

Las limitaciones al uso de la fuerza: la transferencia de autoridad (TOA) y las reglas de enfrentamiento (ROE)

*Luis Feliú Ortega **

Tema: Las Fuerzas Armadas españolas desplegadas en misiones internacionales se ven limitadas en el uso de la fuerza según los acuerdos de Transferencia de Autoridad establecidos y de las Reglas de Enfrentamiento aprobadas.

Resumen: El uso de la fuerza en las operaciones de apoyo a la paz en misiones internacionales está regulado por el Derecho Internacional de forma genérica y por acuerdos específicos entre los responsables políticos y militares de cada misión. La misión de OTAN/ISAF en Afganistán ha puesto de relieve la existencia de limitaciones nacionales al empleo de las Fuerzas Armadas de sus contingentes (*caveats*) que impiden que la cadena de mando disponga libremente de ellas según sus necesidades operativas. Esta y otras misiones también han puesto de manifiesto la necesidad de que las fuerzas armadas desplegadas dispongan de unas reglas de enfrentamiento (ROE) adecuadas para evitar situaciones como las de Srebrenica, Kosovo o Irak, donde la mala definición de las ROE afectó el cumplimiento de la misión. Este ARI explica la razón y la forma en la que se establecen esas limitaciones en los acuerdos de transferencia de autoridad (TOA) entre la autoridad nacional que cede una unidad militar y la autoridad internacional que la encuadra, así como la forma en la que se definen las ROE para evitar extralimitaciones, por defecto o por exceso, en el uso de la fuerza en apoyo de las misiones internacionales.

Análisis: Las Fuerzas Armadas constituyen el máximo órgano coercitivo del Estado y por lo tanto son las únicas, junto con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que tienen legitimado el uso de la fuerza para hacer frente a las amenazas a la seguridad que afecten al Estado, a sus ciudadanos y a sus intereses. Constituyen el último recurso ante un ataque armado y actúan por la disuasión y, llegado el caso, por el combate.

Tradicionalmente y a las órdenes del gobierno del Estado, las Fuerzas Armadas tenían como misión fundamental alcanzar los objetivos estratégicos militares para “ganar la guerra” y que normalmente se conseguían mediante la destrucción o neutralización de las Fuerzas Armadas enemigas combatiendo en las distintas batallas de una campaña militar, hasta que el Estado enemigo se rendía o se llegaba a un armisticio. La guerra, decía Clausewitz, era la continuación de la política por otros medios o la forma de lograr los objetivos políticos por medio de la fuerza. Por eso, una vez en guerra, el mando político encomendaba al mando militar el empleo de las fuerzas sin otras limitaciones que sus propias capacidades para derrotar al adversario dentro del teatro de operaciones asignado en el que ejercía el mando supremo. Así pues, desde el mando supremo al último soldado, siguiendo las órdenes de los escalones sucesivos de la cadena

* *Teniente general del Ejército (Rt.)*

jerárquica, los militares utilizaban sus armas contra el enemigo de acuerdo con los planes de operaciones y las órdenes tácticas de combate.

Durante la edad moderna, los ejércitos se enfrentaban normalmente en el campo de batalla y las armas se empleaban fundamentalmente entre los combatientes que, no obstante, seguían ciertas reglas no escritas. Pero, poco a poco, los armamentos se fueron perfeccionando y las destrucciones fueron siendo cada vez mayores, alcanzando además a la población civil no combatiente. Por eso, los Estados trataron de limitar el uso de la fuerza mediante sucesivos acuerdos¹ que fueron constituyendo lo que se llamó el Derecho de la Guerra. Posteriormente, la Carta de las Naciones Unidas de 1947 limitó para todos los Estados firmantes el uso de la fuerza a los casos previstos en el Capítulo VII, como es el caso de situaciones de amenaza para la paz y la seguridad internacionales (art 42), y a los de legítima defensa (art 51), excluyendo por tanto el uso de la fuerza o amenaza de la misma en las relaciones internacionales.

Después de la Segunda Guerra Mundial, cuando aparecieron otro tipo de conflictos donde las Fuerzas Armadas combatían, no contra las de otro Estado sino contra combatientes irregulares o contra combatientes regulares no enemigos declarados, como fue el caso de las luchas contra la dominación colonial o la ocupación extranjera, se hizo necesario actualizar el Derecho de la Guerra para adaptarlo a estas nuevas situaciones. Por eso en 1949 se firman los nuevos Convenios de Ginebra donde se incluye ya, no solo el concepto de guerra sino el más amplio de conflicto armado y se hace más referencia a la población civil no combatiente. Más adelante y en los Protocolos Adicionales de 1977 se precisan los conceptos de conflicto armado internacional y de conflicto armado interno, por lo que el nombre antiguo de Derecho de la Guerra se sustituyó por el más moderno de Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA)² o Derecho Internacional Humanitario (DIH). Por otra parte, en el Convenio de Nueva York de 1994 y en el Estatuto de la Corte Penal Internacional se extiende la protección mencionada en los Convenios no sólo al personal combatiente sino también al personal que participe en las misiones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. Por lo que respecta a España, debemos recordar que los combatientes de las Fuerzas Armadas españolas en un conflicto armado están sujetos además de a las normas internacionales mencionadas al Código Penal Común español y al Código Penal Militar español, como les ocurre a la mayoría de las Fuerzas Armadas de los Estados con respecto a sus legislaciones nacionales.

Es importante tener en cuenta que la forma de emplear la fuerza hoy en día ya no es la misma que en los conflictos anteriores. La misión genérica de las Fuerzas Armadas ya no es necesariamente como antes el destruir o derrotar a las fuerzas contrarias para lograr el objetivo estratégico que conduzca al objetivo político. El principal objetivo es lograr el efecto perseguido por la autoridad política y éste puede –y debe– conseguirse no sólo mediante el empleo de las Fuerzas Armadas sino mediante la combinación de los diversos medios de que dispone dicha autoridad, es decir, medios diplomáticos, económicos y psicológicos, entre otros, sin necesidad de tener siempre que derrotar al ejército enemigo. Es más, en muchos casos habrá incluso que evitar el choque directo o el producir determinadas destrucciones que pueden lograr el efecto contrario y perjudicar el logro del objetivo fijado, situaciones que se dan frecuentemente, por ejemplo, en la lucha contra la insurgencia llevada a cabo por fuerzas de estabilización.

¹ Convenio Internacional de La Haya de 29 de junio de 1899 sobre Leyes y Usos de la Guerra Terrestre, Convenio de la Haya de 18 de octubre de 1907 relativo a la Ruptura de Hostilidades y Convenios de Ginebra de 1929.

² Convenios de Ginebra, revisión de 12 de agosto de 1949 y Protocolos Adicionales I y II de 1977.

Otro problema surgió cuando las Fuerzas Armadas empezaron a usarse por medio de pequeñas unidades que se encuadraban en unidades multinacionales. Se hacía necesario dar unas normas tanto a los mandos como a los propios combatientes sobre en qué circunstancias, contra quién y con qué intensidad deberían aplicar su fuerza y, sobre todo, quién podría ordenárselo. Para eso existen la transferencia de autoridad (*Transfer of Authority, TOA*) y las reglas de enfrentamiento (*Rules of Engagement, ROE*). Cuando un Estado pone una unidad de sus Fuerzas Armadas a disposición de una organización internacional, como pueden ser las Naciones Unidas, o multinacional, como puede ser la OTAN o una Coalición, no lo hace normalmente de forma incondicional, como si fuera un cheque en blanco sino que lo hace bajo ciertas condiciones y reteniendo ciertas atribuciones que se suelen especificar en el documento que denominamos TOA.

En la TOA se especifica la fecha y el lugar en que tiene lugar la transferencia de las fuerzas y la duración de la misma. Además, se especifica el grado de autoridad, es decir el tipo de “mando y control” transferido, de acuerdo con la terminología OTAN y aceptada por prácticamente todas las naciones. Así, no es normal que se transfiera el “mando orgánico” ya que la Autoridad Nacional suele retener siempre el mando para cuestiones de disciplina, administrativas y sostenimiento, entre otras. Tampoco se suele transferir, salvo excepciones, el “mando operativo” (*operational command, opcom*) completo ya que en este caso supondría que la autoridad receptora de la transferencia podría asignarle todo tipo de misiones operativas e incluso articular la unidad de distintas formas. Este es el caso, en España, de los Ejércitos de Tierra y Aire y la Armada cuando transfieren el “mando operativo” de determinadas unidades sobre las que ejercen el “mando orgánico” al Mando de Operaciones del JEMAD, pero éste suele transferir a su vez a un Mando conjunto o combinado solamente el “control operativo” (*operational control, opcon*). En este caso, el Mando al que se le ha transferido la unidad, puede ordenar determinadas misiones pero siempre dentro de la misión general especificada en la TOA y no puede reestructurar la fuerza sin autorización del JEMAD, que retiene el “mando operativo”.

Este fue el caso, por ejemplo, de la Agrupación Española (SPABAT) en la Fuerza de Protección de Naciones Unidas en Bosnia (UNPROFOR). El gobierno español, a través del JEMAD, había transferido el control operativo al comandante de UNPROFOR para la escolta de convoyes de ayuda humanitaria entre Mitkovic y Sarajevo por el valle del Neretva y por eso no pudo cumplir órdenes que se le intentaban dar para hacer interposición en Mostar o menos aún en el monte Igman, cerca de Sarajevo. Esta situación producía continuos roces entre el Mando de UNPROFOR y el de SPABAT, ya que el JEMAD no autorizaba el cambio de misión. Aun así, en la TOA se suelen también indicar determinadas limitaciones especiales o *caveats* que suelen afectar a la zona de operaciones o a la forma de empleo de las unidades. Este fue el caso de la Brigada española Plus Ultra en Irak, que no pudo aceptar tampoco la orden de actuar contra la milicia del clérigo Muhtada el Sadr y proceder a la detención o captura de su hermano. Las unidades españolas no tenían autorización para actuar contra la insurgencia salvo en defensa propia.

Las TOA aseguran que las fuerzas de un Estado van a ser empleadas en la forma y lugar en que el gobierno correspondiente ha decidido, pero en cambio son un inconveniente para los mandos multinacionales ya que no pueden disponer libremente de las fuerzas puestas a su disposición con lo que les dificulta enormemente la ejecución de sus planes de operaciones y la maniobra operativa. Los comandantes de la OTAN en Afganistán se han lamentado repetidas veces no sólo de las escasas fuerzas puestas a su disposición sino de la cantidad y diversidad de *caveats* de las mismas. Por ejemplo, no pueden

trasladar libremente fuerzas de una región a otra cuando se ve amenazada y necesita refuerzos. No sólo los mandos multinacionales ven limitadas sus capacidades sino que también ponen a veces a los mandos de las unidades nacionales en situaciones difíciles pues pueden ser tildados de cobardes, insolidarios o insubordinados, al negarse a cumplir órdenes que se oponen a lo incluido en la TOA. En cualquier caso, lo que sí es imprescindible es que los términos de la TOA estén claros y sean entendidos y aceptados por ambas partes antes de prever el empleo de la unidad y en todo caso que el representante español (*Senior National Representative*) intervenga para aclarar dudas. La buena definición de las ROE tiene un valor añadido a la hora de decidir el envío o no de fuerzas al extranjero porque hoy en día los gobiernos y los Parlamentos nacionales estudian las ROE, entre otros elementos de juicio, antes de emitir su decisión y algunas veces rehúsan participar en la operación si no se levantan algunas restricciones o, empleando el lenguaje de esas misiones, si no se acuerdan unas ROE más robustas para asegurar la protección de las tropas.

En todo caso, estas limitaciones al uso de la fuerza afectan más bien a los mandos multinacionales y a los de las unidades que a los mandos inferiores y a los propios combatientes. Sin embargo, en las operaciones de tiempo de paz o en situaciones de crisis previas a conflictos armados, es muy frecuente que pequeñas unidades e incluso combatientes aislados se encuentren en situaciones en las que no sepan como reaccionar frente a acciones hostiles o si están autorizados o no a hacer uso de sus armas. Para ello se han establecido las ROE, que son directivas dirigidas a las fuerzas militares que definen las circunstancias, condiciones, grado y forma en que puede ser utilizada la fuerza, la amenaza de la misma o las acciones que podrían ser interpretadas como provocativas. No hay que confundirlas con las misiones o cometidos tácticos. Tampoco pueden limitar el derecho a la legítima autodefensa, sino que por el contrario deben basarse fundamentalmente en él. El derecho a la autodefensa de las personas o de las unidades, entendido como el uso de la necesaria y proporcional fuerza, ante un ataque o inminencia del mismo, está universalmente reconocido en cualquier situación (Art 51 de la Carta de las Naciones Unidas), por lo que las ROE no deben limitarlo. No obstante, también es universalmente aceptado que la autodefensa debe ser “necesaria”, es decir, que el uso de la fuerza sea indispensable para lograr la autodefensa; “proporcional”, en el sentido de que la respuesta sea ajustada a la amenaza percibida y que además se limite en grado, intensidad y duración a lo estrictamente necesario y no más; e “inminente”, en cuanto a que la necesidad sea manifiesta, oportuna y grave. En el caso de la Alianza Atlántica y de acuerdo con los principios de la misma, este derecho de autodefensa debe entenderse también en el sentido de actuar cuando otras unidades o personal aliado sufran un ataque o estén ante la inminencia del mismo. Es lo que se conoce en la OTAN como “autodefensa ampliada”.

Tanto la OTAN como Naciones Unidas y la UE establecen sus propias ROE para las operaciones que se realicen bajo su mando, las cuales deben ser respetadas por las unidades que los distintos Estados pongan a su disposición. Estas unidades pueden, a su vez, tener unas ROE con mayores limitaciones impuestas por sus respectivos gobiernos, responsables últimos del empleo de sus fuerzas armadas, pero nunca ser más permisivas. En este caso, el gobierno correspondiente, a través de su JEMAD, incluirá en la TOA estas limitaciones o modificaciones a las ROE para que los comandantes multinacionales lo tengan en cuenta a la hora de prever su empleo.

Un caso particular y frecuente en el que los contingentes nacionales que participen en una fuerza multinacional de paz pueden tener ROE más restrictivas que las de la OTAN o de la ONU es el de una situación en la que las fuerzas militares incluyan en su misión la

protección de personas o propiedades y que en un momento determinado no rijan estrictamente los principios de autodefensa, como podría ser el caso de evitar la limpieza étnica, protección de refugiados o evacuación de no combatientes o incluso la protección de almacenes, depósitos, vías de comunicación o transportes críticos para la ayuda humanitaria. En estos casos no se trata estrictamente de autodefensa y aunque el derecho internacional humanitario reconoce el derecho a utilizar la fuerza necesaria y proporcional para poder cumplir la misión, determinados gobiernos pueden no autorizarlo a sus contingentes.

Como regla general, la OTAN, además de los principios señalados, establece que en todo caso los comandantes “deben hacer un prudente y razonable esfuerzo para controlar la situación sin tener que recurrir al uso de la fuerza” y añade que “cuando el tiempo y las condiciones lo permitan, se deberá proporcionar a los potenciales agresores la posibilidad de retirarse o cesar sus acciones, advirtiéndoles de que las fuerzas de la OTAN actuarán en caso contrario”. Finalmente, también se especifica que “en la mayor parte de las acciones de las misiones de paz como las de ayuda humanitaria, en general las fuerzas deberán evitar cualquier acción que pueda percibirse como provocativa o agresiva”. Estas directrices, aprobadas ya por consenso por los países de la OTAN, se comparten por la mayoría de los demás países que participan en operaciones en tiempo de paz.

En caso de conflicto armado en el que las Fuerzas Armadas están autorizadas a usar fuerza letal para alcanzar sus objetivos, puede haber ROE que establezcan ciertos límites a esta fuerza letal para hacer aún más restrictivas las normas del Derecho Internacional del Conflicto Armado que siempre es aplicable. Cuando esto ocurre, lo que los mandos militares deben solicitar de la autoridades políticas, más que ROE es que se les fijen claramente los objetivos a alcanzar y en su caso unas instrucciones políticas donde pueden especificarse las limitaciones, autorizaciones o restricciones en las acciones militares a ejecutar para cumplir la misión, pero siempre teniendo presente que se le conceda al mando militar la necesaria libertad de acción para que pueda llevar a cabo sus planes de operaciones.

En cualquier caso, la OTAN especifica claramente que cuando el Consejo Atlántico y el Comité de Planes de Defensa (*North Atlantic Council*, NAC; *Defence Planning Committee*, DPC), con el asesoramiento del Comité Militar, aprueban el plan de operaciones (OPLAN) del mando estratégico (*Strategic Command*, SC), en él se le deben dar las instrucciones necesarias “de forma sucinta y sin ambigüedades, sin que ni al comandante de la operación ni a sus subordinados les quede ninguna duda acerca de los límites o restricciones en el grado de fuerza que pueden utilizar”. Este párrafo entrecomillado es fundamental, tanto para las autoridades políticas como para las militares y, sin embargo, es de lo más difícil de conseguir porque los políticos y los diplomáticos tienden siempre a la ambigüedad con objeto de lograr el consenso o la aceptación por parte de la población, ocultando frecuentemente determinados aspectos de la misión. Para los mandos militares, en cambio, el aceptar una misión sin un plan de operaciones claramente aprobado y con una guía e instrucciones políticas claras puede hacer abortar la operación o, como mínimo, tener consecuencias graves no sólo desde el punto de vista político sino del desprestigio y falta de eficacia de la fuerza militar y, lo que es peor, la pérdida innecesaria de vidas humanas. La Historia actual está llena de ejemplos de estos fracasos: las “áreas seguras” de Srebrenica, Zepa y Gorazde en Bosnia-Herzegovina, donde la unidad holandesa no tenía ni instrucciones claras sobre la conducta a seguir, ni los medios adecuados, con lo que se produjo un verdadero genocidio; la campaña aérea contra los serbios de Kosovo en la que el General Clark

carecía de libertad de acción e instrucciones claras sobre los objetivos a batir y, sobre todo, Irak, donde las unidades militares carecían en los primeros momentos de instrucciones concretas sobre cómo actuar ante los saqueos y desórdenes públicos.

En la Alianza Atlántica existe un documento no clasificado (NATO MC/362 *Rules of Engagement*) en el que se incluye un catálogo de posibles opciones ante diferentes situaciones además de unas instrucciones generales. Así, cuando se aprueba un plan de operaciones también se indican las ROE que le afectan y que se incluyen en un anexo al mismo. Las ROE deben ser aprobadas por las autoridades políticas al igual que el OPLAN y ambos documentos tienen la misma clasificación. Aunque el documento MC/362 es bastante exhaustivo, puede ocurrir que algunos mandos militares o determinadas naciones tengan la necesidad de proponer para aprobación unas ROE que no estén incluidas previamente en ese catálogo o que algunas naciones no acepten para sus contingentes determinadas reglas. Además, incluso durante el desarrollo de una operación militar, el mando militar puede solicitar que se implementen determinadas ROE del catálogo que no se habían previsto. Finalmente, otras veces las autoridades políticas pueden aprobar de antemano que para algunas ROE queda a la decisión del mando militar el lugar y momento de su aplicación.

Conclusiones: El uso de la fuerza puede ser necesario, como hasta ahora viene siéndolo, para resolver determinadas situaciones en las que sin emplear la fuerza corren grave riesgo la población civil, los contingentes o la propia misión. Ello no supone que pueda hacerse sin el debido control ni coordinación con otros medios y por eso especialmente en este tipo de misiones actuales, tanto a nivel internacional como nacional, se deben determinar con claridad los objetivos y límites el uso de la fuerza. Al mando militar de cada escalón se le deben dar instrucciones claras e inequívocas sobre el objetivo a alcanzar, la conducta a seguir en cada situación y el grado de fuerza a utilizar y limitaciones en su caso, sin inmiscuirse posteriormente en la forma de cumplir su misión salvo que se vulneren aquellas. Por otra parte, el Mando militar de una operación debe solicitar y requerir siempre, a través de su cadena jerárquica, que se le apruebe previamente el plan de operaciones con las opciones o instrucciones necesarias. De esta forma se minimizarán las situaciones difíciles tanto para los mandos militares como para las autoridades políticas. Aparte de las reglas del Derecho Internacional para los Conflictos Armados y del Derecho Internacional Humanitario, que son siempre de obligado cumplimiento, tanto las Organizaciones Internacionales como los propios gobiernos introducen nuevas limitaciones mediante lo que se conoce como TOA y ROE. Y en los nuevos procesos de decisión compartidos por gobiernos y Parlamentos para evaluar la participación en misiones internacionales, la definición adecuada de las TOA y de las ROE resulta decisiva como elemento de juicio a la hora de autorizar o no el envío de tropas al extranjero.

Luis Feliú Ortega
Teniente general del Ejército (Rt.)