

LA PERCEPCIÓN DE MILITARES DE NUEVE PAÍSES SOBRE CÓMO FUNCIONAN Y CÓMO MEJORAR LAS *RULES OF ENGAGEMENT*¹

Rafael Martínez Martínez
*Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
Universidad de Barcelona*

«Si las tropas arrasan al enemigo es porque están fuera de sí.
(...) la mejor política es la de tomar al Estado intacto; aniquilarlo no es más que un
mal menor.

(...) los que son expertos en el arte de la guerra someten al ejército enemigo sin
combate. Toman las ciudades sin efectuar el asalto y derrocan un estado sin operaciones
prolongadas.

(...) en una batalla emplea tu fuerza normal para trabar el combate, y emplea tu
fuerza extraordinaria para obtener la victoria»

Sun Tzu, *El arte de la guerra*

1. Introducción.
2. Opiniones sobre las ROE de militares con experiencia en operaciones internacionales.
3. Conclusiones.

¹ El presente trabajo nace de un estudio que fue posible gracias a una ayuda del ICIP (Institut Català Internacional per la Pau), expediente 2010RICIP13. Proyectos de investigación en el ámbito de la paz de 2010. Igualmente queremos agradecer la imprescindible ayuda y colaboración brindada por el IEIEE (Instituto Español de Estudios Estratégicos) del Ministerio de Defensa. Este trabajo se integra en el proyecto internacional comparado *Asymmetric Warfare*, dirigido por Giuseppe Caforio (Universidad de Pisa) y auspiciado por el Research Committee n.º 1 (Armed Forces and Conflict Resolution) de la International Sociological Association (ISA) y el Working Group Military Profession del European Research Group on Military and Society (ERGOMAS).

1. INTRODUCCIÓN

Las misiones internacionales, más en concreto las integrables en el ámbito de las operaciones de paz, no han sido concebidas *stricto sensu* como intervenciones de naturaleza militar². Sí que son realizadas por personal militar y gran parte de sus funciones son de esta naturaleza, pero los cometidos que se les pueden encomendar son mucho más amplios y versátiles. Durante la Guerra Fría nunca pasaban de ser una simple administración de un alto el fuego entre dos partes. Hoy, al albur del espinoso «derecho-deber de injerencia humanitaria», una única misión comprende actividades militares, policiales, de ayuda humanitaria, de organización y control electoral, de índole civil, político-diplomáticas, de implantación y protección de los derechos humanos, etc. Es pues evidente que una operación de este calibre trasciende la naturaleza militar, es multidimensional y, por lo tanto, cada nueva operación es distinta de las anteriores³. Tan es así, que el informe que fue entregado en el Fórum 2004 de las Culturas a Javier Solana, en tanto que alto representante de política exterior y de seguridad de la UE, por parte del Study Group on Europe's Security Capabilities⁴, abogaba por la creación de una «Human Security Response Force» permanente y europea compuesta por civiles y militares para poder acometer con versatilidad y garantías las, actualmente, multidisciplinarias exigencias de una operación de paz.

Pese a que cada operación es distinta en sí misma y pese a que el tipo de actividades que en cada una se requieran sean divergentes, a todas ellas se les pueden atribuir, y requerir, unas características básicas comunes: legitimidad jurídica⁵,

² La administración norteamericana catalogaba a las operaciones de paz, hasta 1990, como *Military Operations in Low Intensity Conflict*. Hoy debido a lo erróneo de considerarlas como operaciones militares son llamadas MOOTWA (Military Operations Other Than War).

³ Sin pretensión de exhaustividad podemos hablar de al menos seis tipos de misiones internacionales bajo este patrón: (i) *Conflict Prevention*, (ii) *Peace Making*, (iii) *Peace-Keeping*, (iv) *Peace-Enforcement*, (v) *Peace-Implementation* and (vi) *Peace-Building*.

⁴ Grupo auspiciado por la London School of Economics y dirigido por Mary Kaldor.

⁵ Se concibe por tal el sometimiento al Derecho internacional y la cobertura de un organismo internacional. Este respaldo es, sin duda, uno de los elementos más importantes que definen este tipo de misiones y lo que las convierte en lícitas o ilícitas. Hay que tener en cuenta que el principio básico de las relaciones internacionales es la «no intervención», luego el respaldo de la ONU, de la UE, etc., otorga una causa de justificación a la violación del principio de respeto de la soberanía de los estados. Pero esta legitimidad alcanzada con el respaldo del organismo internacional no es ilimitada, posee objetivos concretos y tiene límites jurídicos y sociales infranqueables. De hecho, todas las reales o supuestas violaciones al Derecho de la guerra, así como los «daños colaterales» (daños producidos a cosas o personas ajenas a un objetivo militar) pueden desarrollar un efecto deslegitimador que puede llegar a invalidar todo lo realizado por más que la cobertura jurídica sea impecable (FOJÓN LAGO, 1998).

legitimidad social⁶, multinacionalidad⁷, implementación rápi-

El salto desde la prevención, el consentimiento de las partes y la no injerencia a la intervención, la imposición y la injerencia humanitaria nos advierte del peligro que la discrecionalidad supone. El vértigo de algunos acontecimientos nos está haciendo comprensivos con acciones de base humanitaria, aparentemente legítimas, y volcadas en solventar las consecuencias más que en resolver las causas del conflicto, aunque sin una cobertura legal muy nítida. Por eso, aunque parezca poco humanitario, conviene no bajar la guardia de la legalidad, puesto que al albur de la discrecionalidad, estamos viendo cómo es posible un rebrote intervencionista unilateral bajo la cobertura de defensa los derechos civiles (JIMÉNEZ PIERNAS, 2000). Al mismo tiempo, y en sentido contrario, quedarnos cercados por un positivismo ortodoxo carente de la flexibilidad que situaciones imprevisibles requieren nos dejará abonados a la inacción. Ser capaces de no renunciar a la legalidad, pero de disponer de un equilibrado margen de flexibilidad jurídica es el reto.

⁶ Junto a la cobertura jurídica es imprescindible contar con respaldo popular; o como mínimo plantear una actuación que no genere rechazo social. El apoyo de la opinión pública es indispensable para desarrollar con éxito cualquier misión internacional (ECHEVARRÍA RODRÍGUEZ, 1992). Una confianza que se beneficia del escaso riesgo que se prevé para las tropas que participan y más fácil de obtener cuanto más alejado esté el conflicto. A más lejanía más indiferencia por el tema, mayor grado de desconocimiento, menor impacto social y, por lo tanto, rechazo. En general, las operaciones de paz son altamente valoradas y aceptadas; pero ello no implica que no se perciban los riesgos.

La opinión pública es favorable si sólo participan tropas profesionales, si la misión encomendada no genera mucho riesgo y si no se siente parte del conflicto. Como contrapartida, las bajas propias, la cercanía y los daños colaterales pueden provocar un cambio de sesgo vertiginoso en la opinión pública. La cercanía, porque provoca mayor grado de conocimiento del conflicto, una mayor percepción de la complejidad y de la dimensión civil del enfrentamiento y, por lo tanto, más posibilidades de rechazo. Y el control en empleo de las armas se considera vital para mantener el respaldo de la opinión pública, porque los daños colaterales sensibilizan a la sociedad con la faceta más humana del conflicto, pasando a segundo plano la vertiente política, por muy legítima que esta sea.

Al igual que a la legitimidad jurídica le pedimos la suficiente holgura como para que no se convierta en un corsé insoportable, a la legitimidad social le debemos requerir concreción; si no, como advierte REINARES (2000), corremos el riesgo de pasar de la inoperancia a la desmesura. Por ello, urge determinar bajo qué condiciones resulta verosímil plantearse la legitimidad de una operación de paz. Es imprescindible establecer cuándo y por qué se va a actuar. PÉREZ CASADO (2000) propone que la salvaguarda de los derechos fundamentales, en tanto que patrimonio universal, debe legitimar la injerencia. Pero cada operación representa un coste económico y, lamentablemente, asumirlas ante cualquier menoscabo a los derechos fundamentales o según la presión popular puede ser una locura, además de una ruina. De ahí, que sea básico determinar intereses estratégicos y un régimen general de intervención. Si un determinado hecho encaja en esos parámetros habrá que considerar entonces el apoyo social. Pero el camino que lleva desde el apoyo social a la intervención es manipulable y, por tanto, potencialmente peligroso.

⁷ El contingente militar ha de ser multinacional. Una garantía de la legitimidad jurídica es la de forzar a participar en la decisión, pero también en la implementación al mayor número posible de Estados. En esa línea, la EU apuesta por la seguridad compartida y por la resolución de conflictos en marcos multilaterales.

Es cierto que la mezcla de diversos ejércitos puede hacer perder un tanto de operatividad, pero también evitamos la identificación de una misión con un país, si bien es habitual determinar el liderazgo de un país o grupo de países. La misión es de un organismo inter-

da⁸, lapso temporal y coste económico predeterminado⁹, transparencia¹⁰ y violencia defensiva¹¹. Gran parte de estas exigencias vienen recogidas en dos documentos esenciales en cualquier misión: (i) el Estatuto para el Personal de las Fuerzas Multinacionales (tal es el caso del SOFA –Status of Forces Agreement– en el caso de NATO) y (ii) las Reglas de

nacional y es este el que actúa. Por ello, todas las tropas han de estar convenientemente identificadas con los distintivos del organismo internacional que ha determinado la misión, y diferenciadas del resto del personal que opere en la zona. Además, puesto que la misión es de pacificación, un requisito básico en su actuación es la imparcialidad, ya que la pérdida de esta puede tener como resultado un desbordamiento incontrolable del conflicto.

⁸ Una gran parte de la efectividad de la intervención viene dada por la rapidez con que se produzca el despliegue de tropas. La inmediatez de la respuesta evita el recrudecimiento de la crisis. No obstante, el envío de un contingente de tropas multinacionales en operación de paz es una operación muy compleja que exige por parte de las FAS (i) conocimiento de la situación (terreno, condiciones meteorológicas...), (ii) coordinación de la acción, generalmente con la utilización de procedimientos operativos estandarizados, (iii) maniobrabilidad y versatilidad, lo cual permite a las tropas realizar sus cometidos incluso en condiciones adversas y además reciclarse hacia tareas que en principio no les estaban ni asignadas ni previstas y (iv) protección activa (destrucción de armamento, desminado, etc.) y pasiva (blindaje, fortificación, etc.) (SAÑUDO ALONSO DE CELIS, 1998). En este camino están los compromisos europeos de participación modular en la EUROFOR (European Rapid Operational Force) o la EUROMARFOR (European Maritime Force) creada por Italia, Francia, Portugal y España.

⁹ Tanto la financiación como la duración han de estar prefijadas como garantía de que ni habrá abusos ni habrá actividades sin responsable. Nunca una misión puede durar más tiempo del estrictamente necesario para asegurar la vida de las personas amenazadas. Por lo tanto, carece de sentido la permanencia inveterada en el territorio del conflicto una vez que se ha alcanzado el objetivo humanitario perseguido. Las misiones internacionales no se pueden convertir en protectorados o colonias. Uno de los baremos directamente relacionados con la eficacia es el tiempo transcurrido hasta que la zona en conflicto vuelve a la normalidad. Por su parte, el acuerdo sobre los costes impide que nadie apruebe la operación sin padecer coste humano y económico alguno, y evita que esta se encarezca a través de variación de medios y/o objetivos.

¹⁰ Por tal presupongo que todos los ejércitos de la fuerza multinacional han de estar al corriente de la misión: motivaciones, intenciones, objetivos, variaciones... Una operación de este calibre implica, en plano de igualdad, a un conjunto de países que, al margen de su mayor o menor participación, asumen la misma responsabilidad sobre los objetivos, medios y resultados de la operación. Ello ha de ser el producto de un flujo eficaz de información. No tendría esta naturaleza una intervención militar pensada, gestionada y llevada a la práctica por un único país. Ni incluso en el supuesto de que pidiese apoyo logístico a terceros. En este caso se trataría de una acción de un solo país que utiliza la colaboración de terceros sin explicarles e implicarles en su objetivo.

¹¹ El uso de la fuerza ha de ser limitado y además, el último recurso. La disuasión, la negociación, incluso las medidas represivas han de ser argumentos utilizados antes de dar paso al empleo de la fuerza. En definitiva, la mentalidad militar en estos supuestos debe transformarse radicalmente, debe abandonar gran parte de su capacidad guerrera, de lucha, y adquirir una sensibilidad estrictamente defensiva, en la que no son normalmente formados. Esto requiere, por tanto, un entrenamiento muy específico. No va a ser un ejército basado en la fuerza, sino en la capacidad de forzar el diálogo entre las partes y de no responder a las constantes provocaciones y quiebras de lo pactado.

enfrentamiento (ROE: *Rules of Engagement*). El Estatuto es «el instrumento legal que regula el régimen jurídico del contingente desplazado, con carácter de permanencia o como participante en una operación, en el país o países anfitriones» (Jáudenes Lameiro, 1998: 200). Entre sus principales contenidos destacan la regulación de los aspectos (i) penales-disciplinarios; (ii) administrativos, entendiendo por tales los asuntos de naturaleza económico-financiera; los indemnizatorios y asistenciales, y (iii) los privilegios y exenciones de la Fuerza Multinacional.

En cambio, con las ROE se garantiza que el empleo de la fuerza sea prudente: en situaciones de extrema necesidad y como último recurso. La importancia de las ROE radica en que (i) son un elemento técnico preestablecido para alcanzar los objetivos y además (ii) son una referencia jurídica para la legitimación de la acción (Fojón Lagoa, 1998) El contenido de estas reglas deberá estar basado en los tres principios básicos del Derecho de la guerra: necesidad, proporcionalidad y evitación de sufrimientos innecesarios¹². Sin embargo, no son pocas las veces que la literatura recoge críticas por el entorpecimiento que las ROE provocan en el normal desarrollo de estas misiones. Azari, Dandeker y Greenberg son clarísimos al respecto: «Concretamente, en las operaciones de apoyo de paz, la ambigüedad de los roles y las Reglas de enfrentamiento pueden dar lugar a un aumento de los sentimientos de frustración e impotencia» (2010:589). Mandel parece rebatir este argumento cuando afirma que en este tipo de teatro de operaciones, en ocasiones, no es fácil identificar a los oponentes y, por ello, cree necesario restringir el uso de la fuerza mediante unas robustas *rules of engagement* o el criterio del mando. Sin embargo, acto seguido, recuerda la paradoja que este tipo de normas encierran: «Podemos relajar las Reglas de enfrentamiento con el fin de mejorar el cumplimiento de la misión o de protección de la fuerza a través de una mayor libertad en la aplicación de la potencia de fuego, pero esto disminuye potencialmente la seguridad de los no combatientes. Por el contrario, cuando se aumenta la seguridad de los no combatientes, a través de restricciones en el uso del poder de fuego, nuestras tropas se convierten en, potencialmente, más vulnerables y su misión en algo más difícil de lograr» (2004:520). Vogelaar y Kramer (2004) también apuntan la idea de que la inadecuación de las ROE dificulta el éxito de las operaciones de apoyo a la paz, aunque también precisan que puede que los militares no sean los más indicados para hacer frente a las complejidades de este tipo de misiones. Ahondando en

¹² Últimamente, la protección del medio ambiente se está convirtiendo también en un factor determinante en el planeamiento del empleo de la fuerza y, por lo tanto, de las ROE, aunque es obvio que no alcanza el carácter de principio básico de los tres citados.

los militares, Britt y Adler (2003) analizan qué tipo de problemas de salud mental han creado en las tropas las operaciones de paz y el sometimiento a ROE que les constreñían en su respuesta natural. Campbell, D. J. y Campbell, K. M. advierten de la mayor complicación que las ROE ofrecen en este tipo de escenarios: «Las relativamente sencillas Reglas de enfrentamiento para programas de combate dan paso a las relativamente complicadas Reglas de enfrentamiento para mantenimiento de la paz o construcción del Estado. Decisiones automáticas y reacciones instintivas basadas en el entrenamiento de combate ceden el paso a los juicios considerados y reacciones medidas sobre la base de entendimientos culturales» (2010:341-2). Blocq, a la luz de las operaciones en África y del constreñimiento que las ROE suponen habitualmente, analiza si los soldados occidentales están preparados para proteger a los civiles ante violaciones de derechos: «Mientras la norma no refleje la obligación de utilizar la fuerza, la autorización en combinación con los mandatos hace ciertamente oportuno buscar alternativas contra las violaciones físicas de los derechos humanos» (2010:293). Van der Meulen y Soeters recuerdan el caso del sargento holandés que fue juzgado en un consejo de guerra por matar a un civil iraquí involucrado en saqueos. El sargento cayó bajo la sospecha de no haber seguido correctamente las Reglas de enfrentamiento. El sentir público dominante era que si los soldados que tienen que tomar decisiones vitales en fracciones de segundo corren el riesgo de ser juzgados en consejo de guerra, su seguridad estaba en peligro real. «En la medida en que los soldados están siendo vistos como enemigos en vez de amigos, la misión corre el riesgo de perder su viabilidad, así como su legitimidad. En tal escenario, la aceptación política y pública de las nuevas víctimas se reduciría rápidamente, no por su número en sí (aunque eso podría desempeñar su papel), sino porque el frágil equilibrio entre el logro de la misión y la protección de la fuerza sería visto como insostenible» (2005:550). Seguramente, como nos recuerda Sookermany (2011) al recoger el párrafo 0614 de la doctrina operativa conjunta de las Fuerzas Armadas noruegas: «Las operaciones complejas de hoy en día no pueden ser completamente cubiertas por los manuales y Reglas de enfrentamiento. Nuestra capacidad para cumplir con nuestras tareas depende más bien de personas cuyo juicio esté bien desarrollado y maduro».

Por ello, por la indiscutible necesidad de unas ROE para llevar a término este tipo de misiones internacionales y por la controversia que, al mismo tiempo, suscitan entre quienes deben cumplirlas, el objetivo de este estudio es desentrañar cuál es la razón de ser –intuimos más política que militar– de las ROE en este tipo de operaciones y cuál es la percepción que tienen de las mismas soldados, suboficiales y oficiales de bajo ran-

go que han participado en este tipo de misiones. En concreto, queremos saber, desde su personal experiencia de trabajo bajo su régimen, el grado de adecuación que han observado en ellas y, en su caso, qué tipos de disfunciones han percibido al verse obligados a aplicarlas. Las respuestas que nos van a permitir afrontar nuestros objetivos de investigación provienen de la base de datos internacionales generada por el proyecto de ISA RC n.º 1 y ERGOMAS WG *Military Profession: Asymmetric Warfare*, en el que ha participado el grupo español de investigación GRAPA que realizó las entrevistas a militares españoles¹³. Este proyecto arrancó en más de una veintena de países y tenía por objetivo conocer la realidad operativa de las guerras asimétricas a través de los integrantes –sin responsabilidad de alto mando– de los contingentes militares a ellas enviados. Cada país debía realizar un centenar de entrevistas en profundidad, semiestructuradas, a militares que hubieran participado en misiones internacionales, principalmente de aquellas que responden a un conflicto del tipo guerra asimétrica¹⁴, entre los años 2000 y 2010. El cuestionario utilizado constó de 21 preguntas, en las que, además de obtener datos socio-demográficos, se interrogaba a los

¹³ Group of Research and Analysis on Public Administration. Grupo de investigación reconocido de la Universidad de Barcelona. (<www.ub.edu/grapa>). Los miembros de GRAPA que han realizado el estudio del caso español han sido Rafael Martínez (dir.), Marién Durán, Antonio Díaz, Isabel Adé, Fernando Padilla e Inmaculada Bayarri. El trabajo completo puede encontrarse en:

<<http://www20.gencat.cat/docs/icip/Continguts/Publicacions/Documents%20i%20informes/Arxius/Resultats%20de%20Recerca%2003.pdf>>

¹⁴ Somos plenamente conscientes, y fue fruto de no pocas discusiones mientras se configuraba el proyecto, de lo difuso y esquivo que todavía resulta el concepto «guerra asimétrica». Y que conceptos como «nuevas guerras» (KALDOR, 2003) o MOOTWA (Military Operations Other Than War) del Ejército estadounidense están más aceptados; pero el equipo internacional creyó que la asimetría era el concepto que mejor describía el tipo de misión que se pretendía analizar. Entendiendo por tal el conflicto entre actores que presentan diversas fortalezas, valores y tácticas. Se trata de una lucha no demasiado convencional, en ocasiones, entre beligerantes desiguales. Lo que implica una gran desproporción de fuerzas, desigual estatus, desigualdad numérica, formas de combate distintas, métodos, procedimientos y medios disimiles, motivaciones y alianzas dispares, factores geográficos que supongan una distinta familiaridad con el terreno, y estrategias y tecnología desigual. No se debe confundir con el término disimetría, el cual nos indica la desproporción simple de la fuerza o de calidad entre dos actores, pero nunca en la diferencia en la cantidad de medios y la forma de actuar (LIND, 1989; NYE, 1996; MCINNES, 1999, 2006; KALDOR, 2001; DUFFIELD, 2004; BELLAMY, 2004; SHAW, 2004, y MÜNKLER, 2005). El concepto de guerra asimétrica se retoma y recobra actualidad tras los atentados del 11-S y, pese a que la mayoría de los análisis que se han elaborado desde entonces se han centrado exclusivamente en estudiar conflictos como el de Irak o Afganistán, las guerras asimétricas pueden estructurarse en una amplia tipología que abarca multitud de conflictos. Incluso podríamos afirmar que la inmensa mayoría de los conflictos contemporáneos son asimétricos. Sin embargo, el estudio se circunscribe a aquellos casos en los que participa el Estado; es decir, cuando existe, por tanto, participación de las Fuerzas Armadas.

militares sobre aspectos como su motivación para participar en las misiones, las experiencias adquiridas y su valoración sobre el contacto mantenido con los actores en el teatro de operaciones, entre otros. Para poder citar lo expresado por los entrevistados sin vulnerar su intimidad optaré por el modo de cita utilizado en el proyecto internacional. Es decir, cada fuente oral individual es citada con tres letras mayúsculas que corresponden al nombre del país en inglés (por ejemplo, «SPA» es el correspondiente a España), seguido de «A», «B» o «C» (según se trate del Ejército del Aire, de la Armada o del Ejército de Tierra, respectivamente) y finalmente un número correlativo que se le asignó aleatoriamente a cada entrevistado. Para el estudio de las respuestas se ha utilizado, internacionalmente, el *software* de análisis de discursos NVivo8 y, además, en el caso español se han tabulado las respuestas y se ha generado una matriz estadística que hemos analizado mediante el SPSS. Finalmente, hemos sido nueve los países que hemos concluido el estudio del caso (Bulgaria, Corea del Sur, Dinamarca, Eslovenia, España, Filipinas, Italia, Sudáfrica y Turquía), y no todos han cumplido con el número exigido de entrevistas, lo que ha supuesto disponer solo de un total de 541 entrevistados.

Al objeto de acotar una mínima precisión terminológica, conviene fijar, someramente, algún concepto. Así, cuando hablamos de enfrentamiento, hablamos de lucha, de combate, pero también hablamos de compromiso, del deber, de la obligación adquirida. Por otro lado, como indica Mandel, «las tradicionales armas militares requieren que los mandos hagan el difícil *trade off* de decisiones que contemplen el equilibrio adecuado entre el cumplimiento de la misión, la protección de la fuerza y la seguridad de los no combatientes» (2004:520). Por lo tanto, las Reglas de enfrentamiento son las reglas de los mandos para el uso de la fuerza. De acuerdo con la OTAN las podemos definir como las circunstancias, condiciones, grado y manera en que la fuerza –incluso letal–, o acciones que pudieran interpretarse como una provocación, pueden ser aplicadas por las Fuerzas Armadas durante una operación militar¹⁵. Las ROE implementan decisiones de política estratégica. «Las ROE proporcionan dirección política a la conducción de las operaciones militares, incluyendo las autorizaciones para o limitaciones a la amenaza o al uso de la fuerza o la acción que pudiera interpretarse como una provocación. El propósito de las ROE es asegurar que la aplicación de la fuerza está controlada por dirigir el grado de restricción o de libertad permitida cuando se lleva a cabo una misión asignada» (NATO,

¹⁵ Véase MC362/1 *NATO Rules of Engagement* documento aprobado por el Consejo de la OTAN el 30 de junio de 2003.

2010:258). Para ello las ROE deben ser breves, claras, precisas y comprensibles por militares de cualquier nivel y evitar, por tanto, contradicciones, ambigüedades o confusiones. Las ROE deben ser un instrumento flexible diseñado para apoyar mejor a la misión en sus diversas fases operativas y deben, igualmente, reflejar los cambios en la amenaza.

Sin privar a los militares de su derecho a la legítima defensa¹⁶, las ROE pueden limitar el uso de la fuerza, máxime en operaciones de pacificación. De ahí que su mayor riesgo sea el de una infrareacción o una sobreactuación ante una situación. «Las ROE están diseñadas para asegurar que las actividades del personal militar se mantienen dentro de la ley y están en consonancia con la política del Gobierno; no son una declaración exhaustiva de la ley o la política, aunque se tienen en cuenta a ambas. Las ROE definen las restricciones impuestas a las actividades militares, así como las libertades permitidas, y reflejan el contexto operativo en el que se prevé que se puede utilizar la fuerza. Un compañero permanente de las ROE es el inherente e inalienable derecho de actuar en defensa propia, cuando esa actividad es, a la vez, razonable y necesaria» (Ministry of Defence, 2008, Chapter 1:16).

De lo dicho se desprende que al diseñar las ROE se combinan requerimientos legales, operacionales y políticos y aparecen siempre los conceptos necesidad y proporcionalidad. Con todo ello se busca reducir los daños colaterales, las bajas y, en definitiva, aumentar la efectividad de las operaciones. Las ROE son un instrumento de control civil sobre las Fuerzas Armadas y permiten a los líderes políticos anteponer, sobre el terreno y ante las amenazas, los objetivos político-estratégicos a los procedimientos militares en el uso de la fuerza. Ello no elimina el que en cada nivel de la jerarquía operativa se determinará un responsable (mando) de la toma de decisiones y de su ejecución. Aunque limiten su capacidad de decisión, las ROE nunca relevan a los mandos militares de sus responsabilidades. Pero, como es de suponer, en los casos de Multinational and International Military Missions different to War las ROE son más restrictivas en la aplicación de la fuerza de combate. Igualmente, el sometimiento de las ROE al derecho es absoluto. Nunca bajo su paraguas pueden justificarse acciones ilegales y no pueden regular ni en contra los derechos estatales ni en contra del Derecho internacional (Alía Plana, 2009). De hecho, si en una operación multilateral las ROE colisionan con algún derecho de los estados

¹⁶ «Empleo de la fuerza proporcional y necesaria, incluyendo una fuerza crítica, para defender sus fuerzas y el personal contra un ataque o un inminente ataque» OTAN (1998).

participantes, este podría plantear una *caveat* y anular ese aspecto concreto para sus fuerzas armadas.

En la confección de las ROE suele haber dos procederes. O bien se regulan *ex novo* para cada misión concreta, o bien, en operaciones bajo el auspicio de ONU, UE o OTAN, se seleccionan aspectos concretos de las, previamente redactadas y aprobadas, SROE (*Standing Rules Of Engagement*)¹⁷. Las SROE configuran un compendio de posibles respuestas en el uso e intensidad de la fuerza ante hipotéticas situaciones y, en buena medida, adelantan objetivos globales que cada organización pretende ante las operaciones¹⁸. Cuando ante una concreta misión se elabore el OPLAN (Operation Plan), según el análisis del concreto escenario en el que esta se va a desarrollar, será el momento en el que se elijan las medidas de las SROE que se entiendan más oportunas y se integren como ROE dentro de ese OPLAN.

Según lo dicho, las ROE pueden limitar el uso de la fuerza en función del tipo de misión que se vaya a desarrollar, de los objetivos políticos que se quieran alcanzar y de la normativa que le sea aplicable. Pero las ROE nunca pueden cercenar el mínimo fijado en el acrónimo RAMP (R: Return Fire with Aimed Fire, A: Anticipate Attack, M: Measure the amount of Force, P: Protect with deadly force only human life)¹⁹. Fórmula que, garan-

¹⁷ Las SROE de ONU, UU y OTAN son MC 362/1 *NATO Rules of Engagement*, June 30, 2003; EUMC Mtg. Doc. 67/1/05 REV1, February 20, 2006 and UN MD/FGS/0220.0001(2000) *UNDPKO, Guidelines for the Development of Rules of Engagement for Peace Keeping Operations*.

¹⁸ Es decir, la ONU muestra un *character restrictive*: «In the volatile and potentially dangerous environments into which contemporary peacekeeping operations are often deployed, these ROE should be sufficiently robust to ensure that a United Nations peacekeeping operation retains its credibility and freedom of action to implement its mandate. The mission leadership should ensure that these ROE are well understood by all relevant personnel in the mission and are being applied uniformly» (UN, 2008), y la UE muestra mucha preocupación por los derechos humanos: «Human rights elements should be incorporated into the full range of planning documents for ESDP (European Security and Defence Policy) missions, including CONOPS (Concept of Operations), OPLAN (Operation Plan) and rules of engagement. These documents should incorporate elements related to both respect for human rights by ESDP missions and the way in which the mission should promote respect for human rights in the mission area» (EU; 2008).

¹⁹ «Devuelva fuego con fuego dirigido: devuelva fuerza con fuerza, Vd. siempre tiene derecho a repeler actos hostiles con la fuerza necesaria. Anticipe el ataque: sea el primero en usar la fuerza, pero solamente si percibe claros indicios de intentos hostiles. Mida la cantidad de fuerza que va a utilizar, si el tiempo y las circunstancias lo permiten. Use solamente la cantidad de fuerza necesaria para proteger las vidas y cumplir la misión. Proteja con fuerza mortífera solamente la vida humana y la propiedad designada por su comandante. Detenga la fuerza mortal cuando proteja otros bienes» (Headquarters, Department of the Army, 2000, Chapter 8:15).

tizando la legítima defensa, lleva implícita, al mismo tiempo, la exigencia de necesidad y proporcionalidad en la fuerza utilizada para defenderse²⁰.

Finalmente, como nos advierte McClung (2004), si las ROE no son entendidas y entrenadas pueden tener un efecto desastroso en la ejecución de la misión. El entrenamiento y la formación previos resultan cruciales para cualquier misión: «La formación y difusión de las ROE deberán ser parte de la formación general y del entrenamiento específico de la misión de las tropas. La difusión de las ROE está evidentemente limitada por razones de clasificación; pero el conocimiento de las Standing ROE, la planificación, la interpretación y la estructura de la ROE es evidentemente un tema necesario de los entrenamientos genéricos» (NATO, 2010:261-2). Igualmente podríamos decir del mínimo conocimiento de la fórmula RAMP para la legítima defensa.

2. OPINIONES SOBRE LAS ROE DE MILITARES CON EXPERIENCIA EN OPERACIONES INTERNACIONALES

En el estudio *Asymmetric Warfare*²¹ una de las preguntas realizadas en las entrevistas ha sido: ¿Qué opinión le merecen las ROE (Reglas de enfrentamiento) de la misión? Con ella se buscaba que cada entrevistado nos contase cuál había sido su experiencia con las ROE en el/los teatros de operaciones en los que hubiese participado. Se esperaba que, desde la no integración de sesgo alguno por parte del entrevistador, el militar explicase, con radical libertad, sus opiniones y experiencias en el manejo de las ROE. Así ha sido en siete de los nueve países (Dinamarca, Italia, Filipinas, Eslovenia, Sudáfrica, Corea de Sur y España). En cambio, Turquía y Bulgaria introdujeron modificaciones en la pregunta que alteran la información

²⁰ Por un lado, la «necesidad» nos exige que el uso de la fuerza sea imprescindible, el último recurso, para asegurar la autodefensa. «El principio de necesidad permite participar a las Fuerzas Armadas solamente contra aquellas fuerzas que cometen actos hostiles o que demuestra claramente la intención hostil. Las definiciones de acto hostil y la intención hostil completan el sentido de la necesidad. Un acto hostil es un ataque o cualquier otro uso de la fuerza. Intención hostil es la amenaza del uso inminente de la fuerza.» (Headquarters, Department of the Army, 2000, Chapter 8:5). Por otro, el requerimiento de «proporcionalidad» en el uso de la fuerza permite solo la mínima fuerza con la que garantizar la defensa. «El principio de proporcionalidad exige que la fuerza utilizada sea razonable en intensidad, duración y magnitud, basándose en todos los hechos conocidos por el comandante en el momento, para contrarrestar de manera decisiva el acto hostil o intención hostil y para garantizar la seguridad permanente de las Fuerzas Armadas» (Headquarters, Department of the Army, 2000, Chapter 8:6).

²¹ Véase nota 1.

recibida. En el caso de Turquía el entrevistador le precisaba al entrevistado algunos ejemplos prácticos de lo que podría representar su respuesta²², lo cual, lógicamente, ha introducido un sesgo en el tipo de respuestas sobre la inadecuación de las *Rules of Engagement* que luego veremos. En Bulgaria se modificó la pregunta. En lugar de mantener la pregunta y analizar con posterioridad qué tipos de respuestas se producían y a dónde nos llevaba el análisis, se optó por entender que las respuestas solo nos debían conducir a «en qué casos las ROE habían creado dificultades» y así se preguntó²³. Ello no anula las respuestas, pero sí que nos ha privado de información, recogida en el resto de los países, que discrimina entre aquellos entrevistados para los que las ROE han sido inadecuadas, adecuadas o los que han evitado valorarlas, admitiendo que las conocen y las obedecen.

Tal y como refleja la tabla 1, una quinta parte de los entrevistados no ha respondido a esta pregunta. Los entrevistados surcoreano, casi de modo unánime (94%), no aportan valoración sobre las ROE, en tanto que españoles (6,5% de No sabe/No contesta) y búlgaros (6,8%) son los que menor problema han tendido para responder. Bajo el epígrafe «No sabe/No contesta + Materia clasificada» he integrado a todos aquellos que se han negado a responder o a los que han manifestado no tener nada que decir o han respondido que nunca se han visto en la tesitura de tener que aplicarlas y no tienen opinión al respecto. «No hemos tenido contacto y no esperaba ningún contacto con el ‘enemigo’, así que no tenemos ninguna relación con la ROE. Yo las conozco, pero no las esperaba usar» (DKA02). «Nunca las he utilizado» (SAA15). «Nunca he tenido ocasión de aplicarlas» (ITC92). También ha habido algún caso aislado que ha explicitado que eso era materia reservada y que había trasladado informe a su superior jerárquico y por ello no nos respondía. Así, por ejemplo, ante la pregunta formulada en Bulgaria sobre si les generaron dificultades en el trabajo (BGC16) responde: «Sí, en muchos casos. No quiero dar ejemplos aquí. Ya lo he indicado en el informe clasificado». En todo caso, un 79,3% sí que nos ha respondido a la pregunta y nos ha facilitado con ello información sobre la adecuación o inadecuación que, en su opinión, tienen las ROE y, caso de percibir problemas, nos han advertido de qué tipo han sido estos.

Hemos catalogado como «Sin problemas» aquellas respuestas en las que el entrevistado ha ofrecido un razonamiento de corte burocrático.

²² Teniendo en cuenta los diferentes países mando o los cambios de tiempo o cambios en la situación política, ¿cambiaron las ROE?

²³ ¿Hubo casos en que las restricciones nacionales a las reglas de conducta (ROE) durante la misión le crearon dificultades en su trabajo en el entorno multinacional / o de la coalición? Sírvase proporcionar ejemplos.

Tabla 1.- ¿Qué opinión le merecen las ROE (Reglas de enfrentamiento) de la misión?

	Bulgaria		Dinamarca		Italia		Filipinas		Eslovenia		Sudáfrica		Corea Sur		España		Turquía		TOTAL	
	%	(n)	%	(n)	%	(n)	%	(n)	%	(n)	%	(n)	%	(n)	%	(n)	%	(n)	%	(n)
No sabe/No contesta +	6,8	(4)	13,5	(5)	26,5	(22)	0	(0)	0	(0)	21,3	(20)	94	(47)	6,5	(6)	23,5	(8)	20,7	(112)
Materia clasificada																				
Responde a la pregunta	93,2	(55)	86,5	(32)	73,5	(61)	100	(41)	100	(50)	78,7	(74)	6	(3)	93,5	(87)	76,5	(26)	79,3	(429)
TOTAL	100	(59)	100	(37)	100	(83)	100	(41)	100	(50)	100	(94)	100	(50)	100	(93)	100	(34)	100	(541)
a/ Sin problemas	25	(8)	11,5	(7)	53,7	(22)	32	(16)	45,9	(34)	33,3	(1)	20,7	(18)	23	(6)	29,9	(112)		
b/ Adecuada	80	(44)	(1)	(9)	70,5	(43)	4,9	(2)	20	(10)	13,5	(10)	--	--	34,5	(30)	11,5	(3)	28,6	(107)
28,1																				
c/ Inadecuada	20	(11)	46,9	(15)	18	(11)	41,5	(17)	48	(24)	40,5	(30)	66,6	(2)	44,8	(39)	65,4	(17)	41,4	(155)
																				(2)
TOTAL	100	(55)	100	(32)	100	(61)	100,1	(41)	100	(50)	99,9	(74)	99,9	(3)	100	(87)	99,9	(26)	99,9	(374)
(i) Inexplicadas	36,4	(4)	--	--	--	--	5,9	(1)	8,3	(2)	--	--	--	--	15,4	(6)	--	--	7,8	(13)
(ii) Restrictivas	45,5	(5)	73,3	(11)	54,5	(6)	35,3	(6)	20,8	(5)	36,7	(11)	--	--	46,2	(18)	23,5	(4)	39,8	(66)
(iii) Inespecíficas	18,2	(2)	6,7	(1)	45,5	(5)	11,8	(2)	62,5	(15)	23,3	(7)	100	(2)	25,6	(10)	70,6	(12)	33,7	(56)
(iv) Indefensión	--	--	20	(3)	--	--	35,3	(6)	8,3	(2)	33,3	(10)	--	--	12,8	(5)	--	--	15,7	(26)
(v) Falta formación	--	--	--	--	--	--	11,8	(2)	--	--	6,7	(2)	--	--	--	--	5,9	(1)	3	(5)
TOTAL	100,1	(11)	100	(15)	99,9	(11)	100,1	(17)	99,9	(24)	100	(30)	100	(2)	100	(39)	100	(17)	100	(166)

- (1) Bulgaria cambió la pregunta, y aquí agregamos todos los que manifestan no haber tenido problemas con las ROE.
- (2) No hemos considerado los resultados de Bulgaria por no poder desagregar entre los que responden adecuado y los que las obedecen sin más.
- (3) Turquía introduce un ejemplo en la formulación de la pregunta que lleva a muchos entrevistados a responder no sobre las ROE, sino sobre si estas eran o no cambiantes según el país aliado, la misión o la evolución del teatro de operaciones.
- (4) Sí que hemos considerado los 11 casos de Bulgaria que las estiman no adecuadas.

«Todos conocemos las ROE y somos capaces de aplicarlas» (ITC57E). «Algunas ROE cambiaron bastante. No tengo una opinión, solo las sigo» (SPAC45). «Las seguimos» (ITC29). «No es relevante/aplicadas» (DKC19). «Fáciles de entender» (ITA03). «Las ROE eran muy claras y sonaban. No nos obstaculizaron el trabajo de ninguna manera. Eran los reglamentos y procedimientos en los casos en que las armas iban a ser utilizadas.» (SIC10). La obediencia, como principio básico que rige entre los militares, aparece en este modelo de respuesta. «Había un procedimiento estándar determinado por la EUFOR. Llevamos a cabo todas las misiones de acuerdo con ese procedimiento» (TURA26). «Parte de mi trabajo, yo tenía claras las reglas cuando se trata de vida o muerte» (DKB05). «Yo no sé todas las reglas de conducta. Acabamos de conocer algunas de ellas después de volver de la misión. Pero adaptamos nuestro trabajo conforme a bajo qué mandato estábamos: la ONU, la OTAN, etc. Mi opinión al respecto es que debemos obedecerlas, porque nuestro deber como personal militar es obedecer órdenes» (SPAB04). «Conozco las ROE, las respeto, las asumo y no las discuto»: un tipo de respuesta que evita manifestarse sobre la adecuación y únicamente asume su existencia, conocimiento y cumplimiento. «No tuvimos problemas o dificultades para comprender y actuar de acuerdo con las Reglas de enfrentamiento» (DKC07). «Fueron lo suficientemente claras y trabajé estrictamente según las ROE» (SIC25). «Sabíamos perfectamente a lo que íbamos y qué íbamos a hacer» (SPAB17). «Creo que debemos poner en práctica las ROE con el fin de evitar errores» (SPAC10).

De entre el 79,3% que responde a la cuestión sobre las Reglas de enfrentamiento, un 30% adopta este modo de respuesta. Sudafricanos (45,9%) y filipinos (53,7%) son los que en mayor medida adoptan esta manera de responder hasta el punto de que se convierte en su principal modelo de respuesta. «Siempre llevábamos encima las reglas» (SAA16). «Respecto de las Reglas de enfrentamiento, no había ningún problema, ya que era una misión de mantenimiento de la paz» (SAB12). «Las ROE eran parte de nuestra rutina diaria, conocerlas y obedecerlas» (SAC07). «Se nos han dado órdenes estrictas de seguir las ROE. Sean cuales sean las reglas del lugar, las seguimos. No las violentamos. Solo porque seamos militares no significa que podamos violarlas. Les decimos a todos nuestros soldados que sean las que sean las normas del lugar, nosotros seguimos las ROE. Esto hace que nuestra estancia con ellos sea más pacífica» (FHC01). «Se hace mucho énfasis en mantener a los civiles a salvo. Aconsejamos a los hogares individual es no albergar rebeldes en sus casas» (FHC06). «Tenemos cuidado en no violar los derechos humanos. Esto afectaría a nuestro

ejército. Si usted hizo algo mal, por ejemplo, poniendo una mano sobre un civil, una causa (administrativa o civil) será incoada contra usted. Es por eso que seguimos estrictamente las ROE» (FHC23).

Bajo el epígrafe «Adecuadas» hemos integrado todas aquellas respuestas que consideran, explícitamente, a las ROE como adecuadas para el tipo de misión que se ha desarrollado. En líneas generales, los que reconocen la valía de las ROE no suelen explayarse argumentando el porqué. Incluso los hay que lo hacen expresando dudas respecto de si han de valorarlas o no: «No es mi trabajo juzgarlas; pero en todo caso parecían adecuadas» (ITC04). Pero hay excepciones que, junto con la apreciación como adecuadas, integran el argumento que sustenta esa valoración. Normalmente, se refieren al hecho de que facilitan los objetivos de la misión: «Como Sudáfrica es sofisticado, las ROE ayudaron mucho en la liberación de la mente de las partes en conflicto, especialmente los grupos rebeldes (Maimais)» (SAC06). «Aunque es diferente de la guerra convencional normal, nos guiamos por un capítulo en particular. La falta de cumplimiento con el mandato puede desembocar en la pérdida de fe en la Organización por parte de la población local» (SAC16). «Adecuada y coherente con los límites que nuestro gobierno declaró para nuestra misión» (ITA02). «Nos dijeron que nuestras ROE eran para una misión de imposición de la paz. Ellos no nos iban a disparar a menos que les disparásemos. Y no nos sucedió en esta misión. Servimos principalmente como un amortiguador entre las diferentes fuerzas armadas que operan en la zona» (SAC54). Pero también las hay que encuentran otros argumentos para estimarlas adecuadas: «Adecuada; son una buena ayuda para el comportamiento» (ITC85). «Siendo católico, agradecí las limitaciones creadas para evitar daños colaterales a la población local» (ITC27). Salvo para los italianos, que utilizan este tipo de respuesta como la mayoritaria (70,5%), entre el resto de los que responden, esta apreciación de las ROE es la menos utilizada de las tres (28,6%)²⁴.

En oposición a «Adecuada» aparece, claro está, «No adecuada». Opción que ha resultado la mayoritaria, siempre que no agreguemos las dos categorías previas (aceptación sin cuestionamiento y valoración positiva) que sumadas alcanzan el 59%. Así, un 41% de los que responden se inclinan por valorar las ROE como inadecuadas, destacando turcos y sudafrica-

²⁴ Tal y como he advertido, Bulgaria modificó la pregunta inicial (“Were there cases where national restrictions of rules of conduct (ROE) during the mission to create difficulties in your work in a multinational environment / coalition? Please, provide examples») y por esta razón no hemos podido distinguir entre las respuestas que consideran que las ROE son adecuadas y aquellas que las han aceptado con obediencia militar; pero evitan en su respuesta referirse a su adecuación, las que hemos catalogado como «Sin problemas».

nos que alcanzan las dos terceras partes. Las respuestas que determinan la inadecuación las hemos agrupado en cinco categorías diferentes en función de las razones que exponen: (i) Inexplicada, (ii) Restrictiva, (iii) Inespecífica, (iv) Indefensión y (v) Falta de formación.

Como «Inexplicada» hemos recogido aquellos entrevistados que no dan ninguna explicación (7,8%). Solo las ven mal sin especificar razón alguna, sin precisar un porqué. «Restrictiva» es el epígrafe que agrupa todos los que apuntan a restricciones, a la insuficiencia de las ROE, a la frustración que les provocan, a las sensaciones de inoperatividad a que se han visto sometidos por tener que seguirlas o incluso al ridículo militar que les ha supuesto no actuar como los militares que son. Los que han tenido que poner a un lado sus impulsos militares y han tenido que hacer un ejercicio de contención que les ha resultado frustrante. Se trata de la principal causa de inadecuación que resulta de las respuestas obtenidas. Un 40% de los que perciben inadecuación alegan esta causa. Más de la mitad en el caso de los italianos (54,5%) y tres cuartas partes de los daneses (73,3%). «Ellas son bastante limitantes para las unidades del ejército: de hecho, no pueden arrestar a alguien, ya que tienen que actuar a través de las fuerzas libanesas» (ITC24). «Nuestras ROE son bastante limitantes: el principal problema es la diferencia entre las ROE de diferentes países. Las fuerzas locales no siguen ninguna ROE y actúan como ellos quieren» (ITC30). «Pero el hecho de que no podía disparar/participar antes de ser disparado era ridículo para mí» (SAB19). «Advertencias nacionales se imponen para limitar la participación de las tropas búlgaras en situaciones peligrosas. Esto es un problema» (BGC02). «Podía, en ciertas situaciones, provocar sentimientos de frustración e impotencia» (DKA03). «Creo que las Reglas imponen una restricción innecesaria a los soldados en casos en los que la población local tiene que estar protegida contra la violación, el asesinato, etc. A un mando debe dársele más mano libre para actuar proactivamente según la estrategia militar» (SAC02). «Me quedé impresionado con nuestro mandato, ya que no podíamos atacar o impedir que los rebeldes aterrorizaran a las mujeres y niños que estaban indefensos. Realmente siento que las fuerzas de paz deben ser autorizadas a abrir fuego contra los rebeldes. Hubo un momento en que los rebeldes llegaron a un campamento en busca de personas que huyeron de su cautiverio. Esto no habría sucedido si los rebeldes supiesen que iban a ser expulsados por las fuerzas de paz» (SAC40). «(las ROE) No pueden ser siempre fieles a la situación y, a veces, no permiten al mando adoptar las mejores decisiones en el campo» (ITC73). «Las ROE son muy estrictas para nosotros. Nuestras ROE nacionales son muy rígidas y, a veces, creo que nos impiden hacer nuestro trabajo» (TURA18). «Considero

que limitan la capacidad de defensa propia y ampliada. En mi opinión, limitan el uso de la fuerza de una forma tan restrictiva, y la autorización lleva tanto tiempo, que la respuesta armada se da tarde. Ellas nos atan las manos, considero que, como estándar, deben tener un nivel de ejecución más bajo y deben mejorar nuestra situación para permitir una mejor defensa propia; eso significa que el poder político debe confiar mucho más en los mandos en el campo» (SPAB14). «Sinceramente, creo que casi no dejan margen de maniobra para enviar comandos cuando debemos tomar decisiones delicadas, como en la experiencia de secuestro del Alakrana²⁵» (SPAB10). «Las ROE se hacen para unificar los diferentes criterios de las unidades que participan en la misión. Puede ocurrir que la diferencia de tiempo entre el pedir autorización y el permiso lleve algún tiempo, y puede afectar a la acción» (SPAB32). «Las ROE son demasiado estrictas. Según ellos hay que ser demasiado ‘diplomático’» (SPAC47). «Las ROE deben ser más permisivas para que garanticen una mayor seguridad a nuestras tropas y estén respaldadas por la ley. Las ROE deben ser ofensivas, no defensivas» (SPAC16). «Frustrante bajo la ONU. No se nos permitía hacer nada. Debíamos notificar la conducción de la columna a las autoridades locales. DanBat no tenía apoyo aéreo. La seguridad es central y tiene que ser alcanzada. No hemos de ser unidades logísticas, sino unidades militares operativas» (DKC22).

Como «Inespecífica» hemos agrupado las respuestas que perciben a las ROE como poco claras o específicas. Es decir, demasiado genéricas y no ajustadas a cada misión. No se distinguen según el escenario o según las evoluciones que el escenario va teniendo según avanza la misión. «No siempre son comprensibles, porque están escritas por los políticos» (ITC16). «En cuanto a las reglas de combate, las ROE deben ser reguladas de manera más realista teniendo en cuenta las situaciones locales de la nación para ser desplegados. Creo que las ROE deben ser diferentes según la situación de la nación» (KRC01). «No son muy claras. En teoría, en Italia no teníamos advertencias, pero por vía oral era: «no te atrevas a disparar», etc. Las peticiones ISAF fueron para misiones de apoyo a las fuerzas terrestres, pero tuvimos que pedir permiso a Italia y nos decían ‘no estás haciendo esta misión’» (ITA06). «Nosotros aplicábamos dos conjuntos de reglas: las ROE de la misión y las normas nacionales. En algunos casos, estos dos conjuntos de reglas son contradictorios, y nadie en Eslovenia podría decir qué conjunto de normas prevalece en algunas situaciones. Según las primeras reglas se nos permitió abrir fuego, mientras que según el

²⁵ Barco pequeño español capturado por piratas.

otro conjunto de reglas solo se permitía dar advertencias» (SIC03). «Para las tareas que tuvimos eran lo suficientemente claras, pero si algo iba mal las ROE eran muy rígidas y no tan claras sobre qué hacer en ciertas situaciones. Esto creó tensiones sobre cómo actuar en caso de que algo extraño estuviera pasando, y no se sabía cómo reaccionar ante esto» (SIC23). Estamos ante la segunda razón, en volumen de respuesta (33,7%), que los entrevistados utilizan para argumentar la inadecuación de las reglas que regulan el uso de la fuerza. Para los eslovenos (62,5%) y los turcos (70,6%) se trata de la principal razón de inadecuación, muy por delante del supuesto carácter restrictivo. Sin duda, en este último caso el cambio que se produjo en la pregunta ha generado un sesgo definitivo hacia este modelo de respuesta entre los que valoran problemáticas las *Rules of Engagement*.

Hemos calificado de «Indefensión» las respuestas de aquellos que, bajo fuego enemigo o en una situación de riesgo potencial, han sentido que la prohibición del uso de la fuerza les ha puesto en peligro. «No muy bien. Los talibanes han aprovechado nuestro débil liderazgo que ha costado vidas» (DKC10). «Las ROE no son suficientes, en muchos casos te dejan bastante desprotegido» (SPAC26). «Los perfiles de vuelo son muy vulnerables a los ataques, las rutas normalizadas y puntos de encuentro abren la vulnerabilidad» (SAA05). «En una ocasión tuve mucho miedo porque estábamos en la línea de fuego de los rebeldes y tuvimos que proteger a la familia de nuestro ministro y no había mucho que pudiéramos hacer; de nuevo, porque no se nos permitía disparar» (SAB06). «En ocasiones, para una persona parece suicida una misión de paz, ya que a veces doblas tus brazos mientras sabes que podrías luchar. En cambio, para ellos no hay reglas de combate» (SAB07). «Cuando nos enfrentábamos a los enemigos no había Reglas de enfrentamiento. La cuestión no es si había o no civiles. Los derechos humanos se convirtieron en un problema solo cuando hubo quejas contra nosotros. Seguramente había mujeres y niños combatientes. Por lo tanto, cuando nos enfrentamos a un fuego enemigo, la cuestión de si hay mujeres o niños ya no es importante» (PHIB09). «Creo que en general las ROE españoles son muy ligeras, que no te dan capacidad de reacción. Te dejan bastante indefenso. Como te dije, yo no patrullé, pero sé que no se puede utilizar la fuerza hasta que tu vida está realmente en peligro. En ese sentido, creo que estamos un poco indefensos» (SPAC07). «Las ROE son una cosa muy difícil de mantener. Hay que ser valiente para manejar la situación y actuar en consecuencia. También creo que es más difícil cuando se trata de niños soldados, porque son muy rápidos apuntando con sus rifles a las tropas de mantenimiento de la paz» (SAC25). «Siempre he pensado que es una misión suicida, porque esa gente, que a veces pagan sus

frustraciones con nosotros y que nosotros esperamos que tengan siempre una sonrisa en su cara y estén tranquilos, nos arrojan piedras» (SAC32). «Estaba frustrado de que nosotros (Dinamarca) fuésemos los únicos que tuviéramos un enfoque muy restrictivo en la frontera con Pakistán. Esto significa que en determinadas situaciones no éramos capaces de ayudar a las unidades aliadas si eran atacadas; ¡muy insatisfactorio!» (DKA06). Un 15,7% del total de los entrevistados que valoran inadecuadas las ROE arguyen esta causa. Sin embargo, ningún búlgaro, italiano, turco o surcoreano utiliza este argumento, y un tercio de los filipinos y sudafricanos y un quinto de los daneses sí que lo hace.

Finalmente, como «Falta de formación» hemos recogido aquellos que estiman que deberían explicarse antes, más y mejor en qué consisten las ROE y cuándo y cómo han de utilizarse. Únicamente dos casos en Filipinas, otros dos en Sudáfrica y uno en Turquía han apuntado a esta razón como explicación a la inadecuación que perciben en las ROE. «Tal vez, en Turquía se necesita más capacitación sobre las ROE» (TURA05). «Nosotros no recibimos información sobre las ROE. Solo estábamos instruidos en no confiar en las historias tejidas por los lugareños. No teníamos compromisos con los locales. No nos dieron instrucciones explícitas sobre cómo reaccionar si nos comprometían en un tiroteo» (PHIB15). «Mi opinión es que no se dedica suficiente tiempo en explicar las ROE a las fuerzas propias, lo que provoca una comprensión simplista en el nivel más bajo de la tropa. Durante el despliegue hubo incidentes de miembros expuestos a fuego colateral que confundieron a algunos miembros» (SAB03).

La existencia de un acusado rechazo hacia las ROE unido a un buen número que evitan valorarlas, así como las aceptaciones por obediencia, han de invitar a la reflexión. No conviene olvidar, o merece la pena incidir más para que se entienda el sentido último de las ROE, que la actual formación cotidiana que reciben los militares no está pensada para ejercer en una misión internacional de paz –en sus diversas variantes–, sino como instrumento del monopolio de la violencia estatal con el que defender el territorio y la identidad colectiva. Por ello, no ha de resultar anómalo que –sobre todo para un mando– las ROE sean limitativas, ineficaces o contrarias a lo que, según su formación e instrucción, es la respuesta esperable de un militar en un escenario bélico. Lo que ocurre es que una misión internacional, un conflicto asimétrico, no es una guerra estatal y el objetivo final no es vencer a un supuesto enemigo y restablecer el *statu quo*. En este tipo de escenarios, de ahí su enorme complejidad, el militar no es utilizado como tal, sino como el instrumento que, sin ser adecuado, mejor se ajusta a las necesidades de la situación. Y, por idénticas razones, no se busca un

perdedor de la contienda, sino la viabilidad final como Estado del lugar al que se ha acudido. Esas razones son las que subyacen tras las limitaciones y restricciones que implican las ROE para los ejércitos. Por ello, no es de extrañar —máxime si su modo de entender la milicia es institucional y no ocupacional—, pensando en la formación e instrucción que los oficiales reciben durante años, su respuesta. Pero al mismo tiempo debería reflexionarse más y mejor, por parte de los estados y de los organismos internacionales bajo cuyas banderas se acude a estas misiones, en la manera de hacer comprensible tanto a la opinión pública como a los ejércitos la diferente naturaleza, respecto de las guerras convencionales, que tienen o han de tener estas actuaciones internacionales en las que participan coaliciones interestatales y en las que, repito, las FAS son un instrumento válido, pero no el estrictamente adecuado. Es necesario explicar que para preservar los objetivos últimos de las misiones se cercenen las naturales respuestas militares de uso de la fuerza mediante las ROE.

Por todo lo expuesto, no ha de resultar sorprendente que los militares estén quejosos —o solo se manifiesten obedientes— respecto de las ROE; pero sí que nos advierte de la necesidad de incidir, intensamente, durante la formación y preparación para estas misiones, en qué son, qué representan y qué pretenden las ROE. Hacer comprensibles los objetivos finales de la misión convertirán a las ROE en un instrumento mucho más aceptado pese a que seguirá contemplando, porque no puede ser de otro manera, limitaciones al uso de la fuerza de los militares.

Por otro lado, debemos exigir de las ROE una mayor adaptación al escenario concreto en el que se van a aplicar. Por ello, que las ROE sean idénticas de misión en misión, teniendo en cuenta que los escenarios son cambiantes o que, dentro de una misión que se prolonga durante muchos años, no exista un cierto dinamismo adaptativo por parte de estas nos está advirtiendo, igualmente, de otro problema. Y este no compete a los militares que están en el teatro de operaciones, sino a los responsables políticos y militares que diseñan en los despachos unas *rules of engagement* sin la suficiente flexibilidad como para adaptarse a los sustanciales cambios que se producirán sobre el terreno.

3. CONCLUSIONES

Tal y como hemos visto, las Reglas de enfrentamiento determinan cuándo, dónde, contra quién y cómo se usa la fuerza, incluso letal, durante una operación militar. Las ROE in MOOTWA se convierten en más restric-

tivas en razón de los objetivos político-estratégicos que se pretenden con la misión y que trascienden lo estrictamente militar. Ello es lógico y así se observa en las SROE de UNO, UE y OTAN. Sin embargo, la literatura, tal y como hemos referido, recoge un cierto tono crítico contra las ROE en este tipo de misiones. Y, por otro lado, de los datos de nuestras entrevistas se desprende que entre los militares existe también esa crítica percepción de la pertinencia de estas reglas respecto de las funciones que les corresponde desempeñar.

Casi un tercio de los entrevistados manifiesta que, como soldados, tienen el deber de cumplir con las ROE y lo hacen. El mero hecho de que no quieran ir más allá en su respuesta y pongan la obediencia como pantalla, unido al hecho de que una quinta parte no responde a esta pregunta y solo un 28,6% las haya considerado adecuadas, dice muy poco a favor de las reglas que están determinando el uso de la fuerza de las Fuerzas Armadas en misiones internacionales. En otras palabras, nos anuncian la existencia de un problema, o en su confección, o en su explicación.

Dos quintas partes de los que responden a la pregunta –un 28,7% si nos referimos al total de los entrevistados– entienden que las ROE que han manejado en las misiones son inadecuadas. Al analizar las causas que los entrevistados usan para explicar la inadecuación observamos como su presunto carácter restrictivo y contrario a lo que sería la respuesta natural (la habitualmente entrenada) de un militar aparece como principal razón. Incluso, en algunos países, la sensación de indefensión que ellas provocan aparece especialmente apuntada. Igualmente, la falta de especificidad de las ROE según sea la misión, o según esta evolucione, aparece como el otro principal argumento en la valoración de inadecuación que se hace de las Reglas de enfrentamiento. Indudablemente, se trata de tres argumentos diferentes que merecen, por tanto, reflexiones distintas. Por un lado, la queja sobre su carácter restrictivo nos habla de algo que debiera parecernos obvio y no problemático, puesto que se trata de una de las razones de ser de la existencia de estas reglas. Pero si se convierte en una queja, indudablemente nos remite a un problema de índole formativo. Ello es una cuestión no menor a la que debería prestarse un mayor empeño, pues resulta cada vez más crucial.

La queja sobre la indefensión debiera tener peso si el número de bajas que el cumplimiento de las ROE ha ocasionado está tras ese motivo; pero únicamente dos entrevistados nos han apercibido sobre esa consecuencia. Todos los demás aluden a una sensación, una valoración subjetiva que entendemos debe incrementarse cuando su capacidad de fuerza es suficiente para poder erradicar la amenaza antes de convertirse en realidad o para

poder repeler sin mayores complicaciones el fuego enemigo al que se está siendo sometido. Pero no conviene olvidar que una de las razones de ser de las ROE es evitar que la intervención de las tropas internacionales radicalice, aún más, el conflicto, y por ello el uso de la fuerza está tan constreñido. Por consiguiente, se limita el uso de la fuerza salvo que con ello las tropas estén poniendo en riesgo su vida, que no parece el caso.

Cuestión diferente es el tema de la inespecificidad, inmutabilidad o invariabilidad. De lo expresado en algunas entrevistas parece desprenderse que las ROE hayan sido idénticas entre dos misiones o que no se adecuaban al escenario en el que se aplicaban, o que eran excesivamente genéricas, o que quedaban desfasadas por los acontecimientos. Si los responsables de elaborar las ROE no hacen bien su trabajo, si no hay un análisis previo intenso de a dónde se va y qué se debe hacer, si por imposibilidad de llegar a acuerdos se decide adoptar unas ROE tan genéricas como inservibles o tenemos un teatro de operaciones con tantas ROE como países participantes, o si no se articula la flexibilidad o análisis suficientes como para mutar las ROE según evolucione la misión; si todo este tipo de rigideces existen y no se corrigen, se deslegitima todo el supuesto empeño de limitación de la fuerza en beneficio de objetivos político-estratégicos que las ROE suponen y se convertirán en un formalismo en el que, a la larga, nadie creará –creciendo las críticas–, o peor aún, incumplirá.

En definitiva, un buen diseño de las ROE es imprescindible para la consecución de los objetivos políticos que se pretenden con las misiones multilaterales internacionales. Esa configuración exige un trabajo previo, durante y posterior. El trabajo previo será el que nos permita adecuar las previsiones del uso de la fuerza a la realidad con la que los militares se van a topar. Y, por lo tanto, el que faculte para dar información a la sociedad de qué se pretende alcanzar con la misión y para brindar una formación precisa y completa a las unidades antes de acudir al teatro de operaciones. El «durante» es el que facilitará la transparencia ante la opinión pública. El mejor modo de evitar la pérdida de la legitimidad social es poder narrar cómo lo acometido por las tropas se ha desarrollado bajo el paraguas de las ROE. Además, durante la misión se deberá ir comprobando y testando la efectividad y eficacia de las ROE. El trabajo posterior será el de ir modificando, en la medida que las necesidades y los cambios de escenario lo hagan imprescindible, las pautas de uso de la fuerza que inicialmente se habían previsto con las ROE. Sin esa información, esa formación y esa adaptabilidad la trayectoria de las ROE será la de hacer crecer el descontento entre los militares y la deslegitimación de estas misiones entre la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- ALÍA PLANA, M. (2009). «Las Reglas de enfrentamiento (ROE)», *Cuaderno Práctico de Estudios*, n.º 1 mayo-agosto. Escuela Militar de Estudios Jurídicos (Centro de Investigación y Doctrina Legal), Ministerio de Defensa. Madrid.
- AZARI, J.; DANDEKER, Ch., y GREENBERG, N. (2010). «Cultural Stress: How Interactions With and Among Foreign Populations Affect Military Personnel», *Armed Forces and Society*, 36.
- BELLAMY, A. J. (2004). «Protecting non-combatants in war», *International Affairs*, 80 (5), 829-850.
- BLOCQ, D. (2010). «Western Soldiers and the Protection of Local Civilians in UN Peacekeeping Operations: Is a Nationalist Orientation in the Armed Forces Hindering Our Preparedness to Fight?», *Armed Forces and Society*, 36.
- BRITT, T. W., y ADLER, A. B. (eds.) (2003). *The Psychology of the Peacekeeper: Lessons from the field*. Westport, CT, Praeger.
- CAMPBELL, D. J., y CAMPBELL, K. M. (2010). «Soldiers as Police Officers/Police Officers as Soldiers: Role Evolution and Revolution in the United States», *Armed Forces and Society*, 36.
- DUFFIELD, M. (2004). *Las nuevas guerras en el mundo global*. Madrid, Catarata, Serie Relaciones Internacionales.
- ECHEVARRÍA RODRÍGUEZ, Carlos (1992). «El papel de las Fuerzas Armadas como cascos azules de mantenimiento de la paz». Cuadernos de Estrategia, n.º 56. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa.
- FOJÓN LAGO, J. E. (1998). «La actuación de la fuerza: consideraciones sobre el ejercicio de la fuerza». Cuadernos de estrategia, n.º 94. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa.
- HEADQUARTERS, DEPARTMENT OF THE ARMY (2000). *FM/27-100. Army Field Manual. Legal Support to Operations*. General Dennis J. Reimer Training And Doctrine Digital Library.
- JÁUDENES LAMEIRO, J. A. (1998). «La actuación de la fuerza: conclusiones». Cuadernos de estrategia, n.º 94. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa.
- JIMÉNEZ PIERNAS (2000) (2000). «Comunicación», en NAVARRETE MORENO et alt. (comp.), *Nuevas misiones de la defensa: un análisis politológico*, (I Encuentro de politólogos españoles para el análisis de las intervenciones armadas por la paz y en defensa de los derechos

- humanos). Ed. Ilustre Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología y Maosprint, Ventas de Retamosa.
- KALDOR M. (1999). *New and Old Wars*. Cambridge, Polity; en castellano (2001), *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Barcelona, Tusquets.
- KALDOR M. (2003). *Global Civil Society. An Answer to War*. Cambridge, Polity Press.
- KALDOR M. (2010). *El poder y la fuerza. La seguridad de la población civil en un mundo global*. Barcelona, Ensayo Tusquets eds.
- LIND, William S.; Keith NIGHTENGALE; John F. SCHMITT; Joseph W. SUTTON, and Gary I. WILSON. (1989). «The Changing Face of War: Into the Fourth Generation», *Military Review* 69, no. 10, 2-11.
- MANDEL, R. (2004). «Nonlethal Weaponry and Post-Cold War Deterrence», *Armed Forces and Society*, 30.
- McCLUNG, K. J. (2004). «Law and Land Warfare and Rules of Engagement: A Review of Army Doctrine and Training Methodologies», *USAWC Strategy Research Project*. US Army War College, Pennsylvania.
- McINNES, C. (1999). «Spectator Sport Warfare», *Contemporary Security Policy*, 20:3, 142-165.
- McINNES, C. (2006). *Spectator-Sport War: The West and Contemporary Conflict*. Boulder, CO., Lynne Rienner.
- MINISTRY OF DEFENCE (2008). *British Defence Doctrine*. Joint Doctrine Publication 0-01 (3rd Edition).
- MÜNKLER, H. (2005). *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*. Madrid, Siglo XXI.
- Dialogue, 35 (2). 173-189. NATO (2010) *NATO Legal Deskbook* (2nd Edition). NATO ed. ACT Staff Element Europe, Belgium.
- OTAN (1998). *Manuel de l'Otan*. Bruselas, OTAN Edition du 50eme, anniversaire.
- PÉREZ CASADO (2000). «Comunicación», en NAVARRETE MORENO *et alt.* (comp.), *Nuevas misiones de la defensa: un análisis politológico*. «I Encuentro de politólogos españoles para el análisis de las intervenciones armadas por la paz y en defensa de los derechos humanos». Ed. Ilustre Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología y Maosprint, Ventas de Retamosa.
- REINARES, F. (2000). «Comunicación», en NAVARRETE MORENO *et alt.* (comp.), *Nuevas misiones de la defensa: un análisis politológico*. «I Encuentro de politólogos españoles para el análisis de las intervenciones armadas por la paz y en defensa de los derechos humanos». Ed.

- Ilustre Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología y Maosprint, Ventas de Retamosa.
- SAÑUDO ALONSO DE CELIS, V. (1998). «La actuación de la Fuerza: un nuevo tipo de operaciones». Cuadernos de estrategia, n.º 94. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa.
- SHAW, M. (2004). «The state of globalizations: towards a theory of state transformation», en SINCLAIR, T. J., *Global Governance. Critical Concepts in Political Science*. London, Routledge, 2004, tomo I, pp. 210-225.
- SOOKERMANY, A. Mc. (2011). «The Embodied Soldier: Towards a New Epistemological Foundation of Soldiering Skills in the (Post) Modernized Norwegian Armed Forces», *Armed Forces and Society*, 37.
- STUDY GROUP ON EUROPE'S SECURITY CAPABILITIES (2004). *A Human Security Doctrine for Europe*. Barcelona, 15 de septiembre de 2004.
- UNITED NATIONS (2008). *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*. United Nations, Department of Peacekeeping Operations & Department of Field Support.
- VAN DER MEULEN, J., y SOETERS, J. (2005). «Dutch Courage: The Politics of Acceptable Risks», *Armed Forces and Society*, 31.
- VILANOVA, Pere (2000) (2000). «Comunicación», en NAVARRETE MORENO *et alt.* (comp.), *Nuevas misiones de la defensa: un análisis politológico*. «I Encuentro de politólogos españoles para el análisis de las intervenciones armadas por la paz y en defensa de los derechos humanos». Ed. Ilustre Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología y Maosprint, Ventas de Retamosa.
- VOGELAAR, Ad L. W.; Kramer, E.-H. (2004). «Mission Command in Dutch Peace Support Missions», *Armed Forces and Society*, 30.