

# **REGLAS DE ENFRENTAMIENTO (ROE)**

**JOSÉ ANTONIO FERNÁNDEZ-TRESGUERRES**

Ministry of Defence, Spain

## **I. BREVE APUNTE HISTÓRICO**

Las primeras manifestaciones de las ROE datan de la guerra de Corea, a principios de los 50 en plena guerra fría. Cuando desembarcaron los primeros soldados norteamericanos, éstos llevaban instrucciones de que su misión era quasi policial, por lo que inicialmente no adoptaron precauciones, ni iban preparados para enfrentarse a un enemigo que les atacó con todos los medios a su alcance, por lo que sufrieron muchas bajas antes de que cambiaran tales instrucciones.

Pero las ROE se utilizan por primera vez con ese nombre durante la guerra del Vietnam, en los años sesenta. Su introducción y aplicación encontró numerosa oposición tanto en el ámbito militar, como en el político y mediático. Así el senador y candidato presidencial Barry Goldwater se opuso abiertamente a ellas, porque temía perjudicaran la seguridad de las tropas norteamericanas, al limitar el uso de la fuerza.

Desde entonces se ha ido generalizando el recurso a las ROE en las operaciones militares, sean multinacionales o no, como forma de regular y unificar el comportamiento de las fuerzas militares que toman parte en tales misiones, bien se trate de misiones de combate, de ocupación, de gestión de crisis, de interposición, de restablecimiento de la paz y /o de asistencia humanitaria.

España concretamente utilizó por vez primera las ROE en el conflicto de la antigua Yugoslavia, a principios de los 90, formando parte de UNPROFOR. Y desde

entonces su uso y denominación se han generalizado. Sin embargo, todavía no han aparecido mencionadas en nuestro derecho positivo, aunque están a punto de serlo en el proyecto de Ley «De la Carrera Militar», aprobado por el Congreso y remitido al Senado. Tanto en su Exposición de Motivos, como dentro de las Reglas de comportamiento del Militar, en la Regla Sexta del artículo 4.1. establece que: «En el empleo legítimo de la fuerza (el militar) hará un uso gradual y proporcionado de la misma, de acuerdo con las reglas de enfrentamiento establecidas para las operaciones que participe».

Será la primera vez que un texto legislativo nuestro las mencione con ese nombre: reglas de enfrentamiento. De esta forma el término recibe un reconocimiento expreso que acredita legislativamente su existencia y las ubica dentro de las operaciones en que participe el militar, operaciones que van desde las *misiones para contribuir militarmente al mantenimiento de la paz, estabilidad y seguridad y apoyar la ayuda humanitaria; supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas; y las situaciones de combate, cualquiera que sean las misiones de las Fuerzas Armadas en las que desempeñe un cometido y ejerza sus funciones.*

Como vemos existe pues una doble previsión de reconocimiento legislativo de las ROE. Será entonces el momento en que habrá que desarrollar doctrinalmente nuestro concepto y naturaleza jurídica específicos de esta figura jurídica, a medio camino entre sus aspectos técnico-operativo militar y legal.

## II. CONCEPTO DE LAS ROE

Las ROE son las reglas para el uso legítimo de la fuerza, tienen por tanto carácter restrictivo. Son las directrices del mando, con límites y autorizaciones, para el uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Militares antes, durante y después del combate con beligerantes, enemigos, población civil, etc.

Debe significarse que las ROE no son básicamente instrumentos de naturaleza jurídica, sino operativos y que en los OPLAN no se encuentran en el anexo legal sino en uno independiente, el Anexo de las ROE, en el que se plasman también los principios legales, políticos y militares que las informan.

Las ROE las ejecutan los soldados por lo tanto han de ser muy claras, fácilmente inteligibles y memorizables, al tiempo que deben ser prácticas. Tienen una doble función para el cumplimiento de la misión, desde el punto de vista militar son el elemento técnico que lo facilita y desde el punto de vista legal supone la referencia que garantiza el respeto al ordenamiento jurídico vigente, tanto nacional como internacional.

Las ROE deben ser objeto de una permanente puesta al día y adaptación de las mismas a la evolución de la misión, esto es tienen que ser dinámicas. Para ello tanto los mandos como la tropa, que son los que van a estar sobre el terreno deben cono-

cer las ROE y estar entrenados en su aplicación. A tal fin además de la formación teórica y práctica, se dotará a cada soldado de la Carta, que contendrá un resumen de las ROE con las obligaciones y mandatos claros, que deben observarse durante la misión, para que puedan consultarlas en cualquier momento. Otro documento de instrucciones más amplio que el anterior se distribuirá entre los mandos con el mismo fin.

Las ROE en cuanto que normas para el uso de la fuerza deben de adaptarse a la misión desde el punto de vista político y de los fines de la misma. Tratándose de misiones de combate las ROE serán más agresivas y permitirán un mayor uso de la fuerza. En misiones de mantenimiento de la paz el uso de la fuerza quedará limitado con carácter prioritario a garantizar la seguridad de los componentes de la fuerza por medio de la autodefensa y para el cumplimiento de los fines de la misión encomendada.

### **III. FUENTES DE LAS ROE**

Las fuentes de las ROE son multidisciplinarias. Junto a fuentes jurídicas encontramos otras extrajurídicas, como son los factores políticos y los condicionantes militares que vienen a ampliar o limitar la misión. Por lo tanto las ROE las componen elementos de esas tres procedencias:

- Objetivos Políticos (evitar el enquistamiento del conflicto, limitación del uso de la fuerza, no caer en provocaciones inútiles de la población local, ...).
- Condicionantes militares (restricción para el uso de determinadas armas, no incrementar el área del conflicto ni la intensidad del mismo, ...).
- Respeto de las normas jurídicas (de derecho internacional, de los conflictos armados, de las resoluciones del Consejo de Seguridad, de la legislación nacional propia y del derecho del estado receptor).

### **IV. CLASES DE ROE**

Existen distintos tipos o conjuntos de ROE que se clasifican en función del ámbito territorial de la operación. Inicialmente se podría hablar de una clasificación de acuerdo con el medio en el que se van a desarrollar, i.e. terrestres, marítimas y/o aéreas. Cada operación es diferente y necesita un conjunto de ROE adecuado al ámbito, clase y objetivos donde se vaya a desarrollar la operación. Por tanto podemos encontrar tantos conjuntos o grupos de ROE como clases de operaciones se puedan dar.

Tendríamos las ROE para operaciones nacionales, que son las que se desarrollan en territorio, aguas y/o espacio aéreo español. En ellas el uso de la fuerza está limitado en principio, y no existiendo un enemigo o amenaza exterior, estrictamente a la

legítima defensa. Para estas Operaciones nacionales sería mas adecuado utilizar otro nombre menos agresivo que el de ROE, que podría ser el de Normas de Conducta. Se trata de ROE, que podríamos llamar de baja intensidad. No obstante no olvidan el elemento común y principio rector de todas las ROE que es el derecho inherente a la legítima defensa.

Igualmente están las ROE para las operaciones de paz, que pueden ser de establecimiento, mantenimiento, y/o imposición de la paz (BiH, Kosovo, Afganistán). Su grado de robustez estará en consonancia con el tipo de operación. Normalmente en estas operaciones el recurso al uso de la fuerza no está constreñido exclusivamente a la legítima defensa, sino que se autoriza su uso para el cumplimiento de los fines de la misión y/o el recurso a medidas de fuerza, para ejercer o hacer respetar el derecho a la libre circulación, el control o la disolución de manifestaciones, así como la detención, retención y/o registro de personas, vehículos y viviendas.

En las de ayuda humanitaria las ROE normalmente solo contemplan el derecho a la legítima defensa, si bien su robustez puede venir determinada por la peligrosidad y por la amplitud de la autorización de las autoridades del país al que se va a auxiliar. Por ejemplo en las operaciones Respuesta Solidaria I y II, llevadas a cabo en Indonesia y Pakistán, nuestras FAS no estaban autorizadas a llevar o exhibir sus armas reglamentarias, sin perjuicio de que podían tenerlas en los acuartelamientos, para caso de ser atacadas. Oficialmente eran Las FAS de dichos países las que se encargaban de la seguridad de nuestras fuerzas.

En los conflictos armados las ROE serán todavía mucho más robustas. El recurso a la fuerza estará menos limitado, y las tropas y las unidades enemigas serán siempre un objetivo militar que podrá ser atacado incluso dentro de zonas habitadas, y no solamente cuando estén atacando o se preparen para hacerlo. Lo mismo cabe decir de los objetivos que puedan tener interés militar o cuando se les dé una aplicación militar, carreteras, puentes, vías férreas, puertos, aeropuertos, etc. Disminuyen las restricciones para el uso de la fuerza, pero manteniendo el respeto al derecho de los conflictos armados y a los principios internacionales sobre protección de personas, monumentos, instalaciones que contengan energías peligrosas, establecimientos hospitalarios y religiosos. El recurso a la fuerza necesita menos justificación para atacar al enemigo. Sin embargo las prohibiciones del recurso a la perfidia, de las armas prohibidas (NBQ) minas anti-personas, del uso indebido de emblemas o uniformes, etc, permanecen.

Existen distintos catálogos de ROE, el de la ONU, el de la OTAN, o el de la UE, los tres de muy similares contenidos y previsiones. El mas reciente es un borrador que acaba de publicar el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de S. Remo.

En España, al revés que otros países no tenemos catálogo de ROE propio y por ello recurrimos al de la OTAN, el MC-362/1. Pero las cada vez mas numerosas ope-

raciones nacionales están demandando seriamente la conveniencia de dotarnos de un Catálogo de ROE de ámbito nacional, y para ello estamos trabajando, utilizando como documento básico el MC-362/1, el Catálogo de ROE de la OTAN.

Este documento constituye la referencia para las FAS españolas en las operaciones de mantenimiento de paz, de gestión de crisis y asistencia humanitaria. Pero su ductilidad es tan grande, que se le emplea también en las operaciones nacionales, y por supuesto en caso de conflicto armado. Las ROE que en él se enumeran no tienen carácter de «*numerus clausus*». Los mandos militares pueden solicitar la aprobación de nuevas ROE, la supresión de otras o la modificación de alguna de las ya aprobadas.

Curiosamente hasta hace muy poco el MC-362/1 era un documento clasificado, ahora no lo es. Sin embargo a partir del momento en que dentro de una operación se autorizan unas determinadas ROE, éstas pasan a clasificarse con el mismo carácter que la operación de que se trate.

## **V. PREPARACIÓN Y APROBACIÓN DE LAS ROE**

En España en las operaciones nacionales es el EMAD a través del MOPS, es el Mando Operativo que lidera todas las operaciones de la FAS. Como parte de los planes de operaciones es también el encargado de preparar las ROE, con el asesoramiento de los Cuarteles Generales que facilitan los medios humanos y materiales a disposición de la Operación. Dentro del EMAD es la División de Estrategia y Planes (DIVESPLA) del EMACON, la que desarrolla las ROE en colaboración con el Mando de Operaciones (MOPS), el Centro de Inteligencia de las FAS (CIFAS) y la Asesoría Jurídica. Debe insistirse, en que dicha cooperación está encaminada a garantizar el cumplimiento de los objetivos militares y políticos dentro del pleno respeto de la legalidad vigente.

El JEMAD da su visto bueno a las ROE, y el Ministro las aprueba, cuando se trata de operaciones de carácter nacional. Cuando se trate del envío de fuerzas militares a misiones exteriores habrán de ser aprobadas de acuerdo con los requisitos y condiciones de la autorización del Congreso de los Diputados, que exige el artículo 4.2 de la Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional.

Las ROE aprobadas por las distintas organizaciones internacionales (NNUU, OTAN, UE,..) para cada operación multinacional son examinadas luego por cada país participante, para asegurarse que son respetuosas con su legislación interna, con sus intereses políticos nacionales así como con su política exterior. Cada país participante podrá establecer reservas o restricciones a su aplicación, para adaptar las ROE a su legislación vigente y a sus razones e intereses de estado, pero en su aplicación los países deben respetar sus límites y en ningún caso podrán traspasarlos.

## **VI. IMPORTANCIA DE LAS ROE**

La importancia de las ROE la podemos comprender, comparando las limitaciones y capacidades de las fuerzas multinacionales durante la reciente guerra en la antigua Yugoslavia.

En una primera época, cuando la misión dependía de la ONU, las ROE de que disponían las fuerzas de UNPROFOR únicamente contemplaban la posibilidad de la defensa propia, entre otras razones porque su presencia era solo para asistencia humanitaria. Sin embargo, la defensa de terceros no estaba incluida, ni tampoco la posibilidad del recurso a la mínima fuerza para la consecución de los objetivos de la misión, que por otra parte era tan solo de ayuda humanitaria a la población civil. Todos recordamos situaciones e imágenes en las que las fuerzas de UNPROFOR asistían impotentes a la comisión de actos criminales sin poder intervenir. Igualmente al hecho de que un desarrapado con un simple Kalashnikov detuviera durante horas una columna blindada de UNPROFOR.

Pero tras los Acuerdos de Paz de Dayton y con el liderazgo de la OTAN, las fuerzas multinacionales presentes en la antigua Yugoslavia se dotaron de unas ROE más robustas, con las que dichas fuerzas pudieron hacer mayor y mejor uso de la fuerza y recurrir a utilizarla para conseguir el cumplimiento de sus objetivos de pacificación y reconstrucción de Bosnia Herzegovina. También se amplió las posibilidades de la legítima defensa a la llamada autodefensa, que incluía la defensa de terceros, y la posibilidad de intervenir para impedir la comisión de delitos graves en su presencia. E igualmente a poder detener civiles y militares de cualquiera de las facciones, desarmarlos y efectuar registros de personas, vehículos y viviendas.

Otro caso fue Somalia en 1993, durante la Operación RESTORE HOPE, encontramos otro ejemplo de fracaso de las ROE. La mala planificación, pero sobre todo la disparidad de su interpretación, entre los distintos países participantes, influyeron en su fracaso.

EE.UU incluyó los robos y hurtos en general, como motivo justificado para el uso de la fuerza letal. Canadá consideraba que el hecho de portar armas en posición horizontal respecto del suelo, debía ser interpretado como constitutivo de acto hostil, en un país donde todos los varones portaban armas. Además, no hubo el necesario entrenamiento de las tropas sobre ROE.

## **VII. LAS RESTRICCIONES O RESERVAS EN LA APLICACIÓN DE LAS ROE**

Los derechos nacionales no son todos iguales y existen diferencias entre ellos, y lo mismo ocurre en las políticas interna y exterior de cada país.

Por tal motivo todo estado participante en una Operación multinacional puede y debe manifestar sus reservas, si las tuviera, tanto respecto de los límites a la aplicación de las ROE aprobadas para dicha Operación (por ej. el no uso de minas anti-personas), como para la participación de sus fuerzas en determinadas acciones (por ej no hacer labores antidisturbios preplanificadas o no custodiar presos ni detenidos) Se pueden restringir los límites para la aplicación de las ROE, pero nunca podrán rebasarse tales límites.

Las diferencias más frecuentes en la aplicación de las ROE las encontramos en la autorización para el uso de la fuerza y en la interpretación y alcance del derecho a la autodefensa.

### **VIII. EL PROBLEMA DEL ALCANCE DEL CONCEPTO DE LEGÍTIMA DEFENSA, AUTODEFENSA, ESTADO DE NECESIDAD Y CUMPLIMIENTO DE UN DEBER**

El concepto de autodefensa recogido en las ROE combina aspectos de lo que en el Derecho español es la legítima defensa con el estado de necesidad. En otros casos el uso de la fuerza estará amparado por obrar en cumplimiento de un deber o en el ejercicio de un derecho. Cualquiera de los tres supuestos está contemplado en la legislación española, artículo 20 del Código Penal, como causas que eximen de la responsabilidad criminal.

La legítima defensa puede ser la propia, de terceros y también de los bienes y/o derechos. Nuestro derecho exige para que exista legítima defensa una agresión ilegítima a la persona y/o bienes, necesidad racional del medio empleado para impedir la o repelerla, i.e. proporcionalidad entre el medio con que se ataca y con el que uno se defiende. Al mismo tiempo se exige falta de provocación suficiente.

El estado de necesidad requiere como presupuesto necesario e imprescindible la existencia de una situación angustiosa e inminente de puesta en peligro de bienes jurídicos y, además, por su carácter de subsidiariedad, la imposibilidad de poner remedio a tal situación por vías lícitas. Su esencia se halla en la inevitabilidad de un mal y en que no sea superior al que se trata de evitar, existiendo una situación objetiva de conflicto. Así en una situación de peligro para los bienes jurídicos se plantea la necesidad de salvarlos o protegerlos a costa de lesionar otros derechos también jurídicamente protegidos, siempre que el mal que se cause no sea mayor que el que se trata de impedir o evitar (i.e. caso de la colisión de derechos).

Por lo tanto para que el uso de la fuerza previsto en las ROE sea conforme a derecho se exige bien que sea en caso de autodefensa, en los csos y con los requisitos que se acaban de ver, o bien en cumplimiento de un deber o en el ejercicio de un derecho, oficio o cargo. Para este último caso, es requisito necesario que ese ejercicio sea legítimo, ya que sólo con esa condición podrá operar como causa eximente.

Tal legitimidad deriva del mandato que ha recibido de la ONU o de otra Organización Internacional (OTAN, UE, UA, etc) o del propio gobierno, y que para el establecimiento o imposición de la paz, o para el cumplimiento de una misión, han de aplicar los componentes de la fuerza encargada de ello. Por lo tanto los componentes de la fuerza estarán facultados para efectuar acciones que en otras circunstancias estarían prohibidas o serían constitutivas de delito (registro de personas, vehículos y/o viviendas particulares, detención de civiles, utilización de la fuerza para forzar el paso y la libre circulación) Pero también son necesarios ciertos requisitos anteriores y coetáneos al ejercicio de esos derechos o funciones, como son que el mando que da la orden esté facultado para hacerlo y en el caso del recurso a la fuerza, que esta sea proporcionada a la resistencia o peligrosidad del sujeto.

Pero los derechos de los diferentes países, contemplan de manera distinta los actos o tentativas hostiles de los potenciales atacantes, y que la reacción y el recurso a la fuerza, podrá quedar más o menos limitada en función de la nacionalidad de la unidad atacada o amenazada. Unos estados admiten un más amplio recurso a la fuerza en el ejercicio del derecho de autodefensa que otros.

Por tanto las ROE no tienen porqué aceptarse en su integridad y cada país puede introducir las reservas o restricciones nacionales que considere oportunas para adaptar las ROE e incluso las misiones y cometidos de sus fuerzas no sólo a su marco jurídico nacional, sino también a su política exterior e interior, introduciendo las reservas jurídicas, políticas y militares que estime pertinentes.