puede dispersar porque no precisa superioridad numérica en ningún caso. Por el contrario, en un despliegue de combate el comandante militar debe guardar su fuerza: dispersarla puede implicar la paralización de su capacidad ofensiva, no se pueden reunir para operar en un evento sorpresivo y, además, los grupos pequeños gastan sus fuerzas en protegerse a sí mismos.

Alternativas para la superación de las incompatibilidades

Las anteriores consideraciones plantean un interrogante esencial para el diseño de un sistema de prevención de violaciones masivas de los derechos humanos: ¿en ausencia de una fuerza en misión bélica humanitaria es posible hacer compatibles los despliegues de protección humanitaria con los de combate y proporcionar a las comunidades amenazadas una custodia pronta y eficaz?

La respuesta se encuentra en el campo económico y el fiscal. El Estado puede combinar las necesidades militares con la protección

de las comunidades (al hacer de ésta una prioridad operativa) si cuenta con recursos suficientes para asegurar una superioridad, tanto estratégica como táctica, en todas las circunstancias de amenaza; es decir, contar con fuerzas capaces y numerosas que cuenten con transporte adecuado y rápido, medios para proteger las tropas desplazadas, apoyo aéreo eficaz, comunicaciones de excelencia, etcétera.

Sin embargo, tal respuesta resulta ser una pseudo-respuesta. Si se dieran tales condiciones de abundancia, tal vez no existiría el conflicto interno. El control social, a cargo del Estado, sería muy fuerte y no se daría la posibilidad de ocurrencia de masacres y desplazamientos forzados. En suma, serían otro Estado y otra sociedad. Una alternativa sería la consecución de ayuda externa masiva o la presencia de fuerzas internacionales de interposición y protección, pero una y otra están, por ahora, ausentes como posibilidad en el conflicto colombiano.

Entre las posibles respuestas está la continuación del esfuerzo para que fuerzas territoriales, militares o de policía militarizada puedan permanecer en las poblaciones para garantizar el funcionamiento del Estado y para disuadir a los grupos armados ilegales de atacar a las comunidades. Bajo esta modalidad se puede dar cierto grado de compatibilidad entre dos misiones que de otra manera se interfieren como prioridad: prioridad para proteger a la gente o prioridad para la “búsqueda y destrucción” de un enemigo organizado militarmente. Tener este tipo de fuerza permite discriminar mejor entre las fuerzas que dirigen su accionar al sometimiento de una insurgencia y las que protegen una población y un territorio.

Finalmente, es necesario considerar un fenómeno que alimenta la vulnerabilidad de las comunidades, la extensión de los cultivos ilícitos. La siembra y procesamiento de la coca y la amapola, junto con algunas otras actividades del sector primario en situación de irregularidad jurídica no necesariamente ilegales, como las explotaciones auríferas, generan una necesidad de control territorial y de población muy grandes. El choque entre guerrilleros y paramilitares complica la situación de inseguridad de la población civil. Como

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 104-123, semestre II de 2005

unos y otros compiten por las mismas fuentes de financiación el sentido geoestratégico de las acciones de los paramilitares es bastante acusado. Se han impuesto la misión de contener los avances de la guerrilla y de penetrar en las zonas donde tienen sus fuentes de financiación más estables. La intensidad de las disputas aumenta la intensidad y frecuencia de los castigos colectivos a la población civil y las presiones para mantener el control de la misma. Tal aumento complica la posibilidad del Estado de situar tropas o policía, de manera rápida y suficiente, en las localidades amenazadas.

***Un ejemplo práctico de incompatibilidad. El caso Bojayá:
la imposibilidad de llevar a cabo un despliegue
de protección humanitaria***

El caso Bojayá es uno de los mejores ejemplos concretos de la dificultad que tiene el Estado para proteger comunidades, sobre todo las más aisladas. Este caso fue el inicio de las reflexiones que se presentan en este artículo y, como se verá a continuación, es sumamente revelador de las dificultades que afronta un sistema de respuesta a las alertas.

A pesar de la información existente sobre presencia de grupos armados en el área de Bojayá el ejército y la infantería de marina no pudieron acudir. El principal obstáculo para la realización de la operación fue, de manera decisiva, el tamaño de la fuerza requerida para ingresar en el área de los combates. Los obstáculos surgidos de la incomunicación de la región y del clima reinante eran superables si solamente se hubiera tratado de un patrullaje para reconocer el área y obtener información. Sin embargo, ante el tamaño de la fuerza concentrada por las FARC y las AUC (proceso que demandó meses y hasta dos años en el caso de las FARC) la única opción segura, dadas las condiciones del teatro de operaciones, era ingresar con el equivalente a una unidad táctica (o dos) reforzada por unidades de apoyo.

El ingreso por tierra no era posible. Desde Bajirá (en el norte) se puede avanzar por tierra hasta Puerto Lleras, pero solamente para tomar de nuevo la vía fluvial hacia el sur. En Antioquia no hay

carreteras que conduzcan a Vigía del Fuerte y tampoco en el Chocó para ir a Bojayá. La única manera de transportar fuerzas era la fluvial, siempre que fuera posible reunir la cantidad y medios necesarios.

En este punto surge el otro problema. En Quibdó se encuentra el puesto de mando del Batallón de Infantería Alfonso Manosalva, orgánico de la IV Brigada (7.^a División). Este batallón cuenta con cinco compañías (normalmente son 4), pero estaba disperso: dos compañías se ocupaban de la seguridad de la carretera Panamericana (Risaralda-Nuquí) y otra de la carretera Quibdo-Medellín. El batallón tiene para el efecto cuatro bases de patrullaje. Así, quedan dos compañías en Quibdo, las cuales solamente pueden operar en los alrededores de la ciudad, pues la amenaza de las FARC es permanente. Con menos de los aproximadamente 250 hombres que esto significa, no es posible permanecer en la guarnición. Sin embargo, en el supuesto de poder destacar una de las dos compañías la fuerza no era suficiente para la operación requerida. El resto de la IV Brigada (Medellín) estaba comprometida totalmente en el control de orden público y no podía echar mano de tropas para apoyar una operación de tal envergadura.

Ante esta realidad, quedaba la posibilidad de operar desde el norte (Urabá) con tropas de fusileros navales (Bafim 50, basado en Turbo), alternativa que también se complicó. Los botes de combate necesitan el apoyo de un buque nodriza fluvial para operar. En esos días el buque disponible para el bajo Atrato se encontraba en Cartagena, base a la cual acuden para cierto tipo de mantenimiento o para reforzar operaciones en el río Magdalena. Fue necesario hacerlo regresar a Turbo y debe anotarse aquí que la navegación de este tipo de embarcación es lenta (no está diseñado para mar abierto, es buque de río —casco plano) y ceñida a la costa. Una vez en Turbo realizó el primer apoyo: transportar tropas a Riosucio (Atrato-Truandó) para dejar fuerzas de contención frente a la posibilidad de avance guerrillero por el Atrato y de cobertura de las tropas que debían seguir hacia el sur. Luego debió regresar a Turbo para reabastecerse de combustible y garantizar así la autonomía de los botes piraña hasta Vigía del Fuerte.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 104-123, semestre II de 2005

La otra posibilidad, un desembarco de tropas transportadas en helicóptero no era realista. En primer lugar, porque se necesitan muchos helicópteros para transportar una fuerza de cierta entidad (y no los hay en número suficiente) y, en segundo lugar, porque el desembarco debía hacerse en las escasas áreas libres de inundación y en medio de fuerzas enemigas. Tampoco se podía usar la pista de Vigía del Fuerte pues se había inundado días antes. En esas condiciones, la vulnerabilidad de los aparatos y de las tropas es extrema.

Finalmente, reunir la fuerza para la operación superaba la capacidad de la Primera División y se debía apelar a reservas de Ejército o de Comando de las Fuerzas Militares. La Fuerza de Despliegue Rápido (FUDRA) operaba en el sur del país y no era fácil transportar reservas desde lugares apartados hasta Medellín y luego a Quibdó o Carepa (Urabá), sede de la Brigada XVII, para luego llevarlos por río a la zona de los combates. Aun para ejércitos del primer mundo, con recursos técnicos abundantes, esta es una operación difícil y lenta.

Adicionalmente, es necesario prever los trenes logísticos que necesita un contingente para operar en zonas inhóspitas, donde los abastecimientos dependen de líneas muy extensas y vulnerables. Por ejemplo, el buque nodriza recibió fuego a lo largo de su desplazamiento por el Atrato en ocho hostigamientos por parte de las FARC desde las orillas.

Las reflexiones que propone el caso Bojayá ilustran claramente el punto central del problema. Una fuerza neutral hubiera podido acudir (en pequeño número, dadas las condiciones) y establecer un cordón de protección humanitario para evitar el combate en el poblado. Pero las fuerzas oficiales no pueden actuar de esa manera sin exponerse a riesgos muy grandes: **es la diferencia esencial entre despliegues de protección humanitaria y despliegues de combate** y es la línea que separa, en un conflicto como el colombiano, los sistemas de alerta temprana de los sistemas de respuesta cuando se trata de prestar protección humanitaria.

Bibliografía

Coleman, James S., (1978), *Coming to Conflict*, London, Macmillan Press.

Galtung, Johan, (1988), *Solving Conflicts: A Peace Research Perspective*, Honolulu, University of Hawai Press.

Lund, Michael, (1998), *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy*, Washington, Institute of Peace Press.

Rupesinge, Kumar and Kuroda Michiko, (eds.), (1992), *Early Warning and Conflict Resolution*, Basinstoke U.K., Macmillan Press.

Artículo

Kalyvas, Stathis, (2001), “Violencia y guerra civil. Esbozo teórico”, en: *Revista Análisis Político*, Bogota, núm. 42, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.

Documentos institucionales

Blenesi, Eva, (1998), “Ethnic Early Warning Systems and Conflict Prevention”, *Occasional paper*, núm. 11, University of Cambridge, Faculty of Social and Political Sciences-Global Security Fellows Initiative.

Suárez Andrés, (1999), *Configuraciones y dinámicas de la violencia organizada en Colombia. 1987-1997* [Tesis de grado], Universidad Nacional de Colombia.