

LA EVOLUCIÓN DEL COMPONENTE POLICIAL EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

JOSÉ ALBERTO RAMÍREZ VÁZQUEZ

RESUMEN

El presente trabajo se centra en la evolución del componente policial en las operaciones de mantenimiento de la paz. Para poder estudiar dicha evolución se parte de un estudio estadístico que nos sirve para poner en contexto histórico a las operaciones de paz en su conjunto y posteriormente se estudian los datos de participación de los diferentes componentes de las operaciones para valorar su evolución y específicamente la del componente policial en relación con el resto de elementos presentes en las operaciones.

Tras el estudio estadístico se analizan los mandatos y las doctrinas de utilización del contingente policial desde un punto de vista histórico.

Finalmente se hacen dos estudios particulares que se consideran que son de especial interés para entender las operaciones de paz y, en particular, su componente policial, como son el papel de las unidades policiales reunidas y las operaciones puestas en marcha por la Unión Europea.

La principal conclusión del estudio realizado es que el componente policial ha sufrido una importante evolución, tanto numérica como doctrinal, convirtiéndose en un elemento esencial de la acción internacional, siendo sin duda el más versátil.

Palabras clave: operaciones de paz, policía civil, concepto SMART, integración, misiones ejecutivas.

ABSTRACT

The present essay is focused in the evolution of police component in peacekeeping operations. The first part is a statistical analysis in order to establish the historical context of peace operations and specifically the evolution of policing related with the rest of peace operations components.

After the statistical study, the mandates and doctrines of the police are analyzed from a historical approach.

Finally two specific topics are studied as they are considered to be of special interest to understand peace operations. Such topics are the role of the Integrated Police Units and of European Union in the field.

The study main conclusion is that the police component has suffered a relevant evolution, both in numbers and in doctrine, becoming an important element for international action, and no doubt the most versatile.

Key words: peace operations, civilian police, SMART concept, integration, executive missions.

1. INTRODUCCIÓN

Las operaciones de paz han sido, desde la creación de las Naciones Unidas, una herramienta fundamental de esta organización y de la acción internacional para mantener el orden y la paz internacionales. Pese a no estar específicamente recogidas en la Carta de las Naciones Unidas, y pese a que su adscripción a un capítulo concreto no es siempre clara, la praxis ha hecho que ocupen un lugar destacado entre el resto de actividades realizadas por los diferentes actores internacionales para evitar los conflictos y las guerras.

Esta falta de sujeción normativa, que podría suponer un lastre para la puesta en práctica de acciones multilaterales, ha demostrado ser una ventaja que ha permitido que su actuación se adapte a la cambiante situación del contexto internacional.

Este estudio parte de la hipótesis de que las operaciones de paz han evolucionado y de que su componente policial ha ido cobrando importancia de forma gradual.

Otros aspectos que se resaltarán en el estudio son el papel de las unidades policiales reunidas y la importancia de las actividades de la Unión Europea en el campo de las operaciones de paz.

En cuanto a la metodología utilizada para el artículo, en primer lugar se ha procedido a compilar la mayor cantidad posible de datos sobre misiones de paz, tanto de las Naciones Unidas como de la Unión Europea. Una vez obtenidos los datos se han realizado varios gráficos comparativos para conseguir tener una idea sobre su evolución, con especial atención al componente policial.

A continuación se ha elaborado un estudio de los mandatos de las diferentes operaciones y de las circunstancias históricas que dieron lugar a la intervención internacional, tratando de poner en relación la situación internacional con la ubicación y características de las operaciones establecidas.

El siguiente objetivo del estudio, centrado en la función policial, ha sido la situación actual de la doctrina que sustenta dicha función, para lo que se han utilizado fundamentalmente documentos elaborados por las Naciones Unidas.

Finalmente se ha realizado un estudio sobre las misiones policiales de la Unión Europea, para lo que tras una introducción normativa se ha realizado un estudio cronológico de dichas misiones.

2. ESTUDIO ESTADÍSTICO. LA EVOLUCIÓN DE LAS OPERACIONES DE PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS

Las primeras operaciones de paz de las Naciones Unidas se regían por el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas y se pusieron en marcha poco después de la creación de la ONU. Estos contingentes, constituidos por tropas, sólo podían usar la fuerza para la propia defensa y su despliegue requería el consentimiento del gobierno anfitrión y un acuerdo de alto el fuego¹.

Este tipo de despliegue era el normal en conflictos entre estados, en los que se

1 www.un.org

precisaba una fuerza neutral para vigilar el cumplimiento de un acuerdo y, en muchos casos, al no atajar el conflicto, motivaba que la presencia internacional se debiera mantener en el tiempo, en ocasiones desde finales de los años 40 hasta hoy.

Para comprender la evolución que han sufrido las operaciones de paz de las Naciones Unidas en su más de medio siglo de historia, resulta necesario analizar los datos relativos a las fechas y lugares de realización, a su duración, a los efectivos empleados y a su composición.

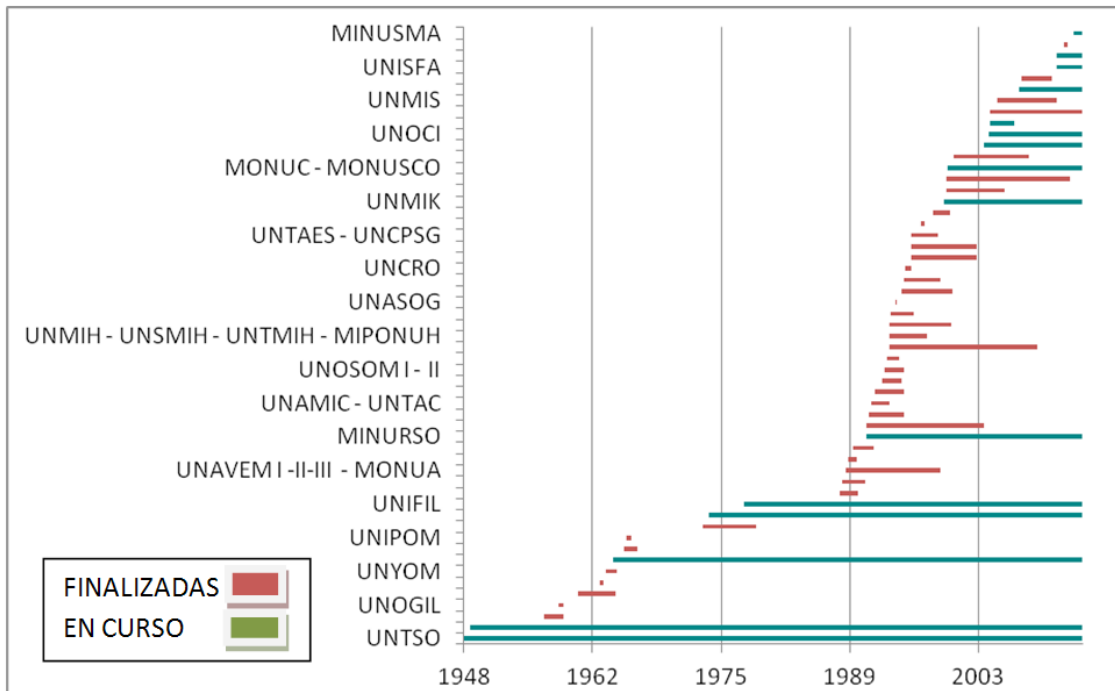


Ilustración 1 Inicio y duración de las operaciones de paz de las Naciones Unidas

Del análisis de las fechas de establecimiento de las operaciones y su duración se desprende una clara tendencia a una menor duración conforme avanzamos en el tiempo, aunque hasta este siglo se apreciaba una combinación de misiones de gran continuidad (de hecho varias de las primeras operaciones se mantienen en la actualidad) con otras de una corta duración (en ocasiones inferiores a un año); sin embargo, desde la primera década de este siglo, las operaciones muestran una mayor uniformidad en su duración que, salvo la excepción de la frustrada UNSMIS en Siria, no baja de tres años.

En lo que se refiere a su ubicación, para su estudio se ha efectuado una cierta agrupación de las operaciones, contando como una sola aquellas que se han desarrollado en el mismo país o territorio de forma consecutiva, al resultar más clarificador a estos efectos. Tras ello se observa que el 44% de las operaciones han tenido lugar en el continente africano, correspondiendo un 15% a cada una de las regiones de Asia, Oriente Medio y Europa y el 11% restante al continente americano, concretamente a Centroamérica y Caribe.

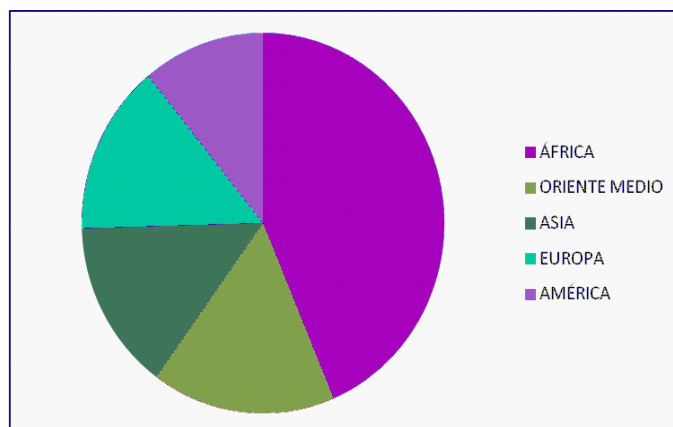


Ilustración 2 Distribución geográfica de las operaciones de paz

Esta agrupación geográfica no es uniforme a lo largo del tiempo, ya que en los años de inicio de las operaciones de paz, estas se concentraron en Oriente Medio, como resultado del conflicto árabe-israelí. Otro momento de concentración se dio a finales de los noventa en Europa como respuesta a los conflictos surgidos por la desintegración de Yugoslavia.

Las operaciones puestas en marcha en la última década se concentran en el continente africano.

Pasamos ahora a analizar la composición de las operaciones, encontrándonos con que los datos que se pueden recabar de la página web de Naciones Unidas no son lo suficientemente detallados para hacer un estudio en profundidad de la evolución en cuanto al número de personas implicadas en las operaciones en sus primeros años de historia; aunque las cifras encontradas indican claramente que, en general, las primeras actividades de mantenimiento de la paz contaron con una presencia de personal bastante reducida, en comparación con las operaciones emprendidas en los noventa y, sobre todo, en lo que va de siglo, con cierta reducción en esta tendencia de incremento a finales de los años noventa, para recuperarse después con motivo de la puesta en marcha de las ambiciosas operaciones en los Balcanes y África.

En este punto cabe resaltar que las dos grandes operaciones en los Balcanes citadas, la UNMBIH en Bosnia-Herzegovina y La UNMIK en Kosovo, carecían de personal militar armado, lo que la ONU denomina como “tropas”, ya que esta función fue desarrollada por los miembros de las operaciones de la OTAN en dichos territorios, y las consecutivas IFOR-SFOR y la KFOR, al actuar conforme a sendos mandatos de las Naciones Unidas, se pueden considerar las “tropas” de dichas operaciones, por lo que han sido contabilizadas como tal².

Un estudio más detallado sobre el personal empleado en operaciones de paz se puede realizar con datos relativos al año 1991 y siguientes, cuando nos encontramos con una mayor homogeneidad en los detalles facilitados por la página web de NN.UU. Conforme a los datos comprendidos entre 1991 y enero del presente año, se aprecia una clara tendencia al incremento del personal uniformado en operaciones de paz, con el bajón ya apuntado de finales de los años noventa.

2 Resoluciones 1035 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 21 de diciembre de 1995 y 1244 de 10 de junio de 1999.



Ilustración 3 Personal uniformado en operaciones de Paz de las Naciones Unidas 1993-2014

Este análisis se ha realizado contabilizando los contingentes relativos a “tropas”, “observadores militares” y “policía civil”, resultando que, si bien el contingente de tropas supera en términos absolutos y claramente a los otros dos, el comportamiento del contingente de Observadores Militares se ha mantenido generalmente estable a lo largo del periodo. En cuanto al componente policial su importancia en términos relativos y en comparación con el resto de componentes uniformados ha ido ganando peso en la última década de forma continuada, con un descenso, si bien poco importante, en el año 2013, y una cierta recuperación el presente año. No obstante se puede restar importancia a esta reducción, ya que en ese mismo periodo se ha producido una reducción del resto del personal uniformado en las operaciones en marcha.



Ilustración 4 Porcentaje de personal policial sobre el total de personal uniformado en las operaciones de Paz de las Naciones Unidas 1993-2014

Este ascenso casi continuado indica un aumento de la importancia del contingente policial en las operaciones de paz, sobre todo con la generalización del uso de las Unidades Formadas de Policía, de las que hablaremos más adelante.

3. LA EVOLUCIÓN DE LA FUNCIÓN POLICIAL EN LAS OPERACIONES DE PAZ. ANÁLISIS DE LOS MANDATOS

Una vez realizado el estudio de los datos numéricos de participación de personal policial en las operaciones de paz, especialmente su comparación con el resto de componentes uniformados presentes, se hace necesario estudiar la correlación

entre esa evolución de cifras y las funciones que desarrollan los miembros del componente policial.

La primera operación de mantenimiento de la paz que contó con una presencia diferenciada de personal policial fue la UNFICYP, en Chipre, iniciada en 1964 y que se mantiene a día de hoy. Esta operación tiene un mandato clásico de interposición entre dos fuerzas enfrentadas, con el mantenimiento de una línea de separación custodiada por personal militar para evitar incidentes entre los contendientes. No obstante, al tener dicha línea una cierta permeabilidad, que además se ha incrementado con el tiempo, se pensó que la supervisión del control del cruce de personas entre ambas zonas se hiciera por parte de un contingente de policía civil³.

En esta operación la función del personal policial era muy similar a la de los observadores militares cuya presencia venía siendo habitual en las operaciones desplegadas con anterioridad.

Hay que esperar hasta finales de la década de los ochenta para ver una nueva operación con presencia policial, que además fue significativa, tanto cuantitativa como cualitativamente: la UNTAG (United Nations Transition Assistance Group) que tuvo lugar en Namibia. En esta operación, que contó con un contingente militar de más de 4.000 efectivos, se autorizó la presencia de un contingente de policía civil de 1.500 miembros, para apoyar y supervisar las fuerzas policiales locales y la retirada de las fuerzas parapoliciales sudafricanas, especialmente de los elementos de la policía contra la insurgencia, la "Koevoet"⁴.

La situación internacional en estos momentos, con la disolución del Pacto de Varsovia y la propia Unión Soviética, supone el inicio de un periodo de esplendor de las operaciones de mantenimiento de la paz durante la década de los noventa. Concretamente, entre los años 1991 y 2000 se ponen en marcha un total de 36 operaciones, un número muy elevado, sobre todo si tenemos en cuenta que hasta entonces sólo se habían desarrollado 18.

Pero la importancia de esta década no se limita al número de operaciones puestas en marcha; la situación internacional permite que estas sean mucho más intrusivas, sobre todo con la pérdida de fuerza de los partidarios a ultranza del principio de la no intervención en asuntos internos. Esto permite que las operaciones desarrolladas en Centroamérica, como ONUSAL en El Salvador, en África como ONUMOZ en Mozambique o en el Sudeste Asiático, como UNTAC en Camboya, cuenten con importantes contingentes militares y policiales y extensos mandatos, que además de la simple supervisión, incluyen la reforma de las fuerzas policiales existentes o la creación de nuevos cuerpos policiales. Esta última tarea que se suele llevar a efecto por entidades ajenas al propio Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, como hizo, en el caso de Mozambique, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que encargó la reforma a la Guardia Civil española⁵.

Esta situación de hiperactividad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas llega a su culmen a finales de la década, coincidiendo con la política intervencionista

3 Informe del Secretario General de las Naciones Unidas de 27 de mayo de 2003.

4 Informe del Secretario General de las Naciones Unidas de 23 de enero de 1989.

5 Hansen, Annika S. (2002): *From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations*, New York, Routledge.

llevada a cabo por los Estados Unidos durante la Administración Clinton (1993-2001), facilitada por la disolución del bloque soviético y la situación aún de debilidad de la Federación Rusa.

Efectivamente, los Estados Unidos ejercen de única superpotencia mundial y cuando encuentran resistencia en las Naciones Unidas, utilizan la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) para intervenir en un conflicto, el de los Balcanes, que había causado miles de muertos y atroces crímenes contra la población civil, televisados además a los hogares estadounidenses.

La desmembración de Yugoslavia había supuesto el inicio de duros conflictos armados en Croacia y Bosnia-Herzegovina, a los que respondió la comunidad internacional con la puesta en marcha de una importante operación de paz, la UNPROFOR que, tras actuar en Croacia con cierto éxito, se extendió a Macedonia y Bosnia-Herzegovina⁶. Si bien en este último territorio, pese a contar un amplio contingente de tropas, no fue capaz de evitar masacres como la de Srebrenica, en las propias barbas de los cascos azules holandeses.

Este fracaso de la ONU en los Balcanes que motivó la actuación de la OTAN, se debió a la ausencia de un acuerdo de paz y a la limitación de su mandato, que se circunscribía al establecimiento de zonas protegidas, protección de corredores humanitarios y prohibición de sobrevuelo. Esta última tarea se realizó junto a la OTAN, en lo que fue la primera misión de esta organización militar y, sin duda, animó a esta organización militar a realizar una posterior intervención⁷.

Esta actuación pasiva de las fuerzas internacionales cambió en 1995 y tras el lanzamiento de una granada de mortero en un mercado en Sarajevo, la OTAN argumentó que los serbobosnios habían vulnerado las resoluciones de las Naciones Unidas y se decidió a lanzar una campaña de ataques aéreos que puso fin al conflicto y coadyuvó a la firma de los acuerdos de Dayton entre los beligerantes⁸.

Es importante destacar que durante la intervención aliada, se puso de manifiesto la debilidad del contingente militar de las Naciones Unidas, cuando varios observadores militares que se encontraban desarmados y sin protección fueron secuestrados por fuerzas locales y utilizados como escudos humanos para evitar la destrucción de diversas instalaciones por parte de la OTAN.

Como consecuencia de esta actuación militar, fue la OTAN la que llevó a cabo el mandato del Consejo de Seguridad de la ONU estableciendo dos misiones militares, en primer lugar la IFOR y un año después la SFOR, por lo que la Misión de las Naciones Unidas en Bosnia- Herzegovina (UNMIBH) que vino a sustituir a la UNPROFOR, carecía de componente militar, salvo un puñado de oficiales de enlace, pero tuvo un importante contingente policial, la International Police Task Force (IPTF), con más de 2.000 componentes, que estuvieron encargados de la supervisión de las actividades de las policías locales y su reforma⁹.

Las funciones que desarrollaba el componente policial en este periodo se resumen

6 Resolución 743 de 21 de febrero de 1992 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

7 Resolución 781 de 9 de octubre de 1992 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

8 www.nato.int

9 Resolución 1035 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 21 de diciembre de 1995.

en el acrónimo inglés SMART: Support (Apoyo a los Derechos Humanos), Monitoring (Monitorización del comportamiento de las fuerzas de seguridad locales, prisiones, tribunales de justicia y el cumplimiento de los acuerdos), Advice (Asesoramiento a la policía local conforme a los estándares internacionales) Report (Informar de situaciones e incidentes) y Training (Formación de la policía local)¹⁰.

El importante contingente de la SFOR contó, además de con numerosas tropas, con varias unidades de policía de carácter militar, que formaron la Multinational Specialized Unit (MSU), con misiones de seguridad en apoyo a las fuerzas militares, orden público y reserva y que será un nexo de unión entre las capacidades militares y civiles en operaciones de paz y servirá de antecedente a los siguientes despliegues¹¹.

La IPTF, por el número de componentes desplegados y sus amplios poderes de supervisión, es el antecedente directo de las posteriores misiones de carácter ejecutivo que supusieron la culminación del proceso intervencionista de la comunidad internacional y que contarían con elementos policiales internacionales haciendo cumplir la ley y dotados de armamento, pero si analizamos el proceso por el que las Naciones Unidas se hicieron cargo de la administración en Kosovo y Timor Oriental, únicos lugares hasta la fecha donde esto se ha hecho, se deduce que no se trató de un proceso planificado.

Para demostrar la anterior afirmación haremos una somera descripción cronológica del proceso de establecimiento de las misiones ejecutivas de las Naciones Unidas. Es nuevamente la OTAN la que, en marzo de 1999, interviene en el nuevo conflicto que se estaba desarrollando en los Balcanes, en este caso en Kosovo, parte de la propia República de Serbia, que aún mantenía un remanente de estado yugoslavo junto a Montenegro, que se independizaría posteriormente.

La comunidad internacional no quería una nueva escalada en el conflicto de Kosovo, con la repetición de las barbaridades cometidas en Bosnia-Herzegovina, por lo que la OTAN, sin contar esta vez con el mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, lanzó en marzo de 1999 la Operación fuerza Aliada que, en junio de ese año, obligó a las autoridades yugoslavas a firmar un Acuerdo Técnico Militar de retirada de sus fuerzas militares y de policía de Kosovo¹². Ese acuerdo se refería a una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que no había sido aún aprobada, y autorizaba a la OTAN a constituir una fuerza para establecer y mantener un entorno seguro para todos los ciudadanos de Kosovo. El acuerdo no incluía la retirada de la Administración Civil yugoslava de Kosovo pero, ante la retirada del ejército y la policía del territorio, los funcionarios civiles decidieron marcharse junto a muchos ciudadanos de etnia serbia, dejando así Kosovo sin administración civil. Esta situación hizo que la comunidad internacional se encontrara un territorio que gobernar en todos los aspectos, debiendo la Resolución 1244/99 del Consejo de Seguridad de NNUU ir más allá de la mera supervisión de una situación de post conflicto, por lo que debió establecer una completa Administración Internacional transitoria, hasta que las nuevas autoridades que se constituyeran fueran capaces de administrar el territorio.

10 A trainer's Guide on Human Rights for CIVPOL monitors.

11 www.nato.int

12 Military Technical Agreement between KFOR and the governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia (1999).

Una parte importante de esta administración civil internacional de transición, que constituyó la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), fue formada por un fuerte contingente policial que, en este caso, no realizaba funciones de supervisión o reforma, sino las mismas que en sus países de origen, velar por la seguridad ciudadana incluyendo desde el control del tráfico y la investigación de delitos comunes, a la custodia de prisiones.

Los primeros miembros de la UNMIK POLICE procedían de la IPTF de Bosnia-Herzegovina, por lo que tuvieron que recibir su armamento, necesario para la nueva misión precipitadamente y, en algunos casos como los británicos, debieron ser sustituidos por policías de dicho país que estuvieran duchos en el uso de armas o incluso abandonar la misión, como el contingente chileno a quienes su parlamento no permitió participar en una misión armada. Además estos policías se desplegaron siguiendo el modelo de IPTF, que hacía muy difícil su operatividad en estas circunstancias y carecían de un soporte en forma de normas de actuación.

Además de formar un cuerpo de policía regular, la UNMIK desplegó diversas unidades policiales reunidas, dotadas de capacidad de control de masas y con un armamento más potente, las Unidades Especiales de Policía (SPU). Esta unidad contó con el antecedente de una unidad similar desplegada en Haití durante la Misión de Policía Civil en dicho país (MIPONUH)¹³.

Las SPU tuvieron también como modelo las MSU de la SFOR y coincidieron con una nueva MSU que la KFOR, la operación militar de la OTAN, desplegó en Kosovo.

El segundo, y último caso, en el que la policía civil de la ONU ejerció funciones ejecutivas se dio en Timor Oriental y tampoco parece que se hubiera programado así en el DPKO, no obstante hay que decir que el grado de confianza que la comunidad internacional había adquirido en esos momentos influyó también en que el vacío de poder en un territorio fuera cubierto de esta forma.

La UNAMET, que se estableció en Timor Oriental en junio de 1999 para preparar el referéndum de autodeterminación¹⁴, debió ser parcialmente evacuada tras la celebración del plebiscito, por la actuación de las milicias favorables a la integración en Indonesia, lo que motivó la intervención de una fuerza militar internacional, liderada por Australia y con el acuerdo del propio gobierno indonesio, para pacificar el territorio, tras lo que se puso en marcha una nueva misión de administración temporal, la UNTAET, que contaba con un contingente militar de más de 6.000 soldados y una fuerza de policía civil armada de 1.200 miembros, incluyendo una Unidad Especial de Policía (SPU)¹⁵.

Una vez más las Naciones Unidas se ven obligadas a intervenir ante una situación no planificada, empleando esta vez toda su capacidad para hacerse cargo de un territorio falto de gobierno.

La puesta en marcha de estas dos misiones de carácter ejecutivo no supuso que a partir de entonces todas las operaciones de mantenimiento de la paz siguieran ese modelo, aunque es indudable que dotó a la comunidad internacional de unas posibilidades de actuación muy superiores a las que venía desempeñando. Las siguientes

13 Informe del Secretario General de las Naciones Unidas de 11 de noviembre de 1998.

14 Resolución 1246 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 11 de junio de 1999.

15 Resolución 1272 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 25 de octubre de 1999.

operaciones desplegadas en territorios y situaciones de gran complejidad como Sierra Leona, Liberia, República Democrática del Congo o Haití, siguieron el modelo tradicional, aunque los contingentes de policía civil que sufrieron una reducción en su número, en los primeros compases del siglo, han ido incrementándose de forma continuada hasta nuestros días, tanto en términos absolutos como relativos en comparación con el resto de contingentes uniformados.

Las operaciones puestas en marcha en lo que llevamos de siglo se han centrado en África, pese a que han surgido conflictos también en otros territorios como consecuencia de la actividad terrorista de corte integrista islámico y la reacción de los Estados Unidos tras los ataques sufridos el 11 de septiembre de 2001, pero la actividad internacional en Afganistán ha tenido un reflejo limitado en las Naciones Unidas, ya que junto a la misión de la OTAN, la ISAF, se ha establecido una misión de carácter político, la UNAMA¹⁶, teniendo la actuación de la ONU en Irak, la UNAMI, también carácter de misión política y no de mantenimiento de la paz¹⁷.

África concentra la actividad de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en la actualidad. De las nueve operaciones puestas en marcha, desde el año 2005, sólo dos lo han sido fuera del continente africano y ambas han finalizado ya.

El modelo de operación de paz de las Naciones Unidas en la actualidad es el de una operación multidimensional, que incluye una gran diversidad de componentes y generalmente con una fuerte presencia armada, tanto militar como policial, con presencia de Unidades Formadas de Policía (FPU), un tipo de unidades que han venido a sustituir a las SPU y han consolidado el uso de esta importante herramienta. Los mandatos de estas operaciones son también generalmente muy amplios, incluyendo la protección de los civiles, la asistencia a los gobiernos locales para reformar su ejército, policía y sistema judicial y la asistencia para la celebración de referéndums (Darfur)¹⁸ o elecciones (Mali)¹⁹.

Otra característica de estas operaciones africanas es que muy frecuentemente se ejecutan junto a operaciones de otras organizaciones regionales, como la Unión Africana o la Unión Europea.

En las actuales operaciones de paz, el componente policial ejecuta una gran variedad de funciones, que van desde las tareas tipo SMART, ya citadas, a la reforma policial, la protección de personas e instalaciones, tanto de la ONU como locales, el apoyo operativo a las fuerzas locales o a las propias tropas de la ONU y la colaboración en el mantenimiento del orden público.

4. LA FUNCIÓN POLICIAL INTERNACIONAL. DOCTRINA ACTUAL

La actual doctrina en la que se basa la función policial internacional se fundamenta en la normativa que rige la propia actividad de las Naciones Unidas en el campo del mantenimiento de la paz y que ha ido evolucionando de forma lenta a lo largo de su ya dilatada historia.

16 Resolución 1401 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 28 de marzo de 2002.

17 Resolución 1500 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 14 de agosto de 2003.

18 Resolución 1769 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 31 de julio de 2009.

19 Resolución 2100 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 25 de abril de 2013.

Las primeras operaciones, aunque no figuraban expresamente en la Carta de las Naciones Unidas, se regían, como hemos dicho, por su Capítulo VI y siguiendo la corriente dominante en aquellos momentos de priorizar el principio de la no intervención, no se dirigían a solucionar el problema, sino a evitar el conflicto interponiéndose entre los contendientes, con lo que la situación de conflicto se alargaba, en muchos casos hasta nuestros días.

Tradicionalmente la función policial en las operaciones de paz se limitaba a monitorizar, observar e informar, hasta que desde comienzos de la década de los noventa se añadieron otras funciones como el asesoramiento, la tutoría y la formación de las fuerzas policiales existentes o creadas *ex novo*. Las operaciones de mantenimiento de la paz comenzaron a regirse por el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, pudiendo sus componentes usar la fuerza para defenderse a sí mismos, al mandato de la misión o a civiles en peligro inminente.

Este salto cualitativo fue posible gracias al informe del secretario general de la ONU Boutros Boutros-Ghali, que en su informe Agenda para la Paz de 1992 apostó porque las operaciones pasaran a regirse por el citado Capítulo VII²⁰.

La realización de estas funciones se llevó a cabo en ausencia de normas claras y específicas dirigidas a los miembros de los cuerpos policiales que, formando parte de los contingentes de policía de la ONU, debían supervisar la actuación de sus colegas de territorios en situación de post-conflicto, no siendo hasta mediados de los años noventa cuando el Departamento de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz no compila y publica las orientaciones y normas para llevar a cabo dichas tareas de monitorización.

En 1994 se publica *Estándares de Justicia Criminal para la Policía de las Naciones Unidas* y un año más tarde el *Manual de la Policía Civil de las Naciones Unidas*, con lo que se logra componer un marco normativo básico para guiar la actuación policial en operaciones de paz.

En cuanto a las tareas concretas realizadas para llevar a cabo las funciones citadas, estas se normalizan a partir de la UNTAG en Namibia y son el acompañamiento de las policías locales en el desempeño de su servicio, la recepción e investigación de denuncias sobre la actuación de la policía y la supervisión de las investigaciones realizadas por las unidades policiales locales.

Uno de los pasos fundamentales en la ampliación de funciones que se lleva a cabo durante el periodo esplendor de los años noventa es la implicación de las operaciones de paz en la reforma policial.

La década de los noventa, con su elevado número de operaciones, facilita la mejora de los procedimientos y tácticas que lleva a cabo la policía en operaciones de paz y permite que se genere una doctrina que procura abarcar todos los aspectos de la función policial en dichos ámbitos, con la puesta en marcha del denominado concepto SMART, y que se pondrá a prueba en misiones de gran importancia por el número de efectivos y amplitud del mandato, como la que se puso en funcionamiento en Bosnia i Herzegovina.

20 Un programa de paz. Informe del Secretario General de las Naciones Unidas presentado de conformidad con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión de la Cumbre del Consejo de Seguridad.

La experiencia adquirida por las Naciones Unidas en esta década permite la puesta en marcha en el año 1999 de dos misiones extremadamente complejas en Kosovo y Timor Oriental en las que, como ya se ha indicado, se constituye una administración internacional que se hace cargo de la práctica totalidad de las tareas de gobierno, incluido el mantenimiento de la ley y el orden.

Como se ha dicho, surgen serias dudas de si esta asunción de funciones fue premeditada, sin embargo en lo que no existen dudas es en que las normas y directrices de la organización no estaban preparadas para tal reto, como demuestra que los primeros contingentes policiales internacionales que tuvieron que aplicar la ley en Kosovo debieron hacerlo siguiendo sus propias leyes ante la ausencia de un ordenamiento propio de aquel territorio y las reticencias de las instituciones que se iban formando apresuradamente para aplicar las leyes yugoslavas que consideraban represoras.

Esta falta de planificación supuso que los contingentes policiales debieran improvisar, sobre todo en los primeros momentos de su despliegue, y buscaran soluciones imaginativas como, por ejemplo, la incautación temporal del vehículo a los infractores de las normas de tráfico (normas de sentido común) ante la imposibilidad de imponer sanciones, por la ausencia de la legislación y la estructura administrativa necesaria para ello.

Las Naciones Unidas no promulgaron normas ni directrices para la realización de tareas policiales de carácter ejecutivo como las señaladas, seguramente porque consideraron esta función una excepción, como demuestra el hecho de que no se hayan vuelto a realizar con posterioridad.

Esta variedad de funciones y tareas desempeñadas por la policía civil de Naciones Unidas le ha permitido ampliar sus contingentes y ejercer funciones de gran importancia en las actuales misiones multidimensionales, habiéndose unido a la lista de tareas la protección de personas, material e instalaciones, tanto locales o pertenecientes a las propias NNUU.

La nueva doctrina puesta en marcha para sustentar este nuevo tipo de operaciones se basa en diversas aportaciones, como el denominado “informe Barhimi” del año 2000 o Informe del Grupo de Trabajo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas o el concepto “integración”, introducido en la pasada década para describir la respuesta global de las NNUU a su implicación en países emergiendo de un conflicto, cuyo principal objetivo es maximizar el impacto individual y colectivo de los diversos esfuerzos de las NNUU para apoyar la consolidación de la paz.

Otros hitos importantes en la formación del sustento doctrinal de las operaciones de NNUU han sido la reestructuración, en el año 2007, del DPKO y la creación del Departamento de Apoyo de Campo (*Department of Field Support*) y la publicación al año siguiente de *Operaciones de Paz de las Naciones Unidas: Principios y Directrices*, conocida como la doctrina “piedra angular” (*capstone doctrine*).

5. UNIDADES POLICIALES REUNIDAS. CONCEPTO Y EVOLUCIÓN

Una vez que hemos concretado la normativa de las Naciones Unidas en la que se basa el actual concepto de Operación Multidimensional, que es el que se está aplicando en la actualidad, y descritas las principales funciones y tareas que desarrolla el componente policial, debemos centrarnos en describir la rama más novedosa de la

policía civil, las Unidades Formadas de Policía, que han permitido a la función policial aumentar no sólo el número de policías civiles en las operaciones, sino también que su papel abarque un amplio abanico de capacidades.

Pese a que la propia página web de Naciones Unidas, cuando presenta las actuales Unidades Formadas de Policía, sitúa como su antecedente la SPU de la UNMIK (Kosovo) puesta en marcha en 2000, su verdadero precedente sería la Unidad Especial de Policía (SPU) desplegada en Haití bajo el mandato de una misión específicamente policial, la MIPONUH, que entre sus componentes contaba con una unidad de tales características que llegó a contar con 110 componentes, procedentes de la Gendarmería Nacional de Argentina, y que se desplegó en diciembre de 1997²¹.

Unas unidades similares fueron establecidas por la OTAN en Bosnia-Herzegovina, las Multinational Specialized Units. Las MSU, en cuyo nombre se evitaba la palabra “policía”, estaban compuestas por personal procedente de cuerpos policiales con estatuto militar, o bien por unidades de policía militar. La primera MSU se desplegó en la SFOR de Bosnia i Herzegovina en 1998, si bien en la posterior KFOR de la OTAN en Kosovo se desplegó otra MSU, que convivió con las SPU de NNUU²².

La Unión Europea ha tomado el concepto de unidades reunidas de policía y ha diseñado dos tipos de unidades: las Integrated Police Units (IPU) y las Formed Police Units, (FPU). Contar con estos dos tipos de unidades confiere a las operaciones de paz de la UE una gran flexibilidad y capacidad de adaptación a la situación en el terreno.

El diseño de estas unidades responde a la doctrina establecida en el Consejo de Niza (2000), por el que se establecían dos conceptos relativos al despliegue de unidades policiales en misiones de gestión de crisis, el refuerzo y la sustitución.

El concepto de refuerzo supone el conseguir llevar a las fuerzas policiales locales hasta los estándares internacionales, mientras que el concepto de sustitución se dirigía a la restauración de la seguridad pública en países fallidos, remplazando y apoyando a los servicios locales. Una característica fundamental de las misiones de sustitución es la necesidad de su rápido despliegue.

La IPU es una unidad robusta estructurada en torno a una unidad ya existente con su propia cadena de mando y puede desempeñar una variada serie de funciones policiales. La IPU puede en caso necesario actuar bajo mando militar, si bien esto depende de si lo permite la legislación del país del que depende la unidad. Se da la circunstancia de que la Constitución de un socio de gran peso dentro de la Unión, como Alemania, prohíbe que su policía actúe bajo mando militar por claras circunstancias históricas, lo que limita a sus fuerzas policiales su participación en este tipo de unidades.

La FPU es una unidad de menor entidad, pudiendo estar formada por la unión de varias unidades menores de diferente origen, sus funciones no incluyen la investigación y se dirigen hacia ocupaciones policiales regulares.

Finalmente otra característica que diferencia ambos tipos de unidades es que la IPU dispone de capacidades logísticas propias mientras que la FPU se debería apoyar en la IPU.

21 Informes del Secretario General núm. 144/98 y 150/00.

22 www.nato.int

Con la puesta en marcha de esta doctrina, la UE demuestra tener unos importantes recursos de planeamiento y una amplia capacidad de adaptación a una gran variedad de entornos y situaciones. No obstante, existe un fuerte contraste con su voluntad política, como demuestra el escaso uso que se ha hecho, hasta la fecha, de las potencialidades de la Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENDFOR). En este sentido, la actual misión en República Centroafricana que se está poniendo en marcha, y que cuenta con una IPU proporcionada por la EUROGENDFOR, supondrá un hito importante en la consolidación de una doctrina, tan largamente planificada, como es la de la Gestión de Crisis en la Unión Europea.

6. LAS MISIONES POLICIALES EN LA UNIÓN EUROPEA. UN ACTOR DE PESO EN EL PANORAMA INTERNACIONAL

La Unión Europea se encuentra en el momento actual en una encrucijada. Los cambios legislativos y estructurales iniciados con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, junto a las consecuencias de la actual crisis económica, han supuesto un empuje y un freno simultáneos a su consolidación como actor internacional diferente a sus propios estados miembros.

A lo anterior sumamos la actual reestructuración del equilibrio de poder internacional, con la vuelta de los Estados Unidos a la senda de la política multilateral durante la administración Obama, la cada vez mayor influencia de las nuevas potencias económicas, especialmente de China, y la vuelta de Rusia al papel de potencia hegemónica, al menos a nivel regional, como demostró la crisis de Georgia de 2008 y parece estar demostrando su actuación en la actual crisis de Ucrania.

Todos estos factores nos dejan una Unión Europea con grandes dificultades para hacerse respetar, pese a su indudable poderío económico, por las vulnerabilidades que todavía suponen la dependencia energética exterior y su incapacidad de salir definitivamente de la crisis económica de los estados que la integran, que parecen reacios a afrontar políticas comunes que puedan poner en riesgo una situación económica aún frágil.

Pese a estos problemas, la Unión Europea ha tenido un importante papel en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, como demuestra su importante implicación en este ámbito que se inició tan sólo hace 12 años.

En el año 2002 se firman los Acuerdos Berlín Plus, por los que la incipiente política de seguridad de la Unión Europea obtiene acceso a los medios y capacidades de la OTAN para realizar sus operaciones, consiguiendo en tan corto espacio de tiempo convertirse en un importante y exitoso actor en este ámbito.

Este éxito puede explicarse por dos factores principales:

En primer lugar por el peso de la propia Unión, como agrupación de algunos de los estados más ricos del globo, lo que incita a muchos gobiernos de países en crisis a solicitar la actuación de la Unión Europea como paso previo a la obtención de su acceso a algún tipo de ayudas económicas paralelas. La “Demanda de UE” no deja de crecer desde los Acuerdos de Ohrid en la Antigua República Yugoslava de Macedonia. Primero en el resto de los Balcanes, luego en África y después de forma imparable en el Cáucaso, Oriente Medio y Asia.

Como segundo factor del éxito de la Unión Europea en el ámbito de las operaciones de paz, se considera el propio diseño de las operaciones, con la combinación innovadora de instrumentos diversos de carácter civil y militar, que permiten abordar las crisis de forma global.

Esta capacidad de combinar elementos civiles y militares responde a la realidad reflejada en la Estrategia Europea de Seguridad (Objetivo II pág. 7) que afirma que ninguna de las nuevas amenazas es puramente militar, ni puede abordarse por medios exclusivamente militares.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, encuentra una acción exterior en el campo de la paz y la seguridad internacionales ya consolidada, que había puesto en marcha 22 operaciones civiles, militares y mixtas, no obstante dicho tratado pretende reforzar la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) con diversas iniciativas, como la creación de un Alto Representante que preside el Consejo de Asuntos Exteriores y que es, a su vez, vicepresidente de la Comisión Europea.

A partir del Consejo de Niza (2000) se va consolidando una estructura permanente sobre política exterior y de seguridad común, el Comité Político y de Seguridad Común (COPS), compuesto por embajadores de los países miembros.

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) forma parte de la PESC y debe ofrecer a la Unión Europea una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión, que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Estas misiones son herederas de las llamadas “Misiones Petersberg” de la Unión Europea Occidental (UEO) de 1992 y abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos.

La PCSD muestra una gran flexibilidad, permitiendo que las operaciones se encaminen a un grupo de países y no teniendo por qué implicarse la totalidad de los estados miembros, siendo también posible que se constituyan fuerzas multinacionales por parte los estados miembros y se pongan a disposición de la PCSD.

De estas fuerzas multinacionales existen varios ejemplos de carácter permanente, uno de ellos sería la Fuerza de Gendarmería Europea, que es un instrumento de la política común de seguridad y defensa (PCSD) de la Unión Europea y puede actuar no sólo bajo mandato de la UE, sino también de la ONU, la OTAN o la OSCE²³.

La Unión Europea afronta los aspectos civiles de la gestión de crisis utilizando un amplio abanico de capacidades en los ámbitos de la policía, la judicatura, la fiscalía, las prisiones, la administración civil, las aduanas o los derechos humanos, entre otros. Para gestionar las complejas misiones que resultan de tan diversas capacidades, la

23 Tratado Constitutivo de la Fuerza de Gendarmería Europea (2007).

Unión Europea creó en el año 2000 el Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis (CIVCOM), para poner en marcha los objetivos marcados en el Consejo de Feira de junio de 2000 en materia de capacidades civiles en las diferentes áreas prioritarias: la policía, el fortalecimiento del Estado de Derecho, el fortalecimiento de la administración civil y la protección civil.

Con la aprobación de la Estrategia Europea de Seguridad la Unión Europea se dota de un Plan de Acción para los aspectos civiles de la PCSD, que incorpora a las áreas prioritarias marcadas en Feira la capacidad de conducir misiones de observación, así como el apoyo genérico a las oficinas de los representantes de la UE.

Con el fin de incrementar la capacidad de respuesta rápida y mantener una capacidad de respuesta adecuada y efectiva en la gestión civil de crisis, la Unión Europea se dotó en junio de 2005 de los Equipos de Respuesta Civil (Civil Response Team), que se definen como una capacidad de reacción rápida para la gestión civil de crisis, de tamaño y composición flexibles y participación de expertos de los estados miembros y, en principio, de la Secretaría del Consejo.

En 2007 se crea la Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción, con la misión de planear y dirigir las misiones civiles de la PCSD bajo la dirección política y estratégica del Comité Político y de Seguridad (COPS), heredando y ampliando los cometidos de la antigua Unidad de Policía.

Pese a que la información disponible en la página web de la Unión Europea tampoco es lo precisa y uniforme que sería deseable, podemos hacernos una visión de conjunto de las operaciones puestas en marcha por la Unión Europea, resultando que se han llevado a cabo un total de 31 operaciones, de las cuales 16 están aún en marcha. De ellas 11 de carácter militar, 19 de carácter civil y una mixta, en apoyo a la Misión de la Unión Africana en Darfur²⁴.

Las misiones de la UE presentan en general unos números inferiores a las de las Naciones Unidas siendo muy pocas las que cuentan con más de un millar de componentes, siendo su duración media de cuatro años.

En cuanto a su localización, la gran mayoría se han desarrollado en lo que se podrían considerar las zonas de influencia europeas, o sea los Balcanes, África en su totalidad, Oriente Medio y el Cáucaso, habiéndose extendido dicha influencia hacia Afganistán como resultado de la política de alianza con los Estados Unidos. Dentro de África las operaciones se concentran en el norte del continente y las regiones de El Sahel, Grandes Lagos y el Cuerno de África.

La propia denominación de las misiones nos ofrece información sobre su actividad. La primera misión recibió la denominación EUPM (European Union Police Mission), que no se ha vuelto a repetir, siendo denominadas las misiones de carácter policial como EUPOL, aunque la misión que sustituyó a la EUPOL PROXIMA, en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, fue denominada EUPAT para que se diferenciara de la misión a la que sustituía. Otras denominaciones muy indicativas serían las EUBAM, dedicadas a la asistencia fronteriza, las EUCAP, cuya prioridad es la capacitación de las autoridades locales, las EUJUST y las EULEX, dedicadas al “imperio de la ley”, si bien la última con especial atención al sistema judicial.

24 www.eea.europa.eu

En cuanto a las misiones de carácter militar se han denominado como EUFOR, si bien las de formación han recibido la denominación de EUTM o EUSEC, esta última dedicada a la formación de personal militar, aunque está considerada como una misión de carácter civil.

7. CONCLUSIONES

Una vez realizado este repaso a las operaciones de paz, y especialmente a su componente policial, contamos con argumentos suficientes para responder a las preguntas que nos planteamos al iniciar el presente estudio.

La primera parte del estudio, dedicada al análisis de los datos numéricos de las operaciones de paz, se ha realizado conforme a los datos disponibles en la página web de las Naciones Unidas, aunque por desgracia sólo se han encontrado datos de calidad relativos a las operaciones iniciadas a partir del año 1993.

En cuanto a los mandatos y la normativa del Consejo de Seguridad, necesarios para elaborar la parte dedicada a la evolución de las operaciones, se ha podido constatar que los propios mandatos, en su redacción, demuestran una importante evolución, partiendo de mandatos cortos y genéricos a documentos mucho más largos paulatinamente y a la vez mucho más detallados. Asimismo se ha podido comprobar la importancia de los informes del secretario general para establecer las diversas funciones dentro de cada operación.

En lo que se refiere a la hipótesis inicial sobre la evolución de las operaciones de paz, se demuestra una clara evolución desde unas operaciones iniciales poco intrusivas y dedicadas a la interposición entre contendientes, en las que predomina el contingente militar hacia operaciones intervencionistas y en las que el componente civil va ganando fuerza, incluyendo el componente policial, consolidándose la figura del monitor policial, con una actuación menos pasiva, así como la implicación de la comunidad internacional en la reforma y reestructuración de las instituciones policiales locales. En suma se trata de solucionar el problema que motivó el conflicto que se produce comúnmente dentro de un país y sentar las bases para la consolidación de la paz.

Llegados a este punto se desvela otra incógnita, las operaciones de paz están fuertemente influenciadas por la situación internacional imperante, como demuestra que durante la Guerra Fría hubiera un número relativamente escaso de operaciones como consecuencia de la situación de equilibrio entre los dos bloques hegemónicos y que la situación iniciada con la caída de la Unión Soviética propiciara la puesta en marcha de una gran número de nuevas operaciones con mandatos más intrusivos. Otro hecho que pone de manifiesto esta relación entre operaciones y situación internacional, se dio con las intervenciones de la Alianza Atlántica en los Balcanes, impensables con el Pacto de Varsovia activo y que fueron consecuencia de la situación hegemónica de los Estados Unidos en aquellos momentos.

La evolución del componente policial, cuestión central de este estudio, está respaldada por los datos numéricos, que indican un aumento en la importancia relativa de la policía civil sobre el resto de componentes uniformados participantes en las operaciones. En cuanto a su papel, su presencia gana importancia dentro de las operaciones, como ejemplo de ello se puede citar el caso de la ONUMOZ de Mozambique, donde su presencia

no estaba prevista en los acuerdos de paz y hubo que hacer una enmienda posterior que permitiera la participación en la operación de un fuerte contingente de policía civil, con un despliegue muy repartido en el difícil territorio mozambiqueño y con importantes funciones de monitorización y tutoría de la PRM (Policía de la República de Mozambique).

La asunción de nuevas funciones y mayores poderes por parte del componente policial en operaciones de paz tiene su culminación a finales de los años noventa, con el desempeño de funciones ejecutivas en Kosovo y Timor Oriental, donde sus miembros dejan de ser "Police Monitors" para ser "Police Officers". Además, aunque este tipo de funciones no se ha repetido, el hecho de que se hayan podido realizar, permite que la actual doctrina de actuación recoja la posibilidad de su asunción si las circunstancias lo aconsejan y que los actuales despliegues puedan ejecutar un amplio abanico de actividades, incluyendo la prestación de protección tanto al personal y material de las Naciones Unidas como a la población local, esto último normalmente en apoyo de las fuerzas policiales locales, pero dotando al componente policial internacional de capacidades que le permiten realizar funciones que van de las análogas a los Observadores Militares a las que realizan la Tropas al servicio de las Naciones Unidas.

La asunción de dichas funciones ha sido posible gracias a la creación de una nueva herramienta dentro del componente policial, las unidades reunidas de policía, que comenzaron denominándose "Special Police Units" (SPU), para llamarse actualmente "Formed Police Units" (FPU), cuya puesta en marcha ha sido uno de los principales logros de las operaciones de la presente década.

En lo que se refiere al papel de la Unión Europea en las operaciones de paz, ya desde muy temprano en el proceso de consolidación de la Unión como actor diferenciado de los estados que la componen, demostró estar capacitada para apoyar, complementar e incluso sustituir a las Naciones Unidas en su papel en defensa de la paz y la seguridad internacionales.

Este papel de la Unión Europea como potencia mundial, se fundamenta en dos características fundamentales que guardan una clara relación la una con la otra. En primer lugar su papel como motor económico y comercial, lo que va ligado a su importante actividad en la cooperación internacional al desarrollo, que refuerza su papel en la gestión de crisis.

En segundo lugar se puede hablar del factor de calidad en sus despliegues, motivado por la atención que se presta desde las instituciones europeas a este asunto, lo que le ha dotado de herramientas normativas y de doctrina muy eficaces para ello y por la preparación y profesionalidad del conjunto de sus fuerzas, tanto militares como policiales o civiles, lo que le permite hacerse cargo de situaciones de gran inestabilidad y dificultad de despliegue, incluso como paso previo a una ulterior actuación de las Naciones Unidas.

Este conjunto de cualidades de las misiones de la UE hacen que se pueda hablar del valor añadido europeo en este campo, que se basa en su elevada capacidad de planeamiento y posibilidades de ejecución en un amplio espectro de posibilidades con la conjunción de elementos diversos, lo que permite que pueda poner en marcha operaciones verdaderamente multidimensionales.

Fecha de recepción: 11/11/2014. Fecha de aceptación: 17/12/2014