

EL PAPEL DEL OBSERVADOR POLICIAL EN LAS OPERACIONES DE PAZ

FRANCISCO DIAZ ALCANTUD

Comandante de la Guardia Civil

1. 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 período 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.

Desde entonces más de 750.000 personas, de las cuales la mayoría eran soldados, aunque también policías y diferentes personas pertenecientes a la sociedad civil, han prestado sus servicios en 49 operaciones de paz. Es de significar que durante este medio siglo de historia alrededor de 1.500 personas entre militares y civiles han muerto mientras desempeñaban sus servicios en operaciones bajo la bandera de las Naciones Unidas.

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 fuerzas 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".

2. EVOLUCION

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 ochenta, 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 desde el año 48, hasta el año 88 se habían desarrollado 13 y a partir de este año el resto, es decir, en los primeros 40 años 13 operaciones y en los últimos 10 un total de 36 (*el triple en una cuarta parte del tiempo*).

En el ámbito internacional el período 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, quizá, 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 irregulares 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 esté 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 prác-

tica 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; asimismo, 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.
- Las operaciones tienen un carácter multifuncional al conjugar personal militar, policial y civil.
- 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,...

3. 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 (*Peacebuilding*):** 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 parcial 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.

4. CARACTERISTICAS

Las operaciones de paz tienen un conjunto de principios característicos a los que deben

ajustarse para estar revestidas de garantías de éxito. Los principios expuestos a continuación son de aplicación al conjunto de las operaciones de paz con excepción de las operaciones de imposición de la paz ejercidas bajo el amparo del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, estas últimas por propia definición no se ajustarán a los principios de las de mantenimiento de la paz en cuanto a:

- Consentimiento de las partes: al tratarse de medidas coercitivas e impositivas se podrán ejecutar sin el asenso de los beligerantes.
- La neutralidad e imparcialidad: en algún caso las medidas coercitivas pueden ir dirigidas contra una de las partes en exclusividad.
- El mínimo uso de la fuerza: este principio pierde en estos casos su vigencia al tener que emplear la fuerza en contra de la voluntad de una de las partes para imponer una decisión.

Independientemente de las consideraciones anteriores para las operaciones coercitivas acometidas al amparo del Capítulo VII, el resto de operaciones y en concreto las de mantenimiento de la paz se caracterizan por los siguientes principios:

4.1. PRINCIPIOS UNIVERSALES

Una operación de paz obtiene su legitimidad del apoyo internacional, de la adecuación a las convenciones y leyes internacionales establecidas y de la credibilidad de la fuerza actuante. Es esencial que los participantes en estas misiones conozcan los principios universalmente reconocidos en cuanto al respeto de los derechos humanos y los lleven a efecto en sus actuaciones. Estos principios sirven tanto como una guía como un marco de referencia para todos los participantes en estas operaciones. Asimismo es necesario que estas misiones estén basadas en un mandato del Consejo de Seguridad claro y alcanzable.

4.2. FUNDAMENTOS DEL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

- **Consentimiento:** Deben ser establecidas con el consentimiento y la cooperación de las principales partes involucradas en el conflicto.
- **Imparcialidad:** Una fuerza de mantenimiento de la paz tiene que ser imparcial en sus actuaciones, no puede decantarse por uno de los contendientes ya que perdería la legitimidad de alcanzar su objetivo en cuanto al control y la resolución del conflicto.
- **Mínimo uso de la fuerza:** Como norma general el uso de la fuerza no debe ser utilizado para llevar a cabo las actuaciones en este tipo de operaciones, encontrándose limitado a la autodefensa del personal o propiedad de las Naciones Unidas. El uso de la fuerza tiene que estar claramente definido en las Reglas de Enfrentamiento (ROE).
- **Credibilidad:** Consiste en la capacidad para cumplir el mandato de una forma efectiva. Para llevar a cabo el mandato y ganar la confianza de las partes, una fuerza de mantenimiento de la paz tiene que estar compuesta por personal entrenado, que esté bien equipado y posea un alto nivel profesional.
- **Negociación y mediación:** Tienen una gran importancia en reducir la tensión en un conflicto, promover un entorno de seguridad y confianza mutua y desarrollar posteriores soluciones pacíficas al conflicto.

4.3. CONSIDERACIONES TACTICAS Y OPERACIONALES

Una operación de mantenimiento de la paz es fundamentalmente una operación de tipo político; la dirección de la misión es responsable de establecer la interoperabilidad de los diferentes componentes de la misión, considerando los objetivos políticos definidos en el mandato.

Estas operaciones tienen que afrontar, a veces, situaciones inesperadas o rápidamente cambiantes, para lo cual se necesita un marco de actuación que posibilite respuestas

inmediatas; las características que definen este marco de actuación son:

- **Transparencia:** Todas las partes implicadas deben tener un conocimiento lo más amplio posible de los motivos, objetivos e intenciones de la misión. Con este conocimiento se conseguirá una mayor seguridad en el desarrollo de las acciones de las diferentes partes que componen el operativo, al quedar perfectamente definido el alcance de las obligaciones y responsabilidades en cada área.
- **Coordinación:** Normalmente están implicadas un amplio espectro de organizaciones, tanto de tipo militar; como policial, de ayuda humanitaria e inclusive organizaciones no gubernamentales. El personal a todos los niveles debe ser consciente de la necesidad de fomentar la coordinación en el seno de la misión, con el cuartel general que las Naciones Unidas haya desplegado para la misión, así como en sus áreas operacionales e inclusive con las instituciones representativas de la población local.
- **Enlace:** Las comunicaciones deben ser establecidas a todos los niveles posibles siempre que sea factible. Este enlace facilitará el flujo de información entre las diferentes áreas y aumentará la necesaria coordinación.
- **Información:** Es esencial disponer de la información requerida para poder hacer valoraciones continuamente actualizadas de las actitudes y capacidades de las partes involucradas. Disponer de una actualizada información es requisito indispensable para desempeñar con garantías de éxito las misiones encomendadas.
- **Limitaciones y restricciones:** Es necesario conocer en detalle las limitaciones definidas en el marco de actuación a fin de evitar situaciones tensas y problemáticas con las partes en conflicto, para ello debe estar perfectamente claro para los participantes el área geográfica de actuación, las posibilidades de obtener información, las limitaciones en el uso de las armas y cualquier otro tipo de restricción.
- **Armamento:** Las fuerzas de mantenimiento de la paz serán desplegadas sólo con el armamento necesario para su autodefensa, que será consistente con el mandato recibido y con la situación en el área de las operaciones. Esto supondrá que, normalmente, dispondrán de armamento de tipo ligero.
- **Visibilidad:** La uniformidad normal de los participantes en estas operaciones debe ser completada con unos distintivos físicos inequívocos y que sean fácilmente identificables y reconocibles por todas las partes involucradas, de tal forma que no genere ningún tipo de dudas su condición de actuantes bajo la cobertura de las Naciones Unidas. Estos distintivos son normalmente boinas, cascos o gorras azules, brazaletes e insignias de la ONU; asimismo, los vehículos suelen estar pintados de blanco con las siglas de la ONU.
- **Movilidad:** Los participantes deben disponer de los medios móviles necesarios para tener capacidad de responder rápidamente a cualquier incidente, así como poder realizar las patrullas definidas para el cumplimiento de sus funciones.
- **Centralización:** La condición de misiones de tipo multifuncional con diferentes áreas implicadas, así como la naturaleza de las actividades a desarrollar que pueden tener ramificaciones de tipo político, hace necesario que el proceso de adopción de decisiones de importancia y de emisión de informes relevantes sea de carácter centralizado. Para conseguir una centralización eficaz es necesario un adecuado sistema de comunicaciones que facilite una rápida transmisión de información desde los niveles bajos hasta el cuartel general de la misión.
- **Autosuficiencia:** Las unidades participantes en estas operaciones deben llegar a la zona de operaciones tan pronto como sea posible, con suficientes apoyos para desarrollar sus actuaciones hasta que se pueda fundamentar el apoyo logístico a través de la infraestructura local.

De la complejidad y variedad de operaciones que se pueden acometer en el marco del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales bajo la cobertura de las Naciones

Unidas, se deduce la gran cantidad de parámetros diferentes que pueden confluír en una operación determinada que llevará consigo la presencia de factores específicos y diferenciadores de otra; se puede concluir que no existen dos operaciones iguales, incluso dentro del mismo epígrafe genérico. En suma, cada operación tendrá un conjunto de connotaciones que definirán su "status" y que la harán tener características propias, en cuanto al alcance del mandato, requisitos a cumplir, funciones y actividades a desarrollar, entorno y características de la zona de operaciones, restricciones y limitaciones a tener en cuenta o marco normativo a respetar.

5. MARCO DE ACTUACION

5.1. INICIO DE UNA OPERACION

En el ámbito de las Naciones Unidas y según su Carta es el Consejo de Seguridad el que tiene la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, haciendo uso de las prerrogativas previstas en los Capítulos VI, VII y VIII; por tanto, el proceso de decisión sobre la activación de una operación de paz recae sobre los 15 países miembros del Consejo de Seguridad. Para que la operación sea aprobada necesita al menos 9 votos a favor y que ninguno de los miembros permanentes ejerza su derecho de veto.

Una vez aprobada la operación y según la Carta, todos los miembros de las Naciones Unidas deben respaldarla y aceptar la ejecución de las decisiones del Consejo de Seguridad.

En la activación de una operación intervienen en diferentes momentos organismos, autoridades y países. En orden a clarificar el proceso, a continuación se exponen, resumidamente, los hitos más importantes:

- **EL CONSEJO DE SEGURIDAD:** Autoriza el despliegue y determina el mandato que recogerá el alcance de la operación, asimismo autoriza su finalización. Estas resoluciones son adoptadas normalmente sobre la base de los informes aportados por el Secretario General.

- **LA ASAMBLEA GENERAL** tiene una importante participación en la revisión y autorización de los gastos que conllevará una operación de paz, así como en el respaldo político a la operación.
- **EL SECRETARIO GENERAL:** Es el responsable ante el Consejo de Seguridad de la organización, conducción y dirección de las operaciones de las Naciones Unidas. Elige al jefe de la operación que, según sus características, puede ser un civil (Representante Especial) o un militar (Jefe de la Fuerza) en el que delega el mando operacional en la zona de operaciones. Asimismo sondea a los países miembros para que contribuyan con tropas, policía u otro personal necesario.
- **EL DEPARTAMENTO DE OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ (DPKO):** Es un organismo dentro de la estructura de la Secretaría General, constituyendo el instrumento operativo de su Secretario General para el planeamiento, preparación, conducción, dirección y seguimiento diario de todas las operaciones de paz.
- **RECURSOS HUMANOS:** Además de los miembros de las áreas militar, policial y civil proporcionados por los Estados miembros, el staff de la operación puede proceder de: la propia estructura de las Naciones Unidas (funcionarios), personal en préstamo de los países miembros o personal contratado internacional y localmente para desempeñar trabajos específicos.
- **RECURSOS MATERIALES:** El equipamiento, transporte y apoyo logístico normalmente es proporcionado por los países participantes en la operación y en algunos casos por empresas privadas contratadas.

5.2. PRINCIPIOS GENERALES

El marco normativo de tipo genérico que rigen las operaciones de paz lo encontramos fundamentalmente en la legislación internacional que afecta o incide sobre el Derecho Humanitario (Convenios de Ginebra, los Protocolos Adicionales o la Convención de La Haya sobre la protección de la propiedad cul-

tural en casos de conflictos armados) y en la Carta de las Naciones Unidas; dentro de la Carta merece especial mención:

- El objetivo principal de las Naciones Unidas expresado en su artículo primero: "*Mantener la paz y seguridad internacional y para este fin: adoptar medidas colectivas efectivas para la prevención y solución de amenazas de la paz, y la supresión de actos de agresión u otra forma de ruptura de la paz...*"
- El CAPITULO VI donde encontramos las directrices para el arreglo de conflictos por medios pacíficos.
- El CAPITULO VII proporciona el marco para la imposición de la paz por medios coercitivos, incluyendo el uso de la fuerza militar.
- El CAPITULO VIII fomenta la utilización de acuerdos de tipo regional para solucionar las disputas locales; asimismo el Consejo de Seguridad puede utilizar organizaciones regionales (OTAN, ECO-MOG, CIS, etc.) para la imposición de la paz bajo su autoridad.

5.3. MARCO NORMATIVO ESPECIFICO

Para cada operación de paz existen unas normas específicas que se van elaborando durante el proceso de activación de la operación, básicamente estas normas son:

- El MANDATO conferido por el Consejo de Seguridad, en el cual se aprueba la realización de la operación de paz y se marca su alcance. Suele contener consideraciones de tipo genérico, como la duración inicial de la operación.
- Los ACUERDOS DE CONTRIBUCION (*Contribution agreements*), los cuales son realizados entre las Naciones Unidas y los Estados que contribuirán con personal o equipo en la operación, en estos acuerdos se marcan cuestiones fundamentalmente de tipo administrativo y financiero. Cuando las Naciones Unidas utilizan a organizaciones de tipo regional, se produce un Acuerdo de Contribución entre ambos organismos en el cual se definen las misiones y responsabilidades de cada organismo.

- El ACUERDO SOBRE EL "STATUS" DE LA FUERZA (*SOFA: Status of Forces Agreement*) es alcanzado entre las Naciones Unidas y el país donde se va a desarrollar la operación, es un documento de gran importancia ya que especifica los privilegios e inmunidades del personal participante, la jurisdicción que debe resolver los litigios, la libertad de movimientos, la resolución de reclamaciones, en suma los derechos y responsabilidades de cada parte. Asimismo suele incluir desde 1992 la aplicabilidad de los principios del derecho internacional humanitario en la conducción de las operaciones. Es necesario puntualizar que este tipo de acuerdo no se produce en las operaciones de imposición de la paz del Capítulo VII, ya que por propia definición se realiza sin consentimiento de la parte implicada.
- Las REGLAS DE ENFRENTAMIENTO (*ROE: Rules of Engagement*) son normas para el uso de las armas, por tanto van dirigidas fundamentalmente a las unidades militares. Como regla general, la legislación internacional prohíbe el uso de la fuerza, sin embargo este principio tiene dos excepciones, una es el derecho individual y colectivo a la autodefensa (artículo 51 de la Carta) y la otra son las operaciones emprendidas bajo el Capítulo VII. Las ROE son directivas que definen cuándo y cómo puede ser usada la fuerza, proporcionando a los jefes militares en los diferentes niveles unas directrices de cuándo el uso de la fuerza esta permitido. Estas normas suelen ser preparadas por el Jefe de la Fuerza a desplegar, posteriormente son revisadas en la sede central de las Naciones Unidas (por la oficina del consejero militar y por la oficina de asuntos legales) y por último son aprobadas por el Secretario General de las Naciones Unidas a través del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO). Estas reglas respetan los principios legales de la autodefensa como son: la proporcionalidad en cuanto a que la fuerza debe estar limitada al grado y la duración necesaria para alcanzar el propósito perseguido, la no

- existencia de represalias y evitar en la medida de lo posible daños colaterales.
- **DIRECTRICES DE LA OPERACION** (*Guidelines*): Son elaboradas por el DPKO de acuerdo con los países que envían contingentes a la operación y contienen información de carácter operativo, administrativo y económico.
- **TERMINOS DE REFERENCIA** (*TOR: Terms of Reference*): En algunas operaciones se pueden presentar estas normas, elaboradas por el DPKO y en las cuales se definen los diferentes puestos de trabajo, en cuanto al perfil que deben reunir sus componentes, sus cometidos y la duración de su puesto de trabajo.
- **PROCEDIMIENTOS OPERATIVOS ESTANDAR** (*SOP: Standard Operation Procedures*): Se tratan de normas de tipo operativo que describen los procedimientos a llevar a cabo para el cumplimiento de las actividades a realizar en la operación.
- En algunas operaciones se pueden alcanzar acuerdos adicionales en el área de operaciones con las autoridades locales.

6. ESTRUCTURA DE UNA OPERACION DE PAZ

El amplio espectro de operaciones de paz que se pueden presentar hacen que su composición esté 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.

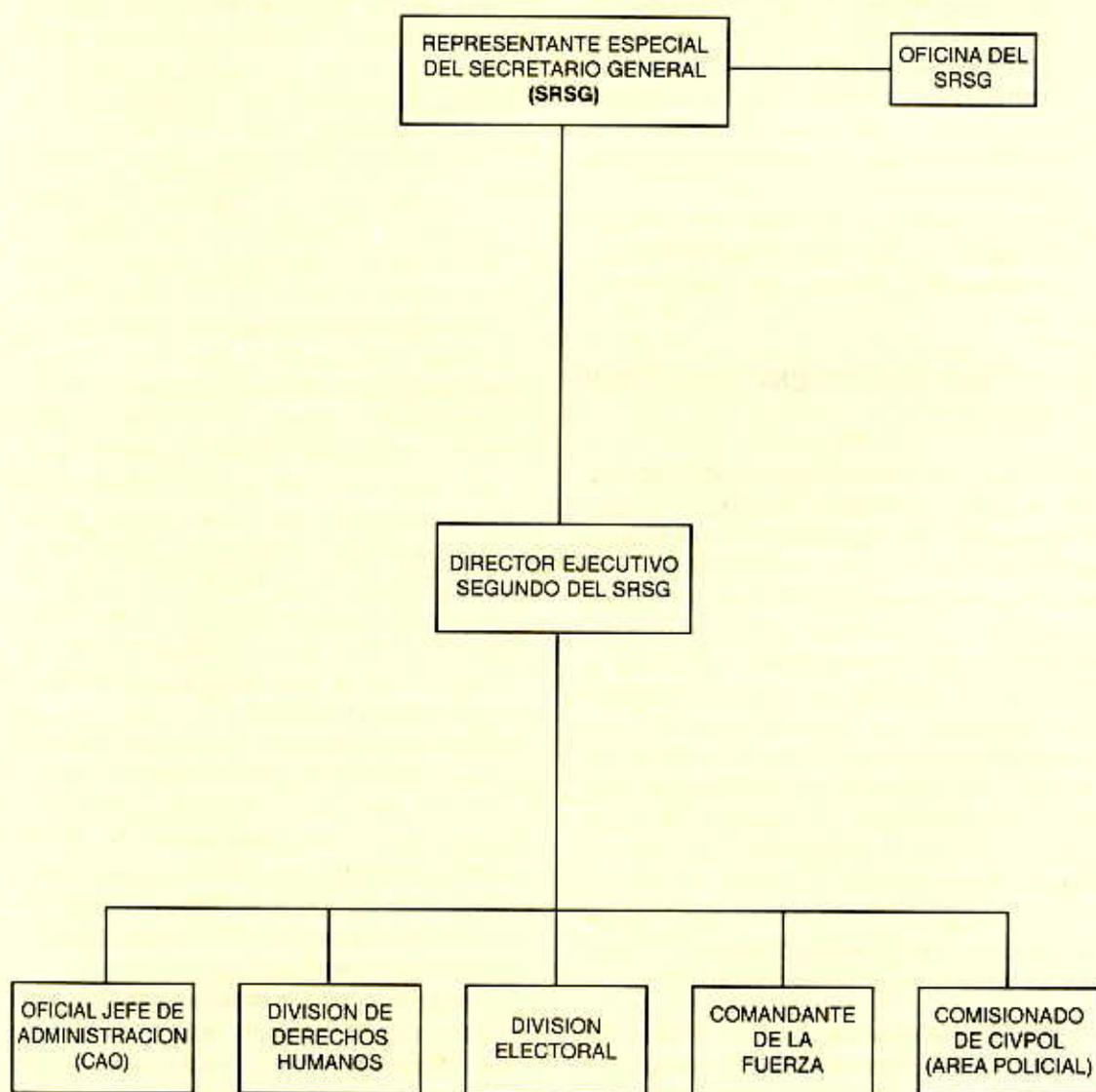
De forma general, y en el más amplio sentido, en una operación de paz pueden estar involucrados los siguientes componentes:

- *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 fundamentales, 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 referéndums 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, asimismo 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 está 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, intérpretes, 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.

A modo de ejemplo se puede señalar que una estructura tipo de una operación de paz compleja estaría formada por:



Dentro de esta estructura, y de una forma más específica, el área policial tendría los siguientes niveles:

1. CUARTEL GENERAL DEL AREA POLICIAL.
2. CUARTELES REGIONALES.
3. DISTRITOS POLICIALES.
4. DESTACAMENTOS POLICIALES.

7. FUNCIONES DEL AREA 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 estable 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.

En orden a ser más exhaustivos y dependiendo de lo recogido en el mandato que activa la operación, las tareas en que se pueden descomponer las funciones del área 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.

dad de los lugares destinados a las votaciones.

- Asistir en la reorganización y entrenamiento de la policía local.

Las principales características que reúne el área policial de una operación son:

- Está integrada por personal que desempeñan sus actividades sin armas.
- 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 en el área de operaciones, por tanto no pueden asumir las competencias de la policía local.
- 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).

8. CODIGO DE CONDUCTA DEL OBSERVADOR POLICIAL

En el entorno donde se desarrollan las operaciones de paz suelen confluir diferentes culturas, debido a los diversos países que aportan contingentes y sobre todo debido a la idiosincrasia y tradiciones religiosas y culturales del área donde tiene lugar la operación. Además debemos tener presente que el personal que interviene en una operación de paz está representando a su institución, a su país y también a las Naciones Unidas. En este escenario el código de conducta que debe poseer todo profesional de un Cuerpo Policial adquiere una especial relevancia debiendo procurar exhibir una conducta ejemplar e intachable ante las partes en conflicto que siempre estarán expectantes a la actuación de los representantes de las Naciones Unidas.

Ante este trascendental aspecto de la actuación de los participantes en una operación de paz bajo la bandera de la ONU, la propia Organización ha elaborado unas directrices extraídas de la experiencia acumulada

durante los 50 años de existencia de estas operaciones y que a continuación se exponen.

En primer lugar se trata de mentalizar a los participantes en la operación que son "mantenedores de la paz de las Naciones Unidas" y esto lleva consigo:

- La organización de las Naciones Unidas personifica la aspiración de todos los pueblos del mundo por la paz. En este contexto la Carta de las Naciones Unidas requiere que todo el personal mantenga los más altos niveles de integridad y conducta.
- La base fundamental de nuestras normas se extraerá de cumplir con las directrices que la Ley Humanitaria Internacional marca para las Fuerzas que intervienen en operaciones de paz y la parte aplicable de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Como "mantenedores de la paz" representamos a las Naciones Unidas y a nuestro propio país y estamos presentes en el área de operaciones para ayudar a la población a recuperarse del trauma del conflicto. De lo anterior se deriva que tenemos que estar conscientemente preparados para aceptar especiales restricciones en nuestro comportamiento público y privado para ser acordes a los ideales de la ONU.
- Estaremos revestidos de ciertos privilegios e inmunidades a través de acuerdos negociados entre las Naciones Unidas y el país donde tiene lugar el conflicto, pero sólo con el propósito de centrarnos en nuestra labor de mantenedores de la paz y no con el propósito de obtener beneficios personales. Las expectativas de la comunidad mundial y de la población local serán grandes y nuestro comportamiento y actuaciones estarán fuertemente controladas.

La ONU ha elaborado una serie de medidas a adoptar a modo de recordatorio para los participantes en estas operaciones, dividiéndolas en las que siempre habrá que tener presente para seguir y en aquellas que nunca se deben acometer:

SIEMPRE:

- Nos conduciremos en una forma profesional y disciplinada.
- Nos dedicaremos a alcanzar los objetivos de las Naciones Unidas.
- Conoceremos el mandato y la misión y cumpliremos con sus directrices.
- Respetaremos el entorno del país donde se desarrolla la operación.
- Respetaremos las prácticas y costumbres locales a través del conocimiento y respeto de los asuntos relacionados con la cultura, religión, tradiciones y el género.
- Trataremos a los habitantes del país anfitrión con respeto, cortesía y consideración.
- Actuaremos con imparcialidad, integridad y tacto.
- Apoyaremos y ayudaremos al débil y enfermo.
- Obedeceremos a los superiores de las Naciones Unidas y respetaremos la cadena de mando.
- Respetaremos a miembros de otros contingentes de la operación sin discriminaciones por su "status", rango, etnia, origen, raza, género o creencias religiosas.
- Apoyaremos e incentivaremos una conducta apropiada entre nuestros compañeros de misión.
- Mantendremos en todo momento un porte personal y vestimenta apropiadas.
- Responderemos adecuadamente del dinero y de la propiedad que se nos asigne como miembros de la misión.
- Cuidaremos de todo el equipo de Naciones Unidas puesto a nuestra disposición.

NUNCA:

- Llevaremos el descrédito sobre las Naciones Unidas o sobre nuestro país por conductas personales inapropiadas, fallos en el cumplimiento de nuestras obligaciones o abuso de nuestra posición como "mantenedores de la paz".
- Realizaremos una acción que pueda comprometer la misión.
- Haremos declaraciones no autorizadas a

agencias externas, incluidas las de prensa no autorizadas.

- Revelaremos datos inapropiadamente o usaremos la información obtenida a través de nuestra posición en la operación.
- Usaremos violencia innecesaria para amenazar a cualquiera que tengamos bajo nuestra custodia.
- Cometeremos actos que pudieran provocar daños o sufrimiento físico, sexual o psicológico a los miembros de la población local, especialmente a las mujeres y los niños.
- Estaremos implicados en relaciones sexuales que pudieran afectar nuestra imparcialidad o el buen concepto de otros.
- Seremos abusivos o descorteses con cualquier miembro de la población.
- Dañaremos conscientemente o haremos mal uso de la propiedad o equipo de las Naciones Unidas.
- Usaremos inapropiadamente un vehículo o lo haremos sin autorización.
- Recogeremos recuerdos no autorizados.
- Participaremos en actividades ilegales, corrupciones o prácticas inapropiadas.
- Intentaremos usar nuestra posición para obtener ventajas personales, hacer falsas reclamaciones o aceptar beneficios para los cuales no estamos autorizados.

Por otra parte hay que ser conscientes que no actuar dentro de los anteriores principios puede erosionar la confianza en las Naciones Unidas, comprometer la consecución de la misión o comprometer el "status" y el entorno de seguridad como "mantenedores de la paz".

Por último es necesario reseñar el decálogo que Naciones Unidas ha diseñado como Código de conducta personal para los cascos azules:

1. Vestir, pensar, hablar, actuar y comportarse en una manera acorde con la dignidad de un soldado disciplinado, cuidadoso, considerado, maduro, respetuoso y profesional; mostrando la mayor integridad e imparcialidad. Sentirse orgulloso de su posición como un "mantenedor de la paz" y no abusar o hacer mal uso de su autoridad.

2. Respetar las leyes del país anfitrión, su

cultura local, tradiciones, costumbres y prácticas.

3. Tratar a los habitantes del país anfitrión con respeto, cortesía y consideración. Los cascacos azules son invitados que vienen a ayudarles y por eso serán bienvenidos y admirados. No solicitar ni aceptar recompensas materiales, honores o regalos.

4. No consentir con la realización de actos inmorales de tipo sexual, físico o de explotación o abusos psicológicos de la población local o del staff de las Naciones Unidas, especialmente respecto de las mujeres o niños.

5. Respetar y observar los derechos humanos. Apoyar y ayudar a los enfermos y débiles. No actuar en revancha o con malicia, en particular cuando se trate con prisioneros, detenidos o personal bajo custodia,

6. Cuidar y responder adecuadamente de todo el dinero, vehículos, equipo y propiedades de las Naciones Unidas asignadas y no comerciar o traficar con ellas para buscar beneficios personales.

7. Mostrar cortesía militar y dispensar un trato adecuado a todos los miembros de la misión, incluyendo otros contingentes de las Naciones Unidas sin discriminación a sus creencias, sexo, rango u origen.

8. Mostrar respeto y promocionar el cuidado del entorno del país anfitrión, incluyendo la flora y la fauna.

9. No involucrarse en tráfico de drogas o excesivo consumo de alcohol.

10. Ejercer la mayor discreción en el manejo de información confidencial, así como asuntos de naturaleza oficial que puedan poner en peligro vidas humanas o perjudicar la imagen de las Naciones Unidas.

Todas estas normas y otras que se podrían recopilar en el mismo sentido vienen a configurar un Código de Conducta a tener presente por aquellos que vayan a participar en una operación de paz bajo la bandera de las Naciones Unidas o de cualquier otro organismo internacional.

BIBLIOGRAFIA

- *An Agenda for Peace*. Boutros Boutros-Ghali, United Nations, New York, 1992.
- *The Blue Helmets - A Review of the United Nations in Peace-Keeping*. United Nations Department of Public Information, New York, 1990.
- *UN Peacekeeping, 50 years (1948-1998)*, United Nations Department of Public Information, New York, 1998.
- *United Nations Civilian Police Handbook*, United Nations Department of Peace Keeping Operations, New York, 1995.
- *General Guidelines for Peace-Keeping Operations*. United Nations Department of Peace Keeping Operations, New York, 1995.
- *Police in the service of peace*. Ministry for Foreign Affairs of Sweden, Estocolmo, 1997.
- *La Carta de las Naciones Unidas*. United Nations Department of Public Information, New York.
- *Orientaciones de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OR7-001)*. Estado Mayor del Ejército, 1993.