

La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

Ricardo Enrique Neeb Cantarero

Introducción

A partir de 1990 las Operaciones de Paz de la Organización de las Naciones Unidas han sufrido cambios importantes que han implicado una mayor complejidad que aquellas operaciones desarrolladas hasta 1990. Esta nueva complejidad ha dado paso a la participación de nuevos actores, ya que las nuevas modalidades de Operaciones de Paz implican no sólo la separación de los beligerantes, sino que también una construcción de la paz (Peace Building) que se refiere al proceso que busca transformar las estructuras sociales y las relaciones societales con el fin de prevenir el resurgimiento del conflicto¹.

La construcción de la paz implica un profundo análisis de las causas que llevaron a la génesis del conflicto y su posterior estallido y a partir de aquel análisis realizar una reconversión, o refundación, de las estructuras políticas, la forma de gobierno y la representatividad, el sistema de justicia, derechos humanos, modelo de desarrollo económico, ayuda humanitaria, generación de empleos, igualdad de oportunidades, sistemas de salud y educación, entre otros. Como podemos apreciar es una larga lista de requerimientos a ser tratados para lograr el objetivo de construir una sociedad en paz.

En este contexto la forma en que se ejerce la administración de la ley y el orden es de vital importancia, ya que es este uno de los principales puntos en donde se percibe la forma de relacionarse el Estado con los ciudadanos. Una justicia corrupta, arbitraria e ineficiente podrá ser un detonante de conflicto, ya que los ciudadanos ven en este ámbito la forma en que el Estado los trata. Dentro de este contexto, las policías juegan un rol principal, ya que es el primer eslabón de la cadena del orden público. El trato y respeto que las fuerzas policiales muestren hacia los ciudadanos, será como ellos perciban al Estado. Una policía que es arbitraria es una clara muestra de un Estado que no tiene valor por los derechos de sus ciudadanos.

En un conflicto donde las causas tienen matices étnicos, religiosos, políticos, o la combinación de todos ellos, las policías son, por lo general, las fuerzas encargadas de la represión de las minorías y son vistas por estas como el enemigo, ya que las perciben como el representante de los intereses de sus opresores. Es por esta razón de que en

¹ Avruch, Kevin. "Peace Making: Introductory Remarks", in Analysis for Peace Operations, the Canadian Peacekeeping Press, 1998, pp. 29

La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

las operaciones de construcción de la paz uno de los principales aspectos a ser abordados en la reestructuración, y a veces refundación, de los cuerpos policiales.

Otro aspecto importante sobre la discusión del uso de policías en Operaciones de Paz guarda relación con el hecho de que muchas, o tal vez la mayoría, de estas operaciones son realizadas en estados colapsados; estados que ya no pueden dar soporte a las más básicas necesidades de sus ciudadanos, entre ellas la seguridad. Esto hace necesario contar con fuerzas que puedan dar, por un tiempo, un mínimo de seguridad en el territorio donde se realiza la operación con el fin de poder implementar en un ambiente medianamente seguro la construcción de la paz.

Un caso ejemplar es el de Somalia, que el establecimiento de una fuerza policial en ese país fue de vital importancia para el restablecimiento del orden en Mogadishu y otras ciudades, pese a que uno de los principales problemas que enfrentaron En general el problema de la imposición de la ley en los estado que han colapsado es un problema no resuelto, ya que la pregunta en estas situaciones es ¿qué leyes imponer? ¿Sobre la base de cuáles leyes establecer la condena?²

Muchas veces el problema de la imposición de la ley, aunque sea en una forma elemental, en las Operaciones de Paz es resuelto usando fuerzas militares. Éstas deben de actuar como fuerzas policiales, algo para lo que no fueron entrenados, lo que muchas veces ha ocasionado problemas, y críticas, ya que los soldados entrenados para la guerra se han visto involucrados en incidentes de muy distinta categoría en donde las Reglas de Enfrentamiento (RdE) no son las adecuadas, lo que produce bajas innecesarias y un actuar en donde el uso excesivo de la fuerza es la tónica. Esto a largo plazo se traduce en un resentimiento por parte de la población en contra de las fuerzas de pacificación. Somalia es un excelente ejemplo de esto.

Muchas Operaciones de Paz se mueven en una zona gris que no es estrictamente militar, pero tampoco son situaciones normales de orden público. Muchos autores utilizan el concepto de lo “constabular” (ya veremos más adelante a qué se refieren con esto) y en muchas ocasiones las fuerzas militares han debido actuar dentro de esta zona gris no definida de lo “constabular”, algo que no les gusta hacer.

Los problemas antes mencionados nos llevan a pensar en cómo deberá ser diseñada la fuerza para poder enfrentar las dinámicas presentes en las Operaciones de Paz contemporáneas, algo que por el momento parece no estar resuelto aún, ya que por las características propias de las operaciones de paz es muy difícil poder satisfacer de manera adecuada debido al hecho de que por su complejidad estas operaciones tienen dinámicas que exigen respuestas flexibles en forma rápida.

Las diferencias existentes entre los diversos cuerpos policiales acrecientan aún más la problemática de la participación de estos organismos en las Operaciones de Paz.

² Hayes and Sand. “Promoting Relief with Development” in Analysis for and the Resolution of Conflict, , the Canadian Peacekeeping Press, 1998, pp. 27

La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

A diferencia de las fuerzas militares, donde también hay diferencias, las fuerzas policiales tienen estructuras, preparación y orgánicas que pueden variar radicalmente de país en país, junto con la calidad del entrenamiento y financiamiento. Estas variaciones culturales sobre el enfoque de la función policial que se tienen en los distintos países que participan de una operación de paz pueden afectar el desempeño de la misma. Si a esto además sumamos factores como el hecho de que muchas fuerzas policiales se caracterizan por ser ineficientes y corruptas, el asunto se agrava aún más, ya que a diferencia de las fuerzas militares, el contacto que tienen las policías con la población anfitriona es mucho más estrecho.

En el presente trabajo haremos un análisis de la participación de las policías en las Operaciones de Paz. Este análisis tendrá como inicio un marco teórico que nos permita clarificar los conceptos de orden público y “constabular”, con el fin de poder entender cuáles son las diferencias entre ambos conceptos, algo de vital importancia para poder entender cómo se hará el uso de la fuerza y por ende el diseño de la fuerza a ser usada en esta operación, la cual debe satisfacer los requerimientos del mandato. Este aspecto será abordado también en el marco teórico.

La segunda parte de este texto es un análisis desde el punto de vista histórico sobre la participación de las fuerzas policiales en las Operaciones de Paz en estos últimos 100 años y las experiencias recogidas en estas misiones, así como también qué tipo de problemas se han registrado en las últimas operaciones, especialmente en la década de los 90, ante un aumento de la participación de los cuerpos policiales.

En la siguiente parte del trabajo abordaremos la participación de las policías chilenas en las Operaciones de paz, el tipo de trabajo y misiones desempeñadas en estas operaciones, así como las experiencias recogidas de su participación, así como también los problemas que han debido enfrentar.

En la última parte del trabajo abordaremos las conclusiones correspondientes.

Marco Teórico

En la discusión sobre fuerzas policiales existen dos conceptos que son fundamentales para entender la forma de organizarse, equiparse y de actuar que tienen los cuerpos encargados de imponer la ley, generalmente llamados policías.

Primeramente, tenemos el concepto de Orden Público. Este concepto es bastante amplio y complejo, además que existe el problema de que su definición cambia según los criterios de Orden Público de cada estado. Para unos es simplemente imponer la ley, en otros reprimir a los opositores, aunque en las democracias liberales de occidente es donde tiene su definición más amplia. Según Michael Kelly³ Orden público es necesario para el crecimiento de la sociedad al asegurar en forma equitativa los derechos de las personas. Un sistema de Orden Público y legal genera confianza y

³ Oakley Robert et all, “Policing the New World Disorder”, NDU Press, Cap. 11, pp.1-2, año 1998.

La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

permite realizar actividades que de otro modo las personas no estarían dispuestas a hacer. Por ejemplo en un sistema donde impera el Estado de Derecho las personas se van a sentir seguras y confiadas de emprender cualquier tipo de acción al ver que sus derechos están garantizados y que pueden recurrir a los tribunales en caso de que éstos sean vulnerados y los éstos últimos realizarán una investigación y juicios justos. En un sistema donde no imperan estas garantías y donde existe un sistema judicial, así como policial, incapaz de velar por los derechos de los ciudadanos, éstos no se sentirán confiados de realizar inversiones u otro tipo de empresas al no tener confianza sobre la garantía de sus derechos.

Cuatro son los factores que según Michael Dziedzic⁴ deben darse para la existencia de un sistema de Orden Público adecuado (visión democrática liberal de occidente):

El primero guarda relación con las policías. Éstas deben tener el más irrestricto respeto por los Derechos Individuales en su actuar, así como también el hacer un uso proporcional de la violencia, en otras palabras, que el imponer la ley no signifique poner en riesgo la seguridad de las personas inocentes y sus bienes. Un punto no menos importante es la imparcialidad que las policías deben de tener en su forma de proceder.

El segundo factor es la existencia de un sistema judicial compuesto por jueces, encargados de dictar un veredicto y sentencia, fiscales que tienen por misión el acusar y defensores públicos cuya finalidad es la de proveer defensa a los inculpados que no puedan hacerlo por sus propios medios.

El tercero es un sistema carcelario que sea el encargado de la ejecución de la condena y de la rehabilitación del condenado es importante para la existencia de un adecuado orden público y como último punto el soporte a través de un sistema administrativo que le dé vida y sustentación a todo lo anterior⁵.

Existe otro concepto tan complejo como el anterior de orden público y es el de constabularidad⁶. Si bien este término es traducido a la lengua castellana como policial o referente a esta actividad, su definición por parte de los especialistas, principalmente de lengua inglesa, es mucho más compleja que la simple definición de policía.

El concepto de constabularidad implica una imposición básica de la ley en un medio, generalmente inestable⁷. Se puede explicar como una zona de transición entre lo

⁴ Ibid, capítulo introductorio, pp. 1-2

⁵ Se recomienda ver también a: Mani Rama, "Contextualizing Police Reform: Security, the role of Law and Post-Conflict Peacebuilding" in Tanke Tor et all, Peacebuilding and Police Reform", Frank Cass Pub., 2000, pp.16.

⁶ Del inglés "constabulary", Esta palabra no existe en castellano y para explicar este concepto, cuya traducción literal es de policía, nos tomaremos la licencia de hacer una castellanización del término anteriormente citado.

⁷ Esta definición simple de *constabularidad* la podemos encontrar en varios autores, tales como, Erwin Schmidl en el libro "Policing the New World Disorder (Cap. 1)", Domício Proença en "Guía de Estudios de Estrategia", pág. 20 y en el artículo del Brig. Gen. John Brown, aparecido en la edición

La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

estrictamente militar y policial, un “área no definida”, ya que este tipo de operaciones, y de tropas también, por lo general ha tenido su génesis en operaciones militares que después de terminadas y durante la fase de ocupación del territorio en donde al no existir una autoridad local, o esta estar casi extinta, las fuerzas ocupantes deben hacerse cargo de la mantención del orden público de manera elemental. Tal es el caso de fuerzas como el U.S. Constabulary⁸, fuerza de caballería de aproximadamente 35.000 hombres que sirvió principalmente en Alemania y Austria con posterioridad al final de la II Guerra Mundial y cuya función era la mantención del orden en los territorios ocupados por Estados Unidos. Esta fuerza contaba con un equipamiento de combate ligero (motos, caballos, jeeps, fusiles, etc.) y sólo algunas unidades estaban equipadas con tanques ligeros en lugares que se estimaban podrían haber focos de resistencia, sin embargo, estas unidades más pesadas no sobrepasaban los 17 blindados. El período colonial conoció mucho este tipo de unidades, los Estados Unidos organizaron unidades constabulares en Nicaragua, Samoa, Filipinas y otros lugares ocupados a fines del siglo XIX y principios del XX. Otras unidades de este tipo lo constituyen el Royal Ulster Constabulary (RUC, Irlanda del Norte), La Gendarmería Holandesa y el Cuerpo de Carabineros de Italia, entre otros. Éstas nacen como fuerzas paramilitares encargadas de misiones tales como la protección de fronteras, lucha antiterrorista y como se mencionó anteriormente la imposición de la ley en zonas inestables. La Real Policía Montada del Canadá es otro ejemplo de como estas fuerzas de origen militar y con la misión de imponer la ley en los territorios inestables (ejemplo el Yukon) evolucionaron hasta convertirse en una fuerza de orden público en los días de hoy. El RUC hoy en día está siendo transformado en una fuerza policial, de hecho está cambiando el nombre al de Policía de Irlanda del Norte, al incorporar más católicos en sus filas y tener un rol más centrado en la protección de los ciudadanos que en la lucha contra el IRA (Ejército Republicano Irlandés) y la represión de los ciudadanos católicos.

Las fuerzas policiales constituyen uno de los puntos de unión entre las políticas de Estado en materia de respeto a los derechos humanos y libertades individuales. Los procedimientos y normas de actuación con los cuales las policías operan, serán el reflejo del respeto que un Estado tenga hacia sus ciudadanos. Es por eso que las policías son fundamentales para contar con una sociedad pacífica y respetuosa del estado de derecho y las garantías ciudadanas.

El problema del diseño de las fuerzas policiales en Operaciones de Paz radica en la especificidad del mandato, ya que un mandato para Operaciones de Mantención de la Paz (Peacekeeping) tiene un diferente contexto que aquel orientado a Operaciones de Construcción de la Paz (Peacebuilding).

Por una parte el objetivo de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz es establecer y mantener el orden (de un modo básico) evitando choques entre las

de septiembre del 2000 del Armed Forces Journal, titulado “Combat Cops? The Army Constabulary: Lessons from Our Past.” p. 66.

⁸ Brig. Gen. John Brown, “Combat Cops? The Army Constabulary: Lessons from Our Past.” In Armed Forces Journal, September 2000, p. 66. También se puede encontrar referencias en: Schmidl, Erwin; “Policing the New World Disorder”, Cap. 1, pp. 4-5, año 1998.

La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

facciones en disputa. Estas operaciones son llevadas a cabo, generalmente, en un ambiente sumamente inestable y en muchas ocasiones estas misiones son ejecutadas por unidades militares (Ej. Haití), lo cual trae aparejado otro tipo de problemas, como el tipo de reglas de enfrentamiento usadas por las fuerzas militares, reglas diseñadas para el combate, que en situaciones de orden público, no especifican los procedimientos a seguir produciéndose en muchos casos situaciones que por las reacciones demasiado violentas de los pacificadores pueden poner en riesgo la misión⁹.

Por otro lado la Construcción de la Paz incluye en su mandato el entrenamiento y reestructuración de las fuerzas locales de policía. Esto implica contar con especialistas que además de realizar labores de estabilización y mantención del orden, deben encargarse de organizar y reestructurar, así como también entrenar, a las policías locales (lo que queda de ellas o las nuevas). Esto implica contar con personal que tenga años de experiencia como policías, administradores policiales y entrenadores. Aunque las misiones de Construcción de la Paz se desarrollan en un ambiente, generalmente más estable que las de Mantención, éstas no están exentas de eventuales brotes de violencia con sus respectivas escaladas, colocando en serio riesgo la integridad de los participantes.

Debido a la especificidad del trabajo policial en misiones de paz, los integrantes de las fuerzas internacionales de policía que participan en las misiones se han visto, en un sinnúmero de ocasiones, en medio de combates entre facciones, o directamente agredidos, y no se ha contado con los medios para neutralizar, o disuadir, la agresión de la cual son objeto. Su instrucción y equipamiento son insuficientes para hacer frente a amenazas de tipo militar, o paramilitar. Problema similar afrontan las tropas militares que enfrentan disturbios o situaciones que son propias del orden público. El entrenamiento y equipamiento de éstas sobrepasa al problema que se está generando, causando uno peor, el combate de la violencia con más violencia, lo que provoca rechazo y resentimiento por parte de los “anfitriones”.

Dada la dinámica que tienen las Operaciones de Paz, donde se puede pasar de un ambiente tranquilo a un desorden callejero, terminando con un combate de infantería; se hace necesario contar con un tipo de tropa que pueda cumplir eficientemente la tarea policial, no sólo de orden público, sino que también de entrenamiento y asistencia a la policía local, y también la tarea de tipo militar, enfrentando en combate a facciones que cuentan con armamento pesado.

Pareciera que la respuesta está en las tropas de tipo constabular (o de tipo paramilitar). Estas unidades existentes en varios países tienen a cargo tareas de este tipo (guardia de frontera, lucha antiterrorista, antidisturbios, etc.) dentro de una estructura de tipo militarizada (rangos, equipamiento y orgánica)¹⁰. En muchos casos estas fuerzas

⁹ Cuando las fuerzas hacen uso excesivo de la fuerza contra manifestantes civiles, armados levemente, la reacción de los “huéspedes” ha sido contraria a la misión. Ejemplos como el de Somalia ilustran perfectamente estos acontecimientos.

¹⁰ Ejemplos de unidades de este tipo lo constituyen la Gendarmería holandesa (que depende del ministerio de defensa), la Gendarmería Argentina y la Policía de Fronteras Alemana.

La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

también cumplen con tareas de orden público (imposición de la ley, investigación de delitos, etc.) manteniéndose en forma paralela dentro de un esquema militar¹¹. Dada esta peculiaridad de este tipo de tropas, que pueden enfrentar mejor las dinámicas cambiantes de las operaciones de paz, por otro lado estas unidades que están familiarizadas con la orgánica y cultura militar tienen menos problemas de integración con las unidades castrenses y pueden ser integradas en la cadena de mando de las fuerzas de paz, como es el caso de la MSU (Unidad Multinacional Especial)¹². Sin embargo el problema de este tipo de unidades es que no existe en todos los países y de hecho son sólo una minoría de estados los que pueden aportar tan valioso tipo de medios.

La necesidad de restablecer el orden público se hace necesaria desde el momento en que llegan los primeros contingente de Naciones Unidas y ha cesado, o disminuido, la lucha entre facciones¹³. La construcción de un Estado de Derecho debe comenzar lo más pronto posible. Sin embargo, la inestabilidad existente en estas operaciones, y sobre todo la que sigue inmediatamente después del conflicto, hace necesario contar con fuerzas que posean una capacidad de adaptarse rápidamente a las dinámicas cambiantes que pueden generarse en este tipo de operaciones. Field y Perito¹⁴, señalan que para lograr la estabilidad (modelo de los Estados Unidos), las fuerzas participantes deben tener por lo menos dos componentes, el militar (que es considerado por los autores como el principal) y el policial-militar o constabular.

No obstante hay que destacar que la reconstrucción del sistema de orden público es algo que no puede ser dejado de lado y se hace vital para la normal restitución de un estado, su adecuado funcionamiento. Esto implica considerar siempre en este tipo de operaciones a personal judicial y/o penitenciario, ya que de lo contrario, las fuerzas policiales verán restringido y limitado su trabajo.

Otro problema constante, y no menos grave, lo constituyen las diferencias de cultura policial¹⁵. El concepto de policía varía de acuerdo a cada país, para unos estados

¹¹ Un ejemplo lo constituyen el Arma de los *Carabinieri* de Italia, que es una fuerza armada más que cumple tareas de orden público pero también de tipo militar como la protección de fronteras y la función de policía militar. Esta Arma tiene una orgánica militar y depende administrativamente del Ministerio de Defensa italiano y operativamente del ministerio del interior de ese país. Los Carabineros de Chile tienen características similares en cuanto a dependencia y en algunos aspectos de su orgánica, sin embargo tienen una orientación marcadamente más policial.

¹² Al respecto sugiero ver los trabajos de Chuck Call y Michael Barnett, "Looking for a Few Good Cops" en *Peacebuilding and Police Reform*, editado por Tor Tanke y Espen Barth. Otro trabajo interesante en este mismo tema, es el del mayor de Carabinieri Jean Piero Barbano en "The Carabinieri Corps and the MSU" publicado en el 1^{er} Seminario Internacional de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Santiago de Chile, mayo del 2000, pág. 8.

¹³Field, Kimberly y Perito, Robert; "Creating a Force for Peace Operations: Ensuring Stability with Justice", in *Parameters* (US Army War College Quarterly), invierno 2002-03, pp. 79

¹⁴ Ibid. pp. 80

¹⁵ El tema de los problemas ocasionados por las diferentes culturas y entrenamientos policiales lo podemos encontrar en textos como el de Duncan Chappell y John Evans, "The Role, Preparation and Performance of Civilians Police in United Nations Peacekeeping Operations", publicado en 1999 en el *Criminal Law Forum*, pág. 171-271. También en el ya citado texto editado por Tanke y

La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

la policía es el organismo encargado de velar por los derechos y la seguridad de los ciudadanos, está al servicio de éstos, los ciudadanos. Estos cuerpos policiales por lo general se caracterizan por tener un gran respeto hacia los ciudadanos que sirven, son fuerzas altamente entrenadas, equipadas y con una gran dedicación a la función de orden público. Para otros estados, en cambio, las policías son una herramienta de represión, éstas están al servicio del gobierno de turno y por lo general no constituyen un cuerpo profesional, ya que en la mayoría de los casos su accionar, al imponer la ley, viola toda norma de mínimo respeto a las garantías individuales de los ciudadanos. También esta diferencia cultural guarda relación con la profundidad y calidad del entrenamiento de los policías. Existen fuerzas policiales que son estrictamente profesionales con un diseño de carrera que busca la excelencia. Éstas fuerzas se caracterizan por poseer buenos conocimientos de idiomas, especialmente del inglés (cuando no es su lengua materna), dominio de procedimientos policiales y otras características como por ejemplo un conocimiento del uso de vehículos todo terreno. Las policías de países donde la función de orden público es más bien una herramienta del estado para oprimir a sus ciudadanos se caracterizan por ser funcionarios de denominación política sin ningún conocimiento (o en forma muy elemental) de las habilidades ya descritas. También se puede apreciar que en muchas policías de países subdesarrollados (y por lo tanto carentes de recursos), que participan en operaciones de paz para poder tener un cierto prestigio internacional, varias deficiencias en su entrenamiento, equipamiento y motivación que en muchas ocasiones a llevado a cancelar la contribución de fuerzas policiales del país en cuestión. Cabe destacar que pese a las diferencias existentes entre diversas unidades de tipo Gendarmería (constabulares), éstas han demostrado ser mucho más homogéneas y adaptables a los requerimientos de las funciones policiales en operaciones de paz que las tradicionales policías civiles.

Antecedentes Históricos de las Policías en Operaciones de Paz

La participación de fuerzas policiales en Operaciones de Paz no se remonta a los últimos años, ya a finales del siglo XIX e inicios del XX las potencias europeas (Reino Unido, Francia, Alemania, Italia y Holanda) intervienen en la región de los Balcanes, específicamente en la disputa greco turca, y en un principio son utilizados contingentes policiales, o de gendarmería, para establecer un orden básico y luego organizar, a las fuerzas policiales locales. Por otro lado Italia en la primera década del siglo XX aportó contingente policial para dotar a Albania durante su independencia de una fuerza pública. Posteriormente la policía albanesa fue organizada con la ayuda italiana.

Producto de sus intervenciones militares en el Caribe, Centroamérica y otras partes del mundo (como Filipinas y Samoa), los Estados Unidos de América (EUA) adquiere experiencia en la imposición básica de la ley, así como también en la organización de cuerpos paramilitares encargados del orden público, aunque en un

Barth se hace referencia varias veces a esta problemática y en el texto de editado por Robert Oakley, "Policing the New World Disorder" también lo podemos encontrar en sus diferentes capítulos.

La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

modo bien básico. El Cuerpo de Infantería de Marina de los EUA, uno de los más usados para estas intervenciones, elaboró manuales de doctrina e instrucción para lidiar con situaciones que no eran exactamente guerra, por ejemplo la intervención en Nicaragua en las primeras décadas del siglo XX. Sin embargo fue la II Guerra Mundial (II GM) la que obliga a pensar a las fuerzas armadas de los EUA en la creación de unidades encargadas del orden público en los territorios que eran liberados por los aliados. En 1941 se empieza a estructurar esta fuerza policial y se crea en la Universidad de Virginia la Escuela de Gobierno Militar (1942) con posterioridad a la experiencia aliada en África del Norte.

Inmediatamente después de la II GM fue creada por parte de los EUA una fuerza para lidiar con el problema del orden público en los territorios alemanes ocupados por las unidades del ejército americano. Para lograr este objetivo se crea el "U.S. Constabulary" que era una fuerza especial del Ejército de los EUA para ejercer una imposición básica de la ley en un territorio inestable, así como evitar cualquier tipo de sublevación contra los aliados. Esta fuerza contaba con características propias (uniformes, equipamiento, instrucción, etc.) y fue disuelta en 1952. Sin embargo hoy en día existen autores que señalan que la experiencia del "U.S. Constabulary" debería ser tomada en cuenta por el ejército americano para su participación en operaciones de paz, especialmente aquellas relacionadas con la mantención.

Con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la aplicación de los capítulos VI y VII de su carta fundamental dada la creciente inestabilidad posguerra comienzan las operaciones de mantención de la paz que, salvo algunas excepciones, fueron más bien operaciones de mantención de tregua. Por las características de estas operaciones el uso de fuerzas de policía no fue necesaria, salvo algunos casos bien particulares.

El primero de ellos fue durante el traspaso del territorio de Nueva Guinea Occidental (Irian) de manos holandesas a indonesas. Esta operación duró ocho meses y transcurrió entre los años 1962 y 1963. Unidades de la policía paquistaní se encargaron de velar por el orden público durante el cambio de administración.

Durante los primeros años de la ONUC (Organización de Naciones Unidas en el Congo, 1960-64) participó una pequeña unidad de la policía de Ghana pero dada la complejidad de la misión la unidad tuvo que ser devuelta a su país sin haber hecho una mayor contribución, siendo reemplazada con posterioridad por una unidad de 400 policías nigerianos, la cual se retira en el año 1965.

Pese a lo anterior la contribución de las policías comienza a ser mayor a partir de 1964 cuando se origina la UNFICYP (Fuerza de Naciones Unidas en Chipre). Es convocado para esta misión un contingente internacional de policías compuesto por efectivos de Australia, Dinamarca, Suecia, Austria y Nueva Zelanda. La misión de esta unidad era evitar los choques entre chipriotas griegos y turcos, acompañar a la policía local, mantener presencia en áreas sensibles, investigar incidentes sospechosos de ser de carácter étnico, así como ayudar a estabilizar la situación, investigar desaparición de personas y ayudar en el desplazamiento y reubicación de refugiados. Después de la

La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

invasión turca de 1974 y con la consiguiente partición de la isla la misión original de la fuerza policial tuvo un cambio radical que implicó su reducción a un pequeño contingente, ya que la nueva realidad no justificaba muchas de sus tareas originales.

A finales de la década de los ochenta y especialmente con el fin de la Guerra Fría hubo un incremento en el número de operaciones de paz, así como las características de éstas. Ya no se limitaban exclusivamente a la mantención de una tregua o a una eventual imposición de la paz, ahora implicaba la reconstrucción, o construcción, de un país o región, que había sido desbastada por una guerra de secesión, conflicto étnico o civil. Nacían nuevos estados y se hacía necesario que para que éstos pudiesen tener expectativas dentro de la comunidad internacional contarán con la infraestructura de un estado moderno. Esto implicaba, entre muchas cosas, contar con un sistema de orden público adecuado, o sea, una policía que prevenga los delitos y que investigue cuando estos ocurran, un sistema judicial que investigue y condene (jueces y fiscales), un sistema penal que recluya y rehabilite (cárceles) y por último un aparato administrativo que sostenga lo anterior.

Esta estructura había desaparecido, o simplemente no existía, en aquellos estados que estaban separándose (caso de las ex repúblicas de Yugoslavia) o se encontraban en una guerra civil por diferencias étnicas o religiosas (Somalia). Uno de los grandes problemas que se encontraron en estas situaciones era que las policías locales, o lo que quedaba de ellas, eran vistas como represores y no como agentes de la ley y en la mayoría de los casos habían estado del lado de una de las facciones. Esto hacía muy difícil la reconstrucción del aparato policial y es a contar de este tipo de operaciones (country building) cuando comienza a hacerse necesario la participación de contingentes internacionales de policías. Las misiones principales de estas unidades son el monitoreamiento y supervisión de las organizaciones policiales locales, el entrenamiento de éstas, en ocasiones realizar labores de imposición de la ley y recibir denuncias e investigar casos de violaciones a los derechos humanos u otro tipo de delito que sea de responsabilidad de la misión de la ONU.

En agosto del 2000 el Informe Brahimi recomendaba el uso de fuerzas policiales, así como también de personal del sistema judicial. El nuevo tipo de Operaciones de Paz, hacía necesaria la reconstrucción del país, y por ende, de su sistema de orden público, por eso se recomendaba que el uso de fuerzas policiales, debía servir para reconstruir las estructuras locales de policía, enfatizando el hecho de que las policías, así como también el resto de la estructura del orden público, son uno de los elementos claves en la reconstrucción de un país¹⁶.

Sin embargo las operaciones policiales han traído una serie de problemas, ya que es difícil compatibilizar diferentes culturas policiales, en unos países cumplen funciones mas bien represivas en otros de servicio público, los tipos de policía, unas de

¹⁶ Lewis William, Marks Edward and Robert Perito; “Enhancing International Civilian Police in Peace Operations”

In Special Report, United States Institute for Peace, abril 22, año 2002, pp.8

La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

carácter militarizado otras estrictamente civiles, los grados, la experiencia y los procedimientos han, sido entre otros, los factores que han dificultado este tipo de operaciones.

La Participación de las Policías Chilenas en Operaciones de Paz

A modo introductorio tenemos que explicar que Chile posee dos fuerzas policiales, consideradas de acuerdo a la constitución de 1980 como Fuerzas de Orden y Seguridad.

Estas policías son los Carabineros de Chile, que es la policía uniformada encargada principalmente de la labor preventiva. Pertenece desde un punto de vista administrativo al Ministerio de Defensa de Chile y operativamente al Ministerio del Interior. Si bien su estatus, rangos y disciplina son militares, su organización corresponde más al patrón de una policía civil. A diferencia de los Carabinieri de Italia, los Carabineros de Chile no cumplen funciones de policía militar ni tampoco tienen una estructura orgánica de este tipo ni son considerados como una fuerza armada¹⁷.

La otra fuerza policial es la Policía de Investigaciones de Chile (policía civil), que al igual que los Carabineros pertenece al Ministerio de Defensa y se coordina operativamente con Interior. Esta es una policía cuya misión es la de investigar los delitos cometidos y aportar las pruebas para que la justicia pueda juzgar y condenar, no tiene una estructura u orgánica militar y su personal es totalmente civil (detectives).

La participación de Chile en Operaciones de Paz de Naciones Unidas data desde el año 1949, sin embargo, esta participación durante varias décadas se limitó al envío de observadores militares a los conflictos de India y Pakistán (UNMOGIP) y el de Medio Oriente (UNTSO Y UNSOF). Esta participación estaba restringida únicamente a las Fuerzas Armadas de Chile. Sin embargo desde el inicio de la década de los 90 en el siglo XX esta situación cambió y el país comenzó a tener un rol más participativo en este tipo de operaciones enviando un mayor número de contingente a misiones con más complejidad que las de observación. Comenzaron a ser enviados contingentes de tropas, en pequeña cantidad, a varias misiones como en Camboya e Irak.

Las policías no estuvieron al margen de esta nueva dinámica y a partir de esos años comienzan a ser enviados los primeros contingentes de fuerzas policiales chilenas a Operaciones de Paz de Naciones Unidas.

Al inicio de la década de los 90 y con la formación de ONUSAL (Misión de Naciones Unidas para El Salvador) los Carabineros de Chile colaboran con un contingente de hombres hasta el fin de la misión. Las funciones de este contingente policial consistían en hacer cumplir los acuerdos de paz, entrenar a la nueva Policía

¹⁷Desde el año 2000 que los Carabinieri de Italia dejaron de ser un arma del ejército italiano y pasaron a ser considerados, constitucionalmente, como la cuarta fuerza armada.

La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

Nacional Civil (PNC) y supervisar las operaciones policiales de esta última institución, o sea, su misión estuvo dentro de lo que se denomina gestión policial: entrenamiento, organización y creación de un cuerpo policial y monitoreo y supervisión de éste.

La misión no fue fácil, ya que Carabineros tuvo que lidiar con las tensiones post guerra civil debido a que el contingente de la nueva PNC estaba compuesto por personas que habían pertenecido al Ejército de El Salvador y por otro lado al opositor Frente Farabundo Martí. Constantes eran las tensiones entre los alumnos que habían pertenecido a los frentes rivales y que ahora estaban en el mismo bando. La importancia de haber contado con personal altamente calificado y disciplinado, como es el caso de Carabineros, impidió que esas tensiones terminaran por convertirse en un escollo aún mayor al proceso de paz. Además el personal de Carabineros tuvo que realizar misiones de observación policial para evaluar el desempeño de la recién creada PNC. Fue en una de éstas cuando el Cabo 2º Patricio Chávez perdió la vida por inmersión al intentar salvar a una mujer, María Barrera, que se encontraba en peligro de ahogarse en la playa "Costa Azul" en la localidad de Chalatenango, convirtiéndose en el primer mártir chileno en una operación de Naciones Unidas.

La participación de Carabineros en ONUSAL está desglosada de la siguiente manera, de acuerdo con la información entregada por el Tte. Coronel Anselmo Flores del Departamento de Relaciones Públicas de Carabineros, los oficiales que participaron fueron un total de 5 y el personal de nombramiento institucional (suboficiales y clases) 49, en total. Esta misión comenzó en 1992 y se extendió hasta el 31 de diciembre de 1996.

Posteriormente y a partir del año 1997 los Carabineros participan de las operaciones de la UNMIBH (Misión de Naciones Unidas para Bosnia Herzegovina) con un contingente de oficiales y suboficiales de la institución. La participación de Carabineros en UNMIBH estuvo distribuida de la siguiente manera:

| PERÍODO DE LA MISIÓN | OFICIALES | SUBOFICIALES | TOTAL |
|---------------------------------|-----------|--------------|-------|
| 01 junio 1997 - 01 junio 1998 | 8 | 6 | 14 |
| 25 agosto 1997 - 25 agosto 1998 | 12 | 5 | 17 |
| 10 junio 1998 - 10 junio 1999 | 12 | 2 | 14 |
| 25 agosto 1998 - 25 agosto 1999 | 12 | 3 | 15 |
| 10 junio 1999 - 10 junio 2000 | 7 | 4 | 11 |
| 10 junio 2000 - 10 junio 2001 | 3 | 3 | 6 |
| | | | |
| TOTAL | 54 | 23 | 77 |

Tabla 1: participación de carabineros en UNMIBH

La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

Teniendo este contingente las siguientes misiones a cumplir en la UNMIBH¹⁸:

- Instrucción de la policía local
- Operaciones de campo (investigaciones criminales, monitoreo e inspección de acuerdos, investigación a las violaciones de derechos humanos)

Los carabineros que estaban asignados a la misión en Bosnia-Herzegovina, también participaron, en forma concurrente en la misión de Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), no se envió contingente exclusivo para esta misión.

A diferencia de la misión anterior, ésta estuvo restringida al monitoreamiento y supervisión del actuar de la policía local con el fin de hacer valer los acuerdos de paz de Dayton. La misión internacional de policías no tuvo tareas relacionadas con la organización, administración y creación de un cuerpo policial nuevo. En diciembre del 2002 fue retirado el último contingente cuando la misión concluyó y fue desactivada.

La última misión en la cual están participando los carabineros de Chile es Timor Oriental. Un contingente de cuatro oficiales de la institución se encuentra trabajando en ese país desde el primero de julio del 2002. Se tiene programado su retiro para el 6 de julio del 2003.

Para la institución, el participar en operaciones de paz, ha significado poder interactuar con contingente de otras nacionalidades permitiendo un intercambio de experiencia incalculable que significó un posicionamiento de Carabineros, y el país, en el ámbito internacional¹⁹. Sin embargo se destaca que algunos de los problemas encontrados por el contingente de Carabineros guardan relación con el escaso manejo del idioma inglés por parte de los miembros de la institución, lo que dificulta la selección del personal para la misión y el riesgo constante en el teatro de operaciones²⁰.

Otro problema que observado es la diferencia cultural entre las distintas policías que participan en la operación. En este aspecto la instrucción y formación disciplinaria de los policías chilenos se enmarcó dentro de los estándares usados por las policías europeas y americanas, no existiendo dificultad al momento de interactuar con ellos o seguir las normas y procedimientos establecidos por la ONU. En este mismo marco de análisis cabe destacar que la formación paramilitar de la institución les ha permitido adaptarse de mejor manera a este tipo de operaciones que además tienen un

¹⁸ HAVLICZECK, PATRICIO, “Estudio de Casos UNMIBH”, 1^{er} Seminario Internacional sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Santiago de Chile, mayo 2000, pág. 7

¹⁹ Ibid, pp. 8,9. Esta opinión también es compartida por el Teniente Coronel de Carabineros Don Iván Sepúlveda, quién en una entrevista con el autor, señaló la importancia que tuvo para el contingente el poder intercambiar experiencias con otras policías.

²⁰ Ibid, pp. 10, 11

La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

componente militar, el personal de Carabineros asimila de mejor forma esta orgánica por ser familiar a su formación.

Al igual que a Carabineros, la Policía Civil (investigaciones de aquí en adelante) participó de las Operaciones de Paz en Centroamérica. En 1994 el comisario Robinson Muñoz y el inspector William Contreras, fueron designados por el mando institucional para colaborar con la unidad de Naciones Unidas, Grupo Conjunto, creada para investigar las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas en El Salvador en los años de la guerra civil. Su misión fue la de aportar sus conocimientos en técnicas de investigación, con el fin de aclarar los crímenes²¹.

Los oficiales Muñoz y Contreras tenían una basta experiencia en la investigación de este tipo de crímenes, ya que habían trabajado durante cinco años con el ministro Milton Juica que investigó varios casos de violaciones a los derechos humanos ocurridas en Chile entre 1973 y 1990.

El Grupo Conjunto estaba conformado no sólo por policías, sino que también por abogados, sociólogos, antropólogos y otros profesionales cuya misión era la de investigar los horrendos crímenes ocurridos en el marco de la lucha fratricida ocurrida en El Salvador. Esta fue una misión propiamente policial, dentro del marco de las Naciones Unidas, ya que lo se trataba de dilucidar aquí no eran delitos comunes, sino que crímenes contra la humanidad.

La otra misión en la cual han participado detectives chilenos es en MINUGUA (Misión de Naciones Unidas en Guatemala), que se implementa a finales de 1994. A esta misión es enviado el comisario Raúl Jofré quien es enviado a Guatemala en octubre de 1996 para integrar un equipo compuesto por varios profesionales (policía, abogados, sociólogos, científicos políticos, entre otros) que tenía por finalidad la verificación y cumplimiento de los acuerdos concernientes al acuerdo denominado "Fortalecimiento del Poder Civil y la Función del Ejército en una Sociedad Democrática", firmado el 19 de septiembre de 1996²².

El comisario Jofré tuvo en el marco de esta misión una activa participación en la modernización global de la administración de justicia de Guatemala, así como en la reestructuración de los planes de seguridad pública y también en la organización de la nueva Policía Nacional Civil de Guatemala, proyecto que involucraba aspectos tales como la transformación de la estructura completa de la fuerza policial, capacitación en distintas áreas de investigación criminal y adiestramiento.

La participación de la Policía de Investigaciones de Chile tuvo dos tipos de misión, una de carácter operativo, en El Salvador, que involucraba la utilización de sus técnicas para dilucidar casos de violaciones a los derechos humanos y dar con los culpables. En el caso de Guatemala la misión del oficial de Investigaciones de Chile era

²¹ Revista Detective, noviembre 1994, N° 83, pp. 26-28

²² Revista Detective, año 2000, N° 101, pp. 24-26

La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

de asesoría en la gestión policial y entrenamiento de la nueva Policía Civil de Guatemala. También el comisario Jofré debió participar en acciones operativas, específicamente la detención de los culpables del asesinato del empresario chileno residente en Guatemala, Juan Fontanaz. También participó de la investigación interna efectuada por Naciones Unidas para dilucidar el caso del helicóptero de esta organización caído cerca de la ciudad de Quetzaltenango y de la investigación para aclarar la muerte del obispo Juan Gerardi Conedera ocurrida el 27 de abril de 1998.

A continuación ofrecemos un cuadro resumen de la participación de la Policía de Investigaciones de Chile en Operaciones de Paz de Naciones Unidas:

| MISIÓN | AÑO | CONTINGENTE | FUNCIÓN |
|----------------------|------|---------------------------|-----------------------------------------------|
| ONUSAL (El Salvador) | 1994 | 1 comisario y 1 inspector | Operativa (investigar violaciones a los DDHH) |
| MINUGUA (Guatemala) | 1996 | 1 comisario | Gestión policial y operativa |

Tabla 2: Resumen de la participación de la Policía de Investigaciones de Chile en Operaciones de Paz

Podemos apreciar que si bien la participación de Investigaciones de Chile ha sido menor, también es un servicio más pequeño que Carabineros, sus misiones han sido variadas aunque restringidas al contexto latinoamericano.

Conclusiones

La nueva generación de operaciones de paz ha significado una ampliación en las misiones que deben ser cumplidas y que antes sólo estaban restringidas al ámbito militar. Dentro de estas nuevas misiones están las de policía como parte de la reconstrucción de un país, ya que en los servicios policiales radica la responsabilidad primaria del respeto que tiene un estado hacia sus ciudadanos, y es por esta razón de que los procesos de paz en conflictos intraestatales sólo podrán tener éxito si, entre otras cosas, se reforma el actuar del orden público, policía, justicia y sistema carcelario. Es en este contexto donde las policías juegan un rol clave.

Estas nuevas operaciones tienen como objetivo construir un ambiente en donde la paz sea algo estable y percedero, esto implica refundar el Estado y las relaciones entre este y los ciudadanos, como también las relaciones entre los diversos actores sociales. Un punto importante a ser considerado en esta nueva relación son las policías, ya que estas son el organismo del Estado que se relaciona con los ciudadanos y por ende estos últimos percibirán el trato del Estado hacia ellos en el actuar de las policías.

Dos problemas principales se han detectado en este tipo de operaciones. El primero guarda relación con las diferencias culturales entre las diferentes policías que participan. Por un lado hay servicios altamente profesionales y con una formación de servicio público y apego irrestricto a la protección de los derechos individuales, por otros cuerpos policiales encargados de reprimir y no servir, donde además son pagados los favores políticos de algunos partidarios de los regímenes de turno. Esta diferencia

La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

cuantitativa se ha traducido en varios problemas, tales como corrupción, en las operaciones. Una forma de subsanarlos consiste en una mayor exigencia por parte de la ONU en los estándares de calificación para las policías que participen de este tipo de operaciones restringiendo la participación de aquellos organismos policiales que no los cumplan.

El segundo problema guarda relación con la dinámica de algunas operaciones que son llevadas a cabo en ambiente demasiado inestables en los cuales rápidamente se puede pasar de una situación normal a una de beligerancia que tenga características más cercanas a un combate militar. La mayoría de las policías civiles no está preparada para este tipo de situaciones y pueden llegar a peligrar las vidas de sus contingentes al verse envueltos en ellas. Al parecer la respuesta está en los cuerpos paramilitares con entrenamiento policial (Carabinieri, Gendarmería, etc.) o las policías militarizadas (Carabineros) que pueden y tienen los medios para enfrentar niveles más elevados de violencia, además de que por su tipo de orgánica se pueden adaptar mejor dentro de la estructura militar de las operaciones de paz pudiendo con esto lograrse una mejor coordinación con los comandos militares de la operación. El caso de la MSU es tal vez uno de los mejores ejemplos en este sentido. Dentro de este mismo contexto, tenemos el ejemplo que la participación de las fuerzas militares en funciones constabulares/policiales ha sido en muchos casos perjudicial para el prestigio de la operación y esto se ha traducido en más violencia, específicamente contra los pacificadores, lo que es contrario al espíritu de las misiones de paz.

No obstante se aprecia de que no saca nada con llevar fuerzas militares o policiales a este tipo de operaciones, sin que exista, además, la voluntad de reconstruir el sistema judicial y penitenciario del país en donde se efectúe la operación. Esto implica que desde un comienzo debe darse un diseño sistemático del sistema de orden público, lo que implica que junto con implementar las operaciones con policías, deberá ponerse en marcha una estructura que juzgue, condene y rehabilite.

En el caso específico de los Carabineros de Chile su entrenamiento les ha permitido participar con éxito en estas operaciones, aunque sin embargo, se han detectado problemas en lo referente a baja preparación en idiomas por parte del personal, lo que dificulta el envío de los relevos al existir poca oferta dentro de la institución.

La experiencia de la Policía de Investigaciones de Chile, si bien ha sido bastante restringida en cantidad de miembros participantes, se ha caracterizado por ser bastante diversa, ya que no sólo han desempeñado funciones de asesoría en la gestión policial y entrenamiento de nuevas fuerzas, sino que también han realizado investigaciones para dar con los autores de crímenes contra la humanidad y otro tipo de delitos. El problema para Investigaciones es que por ser un servicio pequeño, aproximadamente 6000 efectivos, la ausencia de personal altamente especializado y con experiencia en trabajo policial puede causar trastornos al momento de necesitar ese recurso humano en las actividades operativas normales de la institución. Carabineros de Chile enfrenta algo similar especialmente con la participación de altos rangos.

La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

Sin embargo quedan, a juicio del autor, preguntas que lamentablemente no pudieron ser respondidas y que guardan relación al impacto que podría tener para la institución, y para el país, el envío de un alto contingente de oficiales, especialmente de los grados superiores. ¿El hecho de tener estos oficiales implica contar con menos comisarios y prefectos en el país, encargados de la gestión policial? ¿Puede bajar la eficiencia policial con esto? Por eso es recomendable realizar un estudio más profundo que analice variables cuantitativas y cualitativas que determinen las respuestas a estas interrogantes

La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

Bibliografía y fuentes de consulta para la investigación

1. OAKLEY, Robert; Dziedzic, Michael; Goldberg, Eliot. Policing the New World Disorder. Peace Operations and Public Security, NDU Press, 1998.
2. CHAPPELL, Duncan; Evans, John. The Role, Preparation and Performance of Civilian Police in United Nations Peacekeeping Operations, in Criminal Law Forum, Kluwer Academic Publishers, 1999.
3. ALLARD, Kenneth. Somalia Operations: Lessons Learned, NDU Press, 1995.
4. ALBERTS, David; Hayes, Richard. Command Arrangements for Peace Operations, NDU Press, 1995.
5. WENTZ, Larry et all. Lessons From Bosnia: The IFOR Experience, NDU Press.
6. DURCH, William. The Evolution of UN Peacekeeping, St. Martins Press, 1992.
7. BARBANO, Jean Piero. The Carabinieri Corps and The MSU, I Seminario Internacional sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Santiago de Chile, mayo 2000.
8. HAVLICZECK, Patricio. Estudio de Casos UNMIBH, I Seminario Internacional sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Santiago de Chile, mayo 2000.
9. PROENÇA, Domício. Guia de Estudos de Estratégia, Zahar editor, 1999.
10. BROWN, John, Combat Cops? The Army as a Constabulary: Lessons From Our Past, in Armed Forces Journal, septiembre 2000.
11. WOODCOK A. And Davis D. editores, Analysis for and of the Resolution of Conflict, Canadian Peacekeeping Press, 1998.
12. WOODCOK A. And Davis D. editores, Analysis for Peace Operations, Canadian Peacekeeping Press, 1998
13. LEWIS William, Marks Edward and Robert Perito; Enhancing International Civilian Police in Peace Operations, in Special Report, United States Institute for Peace, abril 2002.
14. FIELD, Kimberly and Perito, Robert; Creating a Force for Peace Operations: Ensuring Stability with Justice, in Parameters (US Army War College Quarterly), invierno 2002-03.
15. Revista institucional de la Policía de Investigaciones de Chile " Detective", años 1994 (Nº83) y 2000 (Nº 101).