

LA ACTUACIÓN DE LA FUERZA: CONSIDERACIONES SOBRE EL EJERCICIO DE LA FUERZA

POR JOSÉ ENRIQUE FOJÓN LAGO

El militar tiende a la concepción de un conflicto perfectamente definido y en términos puramente militares, pero la realidad que está delante de nosotros es el reto de como enfrentar un conflicto con restricciones políticas y militares. No vamos a combatir de nuevo en una Segunda Guerra Mundial.... No se va a volver a emplear la fuerza militar como el único árbitro de los acontecimientos...

Teniente General Bernard E. Trainor USMC (Ret)
Naval War College Review. Agosto 1986

Una perspectiva

La evolución de los conflictos desde la Segunda Guerra hasta nuestros días, presenta ciertos rasgos diferenciales con el pasado. Anteriormente, la confrontación entre estados o coaliciones, la claridad de los objetivos a conseguir y la búsqueda de una clara victoria militar como medio de alcanzar el fin político, dejaban nítidamente en evidencia cuales eran los intereses nacionales que se defendían. El hecho que desde 1.945 gran parte del periodo haya estado determinado estratégicamente por el alto grado de amenaza de destrucción nuclear mutua, parece que ha influido en el resultado de la mayoría de las guerras que han tenido lugar desde entonces, alejándose éste de la «victoria total» que, tradicionalmente, se venía preconizando como fin de la estrategia.

La Guerra Fria propició situaciones que han desembocado en conflictos que parecen no tener solución como pueden ser Corea, Oriente Medio y Chipre, o que se han prolongado en el tiempo, como las Guerras de Indochina.

A partir de la caída y desmembración del imperio soviético, muchos de los conflictos que están teniendo lugar ponen de manifiesto una decadencia, en preeminencia y poder, de la nación-estado, en tanto que el origen de los enfrentamientos hay que buscarlo en motivaciones étnicas, culturales o sociales. Todo ello dificulta el diseño tradicional del resultado del conflicto y, por lo tanto, de la finalidad de las operaciones, lo que aparentemente erosiona la racionalidad de la estrategia tal como hasta ahora se venía entendiendo. En muchos aspectos es como si se volviese a tiempos que se consideraban superados. El futuro de la modernidad parece que será una recreación de lo ocurrido en el pasado.

Diversos tratadistas creen ver en todo ello una transformación en la naturaleza de la guerra, y se abre paso la teoría que nos adentramos en lo que algunos denominan «Cuarta generación de la Guerra» donde la famosa «trinidad» de Clausewitz: pueblo, ejército y gobierno, ya no formarán la base racional del hecho bélico. Pero algunas manifestaciones pujantes, aunque no novedosas, como son, entre otras, la condena del hecho bélico, el empleo del terrorismo como forma de acción política o la necesidad de un respaldo internacional para el empleo de la fuerza militar, no son suficientes para modificar los rasgos definitorios de la naturaleza de la guerra que siguen vigentes. Aunque se pretenda negar, y por perversa que resulte, la guerra sigue existiendo y continua utilizándose, como un medio para la consecución de intereses políticos, por la denominada «comunidad internacional», los estados, grupos nacionales sin estado u otros cohesionados por vínculos religiosos, culturales o étnicos.

El empleo de la violencia, la esencia de hecho bélico, es un rasgo que mantiene su vigencia, aunque sus manifestaciones cambien y, actualmente, su aplicación indiscriminada y total, de la impresión que no va a conseguir los efectos que tuvo en otros tiempos.

La decisión de utilizar la violencia, en la forma de empleo de fuerzas militares, un recurso extremo, tradicionalmente, ha venido determinada por la necesidad de defender unos intereses que las sociedades consideran vitales para su propia existencia y bienestar. Aunque esto goza de plena vigencia, lo que sin duda alguna ha sufrido una transformación en los últimos tiempos es la percepción, por parte de las sociedades, de cuales son sus intereses y la forma en que están, o pueden verse amenazados y, como consecuencia, ha tenido lugar una modificación de las motivaciones para tomar la decisión de cuando, cómo y de que manera se debe recurrir al empleo de la fuerza militar para defenderlos.

Uno de los rasgos que caracteriza al periodo que sustituyó a la Guerra Fría, a lo que el Presidente Bush se refirió como «Nuevo Orden Mundial», aunque podría ser más apropiada la denominación de Rudyard Kipling «Salvajes Guerras de Paz», es la situación de desorden internacional generalizado y la consiguiente espontaneidad, localización, descontrol y baja intensidad militar de la mayoría de los conflictos que se producen. Estos hechos no permiten aplicar el calificativo de guerra, en el sentido en que viene siendo entendido, para definir con claridad y precisión lo que en realidad constituye la esencia de la mayoría de estas situaciones, pues los otros tres Jinetes del Apocalipsis también cabalgan en ellas. Teniendo en cuenta que los rasgos más característicos de estas situaciones de inestabilidad son crimen, genocidio, hambruna, epidemias, terrorismo, insurrección etc, el término «conflicto» es el más apropiado para definir su naturaleza y, por lo tanto, para referirnos a ellas.

Otra circunstancia, la globalización de las comunicaciones, se ha convertido en un factor de gran impacto en cualquier situación que se produzca, ya que permite que la violencia y sus consecuencias se difundan, prácticamente en tiempo real, en toda su crudeza, mediante imágenes, disminuyendo la probabilidad de que existan «guerras olvidadas». El consiguiente impacto emocional en la opinión pública internacional, se transforma en presión para «que se haga algo», o lo que es lo mismo, la llevan a reclamar la intervención, incluido el empleo de la fuerza militar, si es preciso, para modificar la situación, sin sopesar, en ese momento, las consecuencias que ello pueda producir y su relación con los intereses nacionales. El mismo impacto de las imágenes puede provocar el efecto opuesto, como demuestra el hecho de que, una vez producida la intervención, la publicación de la misma clase de escenas en la que se ven implicados cooperantes o miembros de las fuerzas propias, provoca un estado de opinión que demanda el cese de la intervención.

El caso de Somalia es paradigmático. La visión de multitudes víctimas de la hambruna levantó un clamor favorable a la intervención, que se tornó en abandonismo ante las escenas en que cadáveres de soldados americanos eran arrastrados por la multitud y el hecho de que un cabecilla de una de las facciones enfrentadas tuviese como prisionero a un piloto americano, modificó el objetivo de la operación. Es lo que se ha venido a denominar «efecto CNN», pretendiéndose de este modo resaltar tanto la incidencia del factor emocional al forzar una decisión «precipitada», como el hecho de que dichos efectos, más allá de la evolución normal de los acontecimientos que se desarrollan en el marco del conflicto, puedan ser voluntariamente inducidos para provocar su expansión, normalmente la internacionalización, con lo que esto supone para su futuro desarrollo.

Una forma inicial de intervención, que en principio pretende evitar el empleo directo de la fuerza, es la imposición de embargos. Los casos de Irak y Yugoslavia demuestran hasta que punto este modo de empleo de la violencia, que podríamos denominar «indirecto», produce efectos indeseados, cuyas consecuencias, en la mayoría de los casos, son mucho más perdurables que las derivadas directamente de las acciones militares. Las ruinas económicas de Serbia, la República Sparska o partes de Irak, producidas por los embargos decretados por las Naciones Unidas, producen a sus poblaciones enormes sufrimientos que, en muchos casos, superan con mucho el mal que se pretende evitar.

La necesaria «injerencia» que debe efectuarse en lo que hasta ahora han venido considerándose asuntos internos de los estados, para que se lleve a cabo la intervención militar, hace necesario legitimar el empleo de la fuerza mediante la tutela internacional, lo que normalmente se produce en forma de mandato de las Naciones Unidas. Esta es una de las causas por la que se considera a las unidades multinacionales como el instrumento idóneo para la intervención ya que, independientemente de representar más ampliamente a la Comunidad Internacional, se consigue el efecto de evitar que recaigan sobre un sólo estado las consecuencias negativas del empleo de la fuerza. En términos prácticos esto supone que es la Comunidad Internacional la que asume, formalmente, el papel de «gendarme internacional», cometido que, tradicionalmente, venían ejerciendo determinadas potencias.

En los últimos tiempos, el necesario «trámite» de la legitimación internacional, lejos de restringir el recurso al empleo de la fuerza militar, ha facilitado su uso al poner de manifiesto que, más allá de la posibilidad para desarrollar violencia controlada, las unidades militares aportan, con su organización, disciplina y medios, capacidades únicas que las convierten en el instrumento adecuado para controlar la mayoría de los conflictos actuales. La organización militar tiene capacidad para reconstruir puentes y carreteras, prestar ayuda sanitaria, repartir alimentos, construir alojamientos, transportar personas, controlar desplazados, prestar protección, y un largo etcétera. Su actuación, en forma de ayuda humanitaria, apoyo en desastres naturales, misiones de interposición, acciones de vigilancia de embargos, etc., ha contribuido, de manera sustancial, a la consecución de las condiciones necesarias para alcanzar soluciones a los conflictos, mitigar los efectos de la violencia o evitar su extensión.

Todo lo anterior podría llevarnos a sedimentar la creencia que, en el futuro, la mayoría de los conflictos van a pertenecer al ámbito de la baja intensidad, con la proliferación de los cometidos citados anteriormente y que, por lo tanto, la fuerza no va a tener que emplearse, o al menos no en grandes proporciones. Las probabilidades de que, en las condiciones estratégicas actuales, tenga lugar un enfrentamiento generalizado, con peligro de guerra nuclear, o de grandes contingencias regionales, ha disminuido de forma significativa con respecto a décadas pasadas, pero nada hace pensar que situaciones como las de la Guerra del Golfo no puedan volver a repetirse. Este último es el tipo de conflicto en que la teoría y estrategia militar tradicionales tienen su aplicación más racional en la búsqueda de un resultado «claro» y, a causa de ello, donde el empleo de la violencia tiene más posibilidades de verse abocado a la escalada. La alta probabilidad de empleo de armas de destrucción masiva hace más incontrolable la situación y entre sus funestas consecuencias hay que añadir el posible impacto ecológico que extendería sus efectos más allá de la duración del conflicto y de la zona donde se ha desarrollado.

Aunque en situaciones de alta y media intensidad el uso de la violencia también está sometido a control, el tipo y cantidad de las armas empleadas posibilita que los efectos no deseados revistan gran gravedad y, por lo tanto, que su impacto en la opinión pública tenga consecuencias que afecten al desarrollo de las operaciones en curso, como el provocado, durante la Guerra del Golfo, por el bombardeo del bunker Al Fidros en Bagdad identificado como un centro de comunicaciones militares y que resultó estar ocupado también por personal civil o el bombardeo con misiles SCUD de zonas pobladas de Israel o Arabia Saudí.

El «otro» tipo de conflicto, el de baja intensidad, es el que tiene lugar con mayor frecuencia, hasta el punto de que parece poseer el carácter de «permanente» dado que constantemente en algún lugar del mundo tiene lugar alguno y en el que, sistemáticamente, ha intervenido directamente la Comunidad Internacional. Somalia, Bosnia, Rwanda, Kurdistán, Haití, Albania, etc, son ejemplos muy recientes y es, en ese ambiente, donde el empleo de la violencia por parte de las unidades militares se ve sometido a restricciones más estrictas, a causa del fin político que determina la naturaleza de las operaciones. Para referirse a este tipo de situaciones, en el lenguaje diplomático y militar se emplean denominaciones como Operaciones de Paz, Otras Operaciones Militares, Guerra sin Estados, etc., la denominación no es un asunto baladí, pues a veces se pierde la referencia de la verdadera naturaleza del conflicto. Doctrinalmente se conocen

como Operaciones no Bélicas u Operations other than War (OOTW). Desde un punto de vista técnico parece más correcto esta última denominación que la de Operaciones de Paz, dado que el estado de paz es el fin último de cualquier tipo de operaciones y por ello a todas las guerras se les podría haber aplicado esta denominación. Con todo ello se pretende abarcar, para su sistematización, un amplio campo de supuestos operacionales en los que las actividades de las unidades militares se emplean en cometidos diferentes para los que han sido primariamente concebidas, equipadas y tradicionalmente empleadas: el combate a gran escala. Otro rasgo característico de esta situación es que parte de las acciones militares se desarrollan, directa o indirectamente, en apoyo del elemento civil, bien sea hacia la propia población, autoridades y administración territoriales, Organizaciones Regionales de Seguridad, Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), Cruz Roja Internacional, etc.

El marco

La proliferación actual de la Operaciones no Bélicas parece que marca la tendencia predominante en el futuro próximo. A lo largo de su desarrollo, el foco de la acción se transferirá de una situación en la que las operaciones militares tengan la preponderancia, a otra en que los aspectos no militares, tales como la ayuda humanitaria o la reconstrucción, adquieran el protagonismo como elemento fundamental para la solución del conflicto, permaneciendo la fuerza militar, durante todo el proceso, como componente y factor posibilitante de la solución. Por todo ello las Fuerzas Armadas necesitan estar preparadas y dispuestas para actuar en esas circunstancias, no sólo en los aspectos tácticos y operacionales, también en los otros y enfrentar los aspectos legales que surgirán como consecuencia directa del cúmulo de circunstancias de esta naturaleza que genera el empleo de las capacidades militares en un marco restrictivo en el que, normalmente, la confrontación no tiene lugar entre estados, donde se emplean formaciones multinacionales, los objetivos políticos quedan determinados por un mandato internacional y la imparcialidad es el criterio de conducta que tendrá que presidir la mayoría de las acciones militares.

Tradicionalmente, la estancia de fuerzas militares extranjeras en territorio de un país tenía lugar, normalmente, como resultado de una irrupción forzada a la que seguía una ocupación, todo ello en el contexto de una confrontación entre estados o coaliciones. El orden jurídico que se aplicaba en el país ocupado era el impuesto por la «justicia del vencedor» y el resul-

tante de la aplicación del denominado Derecho de la Guerra. Como resultado, en la mayoría de los casos, la «conquista» traía como consecuencia la novación del marco jurídico del territorio «ocupado». Esta situación presenta algunas diferencias con la que se viene produciendo actualmente, en la que unidades militares intervienen en el territorio de otro estado para llevar a cabo una misión como consecuencia de un mandato de la Comunidad Internacional, a donde, normalmente, se desplazan y permanecen, con el consentimiento o autorización del estado al que pertenece el territorio donde se produce la intervención, o de una de las partes en conflicto, o por el simple mandato internacional cuando no existe estructura estatal. En este caso, la fuerza militar internacional será, con toda probabilidad, el único elemento capaz de imponer el orden y el respeto a los derechos humanos en el territorio. Este último aspecto es, en la actualidad, la causa que se admite para justificar y desencadenar la intervención de la Comunidad Internacional, al considerarse que se violan preceptos de vigencia universal.

Es, en este ambiente, donde el empleo de la fuerza por parte de las unidades militares se verá sometido a restricciones, en muchas ocasiones difíciles de concretar, entre otras causas por tener que desarrollar sus actividades en estrecho contacto con la población civil y siendo los elementos hostiles difíciles de identificar, lo que aumenta las posibilidades de que se provoquen efectos no deseados, o lo que es lo mismo, de la misma naturaleza de los que se pretende evitar. En este marco restrictivo, las consecuencias políticas de las acciones militares están directamente relacionadas con aspectos jurídicos que no se presentaban en los conflictos del pasado.

Todo lo anterior queda reflejado en lo que el General Collin Powell, entonces Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor de los Estados Unidos, ponía de manifiesto, en el *Final Report to Congress on the conduct of the Persian Gulf War*, al señalar que durante la guerra por la liberación de Kuwait: «Las decisiones, a todos los niveles, estuvieron intensamente influidas por aspectos legales... ». Es previsible que, si los rasgos esenciales que presentan los conflictos en curso se mantienen en el futuro, los aspectos legales tendrán cada vez un mayor peso específico en todos los niveles y en cada aspecto de las operaciones. Entre otros pueden citarse los derivados del empleo de unidades, normas de enfrentamiento, estatuto de fuerzas, crímenes de guerra, daños, reclamaciones e indemnizaciones, etc. a los que hay que añadir los derivados del funcionamiento interno de las Fuerzas debido a su carácter multinacional.

La manera en que se puso fin a las hostilidades en Bosnia puede ser un buen ejemplo para describir la compleja naturaleza de estas situaciones. La ONU encargó a una organización regional, la OTAN, las tareas necesarias para acabar con las hostilidades e iniciar un proceso que consolidase la paz. Las Fuerzas de la Alianza, encuadrando a otras de países ajenos a ella, se trasladaron al territorio en virtud de los Acuerdos de Paz de Dayton, suscritos entre la OTAN, los gobiernos de Yugoslavia, Croacia y representantes de Bosnia. A este acuerdo se llega por la aplicación de la fuerza, primero mediante la imposición de un embargo a las partes en conflicto y la prohibición de sobrevuelo del territorio. Posteriormente se llevaron a cabo ataques aéreos para imponer determinadas restricciones puestas por la ONU a los contendientes y mantener la paridad de fuerzas entre ellos y, de esta forma, impedir que cualquiera de ellos gozase de la superioridad militar que les capacitase para poder llevar a cabo acciones ofensivas.

Los Acuerdos crearon un marco jurídico que permitió el despliegue de las unidades multinacionales encargadas de ponerlos en práctica. Las condiciones de entrada, estancia y tránsito de personal, unidades, material y abastecimientos, en los territorios de Bosnia y en los de los otros estados signatarios estaban reguladas. También se expresaba que los miembros de IFOR quedaban, «en toda circunstancia y momento» sujetos a la «jurisdicción exclusiva de los elementos nacionales respectivos, por lo que a la comisión de cualquier falta o delito se refiere», o, lo que es lo mismo, no estaban sometidos a la jurisdicción penal vigente en los diferentes estados signatarios de los Acuerdos de Dayton.

El la verificación de las actividades de desmovilización, desarme y control de actividades militares de las antiguas partes combatientes, la posibilidad del empleo de la fuerza armada, por parte de las unidades de la Fuerza de Implementación de la Alianza (IFOR) siempre estuvo presente. La misma presencia de la Fuerza Internacional creó las circunstancias que permitieron que se incrementasen las actividades de ayuda a la población y se tomasen las primeras medidas para alcanzar una solución duradera mediante la celebración de elecciones bajo los auspicios de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) para la formación de las instituciones estatales.

Una vez que se consideran implantados los acuerdos, se inicia una fase de estabilización. La presencia de la fuerza militar se sigue considerando el factor posibilitante del proceso de pacificación, aunque se ha dado paso

a un mayor protagonismo de las actividades civiles. Todo ello aporta un ejemplo elocuente de lo que se entiende por Operaciones diferentes de la Guerra (OOTW).

Aunque la solución definitiva del conflicto de Bosnia-Herzegovina está lejos de alcanzarse, por la complejidad de las causas que lo motivaron y las secuelas que ha producido, el marco consecuencia de los Acuerdos de Dayton es una buena referencia para analizar un gran número de aspectos de la actuación de las unidades militares en una situación de conflicto como la que tiene lugar en los territorios de la antigua Yugoslavia.

La aplicación de la violencia.

Las vigencia y aplicación del denominado Derecho de la Guerra hay que enmarcarla en el contexto del ambiente general actual donde, normalmente, se autoriza la intervención militar mediante mandato de la Comunidad Internacional y se justifica por la defensa de principios a los que se le atribuye validez universal y donde la confrontación, o el conflicto, se desarrolla cada vez con más frecuencia, en un marco supraestatal.

Los principios que informan este Derecho: *necesidad militar, proporcionalidad en la acción y evitación de sufrimientos innecesarios*, son perfectamente compatibles con los fundamentos que deben presidir el empleo de la fuerza militar que han sido históricamente aceptados por las naciones, ya que existe el convencimiento de que su contenido humanitario actúa en el beneficio general. La toma en consideración de estos principios, no necesariamente tiene que constituir un factor restrictivo para el planeamiento y desarrollo de las operaciones militares, antes bien, su aplicación correcta se convierte en un factor legitimador del empleo de la violencia, y por lo tanto, de las acciones que se emprendan y de sus resultados.

El respaldo por la Comunidad Internacional de la intervención militar, aporta un plus de refuerzo a la naturaleza jurídica de las operaciones, lo que hace necesario, como un requisito para su eficacia, la integración en su planeamiento de los aspectos legales relacionados con el empleo de la violencia en el marco que se autoriza. La ausencia de estas consideraciones en el planeamiento y ejecución de las operaciones militares puede provocar situaciones que creen la apariencia, y consiguiente estado de opinión, de que constituyen verdaderos actos de agresión. Las violaciones, o la sensación de que se producen, del Derecho de la Guerra, aunque sean esporádicas, tales como el maltrato de prisioneros, o personal civil, o la

provocación de los denominados «daños colaterales», pueden generar un efecto «deslegitimador» para quien las produce, con el resultado de invalidar, o minimizar, todo lo meritorio y positivo que, con gran esfuerzo, se haya conseguido con anterioridad, pudiendo poner en peligro el apoyo de la opinión pública, creando la desconfianza entre aliados o generando la hostilidad de la población en cuyo beneficio se actúa.

De esta forma, el control de los efectos del empleo de las armas se configura como un elemento esencial en el planeamiento y desarrollo de las operaciones. Desde este punto de vista, la aplicación directa de la fuerza puede contemplarse bajo dos amplios supuestos. Uno de ellos tiene lugar cuando, debido a la precisión de los medios empleados en una determinada situación, los efectos de la violencia se pueden controlar directamente al más alto nivel y, por lo que, dichos efectos, constituirán un elemento de planeamiento; y aquel otro en que el grado posible de control sobre los efectos es más tenue a causa de la necesaria descentralización de las acciones, del ambiente confuso donde se desarrollan y de la proliferación de armas presentes en las acciones, lo que aumenta, de forma significativa, la probabilidad que se produzcan efectos no deseados.

En el primer supuesto se pueden incluir las acciones de una campaña aérea. Dado que la tecnología permite un alto grado de precisión de las armas, aumenta el control de sus efectos, con la consiguiente disminución de las probabilidades para que se produzcan los ya aludidos «efectos colaterales», entendiéndose estos como aquellas consecuencias nocivas derivadas de la acción militar, que afectan a personas no combatientes o que se produzcan fuera del objetivo militar, bien por no aplicarse sobre éste o por haberse desencadenado un exceso de violencia.

En este sentido, la guerra en Bosnia nos presenta, de nuevo, buenos ejemplos. Las acciones aéreas de la Alianza contra objetivos militares serbio-bosnios se planearon de tal forma que, por la inteligencia disponible, las características del armamento empleado, la modalidad de ataque y el horario elegido, se minimizase la probabilidad de daños no deseados. Las imágenes difundidas por las cadenas de televisión de los misiles aire-tierra impactando directamente en sus objetivos, transmitieron una sensación de «limpieza quirúrgica» que sosegó a la opinión pública. No obstante, durante los ataques, las autoridades de Pale trataron de imputar a los Aliados la destrucción de instalaciones sin interés militar y las consiguientes bajas entre la población civil para deslegitimizar las acciones. Como queda patente, todas las partes tenían muy presente la trascendencia pública de

los resultados de la violencia y sus consecuencias jurídicas y políticas, sabiendo que, más allá de los resultados puramente operacionales o tácticos, el efecto de sus consecuencias en la opinión pública era un factor determinante de su eficacia. Hay que recordar que el detonante de la decisión para autorizar los bombardeos de los aviones de la Alianza Atlántica, fué el impacto emocional de las imágenes de una matanza de civiles en las calles Sarajevo y no el conocimiento cierto de otros hechos que afectaban directamente al desarrollo del conflicto como la liquidación de miles de personas a causa de la limpieza étnica. En el mismo capítulo de alta posibilidad de control de los resultados de la aplicación de la fuerza, pueden incluirse las acciones de los buques de la OTAN y UEO que efectuaron en el Adriático para poner en práctica el embargo a los territorios de la antigua Yugoslavia. Los medios disponibles por un buque de guerra para detener a un buque mercante permiten actuar desde un umbral bajo de violencia.

Diferente es el caso de la mayoría de las actividades de las unidades en algunos tipos de acciones terrestres. Normalmente, en una situación de confrontación localizada donde se produce una intensidad de violencia «local intensa», los casos de «empleo incorrecto» de la violencia quedarán minimizados, precisamente, por los efectos de esa misma violencia recíproca. El problema surge cuando las acciones se desarrollan en un ambiente donde uno de los elementos hostiles no son fácil, ni claramente, identificables o cuando existe una situación, normalmente de gran fluidez, donde la actuación militar se desarrolla con la presencia habitual de no combatientes. En estos casos es donde es más perentoria la necesidad de disponer de un instrumento válido y eficaz para el control del desarrollo de la violencia y sus efectos, susceptible de poder emplearse en una amplia gama de supuestos y, que por lo tanto, debe estar constituido por instrucciones claras y de sencilla puesta en práctica.

Entre los instrumentos que dispone el Mando para controlar el desencañamiento y aplicación de la fuerza militar, y delimitar los efectos del empleo de la violencia, pueden incluirse el establecimiento de niveles de alerta para el personal, y unidades, y de estados de alistamiento del armamento, así como la promulgación y puesta en práctica de Reglas de Enfrentamiento, lo que, en el lenguaje militar se conocen como ROEs, acrónimo derivado de la denominación inglesa *Rules of Engagement*.

Desde una perspectiva técnica, las ROEs son directivas emitidas por el Alto Mando de la Operación para controlar el empleo de la fuerza por parte

de las unidades propias en su actuación contra los elementos del potencial militar enemigo, evitar bajas por el fuego y prevenir interferencias propias. No deben entenderse que están orientadas únicamente a regular situaciones de autodefensa, su finalidad tiene como referencia el cumplimiento de la misión y la eficacia general. Con ello también se pretende llevar a cabo el cometido sin que se produzcan sufrimientos, pérdidas y destrucciones innecesarias, tanto propias como del adversario. Jurídicamente, para los componentes de las unidades que las reciben como orden, constituyen la referencia para el empleo legítimo de la violencia.

La importancia de las ROEs deriva de su doble condición de ser un elemento técnico para alcanzar los fines de la operación y de referencia jurídica para la legitimación de la acción. En su definición, para cualquier tipo de operación, deben tenerse presente los objetivos estratégicos y operacionales que se pretenden conseguir y la necesaria protección del personal, equipo e instalaciones propios, en base a los principios de necesidad y proporcionalidad en el empleo de la fuerza

Por necesidad de empleo de la fuerza se entiende la existencia de un acto, o intención, hostil que constituyen una amenaza y se oponen a la consecución del objetivo militar. El acto hostil tiene lugar cuando media una agresión física sobre la unidad, o elementos de ella, por parte de individuos o unidades. La existencia de intención hostil es más difícil de apreciar, se necesita percibir la inminencia de la agresión mediante la constatación de que está teniendo lugar la secuencia de actos necesarios para que se produzca, incluyendo la disposición, o despliegue, de personal o medios de todo tipo, por parte de los potenciales agresores, capaces de actuar contra las unidades o medios propios.

El uso proporcionado de la fuerza implica su adecuación a la amenaza en localización, intensidad y duración. Con ello se pretende repeler la agresión, o anular la acción peligrosa, empleando el nivel de violencia necesario y suficiente para garantizar la anulación de la amenaza, minimizando la probabilidad de producción de daños innecesarios.

Para ilustrar esta dos características tomemos como ejemplos dos sucesos, que tuvieron lugar, en un ambiente de conflicto de baja intensidad, durante el trascurso de la operación «Restore Hope» en Somalia que, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, se desarrolló con la finalidad de permitir el reparto de ayuda humanitaria y en los que se vieron implicados soldados de los Estados Unidos. En una ocasión un soldado estadounidense disparó con su fusil a un muchacho somalí que se había acercado al vehí-

culo donde estaba y le arrebató las gafas de la cara. En otro lugar, un civil somalí que se acercó a un vehículo norteamericano portando una pequeña caja de cartón, fue tiroteado desde el vehículo por un soldado que lo creía portador de una bomba.

En ambos supuestos parece que puede admitirse la existencia de proporcionalidad entre la amenaza percibida y el medio empleado para contrarrestarla. Percepción de inminencia de ataque y defensa mediante el empleo del arma individual, con producción de efectos limitados al agente agresor. No obstante, cada supuesto tuvo para su autor diferentes consecuencias. En el primer caso el soldado que disparó fué condenado por homicidio, al no apreciarse la existencia ni de acto ni de intención hostil que representase una amenaza. La sustracción de las gafas, no constituía un acto que pusiese en peligro su seguridad personal ni la de sus compañeros. En el segundo caso se apreciaron elementos suficientes para, en el contexto que se produjo el hecho, acreditar la presunción de intención hostil, al constatarse que en parecidas circunstancias, anteriormente, esos actos constituyeron ataques con bomba y, en consecuencia, el soldado autor del disparo fué absuelto, apreciándose legítima defensa y considerándose el hecho como un desgraciado accidente consecuencia del ambiente de tensión y violencia en que tuvo lugar.

El valor de estos ejemplos se acrecienta por el hecho que, en las situaciones en que tuvieron lugar, la apreciación de los elementos necesarios para desencadenar la aplicación de la violencia recayó en los escalones más bajos de la jerarquía militar. Ello pone de manifiesto la necesidad de que las ROEs, además de ser técnicamente posibles, sean sencillas de aplicar y estén claramente expresadas, para restringir al máximo la posibilidad de interpretaciones incorrectas y deben ser adecuadas al ambiente donde se tengan que poner en práctica.

Esos mismos ejemplos nos ilustran el otro aspecto de las ROEs: son un instrumento del Estado, que proporciona las fuerzas, para posibilitar la actuación dentro de las pautas de la legitimidad internacional. La jurisdicción que entendió ambos casos fué la militar estadounidense y encausó a sus nacionales por la actuación en el territorio de otro estado, para llevar a cabo una resolución de las Naciones Unidas. Esto pone de manifiesto que es la autoridad que emite las ROEs la que se responsabiliza de su cumplimiento y que también es el derecho interno de los estados, que contribuyan con personal, o unidades, a las Fuerzas Internacionales o actúen en virtud de un mandato de la ONU, el que se aplicará a sus nacionales por las infracciones derivadas del empleo de la fuerza.

En la definición de las ROEs puede seguirse un criterio permisivo o restrictivo, en cuanto a la discrecionalidad de empleo de las armas a emplear o efectos a conseguir. Normalmente en ambientes de alta y media intensidad, se consentirá una mayor permisividad, por el contrario, en ambientes de baja intensidad imperará el criterio de empleo «mínimo uso de la fuerza». En el primer caso, se entiende que ante las agresiones o amenazas, o para alcanzar un objetivo militar, se podrá emplear cualquier arma o procedimiento de que se disponga adecuado a la situación. En el caso de aplicarse el criterio restrictivo, se limita el empleo de armas y métodos de acción a autorización expresa relacionada con las circunstancias y, normalmente se requiere autorización explícita. Este último supuesto, que es el normal en las operaciones que proliferan en la actualidad, es el más complejo y el que requiere un mayor nivel técnico para su aplicación.

Debido a su trascendencia operacional y jurídica, las ROEs constituyen un factor determinante de la forma de actuación de las unidades militares en combate y en otras situaciones en que esté presente la amenaza. Una operación puede tener éxito o fracasar dependiendo de como se hayan diseñado, interpretado y aplicado las ROEs. Para que se pueda poner en práctica su contenido deben enunciarse en términos militares, con referencia a acciones, circunstancias y medios concretos, desproveyéndolas de toda connotación legalista que, al alejarse del ámbito profesional aumentaría la posibilidad de error. Todo ello, además, permitirá introducir en el adiestramiento criterios que capacitasen la aptitud de individuos y unidades para ponerlas en práctica, teniendo en cuenta que la fluidez de las operaciones hará que las ROEs cambien cuando no se adapten a la situación.

Con carácter general, se hace necesario establecer desde tiempo de paz un conjunto de ROEs que las Fuerzas Armadas emplearían en determinadas situaciones, a falta de promulgación de otras específicas y que, por lo tanto, servirían como referencia para el adiestramiento. Los criterios básicos que podrían emplearse para el diseño de lo que constituirían las Reglas de Enfrentamiento «standard», que se emplearían por «defecto» a falta de otras específicas, los siguientes:

- Autorización de acciones de autodefensa para contrarrestar una agresión o una amenaza cierta e inminente.
- Empleo estricto de la violencia, en base a los criterios de necesidad y proporcionalidad, para asegurar el cumplimiento de la misión o para la protección de vidas humanas.
- Emplear la violencia con efectos letales únicamente para proteger la vida humana y aquellos elementos considerados como esenciales.

Este esquema, de marcado carácter restrictivo, tiene su máxima aplicación en las MOOTW donde, como ya se ha indicado anteriormente, el empleo de la violencia se ve sometido a las mayores limitaciones aunque, sin duda, puede servir como elemento de referencia para situaciones de conflictos de mayor intensidad dado que, en la actualidad, la transición de paz a guerra no es clara, las situaciones varían con gran rapidez y la presencia de personal civil no combatiente en las zonas de actuación militar será una constante.

De esta forma, las ROEs adecuadas a cada situación deben ser el resultado de un equilibrio entre necesidades: las derivadas de la protección de la fuerza y las de alcanzar los objetivos determinados por el Mando que dirige la operación.

Para su confección deben tomarse como base las restricciones impuesta por la Autoridad Superior y aquellos criterios establecidos por el Mando de la Operación. Su promulgación es una responsabilidad del Mando y en su diseño y formulación deben de tomar parte tanto el personal de Operaciones como el Asesor Jurídico, y recibir en el planeamiento un tratamiento similar al diseño y evaluación de las Líneas de Acción.

La protección del medio ambiente.

En cualquier estudio actual sobre el desarrollo de las operaciones militares no pueden obviarse sus efectos sobre el medio ambiente. En las operaciones, el impacto ecológico de las acciones militares se ha convertido en un factor que condiciona el empleo de la violencia y de las unidades para el cumplimiento de la misión

Al recorrer las carreteras de Bosnia muchos meses después del cese de las hostilidades, lo que más llama la atención es la enorme cantidad de desechos de todo tipo que existen en prácticamente en todo el territorio, si a ello unimos las zonas de terreno inutilizadas como consecuencia de las minas y las devastadas por los incendios provocados, podemos fácilmente hacernos la idea de la magnitud que, durante el conflicto adquirió la agresión al medio ambiente.

No es exagerado afirmar que la visión de amplias zonas de litoral del Golfo Pérsico cubiertas de crudo, o la enorme humareda producida por el incendio de cientos de pozos de petróleo, durante la Guerra del Golfo, causó un profundo impacto en la opinión pública mundial y, lo que es peor, las con-

secuencias de estos desastres afectaron a amplias zonas del planeta, sobrepasando ampliamente la zona de operaciones, y sus efectos perduraron más allá de la duración del conflicto. Saddam Hussein empleó el desastre natural como arma de guerra.

El recurso no es nuevo en la historia militar, las tácticas de «tierra quemada» se han empleado tradicionalmente como arma de guerra. En el ambiente actual, donde proliferan las Operaciones diferentes de la Guerra, el problema sigue planteándose en toda su amplitud. Veamos algún ejemplo.

A finales de Agosto de 1996, unidades italianas encuadradas en la Fuerza de la Alianza Atlántica para la puesta en práctica de los Acuerdos de Dayton en Bosnia (IFOR), descubrieron unos polvorines del Ejército Serbio-bosnio en Margetici, República Sparka, que contenían centenares de toneladas de municiones y explosivos que no habían sido previamente declarados a IFOR. Se decidió eliminar el arsenal y, dada su magnitud, el método elegido para ello fué la voladura. Se puso en práctica la denominada «Operación Vulcano». El primer posible inconveniente surgió al comprobarse la posibilidad de contaminar aguas subterráneas, al tener que habilitar grandes hornillos para efectuar las explosiones. Esta posibilidad de contaminación se intentó explotar informativamente por el liderazgo serbobosnio, para deslegitimar la acción de las fuerzas internacionales y minar su prestigio, dado el gran impacto que un asunto de este tipo provocaría en la opinión pública.

Con los ejemplos anteriores se han querido presentar los dos supuestos genéricos que pueden darse con relación al medio ambiente y las operaciones militares: la provocación de daños como arma de guerra y la agresión al medio como consecuencia directa de la mera ejecución de actividades militares. Ya se ha señalado que no se trata de algo nuevo, pero lo que es novedoso es su percepción por gran parte de la opinión pública mundial, sin duda alguna consecuencia de la sensibilidad general existente hacia la conservación del medio y el riesgo que para ello supone el movimiento de grandes unidades, con su capacidad para contaminar, y el empleo de todo tipo de armas, sobre todo las de destrucción masiva, con un alto poder de contaminación, como son las nucleares, biológicas y químicas.

En cuanto a las armas de destrucción masiva. Las experiencias de las dos guerras mundiales han conducido a la firma de varios Tratados y Convenciones para limitar y prohibir dicho tipo de armas. No obstante, los usos de la guerra también se pueden aplicar a la defensa del medio ambiente.

Al igual que los principios que informan el Derecho de la Guerra sirven de guía para fundamentar las ROEs, *necesidad, proporcionalidad y evitación de sufrimientos innecesarios*, también servirán como base para hacer compatible las acciones militares y la defensa del medio ambiente.

La V Convención de Ginebra del año 1949, que trata de la protección de civiles, al referirse a la propiedad pública, prescribe que, si existe necesidad militar, un beligerante puede utilizarla, destruirla o confiscarla. Quiere decirse que si no se produce esta necesidad, las tácticas de «tierra quemada» no están amparadas por el Derecho de la Guerra. Casos concretos como son la contaminación o envenenamiento de lagos, ríos u otras fuentes de agua, encuentran regulación específica en el Art. 23.a. del Anexo al IV Convenio de la Haya de 1907.

La necesidad militar, única causa admisible para provocar un daño al medio, hay que hacerla compatible con el control de los efectos que produzca más allá de esa necesidad y es en este punto donde se presentan las dificultades. Los principios de necesidad y proporcionalidad no siempre son fácilmente compatibles. ¿Donde acaba la necesidad militar de verter toneladas de petróleo al Golfo Pérsico para impedir, o dificultar, un asalto anfibio, y donde empiezan los «efectos colaterales» en forma de grave contaminación?. El problema se presenta porque quien produce el desastre, en este caso el que vierte el petróleo, no puede controlar sus efectos y, a causa de ello, la alegada necesidad militar se transforma en una reacción desproporcionada, lo que da lugar a una pura y simple agresión al medio ambiente, con consecuencias muy graves y perdurables.

Los criterios generales del Derecho de la Guerra, en cuanto a su aplicación a la protección del medio, han sido ampliados por otros convenios que tratan el tema de forma específica, concretamente el Protocolo 1 a la Convención de Ginebra de 1949 y la Convención de 1977 sobre la *Prohibición del empleo militares o cualquier otro uso hostil de técnicas para modificar el medio ambiente*, más conocida internacionalmente como Convención de Modificación Medioambiental (ENMOD)

El Protocolo 1 contiene varios preceptos referentes a la limitación del empleo de medios y métodos de guerra en relación con la protección del medio ambiente. El Art. 35(3) prohíbe a uno de los bandos el empleo de medios o formas de guerra que tiendan a, o puedan, provocar daños, graves, persistentes y amplios, al medio ambiente, y el Art. 55(1) insta a los contendientes a evitar causar daños graves al medio ambiente en amplias

zonas o que sus efectos sean de larga duración. El concepto de lo que se entiende por daños graves, persistentes y amplios, no viene específicamente definido en el Convenio.

Otros preceptos del Protocolo intentan regular las acciones de «tierra quemada». Así, el Art. 54 prohíbe la destrucción de recursos naturales a disposición de la población civil, tales como alimentos, cultivos e infraestructura de agua potable. Sólo podrán ser sometidos a ataques en el caso que se sirvan de ellos directamente fuerzas militares, y en ningún caso deben ser dañadas si su propósito es negar su utilización por la población civil.

El contenido del Art. 54, sólo permite las tácticas de «tierra quemada» para defensa de una invasión del territorio propio aún bajo control. Por el contenido del Art. 56, se protegen las presas hidráulicas, diques y centrales nucleares, a menos que se utilicen para apoyar de forma continua, directa y substancial a las actividades militares del oponente y en tal caso, sólo si se da la circunstancia que el ataque sea el único medio posible de negar al enemigo su empleo.

La Convención de 1977, en su Art. 1 prohíbe a los contendientes el empleo de técnicas de modificación medioambiental como método de ataque, si con ello se producen efectos *graves, persistentes y amplios*. El Art. 2 define las «técnicas de modificación medioambiental» como cualquiera de las que mediante la manipulación deliberada del proceso natural, cambie la dinámica, composición o estructura de la Tierra. Esto es aplicable a la biosfera, litosfera, hidrosfera y espacio exterior. Estas técnicas, algunas actuales y otras posibles en el futuro, podrían consistir en quema de bosques o defoliación de grandes zonas, alteración del ciclo climático para producir lluvias o sequías, la introducción de plantas que afecten a cultivos tradicionales y procedimientos para provocar desastres geológicos.

Esta norma también concreta el significado de los conceptos de *gravedad, persistencia y amplitud*. Por grave se entiende un daño o perjuicio significativo para la vida humana y para recursos económicos o naturales. Un daño se califica de persistente cuando los efectos perduren por meses o al menos por una estación. Cuando los efectos se extienden en una zona de varios cientos de kilómetros cuadrados, estamos ante el concepto de efecto amplio. La mayor concreción técnica de esta norma permite disponer de unas definiciones que pueden emplearse para la interpretación de otra normativa relacionada con el medio.

El camino hacia adelante.

El contexto descrito hasta ahora es el marco donde, con gran probabilidad, tendrán que actuar las Fuerzas Armadas españolas en el futuro y hay que prever las implicaciones de todo orden que ello traerá consigo y, entre las de mayor importancia, las de carácter jurídico.

Cualquier unidad militar española que se traslade a territorio extranjero para cumplir una misión lo hace para aportar sus capacidades en el marco de las operaciones en curso y, aunque se trate de una «Operación de Paz», su capacidad para desarrollar y aplicar violencia es una posibilidad que siempre podrá concretarse para influir en la situación. Baste poner como ejemplo la actuación de los aviones F-18 españoles, como parte de las fuerzas de la OTAN, en Bosnia. Su actuación en misiones de bombardeo plantea los problemas inherentes a una acción de guerra.

En el supuesto actualmente más corriente, aquel en que las unidades militares actúan en virtud de un mandato de la Comunidad Internacional, los aspectos legales que se derivarán de su actuación serán complejos. La pertenencia a una coalición o la actuación en el marco de una fuerza ONU, la entrada forzosa o pacífica en el territorio en el que se van a desarrollar las operaciones, la existencia o carencia en ese territorio de una estructura estatal operante, la naturaleza y duración de las operaciones a desarrollar, son algunas de las circunstancias que configurarán el marco jurídico en el que se llevará a cabo la operación.

De todos los aspectos legales, los relacionados con la permanencia de la fuerza en el territorio, susceptible de emplear la violencia en ese mismo territorio, serán los más complejos, pues es un ámbito que no se presta a regulación por acuerdo.

Los Acuerdos de Dayton pueden servir como ejemplo para analizar el supuesto en el que exista un marco de acuerdo entre las partes para el desarrollo de las operaciones. El del Apéndice B al Anexo 1-A, al Acuerdo entre la República de Bosnia y Herzegovina y la Organización del Tratado del Atlántico Norte, relativo a la condición de la OTAN y de su personal, en el Art. 7, establece que «el personal militar de la OTAN estará sometido, en todo momento y circunstancia, a la jurisdicción exclusiva de su respectivo componente nacional, en lo que a los delitos y faltas disciplinarias se refiera, que pueda haber cometido en el territorio de la República de Bosnia y Herzegovina», y en el Art. 8 que «el personal de la OTAN, en su calidad de expertos en misión, disfrutará de inmunidad respecto de arresto y

detención». El Art. 15 regula el procedimiento de reclamación de daños en el sentido que «las solicitudes de indemnización por daños o perjuicios causados al personal o las propiedades del Gobierno o privadas de la República de Bosnia y Herzegovina deberán presentarse a los representantes de la OTAN designados a tal efecto por conducto de las autoridades de la República».

Estas disposiciones, consecuencia de la aplicación al personal de la OTAN de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de la Naciones Unidas, de 13 de Febrero de 1946, relativas a los expertos en misión, pueden servir para cubrir los supuestos derivados del empleo de la violencia necesaria para el cumplimiento de lo estipulado en acuerdos, aunque su finalidad primaria, en el caso de los aludidos Acuerdos de Dayton, se oriente a regular situaciones no relacionadas directamente con las operaciones o de las consecuencias «colaterales» derivadas directamente de las acciones militares.

Hasta el presente, han sido las jurisdicciones nacionales respectivas las que han entendido de los delitos y faltas cometidos por el personal militar durante el transcurso de las operaciones, aún en el caso que se vean implicadas personas con nacionalidad diferente al encausado. En caso contrario, aquel en el que se desconociese, o hubiese que determinar a «posteriori» la jurisdicción competente, la inseguridad resultante se convertiría en un factor que dificultaría la cohesión de las unidades al, entre otras circunstancias, socavarse la legitimidad del ejercicio de la potestad disciplinaria, base del sistema jerárquico establecido en las unidades, y no establecerse certeza del alcance de conductas que podrían constituir delitos, de índole militar o comunes, diferentes a los reconocidos por cada estado. A ello hay que añadir las dificultades derivadas del caso en que en los hechos estuviesen implicados miembros de distintos países de la misma coalición o nacionales del país en cuyo territorio se desarrollan las operaciones, circunstancia en que se presentaría un problema de jurisdicciones.

En el aspecto de los daños, los acuerdos de Dayton regulan, de forma muy general, la reclamación por ellos, al reconocer la posible responsabilidad de las fuerzas internacionales por su actuación en el territorio bosnio. Este aspecto puede cubrir tanto los daños a elementos del patrimonio público o privado, como al medio ambiente. Es de esperar que no sólo los países cuyas fuerzas causen los daños sean los responsables de aportar la indemnización, también la organización internacional que patrocina la intervención debe de resarcir los daños.

Otro supuesto muy diferente se produce cuando, sin existir un marco de acuerdo con las partes del conflicto, es necesario emplear la violencia para el cumplimiento del mandato internacional. En este caso deben ser de aplicación los preceptos del Derecho de los Conflictos Armados, aún cuando se trate de una «Operación de Paz».

A modo de resumen

Las actuaciones de las Fuerzas Armadas Españolas en misiones patrocinadas por la Comunidad Internacional presentan multitud de aspectos novedosos, destacando los de índole jurídica y de ellos, los derivados del empleo de la violencia.

Muchos de los asuntos de índole jurídica derivados de la estancia y actuación del personal y unidades en territorio extranjero, en diferentes circunstancias, pueden plasmarse en un Estatuto de Fuerzas, pero la mayor parte de las consecuencias derivadas de las operaciones no son regulables por acuerdo.

De las acciones de guerra, tomando el hecho bélico en sus diversas acepciones según la tipología actual en uso, se derivan consecuencias jurídicas sólo regulables, en la mayoría de los casos, por el Derecho de los Conflictos Armados, o Derecho de la Guerra como tradicionalmente se le conoce. Este conjunto de principios, normas, prácticas y usos, conforma el «Estatuto Básico» a que la fuerza militar debe ajustar su actuación en operaciones.

Las Reglas de Enfrentamiento (ROEs) son, para todos aquellos que tienen que cumplimentarlas, la referencia para el empleo legítimo de la violencia. Aunque su formulación y promulgación pueda corresponder a una autoridad internacional, son las autoridades nacionales las encargadas de ponerlas en práctica y de enjuiciar las consecuencias de ello.

La protección del medio ambiente se convierte en un factor determinante en el paneamiento del empleo de la fuerza, tanto por el daño emergente que producen como por las responsabilidades y consecuencias políticas a que pueden dar lugar.

El mundo del futuro parece conformarse bajo los postulados enunciados por Samuel Huntington, un ambiente de conflicto entre culturas y civilizaciones, lejos del idílico mundo que Francis Fukuyama preconizaba en «El fin de la Historia». El fenómeno bélico es una constante que estará pre-

sente en el porvenir, las Fuerzas Armadas deben prepararse para afrontar una evolución donde los aspectos jurídicos adquieran una importancia sin precedentes.