

EL JUEGO DE LAS REGLAS DE ENFRENTAMIENTO

Miguel Moreno Álvarez

Coronel del Ejército del Aire

*Concurrente del II Curso de Capacitación
para el Desempeño de los Cometidos GB/CA.*

Introducción

El general y escritor francés Beaufre afirmó que:

«La gran guerra y la verdadera paz han muerto juntas.»

Con esta frase parece hacer referencia a que el mundo se mueve en una situación permanente de «no-guerra» que le impide gozar de una paz real estable.

En las relaciones internacionales durante las últimas décadas ha surgido el concepto de estado de crisis como la situación intermedia que hace de barrera que separa los estados de paz y guerra y que se ha convertido en un espacio que cada vez es más amplio y habitual. Pero si el concepto es nuevo, la situación no lo es. Si reflexionamos un poco sobre cualquiera de las confrontaciones armadas que a lo largo de la Historia han sucedido y analizamos su desarrollo, podemos asegurar que todo enfrentamiento bélico ha sido precedido de una fase más o menos larga de crisis.

Lo que ha cambiado en realidad han sido una serie de factores como la influencia de la opinión pública, la potencia de los medios de comunicación social, el desarrollo de las armas y sobretodo, la aparición del arma nuclear entre las potencias que disponen de ella, o la presión política internacional que impide el éxito de esa agresión entre dos Estados que no la tienen, y que han llevado a que este periodo de separación entre la guerra y la paz adquiera una importancia esencial, al saber de las escasas posibilidades de éxito de esa agresión o el coste no rentable que la misma pueda tener.

Si durante la gestión de esas crisis desde el ámbito político se hace necesaria la actuación de las Fuerzas Armadas, es cuando las Reglas de Enfrentamiento (ROE) *Rules of Engagement*, hacen su aparición como medio por el que, desde ese nivel político se autoriza o limita el empleo de esa fuerza durante las operaciones.

La necesidad de las ROE fue sentida ante la notable disminución de la duración de los enfrentamientos, originada por el impresionante avance tecnológico de las armas, cuyas características de velocidad, precisión, alcance y rapidez de utilización se incrementaron de tal forma, que hicieron necesario disponer de antemano de instrucciones claras para poder actuar con rapidez en cada circunstancia. A ello se sumó la complejidad de las relaciones internacionales de los últimos años, que inducía a la mayor prudencia en las acciones ante las imprevisibles, y a veces adversas, consecuencias que de ellas

podían derivarse. De hecho, el primer documento que establece unas reglas con esta denominación surgió con motivo del momento álgido de la guerra fría. En Europa se esperaba un posible ataque aéreo proveniente del Este y en caso de que se produjera una violación del espacio aéreo responsabilidad de la Alianza, no había tiempo material para evaluarlo por el mando, por lo que se dotó a las tripulaciones responsables de la defensa aérea de unas ROE para estos efectos, el MC 66/1: *Rules for Interrogation, Intervention and Engagement for Air Defence Forces of Allied Command Europe in Peacetime*, de 23 de septiembre de 1960, derogado recientemente con la entrada en vigor del MC 362.

Importancia de las ROE

La cada vez mayor sensibilización hacia el Derecho de los Conflictos Armados (DCA), lleva a que su incumplimiento por parte de los Estados pueda incluso significar una intervención internacional, como ha sucedido en Kosovo, Bosnia o Zaire por aplicación del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, al ser considerados peligros para la paz. Y sólo se necesita echar un rápido vistazo a la situación internacional para pronosticar que España, casi con seguridad, va a mantener con carácter casi permanente uno o más destacamentos de sus Fuerzas Armadas operando dentro de formaciones multinacionales, de la entidad actual, si no de forma aún más implicada.

La credibilidad de las posturas que España mantenga en los foros internacionales donde se discuta el problema origen de la crisis, así como su prestigio y el de sus Fuerzas Armadas, va depender en gran medida del papel que desempeñen sus unidades en el área de operaciones. Es por tanto, vital y de la máxima importancia que las acciones de esas fuerzas españolas sigan los criterios que el nivel político establezca.

No se debe olvidar que, de acuerdo con el Derecho Internacional de los conflictos armados, y según el artículo primero, común a los cuatro Convenios de Ginebra, los Estados contratantes deberán «respetar y hacer respetar el Derecho Humanitario en toda circunstancia», lo que obliga a los Estados, por una parte a respetar las normas humanitarias y por la otra, a asegurarse de la correcta aplicación de los convenios por sus Fuerzas Armadas, cuerpos de seguridad, órganos administrativos, jurisdiccionales, etc. Para ello deberá adaptar su legislación interna a los compromisos internacionales contraídos y exigir su cumplimiento. Es decir, los Estados son responsables y están obligados a indemnizar por las violaciones del DCA, cometidas por las personas que formen parte de sus Fuerzas Armadas.

En cuanto a la responsabilidad individual cabe decir que los Estados se han comprometido a sancionar a sus nacionales infractores, y así vemos como en España se prevé esta exigencia en el Código Penal Militar (y en el Código Penal Común de 1995 para los civiles en la zona). Pero esta responsabilidad individual, no sólo es exigible por vía nacional, y así vemos como los tribunales *ad hoc* para juzgar los crímenes cometidos en la antigua Yugoslavia y Ruanda han dado los primeros pasos para llegar a una Corte Penal Internacional cuyo estatuto elaborado en Roma se encuentra ya abierto a la firma.

Algunas reflexiones sobre las ROE

Dice el MC 362:

«Las ROE son directrices a las fuerzas militares (hasta nivel individual), que definen las circunstancias, condiciones, grado y manera en la que la fuerza, o acciones que pudieran ser interpretadas como provocativas, pueden o no, ser aplicadas.»

Excepto para el derecho de autodefensa, inherente a todo individuo, constituyen una forma de autorización o limitan el empleo de la fuerza en las operaciones militares desde el nivel político, e incluso cuando se autorice el empleo de fuerza letal en determinadas circunstancias, no es una autorización automática, sino que debe responder a los principios de necesidad y proporcionalidad. Por otra parte, estas limitaciones para el empleo de medidas de fuerza deben de sopesar las repercusiones de posibles bajas propias contra la ineficacia que se pueda derivar de la excesiva permisividad por la preocupación por evitar la escalada de la crisis. Esto podría hacer perder la credibilidad de la fuerza y hacer peligrar también el objetivo de la misión.

Su objeto no es la asignación de misiones específicas, ni servir de instrumento para dar instrucciones sobre táctica. O sea, que el que el mando militar deba actuar siempre dentro de los límites establecidos por las ROE recibidas, no le exime de su responsabilidad, ni le priva de su competencia en el empleo táctico de sus unidades.

El procedimiento de utilización de las ROE

Podría sugerirse un procedimiento que, partiendo de un perfil de ROE, o listado de las mismas que se autoriza en una operación concreta, desarrolle los pasos sucesivos para su modificación si procede, o la inclusión de una nueva ROE, así como las implantaciones a niveles de mando subordinados, la implantación parcial o con reservas de otra ROE, etc., pero en éstas cuestiones parece más lógico seguir el sistema establecido por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en su MC 362, no sólo porque nuestra pertenencia a esta Organización haga necesario su conocimiento y práctica, sino porque además dicho documento debería servir de base al futuro documento nacional de ROE, toda vez que es un documento resultado de años de experiencia en operaciones, elaborado por personal de la Alianza expertos en este tema.

Las ROE y el objetivo político

Inicialmente se puede hablar de dos tipos de ROE como algo básico, las de paz (PROE) y las de guerra (WROE). Ambas tendrían en común el derecho de autodefensa y unas y otras tendrán el mismo procedimiento de elaboración y modificación. Como es lógico ambas serán asimismo distintas de las que se apliquen en una operación fuera de las fronteras del Estado para apoyar la resolución de una crisis determinada.

Durante la guerra las ROE a aplicar son más sencillas. El poder militar está preparado para llevar a cabo campañas a gran escala, combates sostenidos y la meta es ganar tan rápido como sea posible y con las menores bajas. Los elementos hostiles están definidos como tales. El ataque a un enemigo armado está normalmente permitido sin nece-

sidad de esperar a responder a un ataque suyo, aunque ese enemigo no represente una amenaza para las fuerzas propias o la misión.

En una operación de gestión de crisis, las cosas se complican. Las operaciones militares se centran precisamente en evitar los combates o asumirlos con el empleo mínimo de la fuerza, el resolver el conflicto por medios pacíficos, promocionando la paz y consiguiendo la disuasión de la guerra sólo por la amenaza de usar esa fuerza o su empleo en grado mínimo. En estas operaciones es habitual la presencia en la zona de personal no combatiente de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y organizaciones internacionales, que aseguran la necesidad de apoyo a las mismas y amplían notablemente el abanico de misiones que deberá asumir el contingente. Como resultado de todo, estas operaciones normalmente tienen unas ROE más restrictivas que las de guerra, puesto que otras consideraciones de carácter político hacen que se busque restar papel protagonista a la fuerza, o en otras palabras, la conducción o «interferencia» política en éstas es mayor. Si además en el área de operaciones se encuentran facciones contrarias, no ya entre sí, sino en contra de las propias fuerzas de pacificación, el resultado puede ser definitivamente digno de mantener un abogado junto a cada soldado para sopesar los pros y contras de la situación, las leyes en vigor que puedan afectar al caso, así como la proporcionalidad o medida adecuada de las acciones a tomar.

ROE restrictivas o ROE permisivas

Tanto unas ROE como otras encierran un doble peligro: ser demasiado restrictivas o todo lo contrario. En el primer caso, se pueden provocar reacciones de indecisión que pueden llegar a causar bajas propias, como sucedió en la intervención de la primera unidad americana en entrar en combate en la guerra de Corea (*Task Force Smith*). De hecho, ni siquiera se les difundieron las ROE como tales puesto que no se empleaba este concepto aún, pero se les había mentalizado de que su tarea era meramente policial y se les dieron normas muy restrictivas para el empleo de la fuerza, lo que creó indecisiones y demoras al recibir los primeros ataques de las fuerzas norcoreanas.

En el segundo caso, el peligro es abrir la posibilidad de que la fuerza sea empleada demasiado alegremente por una mala interpretación del principio de legítima defensa, pongamos por caso. De ello hubo varios ejemplos en la *Operación Restore Hope* de Somalia en 1993 que fueron causa directa o indirecta de las muertes de dieciocho soldados norteamericanos y sabe Dios cuántos somalíes, como el caso del sargento Harry Conde que disparó contra un somalí porque le intentaba robar las gafas de sol, o el sargento Walter Andrew Johnson, que disparó a un niño somalí porque estaba corriendo hacia su vehículo llevando en la mano una pequeña caja de cartón. Pero estos casos tuvieron diferentes consecuencias. En el primero el sargento Conde fue condenado por homicidio, al no apreciarse la existencia de acto hostil ni de intención que presentase una amenaza. En el segundo, se apreciaron elementos suficientes para acreditar la presunción de intención hostil, puesto que habían ocurrido situaciones similares en las que el individuo sí portaba un artefacto explosivo y considerándose el acto como de legítima defensa y el hecho como un desgraciado accidente.

ROE nacionales permanentes

Estos dos peligros se pueden dar en cualquier catálogo de ROE; pero aún se puede apuntar un peligro más, si bien este peligro afecta principalmente a los componentes de las fuerzas que despliegan en la zona misma de operaciones, no así con los que se mantienen u operan proyectados desde una zona segura y no tienen un contacto tan directo y personal como los otros. Se trata de que como el papel principal que desempeñan es de agentes de paz, los planes de instrucción de los ejércitos se emplean para entrenar a sus hombres en estas misiones de forma predominante sobre las de combate. Pero no es el propósito de este trabajo entrar a valorar si esto es positivo o no, o si puede llegar a influir incluso en sus políticas de adquisición de material; lo que sí interesa es que para conseguir controlar esos cambios de mentalización de los hombres, que al fin y a la postre influyen en su estado de operatividad para el combate, deben de estar habituados a actuar siempre siguiendo unas ROE en vigor, para lo cual sería muy conveniente, al igual que ya las tienen otros ejércitos de nuestro entorno, disponer de unas ROE nacionales permanentes de aplicación exclusiva cuando se actuara como contingente separado o no integrado en una fuerza multinacional.

Estas Reglas, a las que tal vez fuera más correcto denominar de comportamiento que de enfrentamiento, se emplearían en todas las ocasiones en las que las Fuerzas Armadas fueran utilizadas (como por ejemplo la vigilancia de la frontera de Ceuta, o las misiones reales de Defensa Aérea (DDA). En principio deberían ser ROE de paz, aunque sería necesario tener previstas una serie de ampliaciones que permitieran adaptarlas a las necesidades del mando militar para el cumplimiento de su misión. Con estas ampliaciones se debería poder llegar a que las mismas sirvieran, incluso, en caso de conflicto (guerra).

La existencia de estas ROE, tendría una doble ventaja, de un lado podrían ser utilizadas siempre por las Fuerzas Armadas españolas incluso cuando se participara en una operación multinacional si no se hubiera logrado alcanzar un acuerdo para redactar unas ROE comunes. De otro lado, el mando de la fuerza sabría desde el primer momento a qué normas debería ajustarse, sin esperar a estar en el área de operaciones y en tanto no se le ordene el nuevo catálogo de ROE para la operación.

De algún modo esto es lo que se pretende con el Documento MC 362 NATO: *Rules of Engagement* (NR), que el Consejo del Atlántico Norte aprobó en diciembre de 1999, constituyendo un hito en esta materia, pero lo que parecía estar resuelto, dista mucho de estarlo.

Las ROE como marco legal de actuación

El Tratado de París del día 27 de agosto de 1928 (Brind-Kellogg) primero y la firma de la Carta de Naciones Unidas en 1945 en San Francisco después, prácticamente condenaron el hecho del estado de guerra al afirmar y comprometerse a evitar la misma y resolver, por otros medios distintos al empleo de las Fuerzas Armadas, los conflictos de intereses que surjan entre los pueblos o naciones acogidos a estos Tratados.

Existe la discusión sobre si las ROE son o constituyen en sí un marco legal para los componentes de la fuerza en las operaciones de gestión de crisis. Obviamente éstas no pue-

den ir en contra de las leyes nacionales del país origen del soldado en cuestión, ni contra la legislación internacional de los conflictos armados, lo que en principio despeja bastante el camino para el equipo responsable del planeamiento de la operación, puesto que, actuando según las ROE, no se puede contravenir el marco legal superior. Estas connotaciones o conexiones con la legalidad han inducido a errores de concepto y de planeamiento de las mismas por cuanto se han encargado a oficiales jurídicos de su elaboración para algunas operaciones o ejercicios, con el consiguiente desfase o separación entre las mismas y las necesidades operativas de la misión. Pero este tema será tratado más adelante.

Jurídicamente las ROE constituyen la referencia para el empleo legítimo de la violencia, pero ésta no es su única finalidad, ni tan siquiera la más importante, las ROE tienen por fin el cumplimiento de la misión evitando sufrimientos, pérdidas y destrucciones innecesarias, tanto propias como del adversario. Por ello se puede concluir que la importancia de las ROE les viene dada por esta doble condición de ser un elemento técnico para alcanzar los fines de la operación y una referencia jurídica para su legitimación.

De ahí que suela afirmarse que las ROE son un marco dentro del cual van a tener su reflejo las metas políticas de la operación, los requerimientos operativos de la misión y las normas jurídicas:

- Metas políticas. Las ROE deben asegurar que los criterios políticos de la operación y los objetivos que se persiguen se reflejen en la acción de los mandos militares en la zona de operaciones, particularmente cuando las comunicaciones no sean fáciles. Por ejemplo, una manera de reflejar estos criterios políticos o diplomáticos puede ser la limitación impuesta por las ROE de atacar determinados objetivos, emplear determinados sistemas de armas, hacer ciertos despliegues o manifestaciones de fuerza etc., buscando no radicalizar ni enquistar en su postura a la parte contraria, limitar la escalada del conflicto, inclinar o dirigir a la opinión pública en una determinada dirección, etc.
- Condicionantes operativos. Las ROE por definición constituyen una limitación a la libertad del comandante para su maniobra, pero obviamente no pueden ser tales que le impidan alcanzar el objetivo final, si bien pueden y de hecho marcan un techo en las operaciones y tratan de asegurar que las acciones propias no desencadenen un no deseado agravamiento de la situación. Es frecuente encontrar en las ROE retenciones de competencias o restricciones de las mismas para el uso de determinados materiales, sistemas de armas e incluso de movimientos tácticos a través de las cuales se está regulando la capacidad de determinados escalones de mando para influir en la acción. Por ejemplo el uso de medios antidisturbios suele estar siempre limitado a ciertos niveles de mando (en Bosnia está en el comandante de la Fuerza de Estabilización (SFOR) y en determinadas circunstancias.
- Normas legales. En las ROE los mandos militares también pueden ver limitada su capacidad de actuación con las restricciones derivadas de la legislación nacional, del DCA y de otros acuerdos internacionales. En las misiones actuales de los Balcanes y en general en las operaciones de apoyo a la paz podemos comprobar que se inician con una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (ejemplo Haití resolución 940, Bosnia resolución 1.031, Kosovo resolución 1.244). En

estos documentos se establece el nivel de fuerza que se autoriza para el cumplimiento de los propósitos que se buscan en dichos mandatos; por ello es necesario que el mando militar esté profundamente familiarizado con las bases legales de la misión, sin olvidar que las ROE complementan el DCA que en todo caso debe ser observado, respetado y obedecido por las Fuerzas Armadas con carácter prioritario, no siendo admisibles unas ROE que se opongan al mismo. Por su parte, la legislación nacional de los Estados participantes en una operación puede imponer algún límite independiente a los que las propias ROE establezcan.

Este último detalle es una fuente muy importante de discusiones entre el equipo de planeamiento de una operación de gestión de crisis, y de quebraderos de cabeza para un comandante que lidere una fuerza multinacional, si las naciones participantes no llegan a consensuar unas ROE comunes, y puede llegar a quebrantar o poner en peligro la cohesión y hasta la capacidad para el cumplimiento de la misión. En efecto, de la diferencia entre legislaciones nacionales, surgen diferentes interpretaciones de conceptos como «intento hostil», o «autodefensa» y que pueden dar lugar a distintas respuestas de los integrantes de ese contingente ante similares circunstancias. Incluso después de haber llegado a un acuerdo y comenzado la operación, como ha sucedido en Kosovo, aparecen situaciones que generan reservas de algunos países en cuanto a limitar a sus nacionales en el empleo de medidas de fuerza. Por ejemplo, un país considera que el empleo de gases lacrimógenos como medidas antidisturbios en el contexto de las operaciones de paz, no lo permite su legislación interna y dos más consideran que el empleo de la fuerza letal para evitar la fuga de cualquier persona detenida en el marco de las operaciones de mantenimiento de paz no es coherente con la Ley internacional.

En el primer caso, se podría dar que ante unos disturbios, parte del contingente enviado para contenerlos, abandonara el escenario o tuviera cualquier otra reacción un tanto desestabilizante o no prevista para el comandante de la fuerza, en el momento en que otra parte del contingente utilizara agentes químicos (gases lacrimógenos) para disolver o controlar la manifestación. Tampoco sería una situación muy cómoda para la misma coalición dar explicaciones a los medios sobre la muerte de un civil mientras intentaba huir, cuando hay Estados en la misma que estarían en completo desacuerdo con este tipo de acción.

Se hace pues obvia, la necesidad de unas ROE comunes y aceptadas por todos los componentes de la fuerza multinacional. Pero aunque se trate de aclarar al máximo, no se podrán evitar las dudas o diferentes interpretaciones de algunos conceptos contenidos en ellas y que no se pueden concretar ni enmarcar con algunos ejemplos determinados. Esto hace aún más importante el hecho de que las Fuerzas Armadas deben dar la máxima importancia en el diseño de sus ejercicios, a la práctica del juego de ROE.

Un problema de coordinación

Las ROE, en contra de lo que muchos pueden creer, no es una cuestión de los asesores jurídicos, de hecho no figuran en el anexo legal de la orden de operaciones. Sin

embargo, es práctica habitual que, bien los asesores jurídicos o los oficiales de operaciones realicen esta tarea sin coordinar entre sí, según se puede deducir de la lectura de los informes finales de algunos grandes ejercicios OTAN y operaciones lideradas por esta Organización. En este punto la situación es muy clara, la responsabilidad de su elaboración es del área de operaciones, con la que el asesor jurídico debe colaborar.

Esta colaboración es necesaria desde el momento en que las ROE complementan el DCA con el que siempre deben estar conformes y no pueden ir tampoco en contra de la legislación nacional, que es prioritaria, por lo que los Estados pueden establecer dentro de las ROE límites a sus nacionales. Ello tiene gran transcendencia en operaciones multinacionales en las que nunca una ROE puede justificar que un elemento de un contingente vulnere su Ley nacional.

Con objeto de asegurar que las ROE resulten versátiles, entendibles y fácilmente ejecutables, el asesor jurídico y las secciones de planes y de operaciones deben trabajar estrechamente en su elaboración, instrucción, implantación y ampliación. De una parte los asesores jurídicos deberán familiarizarse con los conceptos operativos, con las capacidades y limitaciones de la fuerza, con los sistemas de armas, etc. Por su parte los de operaciones deben familiarizarse con las limitaciones impuestas por el Derecho Nacional e Internacional. En definitiva es necesario que ambas partes se esfuercen por hablar un mismo lenguaje que permita facilitar unas ROE efectivas a la fuerza.

Lo que se busca en definitiva es que las ROE obedezcan a criterios de máxima sencillez, parquedad, concreción y rigurosidad. No se debe olvidar que las ROE deben llegar a todos los individuos de la fuerza, multinacional o no, y que éstos no siempre son oficiales más o menos preparados culturalmente, sino que habrá soldados con un nivel de educación bajo. Además está el condicionante principal: el momento en que se van a necesitar las ROE y aplicarlas es en situaciones de tensión, en las que incluso la vida del individuo puede estar en peligro y no es momento de ponerse a dudar o meditar sobre qué hacer o qué no hacer. Como se vio en los ejemplos mencionados anteriormente sobre los sargentos norteamericanos en Somalia, las decisiones de cuándo aplicar la violencia, recaen en los escalones más bajos de la jerarquía militar, lo que acrecienta la necesidad de que, además de ser técnicamente posibles, sean sencillas de aplicar y estén claramente expresadas, para limitar al máximo las interpretaciones incorrectas. En una palabra y según Jonathan T. Dworken: responder a la gran pregunta de ¿cuándo disparar?

La participación de asesores legales va a ser pues, siempre necesaria dado el carácter multidisciplinario de las ROE, tanto en su preparación, en su difusión, como en su entrenamiento. Sin embargo, a pesar del importante papel que pueda jugar el asesor legal, no debe olvidarse que, en último extremo, las ROE son reglas del mando militar y que éstas deben ser aplicadas por los ejecutantes de la misión, lo que obliga a que sean fáciles de entender y de ejecutar y eviten un lenguaje excesivamente jurídico.

Lo deseable sería que las ROE aprobadas e implantadas permanecieran constantes durante la operación, los cambios pueden crear confusión. Sin embargo, las distintas fases de la operación, los cambios en la situación (amenazas, cambios políticos, etc.), pueden hacer imprescindible los mismos. Un ejemplo de ello puede ser lo ocurrido en

Bosnia con la SFOR. Con ocasión de una reunión de embajadores celebrada por el Consejo Atlántico el día 5 de septiembre de 1997, el Comandante Supremo Aliado en Europa (SACEUR) señaló la importancia de que SFOR llevara a cabo una acción que permitiera asegurar la existencia de medios de comunicación libres y que de manera específica permitiera la libertad de expresión de medios de comunicación favorables a la aplicación de los Acuerdos de Paz de Dayton, que en muchos casos permanecían silenciados por la acción de los grupos radicales. Con este motivo, el Consejo adoptó una modificación ampliatoria de las ROE con el fin de permitir a los componentes de SFOR el uso de la fuerza contra los medios de comunicación locales que incitaran a la violencia.

Visto que el trabajo sobre las ROE no se acaba con su elaboración inicial y promulgación del plan de operaciones o de la orden de operaciones, y que es necesario un seguimiento de las que están en vigor y las modificaciones de los condicionantes de la operación para una posible readaptación del perfil en vigor, parece lógico constituir dentro de la estructura del cuartel general de la fuerza, una célula de ROE con participación de personal de operaciones, planes, inteligencia y asesoría jurídica. De esta manera se podrá conseguir disponer de unas ROE más equilibradas y ajustadas a la realidad, que contemplen una mayor gama de factores evitando el predominio del componente político o legal sobre el operacional y viceversa.,

El Estatuto de Fuerza (SOFA) y las ROE

Su relación es más íntima de lo que pueda parecer a primera vista. Como su propio nombre indica, el SOFA es un estatuto que concede a los componentes de la fuerza la autoridad o competencia para llevar a cabo sus cometidos y sin el cual, las ROE que la coalición multinacional, la OTAN misma o el país que envía su contingente, no pueden aplicarse. Normalmente es un acuerdo entre el Estado o Estados que autorizan la entrada de la fuerza, y la organización que respalda aquélla. Este compromiso entre las partes permite o da respaldo legal para actuar a la fuerza en el área de operaciones desde el punto de vista del país soberano que autoriza la entrada de la fuerza en su territorio. Sin embargo, para las operaciones de OTAN o de cualquier otra fuerza multinacional en que participe España, por mandato de Organización de Naciones Unidas (ONU) normalmente, esta Organización debería ya conceder un SOFA para la fuerza encargada de la misión, para evitar lo que ocurrió en Kosovo en que al principio del despliegue de la fuerza terrestre no disponía de un SOFA para la misma, al negarse la OTAN a negociarlo con las que consideraba autoridades ilegales por ser considerados como criminales de delitos contra la humanidad.

Otro ejemplo que puede ilustrar sobre las consecuencias de un SOFA inadecuado a la misión, es el caso de fuerzas de protección de Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina. No tenía reconocida la libertad de movimientos, lo que hacía que sus unidades se desplazaran por unas rutas previamente aprobadas por las autoridades locales y tuvieran que pasar por los *check points* de las milicias serbias, bosnias o croatas con los que se encontrarán. Tampoco tenían competencias policiales limitadas como para arrestar o al menos detener para registro a determinados elementos y en determinadas circunstan-

cias (control de armas). Con un SOFA como éste es comprensible que tenían muy difícil conseguir sus objetivos. Pero esto cambió tras los Acuerdos de Dayton, hasta el punto de hacer variar las circunstancias en que se podía hacer uso de la fuerza al tener consideración de acto hostil lo que antes no lo era como la negativa a la inspección de un depósito de armamento por miembros de las Fuerzas de Intervención de Paz (IFOR), o las situaciones en que se podía alegar autodefensa, como podía ser el intento de entrar sin autorización en un recinto de IFOR.

Las ROE en operaciones reales

Las ROE han sido y continúan siendo un tema que genera roces cuando no intensos y prolongados debates, incluso entre los ejércitos del mismo país que, al tener distintos medios, operan con diferentes procedimientos y las ROE que mejor se adaptan a sus tácticas son distintas para unos que para otros. Otras veces en realidad se trata más de sensibilidades por conflictos de competencias lo que hace que se llegue a actuar con diferentes ROE dentro de la misma operación.

La guerra del Golfo. Operación Desert Storm

Así, en la guerra del Golfo, la discusión entre las fuerzas aéreas y las fuerzas navales estadounidenses, duró todo el conflicto porque los primeros, como JFACC (*Joint Forces Air Component Commander*) en el teatro, impusieron una ROE para la autorización al disparo de misil a distancia superior al alcance visual, se debía identificar al blanco como hostil (iraquí) al menos por dos medios diferentes e independientes entre sí. El problema radicaba en que el único avión con estas capacidades era el F-15, puesto que tanto el F-14, como el F-18 sólo podían hacerlo con uno. Parecía que en realidad era una lucha por acaparar el protagonismo, porque mediante esta restricción se impidió a los *Tomcat* disparar sus *Phenix* a 50 o más millas, cuando en verdad se trataba de evitar en la medida de lo posible los derribos fratricidas.

La intervención en Somalia. Operación Restore Hope

Otra operación que generó importantes lecciones por sus especiales características, fue la que tuvo lugar en Somalia en 1993. Sin entrar a valorar si la *Operación Restore Hope* fue un éxito o un fracaso lo que, como todo, es susceptible de interpretaciones y de valoraciones subjetivas, porque lo que era una operación de apoyo a la distribución de ayuda humanitaria, se pudo convertir en un conflicto abierto debido a la escalada del mismo que tuvo lugar. Lo que es claro es que fue una operación muy importante y valiosa desde el punto de vista del funcionamiento e importancia de las ROE. En efecto, el contingente de ONU, liderado por Estados Unidos a través de su Mando Central (USCENTCOM), tuvo que asumir misiones en un ambiente de condiciones muy especiales. Las operaciones supusieron esfuerzos dirigidos para resolver los problemas de distribución de ayuda humanitaria que era su cometido, pero también requirieron tratar con problemas de proyección de fuerza con cierta oposición, de seguridad propia una vez desplegados y de control de masas.

Que el tema de las ROE en vigor del contingente americano tuvo relación con el resultado de la operación da fe el hecho de que, ante la muerte de los dieciocho *marines* el día 3 de octubre de 1993, se abrió un tenso debate en el Senado de Estados Unidos que duró tres semanas, en el que se debatió sobre estas ROE, o lo que es lo mismo, del papel de las Fuerzas Armadas estadounidenses en operaciones de mantenimiento de paz.

Operaciones sobre Kosovo

Por último, la operación más reciente que es referencia en la evolución del procedimiento de elaboración de las ROE (entre otros muchos conceptos, por supuesto), es la campaña sobre Kosovo entre los meses abril y mayo de 1999, y de acuerdo con las conclusiones del informe que un Equipo de Análisis Conjunto de OTAN (*JAT-K Joint Analysis Team-Kosovo*), constituido por treinta y dos analistas y que durante cuatro meses se reunieron para evaluar esa operación, no parece que todas las lecciones aprendidas en otras operaciones anteriores se hayan aplicado con aprovechamiento.

Así, entre las principales conclusiones o lecciones aprendidas que el extenso trabajo que este equipo aportó, en lo relativo a las ROE, su planeamiento, modificaciones y adecuación a las operaciones, cabe resaltar:

- El planeamiento de las ROE es responsabilidad de los oficiales de planeamiento de la operación, con la coordinación obligada con los asesores jurídicos pertinentes.
- Estos asesores jurídicos son necesarios a todos los niveles de mando, de forma que se agilice la tramitación de las ROE, tanto su modificación, como su implantación, autorización, etc.
- El comandante de la operación debe participar también en la elaboración de las ROE iniciales para que los requerimientos operativos sean tenidos en cuenta y no sólo los condicionantes de carácter político o estratégico.
- La fuerza multinacional debe regirse por unas ROE comunes y únicas, de forma que el comandante tenga «ciertas» garantías de que lo que ordene, va a ser cumplido por todos los contingentes nacionales y no aparecerán reservas de carácter nacional a las mismas.

Las ROE en ejercicios

La necesidad de entrenar las ROE en ejercicios es algo ya confirmado. Ya en los de OTAN de los últimos años se incluyen como uno de los objetivos a cumplimentar (si bien, no es menos cierto que suelen estar en el lugar décimo o posterior). Así, en el *Arcade Fusión 98*, el *Cooperative Guard 99* y el *Linked Seas 2000*, sus anexos de ROE están basados en el MC 362, todavía borrador, y en el *Dynamic Mix 2000*, su anexo E, es prácticamente el MC al completo.

En España en junio se realizó el ejercicio *Eolo 2000* con participación de unidades de Francia, Italia y Portugal además de las de España que realizó el papel de nación líder, y según las especificaciones del ejercicio, el noveno objetivo general (último lugar) era «practicar el uso de las ROE».

Sin embargo, al menos en este campo, no se puede decir que se hayan trasladado a este ejercicio las enseñanzas de los de OTAN ni de las operaciones reales anteriores, puesto que, con excepciones, se han apreciado carencias en el conocimiento del procedimiento de gestión de ROE, bien con el mismo proceso en sí, o con el formateado de los mensajes tipo (ROEREQ, ROEAUT y ROEIMPL).

Al parecer, nadie del equipo de planeamiento de este ejercicio, a todos los niveles desde el estratégico hasta el táctico, pensó en ningún momento en la importancia que tomaría el juego de las ROE durante la fase LIVEX del mismo, al tratar de realizar las misiones preplaneadas con anterioridad, sin tener en cuenta que las ROE iniciales no eran suficientes para realizarlas.

Pero este ejercicio, junto con otros muchos pequeños o grandes defectos, tuvo la gran virtud y resultó ser una experiencia extraordinariamente positiva, por cuanto constituyó un marco en el que los estados mayores de los cuarteles generales estratégico, operacional y táctico, realmente «jugaron» un papel activo, distinto del habitual de «rellenar casillas del programa de misiones para el día siguiente» sin tener en cuenta ese pequeño detalle de si esas misiones se podían realizar o no con las ROE en vigor. Realmente se tuvieron que tomar decisiones bajo presión, solicitar ampliación de ROE, o buscar cómo asumir el cometido asignado cuando esas peticiones no se transformaban en autorizaciones. Situaciones o restricciones de carácter político o estratégico que, seguro, se dan más que a menudo en las operaciones reales, pero que no suele trascender o darse conocimiento y son pocos los que cuentan con esa experiencia de primera mano.

Pero además, la experiencia nos dice que las lecciones aprendidas en este ejercicio, si no se aplican al siguiente de la serie (bianual), no pasarán de ser «la vaca» a modificar, actualizar o desarrollar para el siguiente que lidere España, sin que haya una transmisión real de la experiencia vivida, puesto que seis años más tarde, los oficiales que repitan este mismo tipo de ejercicio, difícilmente ocuparan o realizarán tareas relacionadas con lo que hicieron en el anterior.

Cabría preguntarse pues, desde la perspectiva de estado mayor y al igual que en su día se hizo para las unidades tácticas de qué es más conveniente, si participar en muchos ejercicios, más de uno de utilidad dudosa en cuanto al entrenamiento que representaba para esas unidades, o reducir el número pero cuidando más la calidad.

Para las unidades tácticas, cuantos más ejercicios conjuntos, combinados o conjunto-combinados (también dentro de un orden), alcanzarán más fácilmente el estándar OTAN, además se mantendrán en contacto con las últimas modificaciones de tácticas o procedimientos en vigor; pero para el personal de Estado Mayor, en que la participación o implicación en el ejercicio empieza o puede empezar hasta dos años antes de la fase LIVEX, esos ejercicios deben ser aprovechados al máximo en su potencial de entrenamiento en todo el proceso de conducción de las operaciones y las tomas de decisión que en el mismo se dan cada día. El trabajo realizado esos dos años en las reuniones de planeamiento no habrá servido para nada si no se ve el resultado durante la ejecución en la fase LIVEX y ese Estado Mayor es un jugador más, no un mero espectador.

En pocas palabras, no parece lógico disponer de unidades tácticas con un nivel de profesionalidad reconocido internacionalmente, y no contar con un personal de Estado Mayor con el mismo nivel de preparación. Esta preparación se consigue participando como elementos de los cuarteles generales de los mandos de las operaciones, o en ejercicios, conjuntos o conjunto-combinados, por cuanto supone la discrepancia de opiniones o la aportaciones de otras naciones de nuestro entorno. El compromiso debe ser serio en esta participación desde su planteamiento inicial, como en la de implicarse y asumir los puestos de decisión y asegurarse de que esos ejercicios cumplen los requisitos de entrenamiento para las unidades y los oficiales de Estado Mayor. No olvidemos que la preparación de nuestros hombres no es esencial por razones más o menos demagógicas de la rentabilidad del dinero de los contribuyentes, o del papel más o menos digno que pueden representar en el nombre de España sus Fuerzas Armadas en operaciones fuera de área, lo más importante es que de las decisiones de esos hombres pueden depender vidas humanas.

Conclusiones

A la vista de lo expresado hasta aquí, cabe concluir que en estos tiempos de inestabilidad controlada y de globalización, no sólo de la economía, sino de las relaciones políticas, tanto internas como externas, el empleo de la fuerza en operaciones de diverso tipo y con diferentes implicaciones del uso de esa fuerza, si bien no deseado, va a ser una constante, especialmente para los países de nuestro entorno.

En este tipo de operaciones, es fundamental que las acciones que supongan emplear la fuerza tengan muy presente el objetivo último de carácter político de la operación, puesto que de esas acciones puede depender el respaldo de la comunidad internacional a esa intervención militar, aportando un plus de refuerzo a la legalidad de las operaciones.

En este sentido, las ROE son esenciales como herramienta de dirección desde el nivel político o estratégico para el comandante jefe de las operaciones. Las ROE cubren cuándo, dónde, contra quién y cómo puede ser empleada la fuerza. La esencia de cualquier ROE es la decisión de disparar o no. Esta cuestión clave con que tratan las ROE, se centra en tres conceptos: acto hostil, intento hostil y fuerza hostil que deben tener muy claramente definidos los componentes que van a intervenir en una operación militar, puesto que, de necesitarlas, va a ser en circunstancias de riesgo, incluso de la propia vida.

Constituyen un marco legal de actuación, pero en modo alguno se trata de un nuevo Código Penal al que enfrentarse cada vez que se emplee la fuerza, sino que deben entenderse como una norma de conducta, de cuyo incumplimiento, en efecto debe responder cada individuo ante su país, pero de cuyas consecuencias es el propio Estado el responsable ante la comunidad internacional.

Deben confeccionarse unas ROE nacionales permanentes que llenen el vacío durante los despliegues a zona, que normalmente son responsabilidad nacional, y que sirvan de normas de actuación para nuestros soldados, en tanto que no se les den otras para la operación. Además sería muy deseable que cuando se constituya una fuerza multinacional, ésta dispusiera de unas ROE comunes para todos los componentes, lo que faci-

litaría el control para el comandante de esa fuerza y garantizaría una reacción homogénea en toda circunstancia por parte de los componentes de esa fuerza.

Se deben confeccionar por personal de planes y operaciones, con la colaboración de personal de otras especialidades que se considere necesario, pero siempre un asesor legal. Esta elaboración además debe ser concurrente con la fase de planeamiento de la operación y no realizarse *a posteriori*. En ella debe participar el comandante de la fuerza, para que puedan tenerse en cuenta sus necesidades operativas y se puedan evitar modificaciones de las ROE con premura tras los primeros contactos en el teatro de operaciones.

Se debe constituir una célula de ROE dentro de los puestos de mando desde el nivel táctico hasta el político, pasando por el estratégico y el operacional, con la integración en la misma de un asesor legal que facilite la interpretación legal de los cometidos asignados. Esta célula agilizará el proceso de implantación, modificación, difusión, etc., de las ROE al nivel adecuado en cada momento.

El entrenamiento de nuestro personal de Estado Mayor pasa por su participación en ejercicios en los que se juegue este tema y su integración en los cuarteles generales de mandos OTAN implicados en operaciones actuales. De sus decisiones pueden depender las vidas de los que están sobre el terreno.