

LA ACTUACIÓN POLICIAL EN UN CONTEXTO INTERNACIONAL: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA IPTF Y LA POLICÍA DE UNMIK

Ramón MARTÍNEZ GUILLEM

SUMARIO:

1. LAS OMP COMO OPERACIONES POLICIALES. 2. LA POLICÍA PARA EL DERECHO INTERNACIONAL: 2.1. *El concepto de policía*. 2.2. *Las funciones policiales*. 2.3. *Los estándares internacionales de la actuación policial*. 2.4. *Las diferentes culturas policiales*. 3. LAS FUERZAS POLICIALES EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ: 3.1 *Introducción*. 3.2 *Los casos de Bosnia, Kosovo y Timor*. 3.2.1. *Los Acuerdos de Dayton y la IPTF*. 3.2.2 *La UNMIK y sus fuerzas policiales*. 4. CONCLUSIONES. 5. BIBLIOGRAFÍA.

1. LAS OMP COMO OPERACIONES POLICIALES

Sin ser un fenómeno nuevo, la inclusión de contingentes policiales en las operaciones de mantenimiento de la paz ha experimentado un inusitado auge en los últimos años, acaso un tanto eclipsado por la espectacularidad de los hechos que motivan tal tipo de operaciones, o por la naturaleza discreta de los policías. Sin embargo, el despliegue en Kosovo y Timor de sendos contingentes policiales completamente operativos por parte de Naciones Unidas hace indispensable una serie de reflexiones sobre la actuación policial en un contexto internacional.

El trabajo policial, en su día a día, es uno de los pilares indispensables de cualquier sociedad. Sin embargo, no es menos cierto que tal trabajo está, o debe estar, condicionado por una serie de normas que lo limiten e impidan su hipertrofia o extralimitación. Esto es lo que distingue a los Estados de Derecho de las tiranías. Se trata de normas que establecen garantías para las personas frente a una actuación policial que pudiera tender a regirse solamente por el criterio de la obtención de resultados. La aparición de fenómenos como la creación y puesta en funcionamiento de la policía de UNMIK

o de UNTAET son en sí mismos tan espectaculares (si nos parásemos a considerarlos), que se corre el riesgo de olvidar pormenores tales como durante cuanto tiempo puede permanecer una persona detenida en Kosovo antes de ser puesta a disposición judicial. Este modesto estudio pretende hacer algunas de las reflexiones a las que antes se ha hecho referencia.

No es preciso emprender un detallado estudio de las operaciones de mantenimiento de la paz en su conjunto, ya que han sido en los últimos tiempos profundamente analizadas, y el móvil de este trabajo es otro. Sin embargo, si parece conveniente hacer una breve referencia a las mismas, siempre desde el punto de vista de su componente policial.

La expresión “operaciones para el mantenimiento de la paz” (en lo sucesivo OMP) parece haberse impuesto en el uso común del lenguaje del Derecho Internacional¹. No obstante, cabría usar otras expresiones para referirnos a lo mismo, como “misiones de paz”², aunque podemos entender que esta última haría referencia no solo a las OMP, sino a conceptos como la cooperación técnica al desarrollo, o a operaciones bajo el control de organizaciones internacionales distintas a la ONU³.

Como se ha repetido hasta la saciedad, las operaciones para el mantenimiento de la paz no están expresamente recogidas en la Carta de las Naciones Unidas. No se puede encontrar su base ni en el Capítulo VI ni en el VII, a pesar de lo cual se han convertido en una de las manifestaciones más aparatosas de la existencia de la ONU. Su fundamentación legal cabría encontrarla en la doctrina de los poderes implícitos⁴, y se podrían caracterizar como

1. Así, por ejemplo, DÍEZ DE VELASCO, Manuel: *Las organizaciones internacionales*, 11ª edición, 1999, pp. 250 y ss, y REMIRO BROTONS: *Derecho Internacional*, Madrid, 1997, pp. 955 y ss.

2. Por ejemplo, la Orden General de la Guardia Civil Nº 36, de 15 de septiembre de 1999 (B.O.C. nº 26 de 20 de septiembre), recoge la “Estructura y funciones del Gabinete del Director General” de dicho Cuerpo. En su artículo 4, relativo a la Secretaría de Cooperación Internacional se recoge la estructura de ésta última, que incluye un “Area de Misiones de Paz y asistencia Técnica”.

3. Como por ejemplo la OSCE. Es el caso de las misiones de monitores policiales en Croacia, a las que se hace referencia en otros puntos del presente trabajo. También está la agónica UEO, con el despliegue del Multinational Advisory Police Element (MAPE), establecido mediante protocolo entre el gobierno de Albania y el Consejo permanente de la Unión Europea Occidental, firmado el 5 de mayo de 1997.

4. Según la doctrina sentada por el Tribunal Internacional de Justicia en su dictamen consultivo de 1961 sobre “ciertos gastos de Naciones Unidas”. Es evidente que hay cierta confusión entre lo que implican los capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas, y la correspondiente distribución de competencias. Ha sido más bien la práctica, y no una previsión explícita de la Carta lo que ha determinado la actual distribución de competencias.

instrumentos *ad hoc*, o como organismos subsidiarios de la Organización o de alguno de sus órganos principales (Asamblea General o Consejo de Seguridad)⁵, cuya finalidad sería la consecución de los Propósitos y Principios de la Carta, y en particular el de mantener la paz y seguridad internacionales, como una de las “*medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz*” a las que se refiere el artículo 1.1 de la Carta de las Naciones Unidas. No obstante se puede aseverar que no existe, por las razones expuestas, un concepto o definición cerrado de tales operaciones, aunque poco a poco se han ido perfilando algunas características de los mismos como fruto de la experiencia acumulada⁶.

Parece claro a estas alturas que el órgano mas importante de Naciones Unidas es el Consejo de Seguridad. De hecho existe un consenso evidente, sobre todo en determinados ámbitos⁷, en que la competencia en materia de OMP corresponde al Consejo de Seguridad⁸. Sin embargo, la práctica ha impuesto que sea el Secretario General el órgano ejecutivo en este tipo de operaciones⁹. En 1992 se creó el DPKO (*Department of Peace Keeping Operations*), bajo dependencia del Secretario General, la cual reemplazó a la Oficina de Asuntos Políticos Especiales. Se estructura en una Oficina de Planeamiento y Control y una Oficina de Operaciones¹⁰. Dentro de la primera se encuentra la *Unidad de Policía Civil* o CIVPO¹¹.

5. Sobre este extremo, como sobre otros muchos de este tipo de operaciones existen ciertas discrepancias en la doctrina, en cuanto a por cuenta de quien o quien crea tales operaciones. Ciertamente las hay de muchos tipos y a lo largo de su historia han participado varios órganos de la Organización. No deja de ser curioso contrastar el consenso y la aceptación universal de estas actuaciones, (en el mundo occidental, claro está), por parte de las sociedades, la prensa, las ONG, y la extraña inconcreción legal de tales actuaciones, lo que evidentemente no implica su ilegalidad.

6. Cfr. RUIZ DE LOS PAÑOS BRUSI, Alberto: “La OTAN y la cooperación en el mantenimiento de la paz”, *Revista Española de Derecho Militar*, N° 71, pp. 181 y ss.

7. Sobre todo, y lo digo por experiencia personal, en los militares.

8. Sin embargo, en los primeros años de andadura de la Organización, esto no estaba claro, ni mucho menos. Un ejemplo notorio de ello es el de la Resolución 377 (V) de la Asamblea General, conocida como “Unión pro Paz”.

9. La razón es patente: El Consejo de Seguridad, como la Asamblea General, son órganos colegiados, deliberantes, capaces de tomar decisiones, pero no de llevarlas a la práctica.

10. Una interesante descripción de los aspectos operativos del funcionamiento del DPKO en BENÍTEZ ESPINOSA, Javier: “El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las NN.UU.”, *Revista Ejército* n° 65, pp. 23 y ss.

11. Esta denominación, derivada del acrónimo “civilian police”, ha sido en nuestro país, como no, motivo de polémica, al estimar algunos sectores de opinión que la Guardia Civil, por su naturaleza militar no podía participar en misiones de civpol.

Existe también un cierto consenso en la doctrina en cuanto a la clasificación de las OMP en dos tipos que se suceden en el tiempo, las de primera y las de segunda generación¹², aunque esta denominación no se emplee siempre:

1. Las OMP de primera generación son aquellas que tuvieron lugar entre el nacimiento de la ONU y el final de lo que convencionalmente se ha llamado “guerra fría”, en 1988-89 aproximadamente. Se trata de operaciones con un componente fundamentalmente militar que podía ser de dos tipos: los observadores militares —con funciones de vigilancia y cooperación— y los *cascos azules*, o contingentes completos bajo mando coordinado cuya misión fundamental era la congelación de los conflictos, actuando como fuerzas de interposición y policía¹³.

Hay que señalar que los conflictos a los que respondían estas operaciones de primera generación eran distintos de aquellos que se han producido a partir del final de la guerra fría, en el sentido de que eran menos complejos, con dos contendientes identificables, con líneas de frente y con motivaciones aparentemente más claras. En definitiva las operaciones de mantenimiento de la paz de este primer tipo cumplían misiones de índole *policial*, puesto que se trataba de vigilar, impedir, y en su caso denunciar los quebrantamientos de la paz o actos que pudieran afectar al sistema de seguridad colectiva¹⁴.

Evidentemente, el sentido que para los anglosajones tiene el concepto de policía difiere notablemente del nuestro, ya que un cuerpo policial de naturaleza militar les es completamente extraño. Pero aquí de lo que se trata es de la contraposición entre la “policía civil”, es decir, la que presta sus servicios a la sociedad en su conjunto, y la “policía militar”, que es un servicio o cuerpo de los ejércitos para fines operativos militares. En este sentido -y en mi opinión no existe otro- la guardia civil es un cuerpo policial “civil”, y puede perfectamente participar en tal tipo de misiones, como está demostrando en la práctica con una eficacia envidiable.

12. DÍEZ DE VELASCO: *Las organizaciones... op. cit.*, pp. 251 y ss., y REMIRO: *Derecho... op. cit.*, pp. 956 y ss.

13. JUSTE RUIZ, José: “Características de los conflictos susceptibles de ser resueltos mediante operaciones para el mantenimiento de la paz: De Corea a Yugoslavia”, Revista *Cuadernos de la Guardia Civil*, Nº 8, 1992, pp. 19 y ss. Destaco este último inciso ya que el carácter policial de las misiones de los cascos azules es reconocido, como de pasada, por gran cantidad de autores. Por ejemplo, REMIRO BROTONS, A.: *Derecho... op. cit.* p. 957, dice explícitamente “*las fuerzas de mantenimiento de la paz no son fuerzas de combate, sino de policía*”.

14. Las primeras misiones de observación, y de hecho las primeras de cualquier tipo fueron el UNTSO u Organismo de Naciones Unidas para la vigilancia de la tregua palestina y el UNMOGIP, o Grupo de observadores para la verificación del alto el fuego entre la India y Pakistán en Cachemira., en 1948 y 1949, respectivamente. Entre los contingentes armados destacan UNEF I, desplegada en el conflicto del Canal de Suez en 1956 y ONUC, en el Congo en 1960. La actuación en Corea fue más bien una actuación bélica por parte de los aliados de Estados Unidos bajo la bandera de las

2. Las OMP de Segunda Generación, por su parte, responden a un concepto distinto, a un mecanismo generalizado de pacificación, como reacción a la aparición de nuevos conflictos de naturaleza mucho más compleja, cuyo paradigma quizá este en el conflicto de la antigua Yugoslavia¹⁵. Por ello tales operaciones tienen un carácter multifuncional, abarcando misiones de índole no militar, tales como la asistencia humanitaria, la supervisión de procesos electorales y el control del orden público. Este carácter multifuncional ha determinado que, junto con el tradicional componente militar, exista en ellos un componente civil, dentro del cual se ha ido destacando hasta cobrar importancia fundamental un contingente policial¹⁶.

No es arriesgado afirmar que esta evolución en las OMP ha estado íntimamente unida al aumento de la importancia de los aspectos propiamente policiales de las operaciones, dato que, salvo en ámbitos y foros muy determinados pasa un tanto desapercibido¹⁷.

Sin embargo, antes de entrar en la práctica desarrollada en los últimos años, es indispensable hacer referencia a una serie de conceptos previos, y a algunos problemas que derivan de la actuación policial en un contexto internacional, como son el mismo concepto de policía, y los principios de actuación policial en tal contexto. Estas cuestiones tienen una incidencia palpable en las últimas OMP.

Naciones Unidas, por lo que no se puede considerar propiamente una operación para el mantenimiento de la paz.

15. Por ejemplo L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ (citado por REMIRO BROTONS: Derecho ... *op. cit.*, p. 962) recoge entre sus características las siguientes:

— *“Desplegarse en conflictos específicos, guerras de liberación nacional o guerras civiles. Son conflictos que ... se desarrollan dentro de los Estados y en cuya lucha participan no solo ejércitos regulares, sino también milicias y civiles con mal definidas jerarquías de mando; que se caracterizan por el desmoronamiento de las instituciones estatales y la interrupción del imperio de la ley... los acuerdos de alto el fuego son ... frágiles...”*

— *“Dar cumplimiento a mandatos complejos, que extienden sus funciones a tareas propias de la consolidación de la paz ...”*

— *“Requerir una estructura operacional compleja, dada la diversidad de componentes (civiles, policiales, junto a los militares)...”*

16. En Bosnia se han desplegado más de 2000 agentes policiales pertenecientes a diversos Estados, y en Kosovo está previsto que lleguen a 4000.

17. No así para el entonces Secretario General de la ONU Butros Ghali, que en su conocido “Programa de paz”, y en su punto 20 señalaba: *“Peace-keeping is the deployment of a United Nations military and/or police personnel and frequently sibilinas as well”*.

2. LA POLICÍA Y EL DERECHO INTERNACIONAL

2.1. *El concepto de policía*

Uno de los problemas a los que nos enfrentamos al hablar de “cuerpos policiales” desde una perspectiva de Derecho Internacional es el de la difícil delimitación de tal concepto, determinada por las profundas diferencias entre distintos modelos y culturas policiales. Es importante extenderse un poco en estas cuestiones, no por amor a las paradojas o como ejercicio de erudición, sino por que, como veremos, la inconcreción del concepto y la profunda diferencia entre modelos policiales, entre otras cuestiones, han determinado los mayores problemas a los que se enfrenta, por ejemplo, la policía de UNMIK.

La expresión “policía” ha sufrido una vulgarización. Dicho término proviene del latín *politia*, y esta a su vez del griego *politeia*, que hace referencia al buen orden que se observa en las ciudades y naciones, cuando se cumplen las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor gobierno¹⁸. La concreción del término policía, como nos dice Loubet del Bayle, desde una perspectiva sociopolítica, requiere una labor de precisión por el uso banal que se ha hecho del mismo¹⁹. La pregunta clave podría ser qué es y qué no es policía, y la respuesta es menos fácil de lo que parece a simple vista. Una perspectiva meramente legalista no es suficiente, como lo demuestra el caso español, donde existe el SVA, que no está recogido en la Ley Orgánica 2/86, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, como cuerpo de tal naturaleza, pero que actúa en muchos sentidos como un cuerpo policial²⁰.

Las acepciones de dicha expresión varían enormemente de un campo del Derecho a otro. En Derecho Administrativo español, la clásica distinción de Jordana de Pozas entre las actividades administrativas de policía —limitación— fomento —estímulo— y servicio público —prestación— caracterizaba la primera de las actividades como una forma de actividad

18. D.R.A.E.

19. LOUBET DEL BAYLE, J.L.: *La Police: Approche socio-politique*, 1ª de. Montchrestien, 1992. Uso la 1ª edición en español, *La policía*, Acento editorial, Madrid 1998. Este autor destaca la polisemia de la expresión, que en francés tiene mas de diez significados.

20. El Servicio de Vigilancia Aduanera depende del Ministerio de Hacienda, y en el ambito de sus competencias practica detenciones, emplea armas, etc. Incluso el vigente Reglamento de Armas equipara a sus miembros con los de las Fuerzas Armadas y los de los cuerpos de seguridad a la hora de la posesión de armamento. Pero legalmente no es un cuerpo policial.

administrativa dirigida al mantenimiento del orden público —entendido en sentido amplio— mediante la limitación de las actividades privadas. Garrido Falla la denominaba actividad de coacción, y desde una perspectiva mas amplia, para Ballbé era una intervención administrativa en la actividad privada. Pero la referencia al derecho administrativo no se agota ahí. Loubet destaca que en lengua francesa, hasta el siglo XVIII el término policía era utilizado para designar el conjunto de actividades administrativas relativas al gobierno de la sociedad. Así la administración, tal y como la entendemos hoy estaba expresada por el término policía²¹.

En los principales idiomas se ha adoptado una palabra con raíz greco-latina que identifica claramente a la policía de seguridad, que es la primera a la que acude la persona que tiene problemas (police, polizei, politie, polizia, polis, etc.). Incluso cuando la denominación de un cuerpo policial es tradicional (Guardia de Finanzas, Guardia Civil, Mossos d'Escuadra, *Rendőrszég*, etc.), se cuida en sus manifestaciones públicas de dejar clara su naturaleza policial²².

Sin embargo, las expresiones inglesas *law enforcement*, que es la que sirve de denominador común a lo que en el mundo continental europeo se conoce como policía, y *policing* —vigilancia— denotan una fundamental diferencia de concepto entre ambas culturas²³. Es significativo que, en la reunión creadora de Interpol en 1923, el gobierno norteamericano no pudiera enviar mas que al Fiscal General del Estado, por no existir una policía estatal, ni algo equiparable a un ministerio del interior o de gobernación²⁴.

Loubet propone que, en primer lugar, hay que concretar la noción de función policial, lo que no resulta sencillo por la mera comprobación empírica de la multiplicidad y diversidad de actividades policiales, así como la profusión de visiones mutiladas y etnocéntricas que tal sistema aporta²⁵. Lo cierto

21. LOUBET: *La policía, op. cit.* p. 14.

22. Por ejemplo, en los controles de carretera o en vías públicas, se suele poner en sitio visible una señal de tráfico en la que se destaca la palabra "policía" o equivalente. Pero no solo eso. Como veremos, no es infrecuente que se emplee a las fuerzas armadas en misiones policiales —es lo que está ocurriendo en las misiones de mantenimiento de la paz. En tales casos se cuida de dejar claro, en su caso, la naturaleza policial de una actuación.

23. GREGORY, F.: "Cooperación policial e integración en la Comunidad Europea: propuestas problemas y perspectivas". *Boletín de Documentación* del Ministerio del Interior, nº 128, abril-junio 1992, pp. 141 yss.

24. COLITRE, Charles E.: "Interpol: The International Criminal Police Organization". *FBI Law Enforcement Bulletin*, vol 53, nº10, oct. 84.

25. LOUBET: *La policía op. cit.*, p. 9.

es que no existe una perfecta equiparación de conceptos de unos Estados a otros. Debe hacerse notar que cualquier administración de carácter territorial, aún no perteneciente a un Estado, tiende, por necesidad, a dotarse de un cuerpo para los fines del mantenimiento del orden y la persecución del delito. Loubet del Bayle señala que, desde el punto de vista de la ciencia política, si bien la función policial puede existir sin una organización política de la sociedad, no parece que pueda existir una sociedad políticamente organizada sin el ejercicio de la función policial, es decir sin la posibilidad de hacer ejecutar, incluso por la fuerza, las decisiones del aparato ejecutivo colectivo que constituye un sistema político²⁶. Ello equivale a decir que puede existir una función policial antes incluso que una organización policial.

Existen ejemplos de cuerpos policiales dependientes de la autoridad existente en territorios sometidos a un estatuto internacional (Shanghai, Tánger²⁷, Policía de las Naciones Unidas), que no deben confundirse con contingentes policiales prestados por los Estados para una misión internacional concreta. Son quizá los únicos ejemplos de lo que se puede denominar “policías internacionales” en un sentido pleno: Estatutos, carrera administrativa, régimen disciplinario propio, etc.

La sociología anglosajona ha aportado un concepto esencial que es el de *control social*, entendiendo por tal el proceso destinado a asegurar la conformidad de las conductas a las normas establecidas para salvaguardar entre los miembros de una colectividad concreta el denominador común necesario para la cohesión y funcionamiento de la misma, y también el proceso destinado a desalentar todas las diferentes formas de disconformidad a las normas establecidas en una colectividad. Es evidente que si aceptamos tal definición, habremos de aceptar la policial como una de las formas del control social —aunque no todo control social sea de naturaleza policial— y en concreto una forma de control social externo, coactivo y de carácter público, por oposición a lo privado, o por expresarlo con términos jurídicos, una función pública²⁸.

Loubet sostiene que las relaciones entre policía y sistema político parten en su origen de una situación de confusión estructural, “*al ser las mismas*

26. LOUBET DEL BAYLE, J.L.: “Policía y Política. Elementos para un enfoque teórico”, Revista *Cuadernos de la Guardia Civil*, nº 16, 1996, p. 93 y ss.

27. GREGORY, F.E.C.: “Cooperación policial e integración en la comunidad europea: Propuestas, problemas y perspectivas”, *Boletín de documentación* del Ministerio del Interior, nº 128, Abril-Junio de 1992, pp. 141 y ss.

28. LOUBET: *La policía*, op. cit., p. 12

estructuras las que tienen de manera simultánea el poder de tomar decisiones colectivas y el de hacerlas aplicar". En definitiva, según este autor, el estudio del proceso en virtud del cual, desde la aparición de una organización social estable, pasando por lo que Max Weber llama la monopolización de la violencia, se llega a una diferenciación estructural por la que se produce una separación entre lo político y lo administrativo, arroja luz sobre el concepto que tratamos de aprehender. En un primer momento, todos los aparatos administrativos aparecen muy poco diferenciados —caso del antiguo régimen— y los mismos órganos ejercen simultáneamente la función policial, la judicial y la militar, pasando, en un segundo estadio a una diferenciación de funciones que al fin desemboca en una institución específica para el cumplimiento de esa función policial²⁹. Si aceptamos este planteamiento, y en mi opinión la mera observación de la realidad actual no nos deja otra alternativa, se pone en evidencia que la única vía para el estudio de la policía como *institución* parte de un previo estudio de la policía como *función*.

En resumen, con cuanto antecede se evidencia que podemos aproximarnos al concepto de policía desde una perspectiva institucional, lo que plantea ciertas dificultades que se nos pondrán de manifiesto en el momento en el que estudiemos diversos modelos policiales comparados, ya que no existe una perfecta correspondencia entre diferentes Estados, o desde una perspectiva funcional, en la que avanzaremos sobre cimientos más sólidos, siempre y cuando limitemos el ámbito al que nos estamos refiriendo cuando hablemos de función policial en un contexto de Derecho Internacional:

A) Desde una perspectiva de ciencia política, Loubet del Bayle³⁰ considera que la función policial es la función social con la que son investidos determinados miembros de un grupo para, en nombre de la colectividad, prevenir o reprimir la violación de ciertas reglas por las que se rige dicho grupo, o en caso de necesidad, y como último recurso, realizar intervenciones coercitivas que requieren el uso de la fuerza física.

Para Bobbio³¹, sería aquella función del Estado que se concreta en un instituto de la Administración Pública orientado a realizar las limitaciones que la ley impone a las libertades de los individuos y de los grupos, para la salvaguardia y conservación del orden público en sus variadas manifestaciones, de

29. LOUBET: *La policía*, op. cit., pp. 17-19.

30. LOUBET DEL BAYLE, J.L.: "Policía y política: Elementos para un enfoque teórico", *Revista Cuadernos de la Guardia Civil*, N° 16, 1996.

31. Citado por Ángel GARCÍA FRAILE GASCÓN en "Apuntes sobre política contra la criminalidad", *Cuadernos de la Guardia Civil*, n° 7, 1992, pp. 129 y ss.

la seguridad de las personas a la propiedad, de la tranquilidad de los conglomerados urbanos a la protección de cualquier otro bien tutelado por disposiciones penales.

B) Desde un punto de vista jurídico, para Joan Josep Queralt³² se considera función de la policía la prestación de un servicio público llevado a cabo por unos organismos que, profesionalmente y de modo exclusivo, se dedican al mantenimiento del orden y a la protección de la seguridad, a garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades, a asegurar el normal funcionamiento de las instituciones, a prevenir e impedir la comisión de delitos o, si estos han sido ya cometidos, a efectuar las investigaciones necesarias para descubrir a los culpables y ponerlos a disposición de la autoridad judicial junto con los efectos, instrumentos o útiles que hayan tenido relación con dicho delito.

2.2. *Las funciones policiales*

Sin salir de esta perspectiva jurídica, podemos aseverar que las funciones policiales son básicamente dos, si bien la lista se puede complicar *ad nauseam*³³:

1. *La policía de seguridad*³⁴. Su finalidad es preventiva, y normalmente se lleva a cabo por personal uniformado, sin perjuicio de implicar a personal de paisano en funciones de información, por ejemplo. La presencia de un agente de la autoridad uniformado y, eventualmente, armado debe generar

32. QUERALT, Joan Josep: *El policía y la Ley*, 1ª ed. Barcelona, 1986, p. 35.

33. Relacionada con ambas funciones y con un carácter mixto preventivo/represivo esta la función de *policía administrativa*: normalmente dirigida a impedir y reprimir la transgresión de normas de bajo rango, tales como infracciones de tráfico, de leyes de caza, control de horarios de comercios, etc. Tiene también un carácter administrativo, pero no hay que olvidar que unos hechos esencialmente iguales pueden, según las circunstancias ser infracción administrativa o penal. También tiene la finalidad de ejecutar, si es preciso con el empleo de la fuerza física, las decisiones administrativas. No obstante, como señala Queralt no es preciso que esté desempeñada por cuerpos policiales.

Aparte de las mencionadas, hay otras funciones tales como protección de autoridades, de representaciones diplomáticas, etc. no siempre llevadas a cabo por cuerpos policiales, aunque sí principalmente, que por su aparatosidad parecen requerir una consideración separada. No obstante, se pueden incluir sin gran esfuerzo en la primera de las funciones esenciales.

34. VILLAGÓMEZ CEBRIÁN, Alfonso: "La policía de seguridad, un estudio de Derecho público comparado". *Cuadernos de la Guardia Civil*, nº 14, 1995, pp. 11 y ss.

sensación de seguridad y evitar, al menos en su presencia, la comisión de infracciones, o por decir mejor, la comisión de actos punibles. Esto es un fin en si mismo, si bien existen múltiples matizaciones, sobre todo en lo relativo a la diferencia entre seguridad y orden público³⁵.

En el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, sobre todo en Italia y Alemania, se produjo un alejamiento del esquema represivo que representaba la idea de orden público, que según Villagómez sería una noción metajurídica, “de naturaleza profundamente estimativa y localista”, que acababa coincidiendo con el juicio de la autoridad policial. La seguridad, sin embargo, tendría mas bien un carácter de servicio público tendente a permitir el libre ejercicio de los derechos y libertades³⁶. Me parece importante destacar esto último por cuanto, el aspecto policial de las OMP parece dar mas importancia al orden público que a la seguridad según hemos caracterizado ambos conceptos³⁷.

Loubet señala por su parte que existen dos tradiciones, la continental y la anglosajona que pretenden estar en los dos extremos del concepto de policía, una como defensora del orden —del orden político— la “policía del príncipe”, y otra la policía de la comunidad, que pone el acento en la protección de la seguridad pública. Sin embargo el propio autor se encarga de destacar la profunda simplificación que esto entraña, con el riesgo de falsificar la solución de un problema muy complejo³⁸.

2. *La policía judicial o policía criminal*. En este caso tiene un fin represivo: la averiguación del delito —ya cometido o en curso— y aprehensión del delincuente. Una definición mas completa incluiría la practica de propia iniciativa de aquellas actuaciones que por su urgencia no admitan dilación en base a la posible destrucción u ocultamiento de las pruebas, o realizar

35. Se trata de dos conceptos diferenciables, como señala M^a Victoria San José, ex Directora del Gabinete Técnico de la Subsecretaría del Ministerio del Interior, en su ponencia “Instrumentos para la seguridad”, presentada en el III Seminario Duque de Ahumada, organizado por la Dirección General de la Guardia Civil y la UNED. La seguridad puede ser entendida como una situación de paz social necesaria para que puedan ser efectivos una serie de derechos como la libertad y la justicia, y no tiene las connotaciones coactivas del concepto de “orden”.

36. VILLAGÓMEZ CEBRIÁN: *op. cit.*

37. La Resolución 1244 del Consejo de Seguridad, que autoriza el despliegue de KFOR y de UNMIK, atribuye a la primera “*Ensuring public safety and order until the international civil presence can take responsibility for this task*”, y a la segunda “*Maintaining civil law and order, including establishing local police forces and meanwhile through the deployment of international police personnel to serve in Kosovo*”.

38. LOUBET: *La policía, op. cit.*, p. 15.

aquellas investigaciones que ordene el juez o el fiscal en función de la dependencia³⁹. Normalmente se realiza bajo la dirección de autoridades judiciales —caso de España, Portugal, Italia o Francia— o del Ministerio Fiscal —caso de Alemania y Bélgica—. A diferencia de la anterior función examinada, en la que cabe confundir los conceptos de cuerpo de policía y función de policía de seguridad, en el caso de la policía judicial parece claro que nos encontramos con una función, por mas que generalmente desempeñada por cuerpos policiales⁴⁰. La dependencia de los miembros de cuerpos policiales puede ser funcional con relación a jueces y fiscales, y orgánica respecto de la autoridad administrativa, sea el Estado u otra.

Hay que realizar otra precisión, ya que como destaca acertadamente Queralt⁴¹, las funciones de policía judicial tienen dos fases: las que se realizan de oficio o a instancia de parte antes de que el juez o fiscal tengan conocimiento del presunto hecho punible, y las que se realizan con posterioridad a la asunción por parte del juez o del fiscal de la investigación correspondiente. En este segundo momento, la policía judicial se limita a la ejecución de las diligencias que las autoridades judiciales les ordenen, con lo que tal actuación no es en puridad policial.

La incidencia de esto último en las OMP con despliegue de contingentes policiales ejecutivos es muy importante, como veremos al analizar los casos de Kosovo y Timor.

2.3. *Los estándares internacionales de actuación policial*

Podemos partir de la siguiente aseveración: no existe un concepto formulado de policía en Derecho Internacional, pero —acaso— si una caracterización de la misma. Tampoco existe un código penal o una ley de enjuiciamiento criminal comunes aplicables a todos los estados. Por su propia naturaleza, la actuación de los ejércitos en una OMP no sirve como modelo de actuación para una policía internacional. Sin perjuicio de lo anterior, también es cierto que existen una serie de instrumentos que forman parte del Derecho Internacional y que condicionan o deberían condicionar la actuación

39. BAZA LUQUE, Marciano y MORALES MORALES, Rafael: "La Policía Judicial en la UE", Revista *Cuadernos de la Guardia Civil*, n° 14, 1995, pp. 105 y ss.

40. Así, en España, la obsoleta enumeración de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en su art. 283, incluye entre los que constituyen policía Judicial, a los serenos, guardias de montes y Alcaldes.

41. QUERALT, J.J.: *op. cit.*, pp. 74-75.

policial en cualquier parte. Unos son de carácter normativo y otros declarativos, pero fijan una serie de *estandares* de la actuación policial que, como veremos, van a ser invocados en algunas actuaciones concretas de los componentes policiales de las OMP.

Sin ánimo de ser exhaustivo, podemos citar varios de los mencionados textos, según una clasificación que incluiría a los específicamente destinados a los cuerpos policiales, los genéricos o universales y los relativos a cierto tipo de prácticas.

Entre los primeros hay que citar la Resolución 169/XXXIV de la Asamblea General de la Naciones Unidas de 17 de Diciembre de 1979, sobre el Código de conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, establece un *minimum* deontológico de las fuerzas o personas que ejercen funciones policiales. El texto utiliza una serie de perfrasis en un afán evidente de no limitar su aplicación a un determinado grupo de funcionarios, es decir, a los miembros de cuerpos policiales. Pero también es evidente que de esta manera se hurta un concepto clave para el objeto de estudio del presente trabajo. Aún con esto, el encabezamiento de la Resolución deja claros algunos aspectos⁴²:

a) que todo órgano de aplicación de la ley forma parte del sistema penal⁴³;

b) que la exigencia de un código ético a tal tipo de funcionarios, exige la existencia de un sistema de leyes suficientemente conocidas, aceptadas y sujetas a un mínimo humanitario⁴⁴;

c) que el objetivo de tal clase de funcionarios consiste en prevenir el delito y luchar contra la delincuencia⁴⁵;

42. El texto que nos interesa establece: "Reconociendo que el establecimiento de un código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, es solamente una de varias medidas importantes para garantizar la protección de todos los derechos e intereses de los ciudadanos a quienes dichos funcionarios sirven y conscientes de que existen otros importantes principios y requisitos previos para el desempeño humanitario de las funciones de aplicación de la Ley, a saber", estableciendo a continuación tales principios y requisitos, que examinamos a continuación.

43. Punto a/ "Que, al igual que todos los organismos del sistema penal, todo órgano de aplicación de la Ley, debe ser representativo de la comunidad en su conjunto, obedecerla y responder ante ella". También el punto c/ establece "que todo funcionario encargado de hacer cumplir la Ley, forma parte del sistema de Justicia penal...". Hemos de entender que se refiere al sistema penal en un sentido muy amplio, y no exclusivamente a la organización jurisdiccional penal.

44. Punto b/ "Que el mantenimiento efectivo de normas éticas por los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley depende de la existencia de un sistema de leyes bien conocido, aceptado popularmente y humanitario"

d) que los tan mencionados funcionarios están sometidos a la ley, y pueden ser revisados en su actuación por tribunales u otros órganos independientes⁴⁶.

De lo expuesto se deduce que en el Derecho Internacional Universal, lo policial no es un instituto, sino una función. Surge así una zona de contacto entre las actividades sobre el terreno de la policía regular —institución— y el campo de actuación de otras instancias no policiales, pero con cometidos parejos —función—⁴⁷. Esta dificultad inicial se podría resolver de dos formas: estableciendo un concepto jurídico universal de policía, lo que entraña no pocas dificultades, como veremos, o estableciendo enumeraciones de cuerpos policiales o parapoliciales para objetivos concretos⁴⁸. No obstante, nos parece importante señalar que la situación vigente en el ámbito universal -no así en el europeo- no es ni una ni otra, sino la indefinición⁴⁹.

Rodríguez-Villasante⁵⁰ señala acertadamente que las funciones policiales pueden ser desempeñadas, en determinados momentos, casi por cual-

45. El punto c/ establece que el objetivo del sistema penal, del que forman parte tal tipo de funcionarios consiste en "...prevenir el delito y luchar contra la delincuencia..."

46. Así se deduce de lo establecido en los puntos a/ "...debe ser representativo de la comunidad en su conjunto, obedecerla y responder ante ella.", y también en el punto d/ "Que todo organismo de ejecución de la Ley, en cumplimiento de la primera norma de toda profesión, tiene el deber de la autodisciplina en perfecta conformidad con los principios y normas aquí previstos, y que todos los actos de los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley deben estar sujetos al escrutinio público, ya sea ejercido por una junta examinadora, un ministerio, una fiscalía, el poder judicial, un "ombudsman", un comité de ciudadanos o cualquier combinación de éstos, o por cualquier otro órgano examinador."

47. VAN OUIRIVE, L.: "Schengen. Europol y la colaboración policial internacional: Un desafío para la democracia", Revista *Cuadernos de la Guardia Civil*, nº 14, 1995, p. 179 y ss..

48. Esto es lo que hace el artículo 40, párrafo 4, o 41, párrafo 7, del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, y se especifica en los acuerdos de adhesión. En el caso de España se establece, por ejemplo, que "los agentes a los que se refiere el artículo 40, párrafo 4, del Convenio de 1990 son, por lo que al Reino de España respecta: Los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía y del Cuerpo de la Guardia Civil en el ejercicio de sus funciones de policía judicial, así como los funcionarios dependientes de la administración de aduanas en las condiciones determinadas por acuerdos bilaterales...". Como vemos, ni siquiera en este caso el concepto de policía queda claro, ya que los funcionarios de Aduanas no son, en España, propiamente un cuerpo policial.

49. Incluso en el ámbito europeo, y por ejemplo el artículo 30 del Tratado de la Unión Europea (texto consolidado), habla de "servicios de policía" y "otros servicios especializados de los Estados miembros con funciones coercitivas". Como vemos, una vez fuera de Schengen, volvemos a la inconcreción.

50. RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO: "Derechos Humanos y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad", Revista *Cuadernos de la Guardia Civil*, Nº 5, 1991.

quiera. Para este autor el concepto de *funcionario de policía* empleado por la Declaración de Naciones Unidas es muy amplio y comprende a todas las personas u organizaciones, incluyendo los servicios secretos, la Policía Militar, las fuerzas armadas o milicias que asuman *funciones de policía*, sea en períodos de normalidad institucional o en períodos de excepción. Sin embargo, interesan menos las situaciones excepcionales que las de normalidad, en las que, con carácter general, podemos aseverar que las funciones policiales están atribuidas a cuerpos concretos con esa específica finalidad (institución).

Podemos encontrar alguna otra caracterización de los cuerpos policiales en un texto internacional de alcance general. La Resolución 690 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de 8 de mayo de 1979 o “Declaración sobre la Policía”, dentro de la parte destinada al estatuto de tales fuerzas recoge un ensayo de definición: “*Las fuerzas de policía constituyen un servicio público establecido por la Ley y encargado del mantenimiento del orden y la aplicación de la Ley*”. De este punto 1 de la declaración relativa al estatuto podemos extraer una serie de caracteres:

a) se trata de un servicio público, es decir, responsabilidad de los poderes públicos, administración pública, o en terminología clásica de la *res pública*;

b) creado por la Ley. Ello parece implicar que un cuerpo policial debe ser creado merced a un instrumento legislativo del rango adecuado, según la legislación interna de cada Estado;

c) su finalidad es el mantenimiento del orden y la aplicación de la Ley. Esta última expresión es mas ambigua que la de la Declaración de las Naciones Unidas, que habla de prevenir el delito y luchar contra la delincuencia.

Entre la normativa que se puede denominar genérica, habría que incluir la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y en otros ámbitos regionales el Pacto de San José de Costa Rica o la Carta de Nairobi.

Por último, hay que destacar toda una serie de textos relativos a ciertas prácticas, tales como, entre otros, la Convención contra la Tortura de 1984, la Resolución 43/173, de 1988, que recoge el “*Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*”, la Resolución 45/111 de 1990, que recoge los “*Principios básicos para el tratamiento de los reclusos*”, la Resolución 45/110, sobre las “*Reglas mínimas sobre las medidas no privativas de libertad*”, la Resolución 45/113,

relativa a las “*Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad*”, todas ellas de la Asamblea General de Naciones Unidas, etc. También se pueden citar las Recomendaciones del Consejo Económico y Social, recogidas en su Resolución 1989/65 sobre la eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, o en general todas las normas de Derecho Internacional Humanitario (Convenios de Ginebra y sus Protocolos, Convención contra el Genocidio, etc.)⁵¹.

Sin perjuicio de aceptar la existencia de los mencionados estándares y de apreciar su importancia, no deja de ser cierto que, desde un punto de vista práctico, la cuestión no es tan sencilla como hacer referencia a una serie de textos muchos de los cuales no pasan de ser meramente declarativos o simples recomendaciones. La cuestión debe ser planteada desde la perspectiva de los problemas prácticos de la acción policial: obtención de pruebas, detenciones, instrucción de diligencias policiales, etc. En el ámbito del Derecho Español, por ejemplo, la cuestión está muy clara: hay una Constitución, un Código Penal y una Ley de Enjuiciamiento Criminal que determinan el marco legal en el que se desenvuelve la actuación de la policía y los derechos de los ciudadanos frente a tal actuación. Sin embargo, los textos internacionales que hemos mencionado no recogen mas que declaraciones genéricas respecto a estas cuestiones, dejando un margen a las legislaciones internas⁵². Lo que está claro es que una actuación policial —aunque sea en un contexto internacional— no puede, o no debería, basarse o regirse solamente por tales estándares. Sin embargo, esto último es lo que está ocurriendo⁵³.

51. Todos estos textos, y otros, aparecen recogidos en el folleto *International Human Rights Standards for Law Enforcement*, (Nueva York y Ginebra 1996).

52. Por ejemplo el artículo 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece “*Toda persona detenida ... será llevada sin demora ante un juez ... y tendrá derecho a ser juzgada en un plazo razonable...*”. El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos en su artículo 5.3 hace una formulación muy similar. La diferencia estriba, tal vez en que la jurisprudencia del TEDH ha ido generando una serie de principios de la actuación policial y judicial que sí son obligatorios para los Estados partes, pero estamos hablando de un ámbito reducido.

53. El bagaje con el que cuenta la policía de UNMIK está constituido por publicaciones tales como el *United Nations Civilian Police Handbook*, publicado por el DPKO (uso la edición de 1995, Nueva York), y un opúsculo bajo el título *International Human Rights Standards for Law Enforcement*. (Nueva York y Ginebra 1996), publicado por Naciones Unidas. En estos textos se recogen una serie de normas muy genéricas, y en el caso del primero, básicamente operativas (comunicaciones, primeros auxilios, comportamiento en general).

2.4. *Las diferentes culturas policiales*

Otro de los problemas a los que se va a enfrentar una actuación policial directa de Naciones Unidas es la gran variedad de modelos y organizaciones policiales y las dificultades de coordinación entre cuerpos. Ya hemos apuntado la esencial diferencia entre el concepto anglosajón, o más exactamente norteamericano, de *law enforcement agencies*, muy difuso, y el europeo continental de “cuerpos policiales”. Podemos encontrar evidencias en los escasos textos de derecho Internacional específicamente destinados a las funciones policiales. Así, llama la atención la denominación de la “Declaración sobre la *Policia*”, del Consejo de Europa, frente a “Código de conducta de los *funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley*” de las Naciones Unidas⁵⁴.

En el ámbito europeo continental, el proceso de formación de los poderes públicos actuantes es en buena medida heredero de la centralización napoleónica, a su vez heredera de la monarquía absoluta, y ésta a su vez heredera del sistema romano⁵⁵. No obstante se puede detectar en los últimos tiempos una reversión del proceso en una tendencia a la descentralización del poder. Mientras, el Reino Unido y los Estados Unidos se crearon de abajo hacia arriba, sin una cesión significativa de poder por parte de los estamentos y los poderes territoriales. No es extraño, pues, que el poder municipal sea tan fuerte en Estados Unidos, frente a un Gobierno Federal débil hasta fechas recientes⁵⁶. Como consecuencia, la cultura policial norteamericana —y la británica— es desde su inicio diferente de la Europea, resultándole extraña toda idea de cuerpo policial de naturaleza militar⁵⁷.

Frente a éste se encuentra el modelo francés o centralizado, en el que, en principio, los cuerpos policiales principales dependen en exclusiva del Gobierno⁵⁸. En todo caso se puede afirmar que los modelos policiales son

54. Por otro lado, no se trata solo de una cuestión de léxico, ya que la declaración europea, anterior en su concepción y plasmación a la de las Naciones Unidas tiene un mayor alcance. No se limita tan solo a ser un código deontológico, sino que establece un mínimo de derechos estatutarios y de obligaciones profesionales de los que carece el “Código de conducta”.

55. El caso de España es paradigmático a estos efectos.

56. LOUBET: *La policía...*, *op. cit.*, pp. 14 y 15.

57. Existen en Estados Unidos unos 17.000 cuerpos con funciones policiales, la mayoría de ámbito municipal, y unas cuantas agencias, ninguna de las cuales lleva la palabra “*police*” en su denominación, que reúnen características policiales. Es un sistema absolutamente descentralizado.

58. De lo que hasta ahora se ha expuesto podría sacarse la impresión de que en un trabajo de Derecho Internacional estamos reduciendo el mundo a Europa occidental y

dinámicos, y están en constante mutación, en un doble proceso de descentralización de los modelos centralizados y centralización de los descentralizados⁵⁹. Sin perjuicio de todo lo anterior hay que destacar que los modelos policiales son casi tan numerosos como los Estados, y que entre ellos existen, a veces, profundísimas diferencias. Esto va a determinar una enorme dificultad de coordinación y de trabajo en común⁶⁰.

En relación con el objeto de estudio en el presente trabajo, cabe preguntarse hasta qué punto un modelo policial puede ser elegido libremente, o por decirlo de otra manera, si no son las peculiaridades de un Estado la que lo determinan. Lo cierto es que los diferentes modelos, independientemente de su plasmación en leyes y reglamentos necesariamente variables, son fruto de una lenta evolución y arrastran una tradición mas que centenaria, habiendo resistido durísimas pruebas. Ahora bien, sin perjuicio de estas reflexión, hay ciertos presupuestos de base que pueden determinar un modelo concreto⁶¹, tales como el tamaño del territorio y sus características físicas, la organi-

América del Norte. No es así pero si que se puede afirmar que los modelos universales fundamentales son los expresados:

— El modelo centralizado o francés de policía, basado en la existencia de cuerpos policiales con competencia en todo el territorio nacional, al menos uno de los cuales es de naturaleza militar.

— El modelo descentralizado o anglosajón de policía, con una multiplicidad de cuerpos policiales, fundamentalmente de naturaleza civil, que desarrollan su actividad en entidades territoriales menores, y sistemas de coordinación entre ellos mas o menos desarrollados.

No obstante lo expuesto, hay que consignar que las unidades de policía de la ONU son mucho mas complejas puesto que incluyen unidades policiales con tradiciones nada democráticas, y que escapan a cualquier clasificación.

59. BLÁZQUEZ GONZÁLEZ, F.: *La policía judicial*, *op. cit.*, p 194.

60. Parece claro que, de cara al tema estudiado, es pertinente cierta reflexión sobre parecidos y diferencias entre ejércitos y policías. La idea clave en materia de cooperación internacional es la de coordinación, la cual resulta sumamente sencilla en el caso de los ejércitos. En primer lugar un ejército es, o aspira a ser, la representación armada de la voluntad política general de los pueblos, e independientemente de la organización política de éstos, es único y se organiza de forma similar en todos los Estados, conforme a una doctrina, de forma que sus funciones, despliegues y medios quedan muy racionalizados. Además, por su propia estructura rígidamente jerarquizada, resulta muy sencillo el coordinar ejércitos de diferentes Estados, sobre todo si comparten una doctrina única, como es el caso de los ejércitos de Estados miembros de la OTAN. La doctrina de los cuerpos policiales parte de presupuestos muy distintos, ya que se encuentran sometidos al mando político descentralizado hasta el poder municipal en algunos casos, con existencia de modelos de organización y estructura muy diferentes unos de otros incluso en un espacio que, como el europeo occidental es muy reducido. La coordinación orgánica deviene, así, sumamente complicada desde un punto de vista práctico.

61. García FRAILE-GASCÓN: "Reflexiones...", *op. cit.*, p. 137.

zación del Estado y el sistema político. el Derecho y organización judicial, y el grado de desarrollo industrial, económico y social, etc.

Sentadas estas premisas, en algunos casos de naturaleza metajurídica, no podemos sino insistir sobre la incidencia de las mismas en las OMP con componente policial ejecutivo, y sobre todo en las medidas de *peace-building*, que suelen implicar una profunda reforma de los aparatos estatales y destacadamente de los policiales⁶². No se trata simplemente de excepcionar, por motivos justificados, la evolución y nacimiento lógicos de un aparato policial según los principios mencionados —como sería el caso, que veremos, de la policía de UNMIK, al fin y al cabo de naturaleza temporal— sino de preguntarse hasta qué punto un modelo policial puede ser importado o adquirido en el mercado mundial.

3. LAS FUERZAS POLICIALES EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

3.1. *Introducción*

Una vez analizados los conceptos que determinan el contenido del presente trabajo, vamos a entrar de lleno en la parte más sustancial del mismo. Como ya se ha dicho, la conceptualización de las OMP como operaciones policiales a gran escala, incluso las de primera generación parece comúnmente aceptada. Sin embargo, la primera vez en la que miembros de cuerpos propiamente policiales intervinieron en una operación de mantenimiento de la paz tuvo lugar en el Congo (ONUC), siendo en 1989, con el GANUPT (Grupo de Asistencia de Naciones Unidas a la Transición en Namibia, creado mediante Resolución 435 del Consejo de Seguridad), cuando por primera vez un número significativo de miembros de cuerpos policiales participaron con fines concretos, como la supervisión de los cuerpos policiales locales⁶³. A partir de aquí, el componente policial ha ido cobrando cada vez una mayor

62. Es el caso, al que ya hemos hecho referencia, de Guatemala y de Mozambique, por ejemplo. En ambos Estados se ha adoptado como modelo policial, aunque con matices, el de la Guardia Civil de España, Instituto que se ha encargado de la formación de los nuevos cuerpos policiales.

63. Un estudio más completo sobre esta misión en MORALES UTRABO, F., "Las Fuerzas policiales en las operaciones de mantenimiento de la paz", Revista *Cuadernos de la Guardia Civi*, N° 8, 1992, pp. 67 y ss.

relevancia, de forma que prácticamente todas las OMP desplegadas desde entonces han tenido un componente policial, fundamentalmente en misiones de monitorización, es decir, control de la actuación de las policías locales y de su respeto de los estándares internacionalmente aceptados.

Sin embargo, hasta aquí podemos hablar de una 1ª fase de participación de miembros de fuerzas policiales en OMP, o “primera generación de la segunda generación”, cuyas misiones se limitarían a la mencionada monitorización y a informe. El conflicto en la antigua Yugoslavia ha determinado un sustancial avance en el concepto y la importancia de la participación de policías en OMP.

3.2. *Los casos de Bosnia, Kosovo y Timor*

Las OMP a las que se ha hecho referencia no son sino ensayos imperfectos de la tendencia a la “policialización” de las operaciones de mantenimiento de la paz. Es por ello natural que poco a poco el componente estrictamente policial de dichas OMP haya ido cobrando una mayor importancia. En la actualidad, tanto en Bosnia Herzegovina, como en Kosovo, el contingente policial desplegado es el segundo, numéricamente hablando, de todos los componentes de la operación.

3.2.1. *Los Acuerdos de Dayton y la IPTF*

El caso de Bosnia Herzegovina es el primero en el que el componente policial de la misión adquiere importancia fundamental. Mediante la Resolución 743 (92), se crea UNPROFOR, con una estructura a base de observadores militares, fuerzas de protección, ayuda humanitaria y CIVPOL. Este último componente conservaba el tradicional cometido de la monitorización y el informe.

El relativo fracaso de UNPROFOR, determinó la autorización para el uso de la fuerza, y como consecuencia directa o indirecta, la adopción de los Acuerdos de Dayton (14 de diciembre de 1995), o “*Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina*”. Se estructura en un breve texto con diversos anexos sobre aspectos parciales del proceso de paz, siendo los más importantes, a los efectos que nos interesan, el 1º, sobre aspectos militares del

Acuerdo de Paz, el 4º, que recoge la Constitución de Bosnia y Herzegovina, el 10º, sobre la figura del Alto Representante, y sobre todo, el 11º, el Acuerdo relativo a la *Fuerza Internacional de Policía*.

La Resolución 1035 (95), de 21 de diciembre establece la "*Misión de Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina*", bajo la coordinación y dirección del Alto Representante, y constituye, simultáneamente una Fuerza Militar Internacional (IFOR), bajo el control de la OTAN, sin perjuicio de la participación en ella de fuerzas de Estados ajenos a ésta última Organización. El Alto Representante carece de autoridad, y no puede interferir en las operaciones o en la cadena de mando de IFOR (Artículo II, punto 9 del Anexo 10)⁶⁴.

La *Fuerza Internacional de Policía o IPTF (International Police Task Force)* aparece recogida, como ya se ha adelantado, en el Anexo 11 de los Acuerdos de Dayton. En su artículo 1.2 se establece que las Partes, en este caso la República de Bosnia y Herzegovina, la Federación de Bosnia y Herzegovina y la República Srpska, solicitan a las Naciones Unidas que establezca, en virtud de una decisión del Consejo de Seguridad, y a título de operación de UNCIVPOL, una Fuerza Internacional de Policía, que lleve a cabo las misiones previstas en el Anexo.

La IPTF está dirigida por un Comisionado nombrado por el Secretario General, tras consulta al Consejo de Seguridad, quien recibirá orientaciones del Alto Representante, presentará informes periódicos tanto a éste último como al Secretario General, y proporcionará información al comandante de la fuerza militar. Las misiones concretas a desempeñar aparecen recogidas en el artículo III del Anexo 11, desarrolladas por un programa preparado y ejecutado por el Comisionado, e incluyen⁶⁵:

— Vigilar, observar e inspeccionar los medios de hacer cumplir la ley y las actividades para ese fin, incluidas las organizaciones, estructuras y actuaciones jurídicas conexas.

64. Tanto en IFOR como en SFOR han participado fuerzas policiales de naturaleza militar, tales como la Guardia Civil, la Gendarmería francesa o los Carabineros italianos, en concepto de Policía Militar.

65. La tendencia anglosajona a las siglas aparentes y fáciles de recordar ha resumido las nuevas funciones del componente policial en el acrónimo SMART, que correspondería a los conceptos de apoyo (*support*), monitorización, asesoramiento (*advice*), informe (*report*) y entrenamiento (*train*), de las fuerzas policiales locales. Como se puede ver, las misiones de IPTF, según el Anexo 11 responden a estos conceptos. DÍAZ ALCANTUD, F., "El observador policial en las operaciones de paz", *Revista Cuadernos de la Guardia Civil*, nº 20, 1999, p. 41 y ss.

— Asesorar al personal y a las fuerzas encargadas de hacer cumplir la ley.

— Capacitar a este mismo personal.

— Facilitar, en el marco de su misión de asistencia, las actividades de las partes encaminadas a hacer cumplir la ley.

— Evaluar las amenazas al orden público y asesorar en tal terreno.

— Asesorar a las autoridades de Bosnia-Herzegovina acerca del establecimiento de organismos civiles eficaces para hacer cumplir la ley.

— Prestar asistencia al personal encargado de hacer cumplir la ley cuando la Fuerza Internacional lo considere adecuado.

Actualmente participan en IPTF unos 2000 individuos pertenecientes a 45 Estados. Su Cuartel General se encuentra en Sarajevo. Del Comisionado dependen un Subjefe de Operaciones y un Subjefe de Apoyo, estructurándose en siete regiones, cada una de ellas con un Cuartel General Regional con varios departamentos bajo el mando de un Jefe Regional: Unidad de Derechos Humanos, Unidad de Desarrollo de la Policía Local, logística, personal, operaciones y comisarías y subcomisarías. Existe un número variable de estaciones.

Además de los órganos citados hay que destacar la LPTA (*Local Police Training Administration*), y ITSS (*Internal Training and Support Section*), encargada esta última de la formación de los propios miembros de IPTF⁶⁶. En cuanto a esta última sección tiene como objetivo el hacer frente a las dificultades que plantea la diversa procedencia de los miembros de IPTF. Es muy difícil coordinar y unificar criterios teniendo en cuenta que los miembros de IPTF participan como individuos, y no integrados en unidades completas proporcionadas por los distintos Estados, con una estructura de mando ya dada.

Sus miembros, locales, archivos y otros bienes, gozan de los privilegios e inmunidades propios de los “expertos en misión”, y recogidos en los artículos II y III de la Convención de 1946 (artículo II.7 del Anexo 11). Actuarán en todo momento de conformidad con las normas internacionalmente reconocidas y respetando los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales internacionalmente reconocidas, y mientras sea compatible con sus funciones, respetarán las leyes y costumbres del país anfitrión (artículo II, punto 5 del Anexo 11).

66. Toda esta información se ha obtenido a través de la Secretaría de Cooperación Internacional de la Dirección General de la Guardia Civil.

Lo expuesto hasta ahora, y la propia denominación “fuerza internacional de policía”, podría causar la falsa impresión de que nos encontramos ante una policía internacional. Nada más lejos de la realidad. IPTF no es propiamente un cuerpo policial, ni siquiera *ad hoc*, tal y como se ha caracterizado en otros puntos del presente trabajo. Los miembros de IPTF no son agentes de policía ejecutivos, sino miembros de cuerpos policiales que deben vigilar a otros policías. Realizan sus misión desarmados y no pueden intervenir policialmente. Esto es importante, ya que se puede sostener que, en esta materia existe una notable confusión por el frívolo empleo de determinados términos. Debe quedar claro que, en puridad, la IPTF no es mas que la forma mas perfeccionada de la clásica actuación de contingentes policiales en una OMP.

3.2.2. *La UNMIK y sus fuerzas policiales*

Entre marzo y junio de 1999 tuvo lugar la guerra entre los Estados miembros de la OTAN y la República Yugoslava. En este conflicto, la ONU actuó a remolque de los acontecimientos, ante una polémica actuación de la OTAN⁶⁷. El letargo de Naciones Unidas pareció finalizar con la Resolución 1244 (10 de junio de 1999), del Consejo de Seguridad, la cual pasaba sobre ascuas ante la situación de hechos consumados.

Con todo, esta Resolución representa un punto de inflexión, y de hecho toda una revolución en la materia que nos ocupa. En principio acuerda el despliegue de una “presencia internacional de seguridad” en el territorio de Kosovo, léase una fuerza militar multinacional. En coordinación con el despliegue de esta fuerza, y en virtud de la capitulación militar, la República de Yugoslavia debía retirar todas las fuerzas militares, paramilitares y policiales.

Es notorio que la retirada de toda fuerza coactiva de un Estado implica un vacío de poder. Aunque nada se decía sobre el particular —al fin y al cabo, nada puede disponer el Consejo de Seguridad en materia de soberanía, en un territorio que, hasta la fecha, sigue siendo parte integrante de Yugoslavia— lo cierto es que toda presencia del Estado yugoslavo, sus funcionarios, se retiraron del territorio con las fuerzas militares y policiales, debido a un mas

67. Una amplia reflexión sobre esto en Ramón CHORNET, C.: “La OTAN vicaria de la ONU: Reflexiones sobre el sistema de seguridad colectiva, a la luz del “nuevo concepto estratégico” acordado en Washington”, *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XV, 1999.

que justificado miedo. Consciente de esta situación, el Consejo de Seguridad no se limita al despliegue de una fuerza militar, sino que se ve obligado a crear una administración interina del territorio encargada de todos los aspectos fundamentales de gobierno.

En principio, en su punto 9.d), se atribuye a la Fuerza militar multinacional (KFOR), la tarea de garantizar la seguridad pública y el orden, hasta que sea sustituida por la “presencia civil internacional”, también prevista. Es decir, atribuye a las fuerzas de ocupación competencias policiales ejecutivas. En cuanto a la presencia civil, los puntos 10 y 11.i) autorizan al Secretario General de Naciones Unidas a establecerla. Se trata de UNMIK (*United Nations Interim Administration in Kosovo*), bajo la dirección de un representante Especial del Secretario General. Entre sus misiones está el mantenimiento de la ley y el orden, incluyendo el establecimiento de policías locales, desplegando, para ello, personal de policía internacional en Kosovo. Hay que hacer hincapié en este último extremo: nos encontramos con el primer caso en la historia de Naciones Unidas, en el que se produce un despliegue de una fuerza policial ejecutiva responsable, en exclusiva, de todos los cometidos que en la experiencia común corresponden a los cuerpos policiales.

En consecuencia, en un primer momento, es KFOR la encargada de todas las funciones policiales en el territorio de Kosovo. Para Estados que, como España, Italia o Francia, poseen cuerpos policiales de naturaleza militar, tal cometido no representa un grave problema. De hecho han sido los miembros de dichos cuerpos integrados en los contingentes desplegados los que se han ocupado —muy eficazmente en el caso de la Guardia Civil española— de realizar tales tareas. Sin embargo, desde un primer momento se puso de manifiesto que la actuación policial en Kosovo presentaba algunas peculiaridades:

— La legislación aplicable en el territorio, era, en primer lugar, la determinada por las regulaciones o reglamentos dados por UNMIK. Como establece el primero de estos reglamentos, de 25 de julio de 1999, UNMIK tiene todo el poder ejecutivo y legislativo, incluyendo la administración de justicia, el cual es ejercido por el Representante Especial, que es de hecho quien firma tales reglamentos. En su artículo 3 dicho Reglamento establecía que la legislación aplicable en Kosovo era la que se encontraba en aplicación antes del 24 de marzo de 1999, es decir la yugoslava. Posteriormente, el Reglamento número 24, de 12 de diciembre de 1999, estableció que la ley

aplicable en el territorio era la determinada por los reglamentos del Representante Especial y la ley vigente en Kosovo —yugoslava— el 22 de marzo de 1989, con la posibilidad, ante vacíos legales, de aplicar leyes posteriores con algunas limitaciones⁶⁸. Además se abolía la pena de muerte. Tal reglamento fue enmendado mediante el N° 59 de 27 de octubre de 2000. De toda esta legislación, en particular hay que destacar la incidencia del Código de Procedimiento Criminal, así como diversos reglamentos del Representante Especial que afectan a la actuación policial.⁶⁹

— Ahora bien; así como la función de policía de seguridad puede desempeñarse sin demasiada dificultad -independientemente de su eficacia- dada su naturaleza preventiva, la de policía judicial está sometida a las leyes de procedimiento criminal y en consecuencia al control judicial. El problema se plantea en toda su crudeza si tenemos en cuenta que la organización judicial yugoslava, como todas las demás administraciones, resultó totalmente desmantelada.

— Desde el inicio del despliegue de la misión UNMIK ha otorgado prioridad al restablecimiento de un sistema judicial penal y civil⁷⁰. Sin embargo, las iniciativas han resultado parcialmente fallidas⁷¹. El propio Secretario General de Naciones Unidas reconocía, en su informe sobre UNMIK de junio de 2000 algunos de estos lastres: Intimidación de jueces y fiscales, reticencias de los testigos, prejuicios étnicos por parte del personal de justicia, etc. Un dato revelador es que en esta última fecha, de los más de 400 jueces y fiscales en activo en el territorio, sólo 46 eran no albaneses, y de

68. En concreto, la preocupación principal es la adaptación de todo el sistema a una serie de estándares internacionales, determinados por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las convenciones para la eliminación de todas las formas de discriminación racial, y contra las mujeres, la Convención contra la tortura y la Convención sobre los derechos del niño.

69. Entre éstos se pueden citar el número 2 de 12 de agosto de 1999, o el número 26 de 22 de diciembre del mismo año.

70. A este asunto se refieren los reglamentos números 5, 6, 7 y 18, de 1999, 6, 15, 34, 46, 57 y 64 de 2000, y 2 de 2001.

71. Los testimonios que he podido recoger personalmente son francamente desalentadores. Encargados de funciones policiales en un primer momento, con KFOR, me han manifestado su absoluta desconfianza hacia los jueces operantes en el territorio. Hay quien tiene la sospecha de que la elección de los mismos por UNMIK se ha basado en la acreditación de “conocimientos jurídicos”, pudiendo incluirse en tal concepto a antiguos jueces de paz, sin titulación universitaria, y ello a pesar de los requisitos establecidos en varios de los reglamentos citados en la nota anterior.

ellos sólo 7 serbios⁷². A partir de ésta última fecha comenzaron a funcionar algunos jueces internacionales.

Todos estos problemas fueron los inicialmente enfrentados por KFOR, en su responsabilidad policial. A ello hay que añadir las dificultades idiomáticas y los diferentes usos policiales. Muchos de estos problemas subsisten y son los que ahora debe enfrentar la policía de UNMIK. Durante un período transitorio, la función policial ha sido compartida por KFOR y UNMIK, tal y como establece la propia Resolución 1244.

Como hemos visto, la Resolución 1244 establece una administración interina del territorio. Ello implica la asunción de todos los poderes, incluidos los que tradicionalmente forman parte del “núcleo duro” de la soberanía. Está claro que la situación de KFOR y UNMIK es sumamente cómoda, sin un poder local con el que verse obligado a negociar a cara de perro, pero también plantea ciertos peligros. En este caso, el status de la fuerza ha sido establecido por el propio Representante Especial⁷³, mediante un reglamento, el número 47 de 18 de agosto de 2000, que establece, entre otras cosas la inmunidad de jurisdicción del personal de UNMIK y KFOR, respecto de sus manifestaciones o actos en el ejercicio de sus funciones oficiales (artículo 3.3)⁷⁴.

La policía de UNMIK se estructura en la unidad de CIVPOL, la Policía de Fronteras y las Unidades Especiales de Policía. El componente fundamental es el de CIVPOL, formado por miembros de cuerpos policiales de

72. Punto 57 del Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre UNMIK, Junio de 2000.

73. Esto contrasta vivamente con el caso de Bosnia Herzegovina, donde tal status, en el caso de IFOR, se recogía mediante varios acuerdos entre la OTAN y las demás partes, incorporados como anexos a los Acuerdos de Dayton, o, en el caso de IPTF en el Anexo 11, artículo II.7.

74. Tal reglamento recoge su propia fundamentación legal en su preámbulo: “*The Special Representative of the Secretary General,*

Pursuant to the authority given to him under United Nations Security Council Resolution 1244 (1999) of 10 June 1999,

Recalling paragraph 7 of the resolution whereby the Security Council authorized Member States and relevant international organizations to establish the international security presence in Kosovo, constituted as KFOR. Recalling paragraph 10 of the resolution whereby the Security Council authorized the Secretary-General to establish the interim administration in Kosovo,

Taking into account United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) Regulation No. 1999/1 of 25 July 1999, as amended on the Authority of the Interim Administration in Kosovo,

For the purpose of regulating, Within the territory of Kosovo the status of KFOR and UNMIK and their personnel, and the privileges and immunities to which they are entitled,

Hereby promulgates the following”.

diversos Estados integrados en la policía de UNMIK⁷⁵. Este componente multinacional, y el estatus de este contingente nos obliga a una serie de reflexiones:

1° Nos encontramos ante un primer intento, por parte de Naciones Unidas, de responder a una evidencia: que la problemática de las nuevas OMP, una vez estabilizada la situación por los contingentes militares, es de índole policial mas que estrictamente militar. Es la primera vez que se despliega una policía internacional ejecutiva en una operación de este tipo.

2° Ello implica que estamos todavía ante un experimento⁷⁶, ya que como se pretende demostrar en otros puntos de éste trabajo, el concepto de policía, y aún el de función policial es difuso y depende de una cantidad enorme de variables, que determinan una extrema diversidad de modelos policiales. Esta diversidad hace difícil la coordinación y colaboración entre cuerpos de naturaleza policial⁷⁷.

3° La policía de UNMIK es una policía ejecutiva. Esto quiere decir que en el cumplimiento de su función usa armas, practica detenciones y pone a tales detenidos, en su caso, a disposición judicial, tras la instrucción de las correspondientes diligencias, actuando como policía judicial. Tal condición parece exigir un marco legal de actuación bien definido, pero al parecer no es el caso. Si bien la legislación vigente en el territorio es, básicamente, la yugoslava anterior al 22 de marzo de 1989⁷⁸, esto hay que entenderlo con

75. Información obtenida a través de la Secretaría de Cooperación internacional de la Dirección General de la Guardia Civil.

76. El *Report of the Secretary General* de junio de 2000, en su punto 126 reconoce: "*The United Nations, for the first time, fielded an executive police mission in order to provide effective policing on the streets of Kosovo. The challenges are immense. In order for UNMIK to maintain law and order in Kosovo, it must have the resources to do so*"

77. A 20 de mayo de 2000 los componentes de CIVPOL provenían de 47 Estados, siendo los contingentes más numerosos los de Estados Unidos (540), India (298), Alemania (291), Jordania (230), Ghana (135), Turquía (123) y Rusia (120), según el *Report* del Secretario General. Conviene citar otros Estados como Argentina, Austria, Bangla Desh, Bulgaria, República Dominicana, Fiji, Malasia, Rumanía, etc. Creo que es evidente la dificultad de coordinar este conglomerado, de cara a una acción policial eficaz, que según testimonios recogidos personalmente no se está produciendo. La selección de personal se ha realizado sobre la base de listas proporcionadas por los Estados, con lo que ni siquiera se ha exigido la previa condición de funcionario policial. Aunque hay un examen previo, este se reduce a lengua inglesa, tiro y conducción. Al parecer hay incluso personal contratado al efecto.

78. Como establece el Reglamento del Representante Especial nº 24, de 12 de diciembre de 1999.

matices, ya que ha sido muy intervenida por la acción de UNMIK. Y en cuanto a las actuaciones policiales se han regido, al menos en los primeros meses de la misión, por unas directrices muy amplias⁷⁹, lo que contrasta con los límites y garantías que operan en el derecho interno de los Estados, al menos los de nuestro entorno.

4° Por otro lado, ¿hasta que punto se ha reflexionado sobre que un cuerpo policial creado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y cuyos miembros no están sometidos en el ejercicio de sus funciones a las leyes yugoslavas, al menos en cuanto a la posibilidad de procesamiento, sea el encargado de hacer cumplir tales leyes?. Hasta ahora, la desconfianza que producía la policía local se suplía mediante la monitorización, pero no mediante la sustitución de la policía local por una policía internacional. Bien entendido que la solución improvisada en Kosovo es temporal, y de hecho está prevista la paulatina sustitución de la policía de UNMIK por una nueva policía local en formación, aunque tal policía sigue dependiendo de UNMIK. Otra cuestión es hasta qué punto esa nueva policía es de fiar⁸⁰.

La policía de UNMIK se encuentra bajo el mando de un Comisionado, con un Cuartel General y departamentos de personal, operaciones, logística y formación, distribuyéndose territorialmente en cinco regiones⁸¹. La dificultad que entraña la coordinación, y los diversos problemas planteados por la operatividad en algunos cometidos (control de masas, antidisturbios, controles de carretera, etc.) han hecho necesario el despliegue de las Unidades Especiales de Policía, constituidas por unidades completas y estructuradas, puestas a disposición de las Naciones Unidas por varios Estados⁸².

La más reciente actuación de la ONU en esta materia es el despliegue de fuerzas policiales en el territorio de Timor Oriental, mediante la Resolución 1272 (1999) del Consejo de Seguridad. En esta ocasión nos encontramos con

79. Según informaciones obtenidas mediante entrevistas personales con responsables policiales en Kosovo, la única directriz ha sido la aplicación en la materia del Derecho Internacional, que, como hemos visto, no establece más que reglas amplias.

80. Los precedentes en el resto de la antigua Yugoslavia y en Kosovo no son muy satisfactorios. El KPC (sustituto legal del UCK), desde un primer momento intentó crear un aparato "policial" paralelo. Pero tal problema puede ser paliado a través de la monitorización.

81. Información obtenida a través de la Secretaría de Cooperación Internacional de la Dirección General de la Guardia Civil.

82. En concreto, en Junio de 2000 habían aportado tal tipo de Unidades India, Jordania, Pakistán y España. En el caso de España se trata de una Unidad de la Guardia Civil (Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre UNMIK, junio de 2000, Anexo III)

un punto de partida muy similar al planteado en la provincia de Kosovo: una retirada de toda presencia oficial por parte de Indonesia y la necesidad de crear una administración interina. En este caso, sin embargo, parece claro que tal administración pretende traspasar el testigo al gobierno de un no nacido Estado de Timor Oriental, cuyo territorio, al fin y al cabo, fue ocupado ilegalmente por Indonesia cuando se encontraba formalmente bajo la administración de Portugal. No obstante, la legislación actualmente en vigor en el territorio es la indonesia.

La policía de UNTAET, como la de UNMIK, es una policía ejecutiva, es decir, se trata de la única policía operante en el territorio, asumiendo todas las competencias clásicas de un cuerpo policial.

4. CONCLUSIONES

De todo lo hasta ahora expuesto se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1° Hay una clara tendencia a la asunción, por parte de la ONU, de funciones policiales ejecutivas. La cuestión resulta compleja, por lo experimental. Creo haber razonado que los institutos policiales, desde una perspectiva de ciencia política, son una emanación de las sociedades pacíficamente constituidas, íntimamente unidas a sus tradiciones, idiosincrasia y necesidades. Esto determina la existencia de profundas diferencias entre modelos policiales, lo que a su vez hace muy difícil que se pueda estructurar un aparato policial eficaz a partir de individuos con idiomas, formación y hábitos, policiales o no, muy distintos.

2° Aceptando como premisas las arriba expuestas, cabe preguntarse: ¿Qué modelo policial es el de la ONU?. La respuesta no puede ser unívoca, dada la escasa experiencia acumulada. Lo que es notorio es que una policía internacional creada e impuesta por el Consejo de Seguridad, a base de las aportaciones de múltiples Estados, no responde a las características de un cuerpo policial en el sentido que hemos estudiado en epígrafes anteriores. No estamos hablando de la persecución de delitos como los recogidos en el Estatuto del Tribunal Penal Internacional, ni de delitos sometidos al principio de persecución universal, sino de actuaciones policiales de bajo rango, refe-

ridas a delitos como hurtos, homicidios, daños, etc. ¿Cómo se instruyen los atestados?. ¿Ante qué juez se entregan? ¿En qué plazo?⁸³.

Partimos de la base de que la actuación policial por parte de Naciones Unidas es consecuencia de la necesidad, ante la inexistencia de un aparato que garantice la seguridad en un territorio. Por ello la experiencia acumulada en Kosovo va a ser muy importante en esta materia. Lo cierto es que se instruyen atestados, y se producen procesamientos y sentencias, aunque predomina una sensación de improvisación. No se trata de criticar, sino de proponer que el marco legal de actuación de una policía internacional esté lo mas claro posible, a fin de que los policías sepan a que atenerse y la población también. Una policía no puede funcionar con meras orientaciones.

4° La pertinencia del análisis de esta cuestión es obvia. No nos encontramos, en éste caso con un supuesto de cooperación policial entre institutos policiales de Estados soberanos en el habitual ámbito bilateral, sino ante un curioso experimento de constitución de la primera policía internacional. Cuerpos policiales como el de la concesión internacional de Shanghai o el de Tánger, al fin y al cabo, eran consecuencia de un supuesto fáctico distinto: unos territorios con estatuto internacional, pero reducidos y con instituciones. Ahora hablamos de la concreción de una policía presta a intervenir en cualquier parte del mundo cuando se den los requisitos necesarios, que, en un rápido análisis de la práctica, se reducen ahora a una resolución del Consejo de Seguridad que autorice tal intervención.

5° Una de las premisas del presente estudio es el limitarnos a un concepto de policía propia de los Estados de Derecho. Cualquier otra forma, normalmente, no pasa del estadio de mera fuerza represiva. En definitiva, parece claro que un cuerpo de naturaleza policial solo tiene sentido si es emanación de la sociedad a la que pretende servir, y para sostener esta aseveración hay que remitirse a anteriores epígrafes del trabajo, que cobran así su sentido. La prueba de fuego es la total sumisión a las leyes de ese Estado⁸⁴. ¿No cabe suponer que un cuerpo policial impuesto desde fuera, parte de una quiebra de ciertas reglas no escritas pero evidentes, que caracte-

83. La tendencia es a no preocuparse demasiado de las infracciones menores, los delitos de menor entidad. El problema es que en los asuntos graves la coordinación con las autoridades judiciales es a veces problemática, debido a los defectos ya expuestos.

84. Esto parece oponerse al "Código de Conducta" antes analizado. Lo que caracteriza a cuerpos policiales como la KGB, o la extinta Guardia Nacional de Nicaragua es, precisamente el no estar sometidos a la ley común.

rizan a un cuerpo policial democrático?⁸⁵. Por ejemplo, según el Código de Conducta, repetidamente invocado en los textos que manejan los policías de CIVPOL, se dicen cosas como que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley forman parte del sistema penal. En Kosovo la mayoría de los jueces son locales, la policía no. Se puede aceptar, a regañadientes, la presencia de fuerzas militares extranjeras en régimen parecido al de la ocupación, pero no debería ser el caso de las fuerzas policiales, con carácter general⁸⁶. Hay que reconocer que los casos de Kosovo y Timor son bastante extremos. Sin embargo es deseable que la formación y puesta en funcionamiento de la policía local se haga lo antes posible.

La cuestión tiene todos los elementos de una polémica sustanciosa, aunque acallada por el torrente de buenos sentimientos y mala conciencia que ha caracterizado la actuación de lo que se conoce convencionalmente como “comunidad internacional”, en el caso de Yugoslavia. No obstante, esta línea de razonamiento podría calificarse de en exceso suspicaz. Al fin y al cabo, la situación en Kosovo es excepcional y en consecuencia requiere soluciones excepcionales. Pero esta incontestable verdad no puede constituirse en patente de corso para no analizar el problema, partiendo de la experiencia acumulada.

6° No obstante las conclusiones anteriores, hay que destacar la posibilidad, nada remota de que, evidenciado un eventual fracaso de experimentos como el de las policías de UNMIK y UNTAET, se diera marcha atrás en la tendencia expresada. Muchas variables juegan en éste complejo asunto:

— Las dificultades para aceptar modelos policiales ajenos por parte de los Estados.

— La confusa formulación, en el Derecho Internacional, del concepto de Seguridad.

— La eventual ineficacia del contingente policial.

— La atribución a órganos delegados y de oscura elección, a veces unipersonales, de competencias ejecutivas, legislativas y, ocasionalmente

85. E incluso escritas, si nos remitimos al “Código de Conducta”, antes analizado.

86. Por ejemplo, y salvando las distancias, la Resolución 690 del Consejo de Europa, en su apartado C) “Guerra y otras situaciones de excepción-ocupación por una potencia extranjera”, establece en su punto 1 que “*En caso de guerra y ocupación enemiga, el funcionario de policía debe continuar asumiendo su función de protección de las personas y de los bienes, en interés de la población civil. El no debe, pues, tener el status de combatiente, y las disposiciones de la tercera Convención de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativas al tratamiento de prisioneros de guerra no le son aplicables*”. Naturalmente, este no es el caso de Kosovo, al menos desde una perspectiva legalista.

judiciales. Es el caso de las regulaciones que dicta el Alto Representante en Kosovo en materias generalmente atribuidas a un legislativo. Sin entrar en el tema de si esto está justificado o no, hay un cierto déficit democrático que es preciso analizar. Es curioso contrastar las diferencias abismales de opinión que ha generado la intervención en dicho territorio⁸⁷.

7º En el ámbito estrictamente militar de las OMP se ha sustituido el concepto de los *cascos azules* o intervención directa de la ONU, por la de organismos regionales como la OTAN, al amparo del Capítulo VIII de la Carta, lo que permite una mejor coordinación de las fuerzas desplegadas. No es descabellado sostener que en el ámbito policial podría ser necesaria una iniciativa pareja, ya que la experiencia parece demostrar que en Kosovo se da primacía a la integración de contingentes multinacionales frente a la eficacia policial. En este sentido, la Unión Europea, en el ámbito de la PESC, tiene muy avanzado el proyecto de una fuerza policial de intervención rápida para este tipo de eventualidades⁸⁸. Ello posibilitaría una actuación mas homogénea y en definitiva mas eficaz en cuanto a resultados y garantías jurídicas.

5. BIBLIOGRAFÍA CITADA

5.1. Libros:

BLÁZQUEZ GONZÁLEZ, F.: *La policía judicial*, Madrid 1998.

DÍEZ DE VELASCO, M.: *Las organizaciones internacionales*, 11ª edición, 1999.

LOUBET DEL BAYLE, J.L.: *La Police: Approche socio-politique*, 1ª de Montchrestien, 1992. Uso la 1ª edición en español, *La policía*, Acento Editorial, Madrid 1998.

QUERALT, J. J.: *El policía y la Ley*, 1ª ed. Barcelona, 1986.

87. Por ejemplo, resulta chocante contrastar opiniones como la de Carlos Westendorp: “*Así pues, en Kosovo hará falta implantar un protectorado internacional completo, que podría durar algunos años. Una solución de éste tipo requeriría descuidar, por algún tiempo, los principios de la soberanía, pero éste no es el momento para sensibilidades poscoloniales*”, con las vertidas por Antonio Remiro poniendo en duda la legalidad, legitimidad y oportunidad de la intervención en dicho territorio. WESTENDORP, C.: “Kosovo: las lecciones de Bosnia”, revista *Política Exterior*, Nº 70, Julio/Agosto de 1999, p. 45 y ss, y REMIRO BROTONS, A.: “¿De la asistencia a la agresión humanitaria?”, revista *Política Exterior*, Nº 69, Mayo/Junio 1999, p. 17 y ss.

88. Por ejemplo, buena parte de esta problemática aparece muy bien resumida en el artículo publicado en el diario ABC el 11 de mayo de 2001, p. 34 “España aportará 500 policías a Europa”.

REMIRO BROTONS, A.: *Derecho Internacional*, Madrid 1997.

VV.AA.: *United Nations Civilian Police Handbook*, Department of Peace Keeping Operations, Nueva York, 1995.

5.2. Artículos:

BAZA LUQUE, Marciano y MORALES MORALES, R.: "La Policía Judicial en la UE", Revista *Cuadernos de la Guardia Civil*, nº 14, 1995, pp.105 y ss.

BENÍTEZ ESPINOSA, J.: "El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las NN.UU.", Revista *Ejército* nº 690, pp. 23 y ss.

COLITRE CHARLES, E.: "Interpol: The international criminal police organisation". *FBI Law Enforcement Bulletin*, vol. 53, nº10, oct. 84.

DÍAZ ALCANTUD, F.: "El observador policial en las operaciones de paz", Revista *Cuadernos de la Guardia Civil*, nº 20, 1999, p. 41 y ss.

GARCÍA FRAILE GASCÓN, A.: "Apuntes sobre política contra la criminalidad", *Cuadernos de la Guardia Civil*, nº 7, 1992, pp. 129 y ss.

GREGORY, F.: "Cooperación policial e integración en la Comunidad Europea: propuestas problemas y perspectivas", *Boletín de Documentación del Ministerio del Interior*, nº 128, abril-junio 1992, pp. 141 y ss.

JUSTE RUIZ, J.: "Características de los conflictos susceptibles de ser resueltos mediante operaciones para el mantenimiento de la paz: De Corea a Yugoslavia", Revista *Cuadernos de la Guardia Civil*, nº 8, 1992, pp. 19 y ss.

LOUBET DEL BAYLE, J.L.: "Policía y Política. Elementos para un enfoque teórico", Revista *Cuadernos de la Guardia Civil*, nº 16, 1996, p. 93 y ss.

MORALES UTRABO, F.: "Las Fuerzas policiales en las operaciones de mantenimiento de la paz", Revista *Cuadernos de la Guardia Civil* nº 8, 1992, pp. 67 y ss.

RAMÓN CHORNET, C.: "La OTAN vicaria de la ONU: Reflexiones sobre el sistema de seguridad colectiva, a la luz del "nuevo concepto estratégico" acordado en Washington", *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XV, 1999.

REMIRO BROTONS, A.: "¿De la asistencia a la agresión humanitaria?", Revista *Política Exterior*, nº 69, mayo/junio 1999, p. 19 y ss.

RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO: "Derechos Humanos y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad". Revista *Cuadernos de la Guardia Civil*, nº 5, 1991.

- RUIZ DE LOS PAÑOS BRUSI, Alberto: "La OTAN y la cooperación en el mantenimiento de la paz", *Revista Española de Derecho Militar*, nº 71 pp. 181 y ss.
- SAN JOSÉ, M^a Victoria: ponencia "Instrumentos para la seguridad", presentada en el *III Seminario Duque de Ahumada*, organizado por la Dirección General de la Guardia Civil y la UNED. Secretaría de Estado para la Seguridad, Madrid 1992.
- VAN OUIRIVE, L.: "Schengen. Europol y la colaboración policial internacional: Un desafío para la democracia", revista *Cuadernos de la Guardia Civil*, nº 14, 1995, p. 179 y ss..
- VILLAGÓMEZ CEBRIÁN, A.: "La policía de seguridad, un estudio de Derecho público comparado", *Cuadernos de la Guardia Civil*, nº 14, 1995, pp. 11 y ss.
- WESTENDORP, C.: "Kosovo: las lecciones de Bosnia", *Revista Política Exterior*, nº 70, julio/agosto de 1999, p. 45 y ss.

5.3. Otras publicaciones

"International Human Rights Standards for Law Enforcement", Folleto editado por Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 1996.