

¿Qué hacer con el ESMAD?



EDICIÓN 106 SEP-DIC 2022

Por: Víctor Barrera

En su campaña, el entonces candidato Gustavo Petro prometió desmontar el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) si ganaba las elecciones. A poco más de cien días de su gobierno, para algunos esta promesa ha hecho agua, y el ahora presidente parece haberse decantado por una opción de transformación en vez de desmonte, que ha dejado insatisfechos tanto a aliados como a opositores. Pese a esto, en las bases de su Plan Nacional de Desarrollo conserva lo dicho en campaña, sin dar mayores precisiones: que el ESMAD será reemplazado por una fuerza destinada a la resolución pacífica e inteligente de conflictos (DNP, 2022, p.101).

Origen y evolución

El ESMAD surgió en 1999 a fin de contar con un grupo especializado al interior de la Policía Nacional encargado de restablecer el orden público cuando este se hubiese alterado, en el marco de protestas, desalojos, operativos de erradicación de cultivos de uso ilícito y eventos de concurrencia masiva. Aunque algunos señalan que se trató de un esfuerzo más en la lucha contrainsurgente, lo cierto es que detrás de su origen se tuvieron otras consideraciones, tales como la necesidad de evitar que las fuerzas militares actuaran frente a las manifestaciones, según ocurrió durante las marchas cocaleras de mediados de la década de 1990, cuando las capacidades de la policía se vieron desbordadas.

Desde entonces, el ESMAD ha aumentado su personal, su cubrimiento territorial y el acceso a armamento. Actualmente cuenta con poco menos de 5000 integrantes en las ocho regiones de policía del país y dispone de una amplia diversidad de armas “menos letales”, entre mecanismos cinéticos, dispositivos de control eléctrico, agentes químicos, elementos lumínicos, acústicos, y otros auxiliares, como tanquetas lanza aguas y el controvertido dispositivo Venom que tiene la capacidad de disparar múltiples cargas de munición, de forma simultánea e indiscriminada.

Una fuerza cuestionada

Durante sus 23 años de existencia, el ESMAD ha sido objeto de innumerables denuncias y cuestionamientos por parte de organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales e instituciones del Estado colombiano. Las razones han sido siempre las mismas: violaciones a los Derechos Humanos, uso inadecuado de su armamento e intervenciones en circunstancias que no lo justificaban.

Entre 1999 y 2019, el Banco de Datos del Cinep/PPP registró 43 ejecuciones extrajudiciales atribuidas a este grupo operativo. De estas, 26 ocurrieron durante jornadas de protesta y 17 en otros contextos (La Liga Contra el Silencio, 2019). A esto se ha sumado el conteo de víctimas por lesiones oculares que, según Temblores, Amnistía Internacional y el Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIS) (2021), alcanzó la escandalosa cifra de 103, únicamente durante el paro nacional de 2021. Y en su visita al país durante estas mismas jornadas de movilización, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aseguró que el ESMAD “habría irrumpido en diferentes movilizaciones [...] mediante agresiones físicas, sexuales y verbales”, y le exigió al Estado colombiano “limitar su actuación solamente a los casos estrictamente necesarios” (2021, p.43).

Estas denuncias ya habían sido advertidas años atrás por organismos del Estado colombiano. En 2020, la Corte Suprema de Justicia, en atención a una tutela interpuesta por un grupo de ciudadanos que exigía garantías para ejercer el derecho a la protesta, reconoció que, durante el paro nacional de 2019, el ESMAD no había logrado “garantizar el orden sin violar las libertades y los derechos de los ciudadanos a disenter”. Seis años antes, la Procuraduría General de la Nación había hecho lo propio, al emitir una acción preventiva en la que recomendó ajustes al interior del ESMAD para evitar que se repitieran los desmanes cometidos durante el paro agrario y camionero de 2013, donde también observó un despliegue de esta fuerza en condiciones que no lo justificaban y un uso inadecuado de sus elementos de dotación.

Una propuesta cuestionable

Ante la profusa evidencia, los informes y llamados de atención, el desmonte del ESMAD terminó convirtiéndose en una de las promesas más sensibles de la campaña de Gustavo Petro. Sin embargo, después de más de tres meses de su posesión y de haber anunciado cuáles serían sus reformas prioritarias, aún no hay claridad sobre cómo las cumplirá.

A la fecha, lo único cierto han sido las declaraciones del director de la Policía Nacional, general Henry

Sanabria, sobre la transformación del ESMAD en la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden Público que, a juzgar por el silencio del presidente y de su ministro de Defensa, daría a entender que, en caso de que no apoyen la iniciativa, al menos no les genera mucha resistencia.

Palabras más, palabras menos, la propuesta consiste en tener el mismo ESMAD, pero con un nuevo dispositivo de diálogo, compuesto por miembros de esta misma unidad, quienes serían los encargados de interactuar con los manifestantes y se distinguirían de sus pares por el uso de un uniforme diferente al de la tradicional armadura negra. Esta idea, sin embargo, enfrenta desafíos que comprometerían su viabilidad.

Riesgos jurídicos

El primer desafío es jurídico. De acuerdo con lo dispuesto por el marco normativo nacional y los estándares internacionales en Derechos Humanos, la intervención de especialidades como el ESMAD —ahora Unidad de Diálogo—, debe ser el último recurso para el restablecimiento del orden público. Si esto es así, se deduce que el despliegue de un componente de diálogo como el que se propone corre el riesgo de exceder los límites de la norma o de operar en condiciones en las que su efectividad sería casi nula. En el primer caso, porque si se espera que sea un diálogo anticipado y preventivo, se estaría actuando en momentos en los que, en principio, no debería intervenir esta fuerza. En el segundo caso, porque de ajustarse a la ley, el diálogo no sería otra cosa que un intercambio verbal para anunciar un procedimiento de uso de la fuerza, en circunstancias donde ya se consumaron los actos violentos o estos son inminentes.

Unificar las acciones de diálogo y el uso de la fuerza policial no es una buena idea, desde el punto de vista jurídico. Además, reproduce la idea equivocada de que al interior de la Policía Nacional el ESMAD es la única especialidad para atender las manifestaciones públicas, desconociendo que hay otras capacidades que, en la práctica, han acompañado e, incluso, generado diálogos de manera exitosa con manifestantes en múltiples ocasiones.

Inconsistencia doctrinal

El segundo desafío es de naturaleza doctrinal. Por el tipo de trabajo que le corresponde al ESMAD, sus integrantes operan sobre la base de un fuerte espíritu de cuerpo, un seguimiento estricto de órdenes y una insularidad que restringe su contacto cotidiano con la ciudadanía. Estas tres características del servicio limitan el desarrollo de las competencias y condiciones necesarias para que el diálogo sea exitoso. Para ser efectivo, el diálogo debe centrarse en las necesidades de los manifestantes antes que en las del grupo de referencia. Requiere flexibilidad y autonomía en la toma de decisiones. Y, sobre todo, necesita de unas relaciones mínimas de confianza con activistas y grupos de protesta, que solo se pueden construir en interacciones que anteceden y superan el evento mismo de la manifestación.

Aquí, el riesgo que se corre es el de generar una inconsistencia doctrinal en la cual la asignación de una nueva responsabilidad (el diálogo) rivalizaría con la misión que tradicionalmente había tenido (el uso de la fuerza legítima para el restablecimiento del orden público). El punto no es que se trate de facultades

incompatibles respecto de lo que le corresponde hacer a la Policía, sino a un diseño organizacional equivocado, que pretende que sea la misma unidad la encargada de implementarlas, aun cuando se diferencien los dispositivos responsables.

Limitaciones logísticas

De otra parte, hay un tercer desafío de índole logístico. Los integrantes del actual ESMAD no tienen el perfil para desarrollar actividades de diálogo en las manifestaciones, pues su vocación es la de restablecer el orden público. Sumado a ello, en la Policía Nacional no hay forma de conseguir nuevo personal con dedicación exclusiva para estos fines, pues uno de los recursos más escasos de la institución es el humano. De suerte que, tal como se ha formulado, esta propuesta llevaría a que los nuevos dispositivos de diálogo terminarían conformándose con personal que históricamente ha hecho parte de los mecanismos de intervención, lo cual no haría otra cosa que restar capacidad operativa, dadas las restricciones logísticas, con lo cual se profundizarían los problemas jurídicos y doctrinales recién descritos.

Alternativas

Estos desafíos no suponen que deba abandonarse la idea de fortalecer las capacidades de la Policía Nacional para desarrollar actividades de diálogo, orientadas a facilitar y garantizar efectivamente el derecho a la manifestación pública y prevenir que ocurran hechos violentos durante estos eventos. Sugieren, más bien, la necesidad de pensar en un diseño organizacional más adecuado para superarlos.

Por fortuna, hay experiencias internacionales y nacionales que muestran caminos posibles. (McGuire & Oakley, 2020). A nivel internacional, diferentes policías han incorporado un enfoque de diálogo y facilitación, sin necesariamente abandonar el tradicional enfoque de control y disuasión. Tales experiencias muestran la importancia de adherir los principios de la policía comunitaria, mejorar las capacidades de diálogo de sus integrantes, diferenciar claramente estas capacidades de los grupos especializados para intervenir en los disturbios y propiciar espacios por fuera de las manifestaciones, a fin de crear canales de comunicación confiables con diferentes grupos de protesta.

A nivel nacional, la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNPEP) recogió estas experiencias internacionales e implementó en algunas regiones del país, entre 2018 y 2020, equipos piloto que denominó transformadores de conflictos sociales. Según la evaluación de un experto independiente, estos equipos tuvieron logros importantes “en la reducción de la violencia en ciertos conflictos sociales y manifestaciones” y en “mejorar la relación entre la Policía y aquellas comunidades que habían desconfiado de la institución durante mucho tiempo” (Berg, 2019, p.12). Sin embargo, estos equipos enfrentaron la dificultad logística ya mencionada. Ante el déficit de personal, resultaba difícil proyectar equipos dedicados exclusivamente a estas labores en todo el país, sobre todo porque enfrentar las manifestaciones públicas no hace parte de las necesidades diarias del servicio de policía.

Sobre esta base, con el apoyo de la cooperación internacional, actualmente la Policía Nacional trabaja en la adaptación de esta experiencia a su proceso misional de prevención, con un potencial impacto en

los cerca de 8000 gestores comunitarios que tiene en todo el país. Policías que por su vocación de trabajo comunitario están en mejores condiciones legales, organizacionales y logísticas para desarrollar actividades de diálogo, orientadas a la atención temprana de los conflictos sociales y, eventualmente, a la facilitación de un entorno favorable y seguro para el ejercicio del derecho a la manifestación pública.

Estas experiencias, además de ser caminos posibles para el cumplimiento de las promesas de campaña del presidente, invitan a mover el debate más allá del desmonte o no del ESMAD como única opción para mejorar el servicio que presta la Policía en la protección y garantía del derecho a protestar en Colombia. Por supuesto, habrá muchos más ajustes en qué pensar, pero comenzar por la implementación de un servicio comunitario, genuinamente preventivo y que cuente con todas las facilidades legales, doctrinales y logísticas para desarrollar un diálogo anticipado, de acompañamiento y cuidado en las manifestaciones es la mejor opción para evitar hechos de violencia en los que resulte necesario recurrir al enfoque de control y disuasión, que tantos problemas ha generado en el país.

Bibliografía

Berg, A. (2019) Evaluación del proyecto transformación de conflictos sociales. UK/CINEP/Alianza para la Paz.

CIDH (2021) Observaciones y recomendaciones. Visita de trabajo a Colombia. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_cidh_Colombia_spA.pdf

DNP (2022) Colombia: potencial mundial de la vida. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Gobierno-nacional-presento-las-bases-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2022-2026.aspx>

La Liga Contra el Silencio (2019) Las 43 muertes que involucran al ESMAD antes del #21N. Disponible en: <https://ligacontraelsilencio.com/2019/12/03/las-43-muertes-que-involucran-al-esmad-antes-del-21n/>

McGuire, E. & Oakley, M. (2020) Policing Protests. Lessons from the Occupy Movement, Ferguson & Beyond: A Guide for Police. (Nueva York: The Harry Frank Guggenheim Foundation).

[cien-dias-106-esmad](#)