

EL COMPONENTE POLICIAL EN LAS OPERACIONES DE PAZ

FRANCISCO DIAZ ALCANTUD
Comandante de la Guardia Civil

LAS MISIONES INTERNACIONALES DE APOYO A LA PAZ

Las misiones de apoyo a la paz, tal como se conocen hoy en día, suponen un amplio abanico de operaciones que la comunidad internacional activa en orden a conseguir los propósitos contemplados en la Carta de las Naciones Unidas de "*mantener la paz y seguridad internacionales*", mediante la adopción de medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar las amenazas a la paz. Para conseguir estos fines la Carta de las Naciones Unidas se dotó de diversos instrumentos para que la comunidad de países que la integran pudiera acometer las medidas necesarias para alcanzar los objetivos propuestos, en este sentido y como principales medidas nos encontramos con las previstas en:

- El Capítulo VI: "Arreglo pacífico de controversias", en el cual se insta a las partes involucradas en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales a tratar de buscar la solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos.
- El Capítulo VII: "Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión", en este capítulo se contempla la posibilidad del uso de la fuerza que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

- El Capítulo VIII: "Acuerdos Regionales", donde se contempla la actuación de acuerdos u organismos regionales para entender del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, siempre que estos sean compatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

La evolución experimentada por el mundo, en cuanto a su concepción geoestratégica, desde el final de la segunda Guerra Mundial hasta nuestros días, ha provocado una evolución paralela en el uso de las prerrogativas previstas en la Carta de las Naciones Unidas para la resolución de conflictos, experimentándose desde la "caída del muro de Berlín", un cambio cualitativo y cuantitativo en el recurso a este tipo de operaciones por parte de la comunidad internacional, presentando unas connotaciones muy diferentes las actuales operaciones de paz de las primeras que se activaron (en 1948) y que fueron conocidas como de "mantenimiento de la paz".

Para entender mejor el marco en el que se desarrollan las actividades del conocido como "componente policial", así como las funciones que se desarrollan, es conveniente realizar una introducción que contemple los antecedentes de las razones que motivaron la aparición de estas operaciones, su evolución, tipos diferentes de operaciones que se pueden plantear, diferentes escenarios en los que se activan y en definitiva cual es el contexto donde se desarrollan las funciones de las fuerzas policiales que intervienen.

Antecedentes

La confrontación ideológica y política de los dos bloques surgidos con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial motivó un difícil equilibrio entre las superpotencias en orden a evitar una confrontación directa que provocara una nueva escalada de la tensión que desembocara en una conflagración mundial, este escenario llevó consigo que el funcionamiento del Consejo de Seguridad, en cuestiones de importancia estratégica, en la solución de los conflictos internacionales estuviera a muy bajo nivel por el continuo uso del veto por estas superpotencias.

Para salvar esta situación el entonces

Secretario General de la ONU Dag Hammarskjöld propuso una solución ad-hoc, como fueron las operaciones de mantenimiento de la paz, para la resolución de determinados conflictos internacionales. Estas operaciones no figuran como tales en la Carta de las Naciones Unidas y se consideraron actuaciones situadas entre el Capítulo VI (Arreglo pacífico de controversias) y el Capítulo VII (Medidas coercitivas), por esto se les ha conocido en algunos ámbitos como acciones del Capítulo VI y medio.

En este sentido las Naciones Unidas se plantearon la realización de misiones de mantenimiento de paz como un instrumento adecuado para mantener la seguridad internacional y conseguir la estabilización derivada de los procesos de paz después de un periodo de conflicto en el ámbito de la comunidad internacional.

El primer antecedente de una misión de mantenimiento de la paz como tal, la encontramos en mayo de 1948, cuando el Consejo de Seguridad decidió establecer una operación para supervisar la frágil tregua surgida de la primera guerra árabe-israelí; en esta ocasión fueron desplegados 36 observadores militares que se pueden considerar los primeros "cascos azules" de la historia.

Las primeras operaciones, tradicionalmente se limitaron esencialmente a vigilar y ayudar a mantener el alto el fuego, observar las líneas fronterizas, actuar como fuerza de interposición entre los beligerantes, controlar el desarme de las partes en conflicto o asistir en la retirada de tropas, contribuyendo así a evitar una reanudación de las hostilidades; por tanto, estas operaciones perseguían como objetivo principal el "mantener la paz", de aquí su primigenia denominación. Este tipo de operaciones eran llevadas a cabo principalmente por fuerzas de tipo militar y se solían activar después de un conflicto armado internacional. Al tratar básicamente de mantener la paz, obtenida en muchos casos de forma precaria, estas operaciones se fundamentaban en tres principios relacionados entre sí: el asenso de las partes implicadas, el recurso a la fuerza solamente en caso de legítima defensa y el mantenimiento de la imparcialidad en el desarrollo de la misión.

Al no disponer las Naciones Unidas de fuer-

zas propias, son los Estados miembros los que, voluntariamente aportan los diferentes contingentes para participar en estas misiones, estos militares participantes lo hacen con la uniformidad de su propio país, siendo el único rasgo identificativo de su actuación bajo la bandera de las Naciones Unidas portar un casco o boina azul y la insignia de la ONU, de esta característica se ha derivado que sean internacionalmente conocidos como los "cascos azules".

Evolución

Las operaciones de mantenimiento de la paz al demostrar su utilidad como instrumento adecuado de las Naciones Unidas para preservar la seguridad y la paz internacionales continuaron siendo empleadas, pero es a partir de finales de los años 80, coincidiendo con el desmantelamiento del bloque soviético y la desaparición de la confrontación de los dos bloques antagónicos, cuando estas operaciones experimentan un salto cuantitativo y cualitativo, para ilustrar esta afirmación señalar que de las 49 operaciones acometidas hasta finales del año 1998, sólo 13 se produjeron en el periodo de tiempo de la guerra fría (48 al 88), es decir en los primeros 40 años 13 operaciones y en los siguientes 10 un total de 36 (el triple en una cuarta parte del tiempo).

En el ámbito internacional el periodo posterior a la guerra fría se ha caracterizado por una proliferación de guerras civiles y otros conflictos armados dentro de los Estados que amenazan la paz y la seguridad internacionales y causan sufrimientos humanos de forma masiva. Las operaciones de mantenimiento de paz, desarrolladas inicialmente como un medio para intervenir en los conflictos entre Estados, han sido empleadas cada vez con mayor profusión en conflictos dentro de Estados y guerras civiles. Actualmente los conflictos tienen lugar, con frecuencia, entre múltiples facciones armadas con diferentes objetivos políticos y sin una línea de confrontación definida.

El panorama mundial diseña un escenario donde, quizás, haya disminuido el peligro de una confrontación a gran escala, pero ha aumentado en gran medida los conflictos regionales e internos de los países, en muchas ocasiones estos conflictos son irregu-

lares y como consecuencia los participantes en operaciones de paz se han encontrado en situaciones límites donde los acuerdos de alto el fuego eran ignorados, o la presencia de los "cascos azules" era cuestionada, y en ocasiones donde las Instituciones y la administración de un Estado habían dejado de funcionar o estaban muy deterioradas. Las acciones llevadas a cabo por fuerzas irregulares o milicias que ignoran o violan a propósito los derechos humanos y el constante cambio de la línea de confrontación han complicado la labor de los componentes de las operaciones de paz.

Con las consideraciones anteriores se puede decir que en los últimos años no sólo ha habido un aumento del número y de la envergadura de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, sino también una imprevista ampliación de su mandato, trascendiendo, a menudo, claramente las fronteras del tradicional mantenimiento de la paz y siendo completadas a tales efectos con estructuras de personal y de equipamiento adecuadas. A veces, para solucionar conflictos se ha tenido que acudir a lo estipulado en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas que prevé actuaciones coercitivas para restaurar la paz y seguridad, para lo cual no es preciso el asenso de las partes en conflicto, estas operaciones se han catalogado como de "imposición de la paz" en lugar de las tradicionales de "mantenimiento de la paz", aunque en ocasiones la diferencia entre unas y otras no este claramente delimitada, ya que en ocasiones los objetivos de algunas operaciones pueden distar considerablemente de las funciones de interposición o de supervisión asignadas a las operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz y ampliarse al establecimiento de un entorno seguro en un país asolado por la guerra civil, a fin de propiciar las condiciones necesarias para la distribución de la asistencia humanitaria. En otros casos, las fuerzas de las Naciones Unidas pueden estar encargadas de proteger algunas zonas contra los efectos de las hostilidades cuando dichas zonas y su respectiva población son precisamente el objetivo militar de una de las partes beligerantes, lo que menoscaba gravemente la neutralidad de la operación y por último en los casos antes mencionados los

conceptos tradicionales de uso mínimo de la fuerza y de defensa propia pierden toda su validez.

En este nuevo escenario de la actuación de las operaciones de paz, junto con las fuerzas militares participan oficiales de policía, observadores electorales, supervisores de derechos humanos, otro personal civil e incluso ONG,s. Sus cometidos van desde proteger y distribuir la asistencia humanitaria hasta ayudar a las partes en conflicto a llevar a la práctica complicados acuerdos de paz. Se ha acudido a estas fuerzas de las Naciones Unidas para que contribuyan a desarmar y desmovilizar a los beligerantes, para que realicen las tareas de formación y supervisión de la policía y para que organicen y supervisen procesos electorales, así mismo en colaboración con los organismos de las Naciones Unidas y con otras organizaciones humanitarias, las fuerzas intervinientes en este tipo de operaciones han colaborado para que los refugiados regresen a sus hogares, han vigilado el respeto de los derechos humanos, han limpiado campos de minas o han iniciado tareas de reconstrucción de infraestructuras.

Como resultado de este proceso evolutivo se puede afirmar que las tradicionales operaciones de mantenimiento de paz han sufrido un cambio y es más correcto referirse al conjunto de posibilidades de actuación de la comunidad internacional como operaciones de paz de forma genérica, siendo las de mantenimiento de paz un caso específico.

Como características de la evolución experimentada desde el inicio de estas actuaciones cabe señalar:

- Menor riesgo de una confrontación a gran escala, pero un incremento de los conflictos regionales y locales.
- Incremento en el recurso a las operaciones de paz por parte de la comunidad internacional como medio para la resolución de conflictos contribuyendo a la consolidación y fortalecimiento de la paz y seguridad mundial. Esta situación ha sido posible gracias al mayor compromiso de las grandes potencias en la cooperación en la resolución de los conflictos en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

- A diferencia de las operaciones iniciales en las que prácticamente sólo se trataban de pequeños contingentes militares, las actuales están formadas por numerosos componentes conjugando personal militar, policial y civil.
- La aparición de diversos componentes dentro de la misma operación de paz hace necesario una mayor coordinación para asegurar el eficaz funcionamiento de la estructura.
- Gran abanico de funciones que una operación de paz puede desarrollar: desde acciones militares a asistencia humanitaria en todas sus vertientes, tutela de procesos electorales, formación y supervisión de la policía, fortalecimiento de las instituciones ...

CLASIFICACION DE LAS OPERACIONES DE PAZ

La evolución que han experimentado a lo largo de su historia las actuaciones de las Naciones Unidas para asegurar la consecución de la paz y la seguridad internacional, así como la complejidad de su definición ha llevado a las propias Naciones Unidas a realizar un intento de clasificar estas actuaciones de la forma siguiente:

- **DIPLOMACIA PREVENTIVA:** Son medidas destinadas a evitar: que surjan controversias entre dos o más partes, que las controversias existentes se transformen en conflictos y que éstos, si ocurren, se extiendan.
- **ESTABLECIMIENTO DE LA PAZ (*Peacemaking*):** Acciones diplomáticas para llevar a las partes hostiles a negociar acuerdos a través de medios pacíficos previstos bajo el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas. Entre este tipo de acciones se pueden señalar el recurso a la Corte Internacional de Justicia, la mediación y negociación y la prestación de asistencia para solucionar las causas de la disputa.
- **MANTENIMIENTO DE LA PAZ (*Peacekeeping*):** Se trata de operaciones de las Naciones Unidas desplegadas en la zona

de las hostilidades, normalmente compuesta por personal militar, policial y civil, con el consentimiento de las partes involucradas, y con el objeto de controlar la implementación de acuerdos relativos al control del conflicto (alto el fuego, separación de fuerzas, etc), de su solución o para asegurar el suministro de la asistencia humanitaria.

- **IMPOSICION DE LA PAZ** (*Peace-enforcement*): Se podrá emplear cuando otros esfuerzos pacíficos hayan fracasado. La autorización de su uso esta proporcionada por el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, e incluye el uso de medidas coercitivas a través de una fuerza armada para mantener o restaurar la seguridad y la paz internacional en aquellas situaciones en las que el Consejo de Seguridad ha determinado la existencia de una amenaza para la paz, ruptura del orden público o actos de agresión.
- **CONSOLIDACION DE LA PAZ** (*Peace-building*): Son acciones posteriores a un conflicto, una vez logrado un acuerdo de paz estable. Incluye la identificación y apoyo de las medidas y estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz y la confianza entre los antiguos enemigos, para evitar una reanudación del conflicto. Entre este tipo de actuaciones se pueden indicar: la asistencia técnica para la reorganización y formación de las fuerzas de seguridad, el apoyo al fortalecimiento de las instituciones, la repatriación y ubicación de refugiados, la tutela de procesos electorales, el desminado de grandes áreas para reanudar segmentos vitales de la economía de un País como son el transporte o la agricultura.
- **SANCIONES**: Consiste en aplicar medidas coercitivas que no implican el uso de la fuerza armada para mantener o restaurar la paz y seguridad internacionales, su objetivo es tratar de modificar la actitud de una o ambas partes en el conflicto a través de la presión política internacional. Suele ser un paso previo al posible empleo de la fuerza armada para solucionar el conflicto. Entre este tipo de acciones se encuentran: la ruptura total o par-

cial de las relaciones económicas a través de embargos, interrupción total o parcial de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas u otro tipo de comunicación, la ruptura de relaciones diplomáticas.

- **DESARME**: Consiste en acciones dirigidas a la recogida, el control o la destrucción de las armas. Este tipo de actuación no se suele presentar en un contexto aislado o como una acción independiente, sino que normalmente acompaña a otro tipo de actuaciones y se presenta en alguna de las definidas anteriormente, de esta forma lo podemos encontrar como una acción en el proceso de consolidación de la paz (*peace-building*), o puede seguir a una actuación de imposición de la paz (*peace-enforcement*), así como es normal que cualquier régimen de sanciones incluya el embargo de armas.

COMPONENTES DE UNA OPERACION DE PAZ

El amplio espectro de operaciones de paz que se pueden presentar hacen que su composición este muy relacionada con el alcance de la operación en concreto, en cuanto a la problemática que trata de resolver en el área del conflicto, así como de los acuerdos políticos alcanzados entre las Naciones Unidas y las partes en conflicto. Se puede afirmar que cada operación se confeccionará con los componentes necesarios para cumplir con los objetivos marcados en el mandato, de esta forma y dependiendo del tipo de operación podrá tener más peso específico un determinado componente de la misión.

De forma general, y en el más amplio sentido, en una operación de paz pueden estar involucrados los siguientes componentes:

- *Personal político, diplomático y miembros de su staff*: Para desempeñar tareas que pueden ir desde las negociaciones políticas a supervisar, monitorizar o dirigir el control sobre cuerpos de la Administración del País anfitrión.
- *Componente de Derechos Humanos*: Para monitorizar el cumplimiento de los derechos humanos y las libertades funda-

mentales, la prevención contra los abusos de los derechos humanos y el desarrollo e implementación de programas educativos sobre estas materias.

- *Componente Electoral:* Para asesorar en la organización de procesos electorales o referéndum y supervisar su celebración de una forma libre y con garantías.
- *Componente de Repatriación:* Este componente desarrolla actividades relacionadas con la atención de los refugiados, personas desplazadas, prisioneros políticos u otro tipo de detenidos, así mismo organiza procesos de reasentamiento de estas personas.
- *Componente Policial:* Supervisa y controla que la policía local actúa de una forma imparcial y respetando los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- *Monitores fronterizos:* Controlan cualquier embargo impuesto por las Naciones Unidas entre partes con una frontera internacionalmente reconocida.
- *Componente Militar:* Con una gran variedad de funciones que se pueden resumir en: separación de fuerzas enfrentadas, establecimiento de zonas neutralizadas de interposición, supervisión de treguas o acuerdos de alto el fuego, prevención de conflictos armados entre naciones o dentro de una nación, contribución al mantenimiento de la ley y el orden y la vuelta a condiciones normales.
- *Staff Internacional y servicio de campo:* Este personal se encarga de las funciones de apoyo a la operación, la administración esta encabezada por el Oficial Jefe Administrativo (CAO=Chief Administrative Officer) y asume los aspectos administrativos, financieros, de comunicaciones, logísticos.
- *Personal Local:* Se trata de personal del área del conflicto contratado para realizar funciones de apoyo (conductores, interpretes, personal administrativo, etc.).

La principal conclusión que se puede extraer es la evidencia de que las actuales operaciones de paz tienen un marcado carácter multifuncional con diversidad de áreas y componentes implicados, los cuales deben posibilitar hacer frente a la complejidad de una operación

de este tipo. Paralela a esa complejidad surge la necesidad de una estudiada coordinación y dirección de los componentes participantes, para que este entramado pueda funcionar eficazmente y conseguir los objetivos propuestos.

EL COMPONENTE POLICIAL

Antecedentes del componente policial

A medida que las operaciones de mantenimiento de paz se van desarrollando históricamente surge una problemática que es necesario afrontar, básicamente se trata de controlar la actuación de la Policía local del País en conflicto.

En conflictos como los que se producen en un país que sufre una guerra civil (sobre todo cuando se enfrentan fuerzas guerrilleras a las de un Gobierno no democrático), o en aquellos donde se enfrentan etnias diferentes que conviven en un mismo territorio, en los procesos de paz que siguen al cese de hostilidades surge un denominador común que es la desconfianza de una de las partes a la actuación de la Policía del País que, normalmente, ha estado vinculada durante el conflicto a la otra parte, o bien ha pertenecido en su mayoría a una de las etnias involucradas.

La necesidad de crear un clima de confianza entre las partes involucradas en la futura actuación de las fuerzas policiales encargadas de proporcionar un entorno de seguridad civil, unida a la exigencia de que estas fuerzas policiales ejecuten sus funciones con arreglo a los estándares internacionales en cuanto al respeto a los Derechos Humanos, el trato a los detenidos y la no discriminación hizo aconsejable la presencia de un componente de policía que supervisase y controlase la actuación de esta Policía Local.

Desde la primera actuación de un componente policial en el año 1964 se ha producido una evolución tanto en el número de participantes en este componente como en el número de funciones a realizar; llegando en las últimas operaciones de paz a convertirse en uno de los componentes (junto al militar) de mayor peso específico, como ejemplo cabe señalar que en la IPTF (International Police

Task Force) en Bosnia el componente policial lo constituían más de 2.000 hombres y en Kosovo más de 3.000.

El funcionamiento de un sistema de justicia y de seguridad adaptados a las peculiaridades de la zona de operaciones, que a su vez sea fiel observador de la legislación internacional sobre los derechos humanos y que haga cumplir la ley y el orden es una premisa fundamental para la administración pública, la estabilidad política y el desarrollo económico. Consecuentemente el componente policial está llamado a jugar un papel predominante en el proceso de transición del conflicto a una paz duradera.

En algunos conflictos, después del cese de hostilidades, los cuerpos policiales y el sistema de justicia han sido las primeras instituciones de la administración a ser reorganizadas como medida para asegurar la transición pacífica, en estas ocasiones el componente policial ha desarrollado una función de fortalecer la capacidad de la Policía Local en el cumplimiento más eficaz de sus obligaciones, llevando a cabo procesos de formación o de reforma y reestructuración de estos Cuerpos policiales.

Funciones del componente policial (CIVPOL)

Tradicionalmente la función de la UNCIVPOL ha sido la de monitorizar la actuación de la policía local en cuanto a "asegurar que cumple sus obligaciones sin ningún tipo de discriminación o abuso contra los derechos humanos". Aunque este concepto sigue vigente, en los últimos años se ha ampliado el alcance de las funciones de la CIVPOL y se maneja un nuevo concepto denominado "SMART", que obedece a las siglas inglesas de Support (Apoyar), Monitoring (Monitorización), Advice (Asesorar), Report (Informar) y Train (Entrenar). Básicamente se trata de:

- Apoyar a la distribución de la asistencia humanitaria, a la observación de los derechos humanos y a otras actividades de la misión.
- Monitorizar la implementación de los acuerdos, el cumplimiento de los derechos humanos y la actividad de la policía local.

- Asesorar a la policía local en el cumplimiento de la ley de una forma efectiva y siguiendo los estándares que marcan las leyes internacionales.
- Informar de las situaciones y de los incidentes observados.
- Entrenar a la policía local en un mejor desarrollo de las funciones policiales de acuerdo con los derechos humanos.

De todas las funciones antes expresadas las más comunes e importantes son la monitorización de la policía local y la redacción de informes. El contacto diario con los policías locales en el área de operaciones donde se deben llevar a cabo las actividades de CIVPOL hace que subconscientemente se entable una relación personal y una implicación, en algunos casos, afectiva; esta situación junto con la dificultad intrínseca de la monitorización, que implica un control sobre la actuación de la policía local en su propio país, conduce a veces a una relajación de esta función en beneficio de otras que son menos problemáticas. Esta tendencia, cuando se presenta debe ser reconducida ya que el principal motivo del despliegue de la CIVPOL es precisamente la monitorización de la actuación de la policía local.

Siguiendo este proceso evolutivo en el contenido de la participación del componente policial (conocido como CIVPOL), en abril del 2000 se ha distribuido por parte del DPKO (Sección de Operaciones de la Unidad de CIVPOL) un borrador sobre "el papel de la Policía Civil en las operaciones de paz"; en este último documento se establecen directrices sobre las actividades a desarrollar, y se engloban las misiones policiales que se pueden asignar en un mandato de Naciones Unidas, para una operación en concreto, en las siguientes cuatro categorías básicas:

- *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 o 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 necesario la creación de un nuevo Cuerpo Policial. En este caso se realizarían funciones parecidas al punto anterior pero no partiendo de un Cuerpo Policial existente al que se reestructura sino creando uno nuevo íntegramente.

Como puede observarse se trata, básicamente, de las mismas funciones recogidas en el anterior concepto SMART, pero de alguna forma se han sistematizado y se han recogido en un informe de la Unidad de CIVPOL del DPKO de las Naciones Unidas, lo que le confiere un carácter más oficial, consiguiéndose identificar estos grupos de funciones que la experiencia sobre el terreno ha revelado como las más importantes llevadas a cabo por el componente policial.

Las funciones anteriores reflejan el abanico más amplio que se puede dar en el componente policial, pero esto no significa que estén todas las funciones presentes en todas las

operaciones de paz, pueden existir algunas donde únicamente se lleve a cabo el primer grupo de funciones.

En orden a ser más exhaustivos y dependiendo de lo recogido en el mandato que activa la operación, las tareas específicas en que se pueden descomponer las funciones del componente policial son:

- Observar la conducta y el desarrollo de las actividades de la policía local y de las autoridades de investigación en el arresto, detención e interrogatorio de personas sospechosas de haber cometido algún delito.
- Observar el trato dispensado a los presos.
- Acompañar a la policía local en su patrullaje.
- Realizar patrullas independientes observando la presencia o ausencia de la policía local.
- Acudir a los lugares donde se han producido delitos.
- Observar e informar de los movimientos de refugiados y personas desplazadas.
- Observar las reuniones y manifestaciones.
- Visitar prisiones y observar el trato dispensado a los presos.
- Hacer un seguimiento a las investigaciones en las que estén involucradas las minorías y monitorizar el resultado final.
- Asistir a las agencias de ayuda humanitaria y a los componentes de asuntos civiles.
- Ayudar a disminuir las tensiones entre diferentes grupos.
- Registrar e informar de todos los incidentes que presencien.
- Monitorizar la tranquilidad y el mantenimiento de la ley y el orden en la proximidad de los lugares destinados a las votaciones.
- Asistir en la reorganización o creación de Cuerpos de policía local.
- Asistir en la formación y entrenamiento de estos Cuerpos.

Este esquema de actuación del componente policial ha sido válido en las operaciones de paz donde se ha actuado, básicamente, como observador policial y por tanto no se ha dispuesto de capacidad para imponer el manteni-

miento de la ley y el orden en el territorio donde se ha desarrollado la operación. En este entorno se puede afirmar que las principales características que reúne el área policial de una operación son:

- Su composición es de tipo multinacional, con diferentes países que aportan contingentes, esto supone unas especiales connotaciones de tipo cultural que es necesario tener en cuenta.
- Sus miembros no disponen de poder ejecutivo, éste corresponde a la Policía Local del País en cuestión, por tanto no se puede asumir funciones policiales de mantenimiento de la ley y el orden sino controlar y asesorar la actuación de la Policía Local en el cumplimiento de sus tareas.
- Al no disponer de poder ejecutivo, esta integrada por personal que desempeñan sus actividades sin armas.
- El área policial dispone de una propia e independiente cadena de mando dentro de la estructura de la operación, por tanto el Jefe del Área policial informa directamente al Jefe de la Operación de Paz (Representante Especial del Secretario General de la ONU).

LAS OPERACIONES DE IMPOSICION DE LA PAZ. EL PODER EJECUTIVO

Las especiales características y circunstancias que han concurrido en conflictos de especiales características, como el de Kosovo, han producido un cambio significativo en la ejecución de las operaciones de paz.

Después de una imposición de la paz o de un grave conflicto de enfrentamiento civil se puede desembocar, como sucedió en Kosovo, en un escenario donde no existe una administración del propio país que controle el territorio, el problema se agrava al desaparecer también todas las instituciones del Estado como es el caso de la Policía, la Justicia, el sistema penitenciario, las administraciones locales, etc. En este entorno es necesario que las Naciones Unidas asuman interinamente la administración del territorio hasta que después de un periodo transitorio se pueda regenerar el

aparato administrativo y se pueda dotar de nuevas instituciones al territorio en cuestión.

Evidentemente toda Administración necesita de un Cuerpo Policial que proporcione un entorno de seguridad civil y haga mantener el orden y la legalidad vigente. En estos caso el componente policial se convierte en un Cuerpo Policial con *poder ejecutivo* que tiene que desarrollar las funciones policiales tradicionales en cualquier Estado.

La actuación con poder ejecutivo realizando el patrullaje, la recogida de denuncias, la prevención del delito, la investigación de delitos, la detención de infractores y resto de las actividades policiales hace conveniente que, en estas circunstancias, sea necesario llevar armas.

Esta situación, muy diferente a la normalmente conocida en la generalidad de las operaciones de paz, durará hasta que el territorio en cuestión disponga de su propio y adecuado Cuerpo Policial, en esos momentos el componente policial pasará a realizar las tradicionales funciones de control y asesoramiento de la actuación de la Policía del territorio.

Este escenario de Kosovo que posteriormente se ha repetido en Timor hace también necesario la creación, por parte del componente policial, de un nuevo Cuerpo Policial que se haga cargo de las actividades policiales en el territorio. Para ello habrá que organizarlo, formarlo y dotarlo de medios e infraestructuras.

El componente policial y militar en la imposición de la paz

La estructura de una operación de paz activada por Naciones Unidas en ocasiones anteriores, y como norma general, había consistido en una serie de componentes, entre los que se encontraba el policial y el militar, todos ellos bajo la dependencia del Representante Especial del Secretario General, figura política de prestigio que encabezaba la misión en nombre del Secretario General de las Naciones Unidas.

En operaciones de imposición de la paz, como en Kosovo y Timor, se produce una diferencia cualitativa, al marcarse dos partes perfectamente diferenciadas dentro de la llamada "presencia internacional":

- La primera de ellas es la conocida como presencia internacional de seguridad, que está constituida por las fuerzas militares que se sitúan bajo la dependencia del Comandante de estas fuerzas; estas fuerzas pueden actuar a través del control de acuerdos regionales como la OTAN (en Kosovo), aunque estén bajo el paraguas y mandato de las Naciones Unidas.
- La segunda la constituye la presencia internacional civil, encabezada por el Representante Especial del Secretario General, dentro de esta parte civil se sitúa la Policía Internacional de Naciones Unidas (componente policial), bajo el mando de un "Comisionado de Policía".

Esta situación provoca que la cooperación y coordinación que, es básica entre los componentes de cualquier operación de paz, sea mucho más necesaria en este tipo de operaciones en la que la separación entre el componente militar y el resto es más acusada. En este ámbito la existencia de un Cuerpo Policial de naturaleza militar como la Guardia Civil, que puede actuar en ambas partes es de gran utilidad para asegurar los mecanismos de coordinación entre las fuerzas militares y el componente policial de la parte civil.

La transición entre los componentes militar y policial

Independientemente de la más diáfana separación entre el componente militar y el resto de la misión, en escenarios como el producido en Kosovo ha acontecido también un hecho característico desde el punto de vista operativo. En un territorio donde no existe una estructura administrativa ni instituciones locales que puedan controlar con garantías la seguridad y el cumplimiento de la ley y el orden, son las fuerzas militares (componente militar) las que en una fase inicial garantizarán la seguridad pública y el mantenimiento de la ley y el orden hasta que la parte civil de la misión (con su Policía Internacional) pueda asumir la responsabilidad de esta tarea.

Las razones para adoptar esta clase de operativo las podemos encontrar en que en una primera fase, donde asegurar un entorno de seguridad en un territorio altamente conflictivo

y con graves problemas de inestabilidad se convierte en un periodo muy crítico, se necesitan fuerzas con la capacidad operativa suficiente tanto en medios disuasorios adecuados, logística autosuficiente y alto nivel de organización. Estas características sólo las reúnen las Unidades militares y sobre todo cuando se trata de Unidades pertenecientes a Organizaciones (como es la OTAN) que disponen de procedimientos y doctrina de empleo comunes, medios similares y están acostumbrados a una actuación conjunta en marcos multinacionales, estas circunstancias las hacen ser mucho más operativas y eficaces que la simple mezcla o superposición de Unidades de diferentes países sin nexos en común.

Se prevé, pues, una fase inicial en la que las fuerzas militares proporcionarían la seguridad pública y funciones básicas de mantenimiento de la ley y el orden, para que posteriormente y a través de un proceso gradual se produzca la transferencia de responsabilidad hacia la presencia internacional civil con su Policía Internacional.

Durante esta fase inicial y periodo transitorio se articula un enlace con miembros de la Policía Internacional (componente policial) para que asesoren y asistan a las fuerzas militares en el mantenimiento de la ley, el orden y la seguridad pública.

En este esquema novedoso y característico desde el punto de vista operativo de operaciones de paz de connotaciones similares a la de Kosovo, Cuerpos policiales como la Guardia Civil pueden revelarse especialmente idóneos para asegurar la transferencia de responsabilidad de las fuerzas militares a las civiles de tal forma que el cambio no sea brusco y no se produzcan fracturas en la continuidad de las operaciones. Asimismo 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.

Dificultades en la realización del poder ejecutivo

La aparición de este tipo de operaciones de paz en las que se desempeña "poder ejecutivo" es reciente, pero ya se ha incluido en el informe de abril del 2000 del DPKO mencionado en apartados anteriores, por tanto actualmente cuando se hace referencia a un operativo se diferencia claramente si se lleva a cabo con o sin poder ejecutivo. Hasta las operaciones en Kosovo y Timor el componente policial no había dispuesto de estas prerrogativas y, por tanto, se entendía intrínsecamente que su actuación se realizaba en calidad de observador. Esta nueva faceta presenta, sobre todo en estas primeras experiencias, un elevado número de dificultades para ejecutar el mandato recibido. De entre ellas las más importantes son:

1. La primera dificultad que encontramos, es la que se presenta de forma genérica y derivada del hecho inherente de tener que ejercer el poder ejecutivo y las actividades policiales en un territorio no nacional, y dirigido a personas que no son del propio país. Esta situación genera varios puntos conflictivos, entre los que se pueden destacar:

- El grado de aceptación de la población a la presencia en su territorio de componentes de fuerzas policiales de otros países que ejercen el poder, en cuanto a imponer la legalidad vigente. Esta situación que, en situaciones normales en cualquier país provoca un, hasta cierto punto, lógico rechazo a quien detenta el poder, puede revestir en estos conflictos connotaciones de "afirmación patriótica" frente a las fuerzas de otros países.
- Circunstancias derivadas del "choque cultural", en cuanto a la procedencia de contingentes de determinadas zonas del mundo, que pueden no ser bien vistos por la población del territorio. Este rechazo puede estar derivado por cuestiones de diferencias acusadas en cuanto a: creencias religiosas, etnias, animadversión histórica de determinados pueblos contra otros, diferencias culturales, etc.
- Las diferencias idiomáticas entre los naturales del territorio y las fuerzas de la

Policía Internacional (inglés como idioma común) hacen necesario el uso de intérpretes locales, lo cual dificulta en gran medida el desempeño de la actividad policial.

2. Legalidad vigente. En algunos conflictos existe dificultad en identificar cual es el marco legal a aplicar en el territorio, ya que en algunas ocasiones (como es el caso de Kosovo) la legalidad anterior al conflicto está relacionada con un País frente al cual existe un rechazo frontal.

3. Sistema Judicial. La desaparición de la estructura administrativa y legal del territorio, tiene como una de sus consecuencias que el sistema judicial no existe y por tanto un elemento fundamental que incide en el concepto global de "seguridad" no está presente. Esto provoca grandes dificultades en el desarrollo de los procesos legales al tener que ejercer esta función jueces internacionales, o en algunos casos personal del propio territorio de forma provisional, lo cual provoca fuertes distorsiones en la aplicación de la ley, con claras discriminaciones hacia los componentes de las minorías étnicas presentes en el territorio. Asimismo se presentan dificultades a la hora de definir la relación entre la Policía Internacional y los jueces locales.

4. Sistema Penitenciario. Parecida problemática se presenta en este punto, al no estar definido el sistema de control de los detenidos. Esto provoca, sobre todo en las fases iniciales de la operación, graves dificultades para disponer de una sistemática clara de los procedimientos a seguir con los detenidos, en cuanto a centros de detención, plazos y condiciones de la detención y su control.

5. Esquema operativo. La confluencia en el mismo territorio de contingentes de una gran variedad de países, hacen coincidir posteriormente en una misma Estación Policial miembros de diferentes países del mundo, encontrándonos con una amalgama con distinta idiosincrasia y cultura, con diferentes métodos de actuación, distinta formación y desigual preparación profesional. Estas circunstancias no configuran el mejor elemento operativo para desarrollar con eficacia la labor policial, sobre todo cuando se trata de realizar funciones con poder ejecutivo.

Este aspecto novedoso de la realización de operaciones de paz con componente policial que disponen de "poder ejecutivo" está suponiendo un gran reto, no exento de dificultades como las que se han apuntado anteriormente, y en el cual las Naciones Unidas están adquiriendo nuevas experiencias en las últimas misiones (Kosovo y Timor) que servirán para diseñar procedimientos operativos que sean utilizados para encauzar mejor futuras operaciones con estas connotaciones. Especial incidencia tendrá el conocimiento de las tradiciones y cultura existente en el territorio para respetar, en la medida de lo posible y dentro de la legalidad, la idiosincrasia de la población.

EL COMPONENTE POLICIAL EN EL FUTURO

Tradicionalmente y de una forma general el componente policial, desde su aparición, había actuado sin poder ejecutivo, ejerciendo funciones de control y asistencia a los Cuerpos de Policía Local, las características de esta actuación eran sobre todo:

- No disponer de poder ejecutivo para ejercer el cumplimiento del orden y la ley en el territorio donde se desarrollaba la operación.
- No portar armas.
- Los cuatro tipos de mandatos bajo los cuales puede operar el componente policial en un área de operaciones se pueden agrupar en:
 - Controlar, asesorar y tutelar la actuación de la Policía Local.
 - Entrenar a esta Policía Local.
 - Reformar y reestructurar un Cuerpo Policial ya existente.
 - Establecer un nuevo Cuerpo Policial.

Recientemente (a partir de Kosovo) se han presentado operaciones de paz en las que se

ha autorizado al componente policial a actuar con poder ejecutivo. Las circunstancias que pueden dar lugar a que Naciones Unidas autorice este tipo de operaciones pueden ser:

- Cuando las propias Naciones Unidas tienen que asumir la administración de forma interina, por no existir ninguna en el territorio.
- Cuando no exista sistema judicial o Cuerpos Policiales en el territorio.
- Cuando los existentes no son capaces de mantener un entorno de seguridad y orden y no pueden proteger los derechos humanos de la población local.

Las características de este tipo de operaciones son las siguientes:

- Al disponer de poder ejecutivo, los miembros del componente policial podrán llevar armas.
- Las funciones a desarrollar son todas las relacionadas con el cumplimiento de la legalidad vigente, desde la prevención del crimen, pasando por la investigación de los delitos hasta la detención de los delincuentes.
- Para el desarrollo de las funciones anteriores se necesitarán de los Países contribuyentes contingentes de policía que posteriormente actuarán en destinos a título individual, como también de unidades encuadradas y equipadas procedentes de un único País que tendrán que afrontar, entre otras funciones, la actuación ante desórdenes públicos y control de masas.

Por tanto se puede concluir que en un futuro cuando se active una operación de paz que incluya un componente policial será de gran importancia la consideración de si dispone o no de poder ejecutivo, ya que las connotaciones añadidas a este carácter hacen cambiar radicalmente la actuación del componente.