

LAS FUERZAS POLICIALES EN LAS OPERACIONES DE PAZ (Especial referencia a los Cuerpos de naturaleza militar)

MIGUEL LOPEZ CORRAL

Capitán de la Guardia Civil
Doctor en Derecho e Historia

S I bien las operaciones de paz han estado siempre contempladas en el espíritu y letra de Naciones Unidas, hasta la caída del muro de Berlín no asistimos a una nueva dimensión de su importancia en el escenario de la conflictividad internacional. Sin duda, la razón de esta mutación estuvo en el cambio cualitativo y cuantitativo en la concepción geoestratégica surgida tras la *guerra fría*, lo que ha devenido en un papel protagonista más intenso de la ONU –también de la OTAN– en el nuevo orden mundial, como han puesto de manifiesto, junto a otros conflictos regionales, la guerra del Golfo, la situación de los Balcanes o de Afganistán, que han contado –y cuentan– con una nutrida presencia de "casos azules" de procedencia militar y policial en el teatro de operaciones.

En este escenario, ha adquirido especial relevancia la fase conocida como Consolidación de la Paz (*Peace building*), es decir, las acciones que se ejecutan una vez alcanzados acuerdos de paz estables entre las partes beligerantes, con el fin de evitar la reanudación de las hostilidades y garantizar la convivencia pacífica. Se trata de una fase compleja, de difícil tratamiento y con rasgos comunes, en la que junto a fuerzas militares intervienen otras de signo diverso, como los observadores electorales, supervisores de derechos humanos, miembros de ONG,s o los componentes policiales. Todas, en cualquier caso, con funciones específicas, acordes con su formación.

EL COMPONENTE POLICIAL

De estas fuerzas, se ha revelado de singular trascendencia el papel desempeñado por el componente policial. Como ampliamente demuestra la experiencia acumulada por los con-

fluctos habidos en las tres últimas décadas, a medida que las operaciones de mantenimiento de paz se desarrollan, uno de los rasgos comunes es que al cese de las hostilidades entre las partes en conflicto sigue la desconfianza de alguna de ellas en la actuación de la fuerza policial local, dada la vinculación de ésta a la parte contraria durante el conflicto, lo que es preciso corregir.

Junto a este foco de tensión, hay otros elementos que la *Peace building* exige sean tratados desde la profesionalidad y eficacia policial. Hablamos de la tutela de los procesos electorales, el respeto a los derechos humanos, la garantía de la seguridad ciudadana y el normal funcionamiento del sistema judicial o la legislación en general, y cuyas responsabilidades las fuerzas de seguridad locales no están en condiciones de desempeñarlas con la neutralidad exigida. De esta consideración se deriva, a su vez, la necesidad de proporcionar apoyo y formación a las policías locales, para que a medio plazo sean ellas las responsables de cubrir las garantías mencionadas y, por tanto, de crear el clima de confianza entre las partes.

Consecuentemente, estaremos en condiciones de afirmar que el componente policial juega un papel decisivo y fundamental en las operaciones de paz. De hecho, a partir de 1964 observamos un progresivo aumento tanto en el número de participantes del componente policial como en el número de funciones que realiza, alcanzando un peso específico equiparable al desarrollado por el componente militar, como demuestra, por ejemplo, el caso de la IPTF (*Internacional Police Task Force*), constituida por más de 2.000 efectivos en Bosnia y por más de 3.000 en Kosovo. Para lo segundo, véase la relevancia que la CIVPOL concedió a las funciones policiales, cuando en abril de 2000 distribuyó a través de la DPKO (Sección de Operaciones de la Unidad de CIVPOL) un documento donde se establecieron directrices sobre las actividades a desarrollar por el componente policial según el tipo de operación que se trate (véase Anexo 1).

EL COMPONENTE POLICIAL DE NATURALEZA MILITAR

El peso específico alcanzado, la variedad e importancia de sus misiones, han provocado

una evolución en el papel reservado al componente policial en las misiones internacionales. El punto de inflexión fueron las especiales circunstancias que concurrieron en los Balcanes y más tarde en Timor.

Circunscritos al ejemplo de los Balcanes, se vio que en una primera fase de conflictos altamente inestables, de grave enfrentamiento civil, era necesario asegurar la seguridad del territorio con fuerzas con la suficiente capacidad operativa en medios disuasorios, logísticos y alto nivel de organización. Estas características sólo las reúnen Unidades militares, sobre todo cuando se trata de las pertenecientes a organizaciones (como es la OTAN) que disponen de procedimientos y doctrina de empleo comunes, medios similares y están acostumbradas a actuar en marcos multinacionales. Estas Unidades son las encargadas de proporcionar seguridad, mantener el orden y la legalidad vigente, hasta tanto se produzca una gradual transferencia de responsabilidad hacia la presencia internacional civil con su Policía Internacional. Pero terminada la fase militar se abre una fase intermedia, previa a la civil. Es una fase de normalización democrática, en la que las FAS y la policía civil resultan poco aptos para garantizar el proceso de normalización. En el caso del Ejército, las funciones desarrolladas en Bosnia por las SFOR, o en Kosovo, se vieron desbordadas en sus previsiones al tener que alternar la búsqueda, captura y sometimiento de los criminales de guerra al Tribunal Penal Internacional de La Haya, con el mantenimiento del orden público en una situación de beligerancia no armada. De igual forma, la policía civil no podría con una situación de latente violencia, que, además de requerir la dotación de medios disuasorios, armamento y vehículos pesados que no posee, no podía conjugar la práctica policial con un despliegue operativo que por el origen y desarrollo del conflicto dibujaban un escenario sometido a las reglas del juego de la justicia y ámbitos militares.

A este hándicap se unía otro a tener en cuenta. Para articular las transferencias se habilitaron mecanismos de enlace con miembros de la Policía Internacional (componente policial) para que asesorasen y asistiesen a las fuerzas militares en su misión de garantizar la seguridad pública y el orden. Pues bien,

esta situación generaba tensiones que dificultaban la coordinación, haciendo que la eficacia de las operaciones se resintiese.

Así las cosas, se hizo conveniente la separación entre el componente militar y el civil, pero manteniendo entre ambas la necesaria cooperación. La solución que empezó a cobrar fuerza fue dotar al operativo de paz de la presencia de cuerpos policiales de naturaleza militar, tipo Gendarmería francesa, Carabinieri italianos o Guardia Civil española, capaces por su naturaleza, disciplina y formación de alternar las funciones policiales con militares, sin que el respeto a los derechos humanos se resintiese, al tiempo que asegurasen los mecanismos de coordinación entre las fuerzas militares y el componente policial de la parte civil.

A esta ventaja había que añadir que la función de asesoramiento y asistencia a las fuerzas militares en el desempeño de actividades relacionadas con el mantenimiento de la ley y el orden puede ser ejecutada de una forma más coordinada por Cuerpos Policiales de naturaleza militar al disponer de comunidad de ideas y de mayores lazos y nexos de unión que los Cuerpos Policiales de naturaleza civil.

LA FILOSOFIA DE LA UE

Las enseñanzas extraídas de los Balcanes, los atentados del 11-S –y más tarde los del 11-M en Madrid–, el contexto estratégico y el carácter multidimensional de las crisis, posibilitaron la toma de conciencia en la UE sobre la auténtica importancia del componente policial en las operaciones de paz, y la PESD (Política Europea de Seguridad y Defensa) se fijó como objetivo dotar a la UE de una fuerza de policía cuya misión será contribuir directamente al restablecimiento de la seguridad pública en las zonas que requiriesen intervención internacional.

Los pasos decisivos en la dirección apuntada se dieron en las cumbres de Feria, de Niza y de Noordwijk (prescindimos aquí de la de Helsinki, diciembre 1999). En la primera, celebrada en junio de 2000, la UE decidió otorgar prioridad a la capacidad policial, fijando los objetivos siguientes:

- Crear una fuerza de 5.000 policías para su entrada en funcionamiento antes del año 2003, de los que 1.000 deberán poder ser desplegados en menos de 30 días (capacidad de despliegue rápido).
- Destinar este contingente a misiones internacionales que comprendan las operaciones de prevención y de gestión de crisis.
- Utilizar para el despliegue de los 1.000 primeros efectivos Unidades de Policía integradas, flexibles e interoperativas, adaptadas al período de transición entre un mando militar inicial y un mando civil que le sucederá.

La fuerza desplegada tendría como objetivos: reforzar el Estado de Derecho, la Administración y la Protección Civil.

Por su parte, la cumbre de Niza, en diciembre de 2000, no sólo ratificó los planteamientos de Feria, sino que intensificó la prioridad otorgada a la capacidad policial. Además, se concedió atención particular al refuerzo del estado de derecho, que fue objeto de definición de objetivos concretos a partir de la experiencia de dos escenarios concretos:

A) Uno, basado en situaciones similares a Guatemala, Croacia, Albania, Mostar y El Salvador, que pretende el refuerzo de las capacidades locales de policía mediante misiones de formación, entrenamiento, asistencia, control y consejo.

B) Otro, correspondiente a crisis complejas similares a las de Kosovo, Timor Oriental y Bosnia-Herzegovina, en las que la Fuerza de la Policía Europea nacía con vocación de sustituir a las policías locales debilitadas por la ejecución de misiones que pretendían el restablecimiento de la seguridad pública y la reactivación de los órganos judiciales y penitenciarios.

Ambos escenarios requerían una gestión de estas crisis de gran amplitud, que se dividiría en tres fases:

- Inicial, de carácter esencialmente militar para un control global del terreno.
- Transición, centrada en el restablecimiento de la seguridad pública como pri-

mera condición al regreso a la vida normal.

- Salida de la crisis y de restablecimiento progresivo del buen funcionamiento de las instituciones locales.

En la misma cumbre se fijó también el número de efectivos que algunos países debían aportar. Al respecto, se determinó que Alemania, país especialmente implicado en la gestión civil y que estaba a punto de obtener un acuerdo entre el BUND [nivel federal (central)] y los LAENDER (nivel local), pusiese a disposición de la Fuerza de Policía Europea entre 800 y 1.000 policías.

Por su parte, Francia contribuiría con 805 efectivos de la Gendarmería Nacional, que estarían presentes en todas las fases de la gestión de una crisis, desde la fase coercitiva hasta la fase de reconstrucción. Francia podía, igualmente, cubrir el conjunto de las misiones de policía descritas en Niza (desde el refuerzo de las policías locales, mediante misiones de asistencia, consejo, formación..., hasta la sustitución de las policías locales, debilitadas por misiones de mantenimiento del orden y de protección de personas y bienes). La aportación de Francia (Ministerio de Defensa-Ministerio del Interior) ha sido anunciada por el Director General de la Gendarmería Nacional.

Pero la aportación francesa no finaliza con esta aportación. Al respecto es llegado el momento de que contribuye con 550 gendarmes al contingente de 950 efectivos que constituyen la Fuerza de Despliegue rápido de la Fuerza de Policía Europea, en la que España contribuye con 300 guardias civiles; Italia con 250 carabinieri.

La PESD era consciente de que estos escenarios exigían una gran complementariedad entre el componente militar y el componente policial, tanto en la fase de planificación como en la actuación operativa, para lo que planteó la conveniencia de que las fuerzas policiales intervinientes debían tener como característica principal una formación militar combinada con otra propiamente policial (véase Anexo 2).

En primer lugar, por la indudable universalización que ha cobrado la defensa de las libertades y dignidades individuales como justificación de la intervención, si fuera preciso armada, en los asuntos internos de un tercer

país. En segundo lugar, porque llegada la necesidad de la intervención armada, entendió que ya no bastan las fuerzas militares de interposición para la intermediación global del proceso de pacificación, sino que se hacen precisas fuerzas de intervención capaces de desarrollar tareas polivalentes, al estilo de cómo viene operando el actual despliegue de "cascos azules" en Haití, que como se sabe cuenta con fuerzas policiales multinacionales al lado de otras fuerzas militares. Se trata, en definitiva, de tareas (control del tráfico, investigación policial, intervención de armas, vigilancia fiscal, etc.) que las FAS no pueden ofrecer con plena garantía; y en algunos casos tampoco la policía civil.

En el caso de la Unión Europea, las razones apuntadas coincidieron, además, con una nueva doctrina sobre cooperación internacional y colaboración de los países miembros en materia de libertad, justicia y seguridad, plasmada en el espíritu y letra del preámbulo del Tratado Constitucional. A la luz de este texto se desarrolló la idea de reafirmar la creación de un espacio de seguridad común, de establecer una cooperación operativa en materia policial, en servicios de aduanas y en otros servicios especializados en la prevención de infracciones penales. También, como refleja la cláusula de solidaridad del Tratado (artículo 42), con la intención de ayudar a cualquier Estado miembro a prevenir ataques terroristas o una catástrofe natural, "movilizando todos los instrumentos -dice la cláusula de solidaridad- de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros...".

Esta nueva doctrina no sólo está en consonancia con lo analizado sobre la aportación de las FAS ante las amenazas consolidadas para la seguridad interior, la vigilancia de fronteras e intervenciones en alta mar, sino también con el papel que fuerzas policiales de naturaleza militar están en condiciones de desarrollar por su dilatada experiencia y formación en la lucha contra el terrorismo y catástrofes, labor esta última que, además, haría justicia a la dedicación humanitaria imprimida por instituciones como la Guardia Civil española a sus servicios.

Al tiempo, esta nueva doctrina pone de manifiesto la toma de conciencia con los problemas

comunes que padece la UE y da un impulso al acervo comunitario en lo que se ha denominado lógica europea de colaboración para consolidar un espacio colectivo de libertad, seguridad y justicia. Y en esta lógica, las fuerzas de seguridad militares existentes en otros países de la Unión están llamadas a jugar un papel extraordinario en las estrategias y políticas a implementar.

Hasta el 11-S, la cooperación policial entre los Estados miembros se había dedicado mayoritariamente a la prevención, detección e investigación de delitos, a desarrollar bases de datos, a ensayar programas de formación e intercambio, o la articulación de redes para la protección de personalidades, reuniones de alto nivel y eventos deportivos. Se trataba de un enfoque institucional y normativo, volcado en la creación de órganos y procedimientos que, como EUROPOL, CEPOL o la *Task Force* de Jefes de Policía, eran necesarios para la cooperación, pero insuficientes para la prevención de grandes delitos, expresión del *modus operandi* de las mafias dedicadas a la inmigración ilegal, el tráfico de armas, el narcotráfico o del terrorismo fundamentalista. Esta realidad obliga a habilitar esfuerzos multinacionales compartidos, con una proyección bidireccional orientada hacia el control de las fronteras exteriores y hacia la solución policial proporcional a la gravedad de la amenaza terrorista o a la dimensión de una determinada catástrofe humanitaria.

En el caso de la amenaza terrorista o de catástrofes, la UE ha comprendido que la seguridad de sus Estados miembros pasa por añadir un principio más a los tres que hasta ahora venían absorbiendo sus energías sobre cooperación policial. Así, al acopio e intercambio de documentación, a la formación del personal con intercambio del mismo y la puesta en común de las técnicas de investigación (incluido el sometimiento del régimen jurídico de EUROPOL a una Ley europea), el Tratado Constitucional pone los cimientos para implicar a unidades militares en la lucha contra el terrorismo y en las grandes catástrofes. Este planteamiento hará necesaria la participación de servicios de inteligencia militar para apoyar la seguridad interior, y, en reciprocidad, la de agentes policiales judiciales en apoyo de la exterior.

En este sentido, la mayoría de las policías de naturaleza militar poseen la estructura que requiere la nueva estrategia europea en servicios de inteligencia preparados, expertos e interconectados con las FAS. De igual forma, su dominio de la problemática que afecta a la seguridad ciudadana, la especialización de sus Unidades, la formación dual de sus componentes y la analogía de su organización con otros Cuerpos policiales europeos le otorgan un plus de garantía, un camino recorrido, para ser utilizada en el diseño de las nuevas políticas.

Para concretar el proyecto, la PESD empezó a dar los pasos adecuados con los países que cuentan entre sus fuerzas policiales con instituciones de naturaleza militar. Dos son los que cabe destacar por su trascendencia. El primero por orden cronológico fue el acuerdo FIEP (Asociación de Fuerzas de Policía y Gendarmerías Europeas y Mediterráneas con Estatuto Militar), suscrito en mayo de 1994 en Madrid por los máximos responsables de los Carabineros italianos, la Gendarmería francesa y la Guardia Civil española, con el objeto de combinar esfuerzos y actuaciones en el ámbito de sus competencias, y que se haría extensiva a la Guardia Nacional Republicana de Portugal, la Gendarmería turca, la Marechaussée holandesa, la Gendarmería Real marroquí y la Gendarmería rumana, instituciones con estatuto militar.

La FIEP tiene entre sus objetivos intensificar los contactos de especialistas de los respectivos Cuerpos y Armas en actividades policiales relacionadas con el medio ambiente, la vigilancia costera, la formación para el mantenimiento del orden público, la vigilancia fronteriza, las actividades subacuáticas, la desactivación de explosivos y otras especialidades. Además, como adelanto a lo que el Tratado Constitucional espera de las policías con naturaleza militar, se acordó el intercambio de experiencias extraídas de la participación en misiones internacionales de paz, la intensificación de los contactos en el campo de las relaciones públicas y el estudio de los problemas referentes al mantenimiento del orden público, con la finalidad de unificar los métodos empleados para organizar y llevar a efecto las operaciones que se les puedan encomendar.

La experiencia positiva de la FIEP y el contacto de sus comisiones de trabajo allanaron el camino para el segundo de los pasos citados: la gestación de una fuerza policial conjunta, constituida por las formaciones con naturaleza militar de los países de la UE que disponen de este tipo de policía. Fue, sin embargo, la toma de conciencia de la UE a raíz de los atentados del 11-S, lo que pondría a caminar el proyecto. El resto lo hizo la firme convicción que anida en la UE de la necesidad de reforzar la propia seguridad y de contar con una fuerza policial conjunta de naturaleza militar para misiones internacionales de paz, que bajo bandera de la UE colabore con el Ejército desplazado en la zona, y lo reemplace en aquellos cometidos para los que las FAS no están diseñadas ni preparadas.

El resultado de esta sinergia fue la firma del reciente acuerdo de Noordwijk (2004), suscrito por los ministros de Defensa de España, Francia, Holanda, Italia y Portugal para dar respuesta a lo que el Tratado Constitucional pretende de las formaciones policiales con estatuto militar en su afán de reforzar la seguridad en el ámbito de la propia UE y, especialmente, para utilizarlas en las misiones de mantenimiento de la paz o la gestión de crisis que tanto OTAN, OSCE como ONU soliciten. Se trata, sin duda, de un paso cualitativo decisivo en el futuro diseño de la seguridad no sólo en la UE, sino también en las áreas regionales cuya conflictividad requiera la presencia de "cascos azules" o la formación de fuerzas policiales. (Bosnia será el primer escenario donde se estrene esta fuerza policial.)

Como se ha dicho, las policías de naturaleza militar, con funciones duales, a caballo entre la policía judicial y las Fuerzas Armadas, tanto en materia de inteligencia como de prevención, son una garantía a la que los mandatarios europeos no pueden renunciar. Al contrario, conviene reforzar. Así lo entendió el gobierno francés, de quien partió la idea a la que felizmente se unieron los restantes países que suscribieron Noordwijk. Como también cabía esperar, la iniciativa de París tuvo efecto inmediato en otros Estados miembros que como Polonia, Bélgica, Gran Bretaña, Grecia y Alemania mostraron interés en participar.

España contribuye a Noordwijk con la Guardia Civil. El acuerdo contempla la crea-

ción para principios de 2005 de una fuerza estable de 800 hombres con capacidad para desplazarse a las zonas de crisis en el plazo de un mes. Según las previsiones, la Gendarmería Europea (EGF) tendría una base estable en Vicenza (Italia), con un cuartel multinacional, modular y proyectable, al mando del Comandante de la Fuerza de Gendarmería Europea y sus puestos claves serán rotatorios entre los miembros (la Guardia Civil contribuirá con un equipo permanente de especialistas y una fuerza en reserva en territorio español de entre 1.000 y 1.500 hombres). Esta fuerza nace con la vocación de dar cobertura a todos los aspectos de una operación de respuesta a una crisis, y su labor consistirá en controlar el orden público una vez que los militares hayan completado la fase inicial de estabilización en la zona de crisis. Asimismo, podrán trabajar en la normalización de una región y en la parte final de la crisis, ofrecer entrenamiento a personal local para el mantenimiento del orden, y a quien entregaría poco a poco sus funciones. Más en concreto, las labores a desarrollar serían:

- La prestación de servicios de seguridad y orden público.
- La supervisión y asesoramiento a la policía local.
- La vigilancia pública, normativa de tráfico, control de fronteras e inteligencia general.
- La formación de fuerzas policiales.
- La protección de bienes y personas y el mantenimiento del orden público.
- La investigación de delitos.

Para este reto, la UE ha decidido desarrollar sus capacidades militares y civiles de gestión de crisis, de las que las fuerzas policiales constituyen uno de los instrumentos más importantes. Al efecto, a finales de 2004 estará en marcha la cooperación civil-militar a través de la entrada en funcionamiento de la Célula Civil militar que operará en el seno del Consejo, según manifestó Javier Solana en la reunión de directores de Policía celebrada el 25 de octubre de 2004 en Warnsveld (Holanda).

Por tanto, podremos concluir que, de acuerdo con las palabras del Alto Representante de la Unión Europea para la Política

Exterior y de Seguridad Común, esta aportación policial a las misiones internacionales constituye "...una respuesta –en palabras de Javier Solana– pragmática y articulada a la evolución del sistema de relaciones internacionales en un nuevo milenio".

ANEXO 1. Misiones a desempeñar por el componente policial.

- Controlar, asesorar y tutelar. Controlar que la actuación de la Policía Local se ajusta a los estándares internacionales y al respeto a los Derechos Humanos, en caso necesario asesorar a los componentes de la Policía Local en el desarrollo de actividades e investigaciones. En caso de contravención de las normativas, no cooperación con los miembros del componente policial o denuncias presentadas por la población civil se deben elaborar los correspondientes informes dependiendo del incidente ocurrido.
- Formación. Proporcionar la formación necesaria a la Policía Local para un mejor cumplimiento de sus misiones, esta formación puede ir dirigida a tres tipos diferentes de auditorio: personal de nuevo ingreso, reciclaje de los policías existentes o formadores de la propia Policía Local que posteriormente se hagan cargo de asegurar la continuidad del proceso formativo.
- Reforma y reestructuración. En ocasiones de los convenios de paz en los conflictos se deriva la necesidad de una reestructuración del Cuerpo Policial existente para adaptarse a los estándares internacionales. Esto puede incluir en su versión más amplia la determinación de un nuevo marco normativo regulador (código de conducta, código disciplinario, régimen de personal, modelo de carrera, diseño formativo), el diseño de una nueva estructura orgánica, el diseño de procedimientos operativos de empleo y doctrina de actuación policial, programas de infraestructuras y equipamiento de medios.
- Creación y establecimiento de nuevos Cuerpos Policiales. En algunos conflictos puede ser necesaria la creación de un nuevo Cuerpo Policial. En este caso se

realizarían funciones parecidas al punto anterior, pero no partiendo de un nuevo Cuerpo Policial existente al que se reestructura, sino creando uno nuevo íntegramente.

ANEXO 2. Misiones a desempeñar por el componente policial de naturaleza militar.

A) El restablecimiento de la seguridad pública incluye el mantenimiento del orden público, la protección de las personas y de los bienes, la policía judicial y la obtención de información de carácter general.

Se trata de misiones indisociables, ya que en la acción policial implica una coherencia operativa y jurídica.

B) El restablecimiento de la seguridad pública, objetivo de doble dimensión:

- Respuesta inmediata a las primeras necesidades de seguridad de la población, haciendo cesar, lo más rápidamente posible, los atentados más graves contra las personas y contra los bienes, pero, igualmente, también las perturbaciones del orden público.
- Etapa esencial, en razón de los procedimientos e instrumentos utilizados, en la consecución del objetivo final pretendido: reconstrucción de la sociedad civil de conformidad con los principios y valores del estado de derecho democrático.

C) Restablecimiento de la seguridad pública: primera etapa de la normalización democrática en una lógica de desmilitarización.

A la vez que se reconforta la población, es capital conseguir que la sociedad se adhiera a los principios que favorecerán el restablecimiento del vínculo social y el desarrollo de una sociedad de derecho.

Desarrollando por razones culturales una iniciativa de mediación, basada en la acción de proximidad y la utilización gradual de la fuerza, los policías y gendarmes desplegados contribuirán a desactivar litigios a todos los niveles. Esta inmersión en el seno de la población, mediante una presencia efectiva pero normalizada, es fundamental. La inmersión permite confortar y hacer admitir una nueva perspectiva de la institución policial.

La desactivación y la regulación de los litigios están especialmente favorecidas por la actuación en el campo de la policía judicial, que garantiza la reactivación de la respuesta penal. Concretamente, se trata, pues, de rehabilitar, según los usos de los derechos comunes democráticos, los mecanismos que suprimen a un individuo o una comunidad el deseo de venganza, permitiendo la reconciliación por vía de los organismos jurisdiccionales. Se trata, en este caso, de un imperativo a realizar lo más rápidamente posible.

Función esencialmente civil y policial, que ha incitado a numerosas sociedades a especializar unidades de policía en este campo, el mantenimiento del orden público es una parte muy importante y cuyo buen control condiciona la evolución hacia la normalización.

Ante las aglomeraciones en la vía pública, los policías y los gendarmes aplican su experiencia en el campo del mantenimiento del orden. Se enfrentan a adversarios circunstanciales y no a enemigos. Aplican, en el marco del derecho común, principios de estricta graduación en las respuestas aportadas, evitando toda escalada (aumento), para poder trasladar la negociación de los litigios de la calle hacia un marco de negociación política.

El mantenimiento del orden debe depender de la más alta autoridad sobre el terreno. Bajo un postulado de mediación se inscribe en un proceso que incluye:

- Recopilación de la información y el familiarizarse con los centros de gravedad, institucionales o no, de las diferentes partes, especialmente a través de la policía de proximidad.
- Actuación bajo diversas formas de prevención.
- Despliegue, si es necesario, de dispositi-

vos operativos con vocación de dar respuestas graduales (graduadas), en una concepción general que debe garantizar al responsable político un margen de maniobra lo más amplio posible ante los adversarios.

- Empleo de la fuerza, en caso necesario (que aboquen en procesos judiciales de los autores de las violencias o de los disturbios), combinado, en la medida de lo posible, con el contacto permanente con los organizadores de las manifestaciones.

Aparece así la Guardia Civil, y con ella otras fuerzas policiales de naturaleza militar, como solución idónea a utilizar en las misiones internacionales de paz. Así lo han interpretado con *sindéresis* tanto la ONU cómo la Unión Europea.

En el caso de Naciones Unidas, fueron dos razones las que fundamentalmente empujaron a incorporar unidades de la Guardia Civil al despliegue de sus contingentes militares. Una, la necesidad de contar con especialistas en áreas que requieren una cualificación. Otra, la de controlar el orden público y apoyar la distribución de la asistencia humanitaria, para lo que se exige una experiencia y formación policial que las FAS tampoco poseen. En esta misma dirección, no fue una casualidad que varios gobiernos de países recién salidos de conflictos de guerra civil fijasen sus miradas en la organización y prestigio de la Guardia Civil para que esta fuerza se encargase de la formación y organización de sus policías. Fue el caso de Mozambique, Guatemala, Timor y El Salvador, que, bien por petición expresa de sus Gobiernos, bien por petición de organismos internacionales, llevaron a la Benemérita a responsabilizarse de la formación de sus contingentes policiales.