



Trabajo Fin de Grado

Instrumentos de protección de las misiones militares internacionales: el estatuto de la Fuerza (SOFA) y las reglas de enfrentamiento (ROE)

Autor

Ana Salesa Ariño

Directora

Yolanda Gamarra Chopo
Profesora Titular de Derecho internacional público y Relaciones Internacionales. Dpto. Derecho Público

Resumen

El objeto del presente Trabajo Fin de Grado (TFG) es analizar los instrumentos jurídico internacionales que articulan y protegen las misiones internacionales de las fuerzas armadas y de sus miembros en escenarios de crisis. Se trata de explorar la práctica existente en cuanto a los instrumentos que regulan la participación española en misiones internacionales, así como las innovaciones jurídicas experimentadas en este ámbito.

Nuestro punto de partida consiste en el análisis del marco jurídico español de la participación española en misiones internacionales en función de las obligaciones internacionales contraídas, en particular con las organizaciones internacionales de referencia como Naciones Unidas (UN), OTAN, OSCE o Unión Europea (UE) y los instrumentos de protección de las misiones y sus miembros. A través de éste recorrido veremos cómo España opta por los marcos institucionales de referencia tal y como se recoge en la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional de 17 de noviembre y si adapta los instrumentos de protección de las Fuerzas Armadas españolas en operaciones en el exterior a las necesidades reales.

Palabras clave: Uso de la fuerza, OOII, Privilegios, Inmunidades, ROE, SOFA.

Abstract:

The aim of this final project of my Law Degree is to analyze the international legal instruments that assemble and protect the international missions of the Armed Forces and its members at a crisis stage. The point to deal with is to investigate and explore the Spanish existence when it comes to the use of instruments that standardize the Spanish participation in international missions, as well as the experienced innovations on this field.

Our starting point consists on the analysis of the legal Spanish framework of the Spanish participation in international missions based on the international duties contracted, in particular with reference international organizations as United Nations, OTAN, OSCE or European Union (EU) and the protection instruments of the mission and its members. With this study, we will appreciate how Spain chooses the reference

institutional frameworks as is statutory right in the Fundamental Law 5/2005 of the National Defense 17th November and if the instruments of protection of the Spanish Army that are being used are adapted, in the operations that take place abroad, to the real necessities.

Key words: Use of force, IO, Privileges, Immunities, ROE, SOFA.

ÍNDICE

I. LISTADO DE ABREVIATURAS.....	7
II. INTRODUCCIÓN	8
1. ELECCIÓN DEL TEMA.....	8
2. ESTADO DE LA CUESTIÓN	9
3. METODOLOGÍA SEGUIDA.....	11
III. REGULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN ESPAÑOLA EN MISIONES EN EL EXTRANJERO.....	13
1. MARCOS INTERNACIONALES INSTITUCIONALES DE REFERENCIA .	13
1.1 La práctica de Naciones Unidas.....	13
1.2 Protagonismo de marcos regionales.....	14
2. EL MARCO JUÍRIDICO ESPAÑOL DE LA PARTICIPACIÓN EN MISIONES INTERNACIONALES	15
IV. INSTRUMENTOS PARA LA PROTECCIÓN DE LA MISIÓN Y SUS MIEMBROS.....	19
1. REGLAS DE ENFRENTAMIENTO (ROE).....	19
1.1 Concepto, naturaleza y caracteres.....	19
1.2 Obligaciones internacionales y ROE	21
1.3 Clasificación de las ROE's	25
1.4 Elaboración de las ROE's	26
2. ESTATUS DE LA FUERZA (SOFA)	28
2.1 Naturaleza y caracteres	28
2.2 Los SOFA UE y OTAN	29
2.3 Contenidos de los SOFA UE y OTAN	31
3. ACUERDOS DE ENTENDIMIENTO (MOU)	32
3.1 Naturaleza y caracteres	32
3.2 Contenido	33
V. REGLAS DE ENFRENTAMIENTO DE UNA OPERACIÓN MILITAR	34
1. UN CATÁLOGO DE LAS REGLAS DE ENFRENTAMIENTO.....	34
2. PRIVILEGIOS E INMUNIDADES	38
VI. CONCLUSIÓN	42
VII. BIBLIOGRAFÍA	45
VIII. DOCUMENTOS E INSTRUMENTOS	48
IX. WEBGRAFÍA	49
X. ANEXOS.....	50

I. LISTADO DE ABREVIATURAS

CE	Constitución Española
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CPM	Código Penal Militar
EUE	Estatuto Unión Europea
ISAF	International Security Assistance Force
ISAF	Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (siglas en inglés)
LORDFA	Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas
MOOTW	Military Operations Other Than War
MOU	Memorandum Of Understanding
NU	Naciones Unidas
ONU	Organización de las Naciones Unidas (UN: United Nations)
OOII	Organizaciones Internacionales
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado Atlántico Norte. NATO siglas en inglés
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa
ROE	Rules of Engagement
SOFA	Statement of Forces Agreement
UEO	Unión Europea Occidental

II. INTRODUCCIÓN

1. ELECCIÓN DEL TEMA

El objeto del Trabajo Fin de Grado (TFG) es analizar los instrumentos jurídico internacionales que articulan y protegen las misiones de las fuerzas armadas y de sus miembros en áreas en crisis. Se trata de explorar el estatuto de la fuerza y reglas de enfrentamiento en misiones internacionales, así como las innovaciones experimentadas en este ámbito.

Nuestro punto de partida consiste en el análisis del marco jurídico español de la participación española en misiones internacionales en función de las obligaciones internacionales contraídas en la Carta de Naciones Unidas (NU), en el Tratado de la UE (Tratado de Lisboa, 2007) y Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Con este análisis veremos cómo España opta por los marcos institucionales tradicionales de referencia tal y como se recoge en la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional de 17 de noviembre¹.

La Constitución española de 1978 (CE) regula las misiones internacionales en sus artículos 8.1 y 63.3², y reconoce los derechos fundamentales de las fuerzas armadas. Para establecer los límites dentro de los cuales debe considerarse constreñido el ejercicio militar profesional de los referidos derechos fundamentales, es necesario ajustarse a las normas del Código Penal Militar promulgado por la LO 14/2015, de 14 de octubre³ (en adelante, CPM) y a las de la Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre de 2014, de Régimen Disciplinario de la Fuerzas Armadas⁴ (en adelante, LORDFA). Dichas leyes orgánicas delimitan el marco y los límites de los derechos fundamentales de los militares profesionales.

¹ Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional «BOE» núm. 276, de 18 de noviembre de 2005. Referencia: BOE-A-2005-18933.

² Artículo 8.1 de la CE menciona a las Fuerzas Armadas y cita que están constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, estableciendo su misión de garantizar la soberanía e independencia de España, de defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

Artículo 63.3 de la CE, donde le corresponde al Rey, con previa autorización de las Cortes Generales declarar la guerra y hacer la paz.

³ Ley Orgánica 14/2015, de 14 de octubre, del Código Penal Militar, «BOE» núm. 247, de 15 de octubre de 2015, páginas 95715 a 95746 (32 págs.) Referencia: BOE-A-2015-11070.

⁴ Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, «BOE» núm. 294, de 5 de diciembre de 2014, páginas 100151 a 100191 (41 págs.) Referencia: BOE-A-2014-12652.

La enorme práctica existente ha facilitado la emergencia de un *corpus* de normas, conocido como “Derecho Operacional⁵”, entendido como un conjunto de normas internacionales que regulan la actuación de las Fuerzas Armadas en operaciones en el exterior. Dada la especial naturaleza de los conflictos armados actuales, este Derecho se ha convertido en un auténtico “sistema de armas” llamado en lenguaje militar norteamericano “lawfare”⁶, que es tan importante como el uso de la fuerza o la logística, ya que, las consideraciones legales de las operaciones militares son cada vez más relevantes.

En la actualidad, los conflictos no sólo no disminuyen, sino todo lo contrario, hecho que hace que la protección de los miembros en un escenario de crisis sea primordial. Cada vez son más complejos y la realidad no siempre queda reflejada en los instrumentos de protección. Los instrumentos pueden ser estudiados desde una perspectiva general, o desde una perspectiva más específica, lo que dará como resultado un elevado número de instrumentos que van a dar protección a la misión y a los miembros de la misma.

2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Los estudios relacionados con las *Military Operations Other Than War* (MOOTW) son abundantes, sobre todo si recurrimos a la doctrina anglosajona⁷. Es

⁵ Derecho Operacional: formado por normas nacionales e internacionales que regulan la actuación de las Fuerzas Armadas en operaciones. Esta rama del Derecho no ha atraído mucho la atención de autores, centrados en el derecho Común. La frase de Cicero Marcus Tullis “Silent leges inter arma? ha gozado de cierto éxito pero ha sido refutada tanto por la práctica como por la moral (con Walzer a la cabeza) y el Derecho.

⁶ “Lawfare tends to be used as a weapon against countries and societies where the rule of law is strong. It is most commonly used in asymmetrical warfare, by guerrillas and terrorist who seek to affect public perception abroad and gain a moral advantage. Most people are familiar with the concept, if not with the term itself. One commonly-understood example is the use of “human shields”- the placement of civilians at military targets to deter attack with the fear that the death of innocents would be ruled unlawful, at least in the court of public perception. Much as with propaganda, perception is the key to lawfare.” Cf. BURNEY, Nathaniel, “Lawfare”, en www.burneylawfirm.com/international_law_primer.htm#lawfare» (última consulta 16.03.2017)

⁷ Entre otros véanse: BENTON, B. (ed.), *Soldiers for Peace: Fifty Years of United Nations Peacekeeping*, New York, Facts on File Books, 1996; BIERMAN, W. y VADSET, M. (eds.), *UN Peacekeeping in Trouble: Lessons Learned from the Former Yugoslavia*, Ashgate: 1998; CAHIL, K., (ed.), *Preventive Diplomacy: Stopping Wars Before they Start*, New York, Routledge, 2000; CHOPRA, J., *Peace Maintenance*, New York, Routledge, 1999; COUCON, J., *Soldiers of Diplomacy: The United Nations, Peacekeeping and the new World Order*, Toronto, University of Toronto Press, 1998; DENG, F., *Protecting the Dispossessed: A Challenge to the International Community*, Brookings Institute, 1993; GORDON, D.S., *Aspects of Peacekeeping*, London, Frank Cass, 2001; HILLEN, J., *The Blue Helmets: The Strategy of UN Military Operations*, Washington/London, Brasseyes, 1998; JETT, D. C., *Why Peacekeeping Fails*, New York, St. Martin's Press, 2000; LAREMONT, R., *The Causes of War and the Consequences of Peacekeeping in Africa*, Portsmouth, NH, Heineman, 2002; MOCKAITIS, Th., *Peace Operations and Intrastate Conflict: the sword or the olive branch?*, Westport, CT, Praeger, 1999;

Instrumentos de protección de las misiones militares internacionales

cierto que, en pocas ocasiones se han estudiado los instrumentos de protección en la doctrina española por el difícil acceso a los mismos al ser considerados acuerdos (como son los ROE) sin rango de tratado internacional⁸, sino que se tratan de acuerdos administrativos, por lo que no pasan por control parlamentario⁹.

En relación con los epígrafes siguientes y con el objeto de estudio de este TFG, cabe decir, de manera breve, que las Reglas de Enfrentamiento no tienen naturaleza de tratado internacional, las debemos entender como un acuerdo internacional administrativo para una misión en el exterior¹⁰. Y, por otro lado, los Estatutos de la Fuerza sí que tienen naturaleza de tratado internacional.

En todo caso, cabe preguntarse ¿A qué se debe esa falta de estudios? Tal vez uno de los motivos sea la dificultad que supone conseguir información sobre los instrumentos porque atañan a la seguridad de las Fuerzas Armadas del Estado.

MOXON-BROWNE, E., *A Future for Peacekeeping?*, New York, St. Martin's Press, 1998; OTUNNU, O. y DOYLE, M. (eds.), *Peacekeeping and Peacemaking for the New Century*, Rowman/Littlefield, 1998; RATNER, S. R., *The New UN Peacekeeping*, New York, St. Martin's, 1995; REYCHLER, L. y PAFFENHOLZ, T. (eds.), *Peace-building: A Field Guide*, Boulder, CO, Lynne Rienner, 2001; SCHMIDL, E.A. et al., *Peace Operations: Between War and Peace*, London/Portland, Frank Cass, 2000; y THAROOR, S., "Should UN Peacekeeping go Back to the Basics?", *Survival* 37, 4, Winter 1995-96, pp. 52 – 64; WEISS, Th. & BARNET, M. (eds.), *Humanitarianism in Question: Politics, Power, Ethics*, Ithaca, Cornell University Press, 2008, y WILLS, S., *Protecting Civilians. The obligations of Peacekeepers*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

⁸ A. FERNÁNDEZ TOMAS, Véase Parliamentary Control of "Other International Agreements" in the new Spanish treaties and other international agreements act (TOIAA), *Spanish Yearbook of International Law*, Vol. 18 (2013-2014)

⁹ Véanse KEMPF, O., "Règles d'engagement: aussi anodines qu'il y paraît?", *Etudes Géopolitiques Européennes et Atlantiques*, 15 oct. 2009, disponible en <<http://www.egeablog.et>>, y BALMOND, L., "La contribution des règles d'engagement au Droit du recours à la force", en D. ALLAND; V. CHETAIL; O de FROUVILLE, & J. E. VIÑUALES (eds.), *Unité et diversité du droit International / Unity and Diversity of International law*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2014, pp. 275 y ss.

¹⁰ Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales. «BOE» núm. 288, de 28 de noviembre de 2014. Referencia: BOE-A-2014-12326.

Artículo 2. *Definiciones*. b) «acuerdo internacional administrativo»: acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado que se celebra por órganos. Organismos o entes de un sujeto de Derecho Internacional competentes por razón de la materia, cuya celebración está prevista en el tratado que ejecuta o concreta, cuyo contenido habitual es de naturaleza técnica cualquiera que sea su denominación y que se rige por el Derecho Internacional. No constituye acuerdo internacional administrativo el celebrado por esos mismos órganos, organismos o entes cuando se rige por un ordenamiento jurídico interno.

3. METODOLOGÍA SEGUIDA

Se recurrirá a una metodología inductiva y multidisciplinar, utilizando recursos proporcionados por periódicos, elementos históricos y diferentes publicaciones con objetivos y núcleos comunes de carácter jurídico, con el fin de arrojar luz acerca de los distintos instrumentos jurídicos que articulan la participación española en una misión internacional, y la protección reconocida a los efectivos militares y a la propia misión. Tras la aprobación del Estatuto de la Fuerza se firman los términos de referencia, o guías, sobre los que se establece la misión, condiciones de ejecución, organización del mando y otros elementos de nivel operacional.

Para alcanzar el objetivo del TFG se recurre a diversos instrumentos jurídicos, como los SOFA modelo, ROE modelo¹¹ y a diferentes instrumentos complementarios de carácter internacional, como los MOU. Como punto de partida, debemos distinguir entre; las misiones en las que participan las Fuerzas Armadas españolas, sin consentimiento del Estado en áreas en crisis, y las misiones con consentimiento del Estado afectado. Temas que se abarcarán a lo largo del trabajo.

Se puede considerar un tema objeto de estudio específico, pero al mismo tiempo innovador y escasamente estudiado, ya que, como se va a poder comprobar, todavía existen vacíos. No obstante, se trata de un tema que va despertando interés, como se puede inferir de las diferentes fuentes consultadas y la gran práctica existente.

Conforme se va adquiriendo un nivel de formación sobre el derecho internacional público, o simplemente cuando despierta en uno mismo un interés especial sobre una materia en concreto, podemos llegar a darnos cuenta de la importancia que tiene el ser conscientes no sólo de lo que nos rodea a diario, sino también de lo que hay más allá. Si nos centramos en los conflictos, por ejemplo, y cómo España debe preservar la paz y la seguridad internacional, como proyección de su propia estabilidad y sistema democrático avanzado.

El hecho de que, a lo largo de los cuatro años de estudio de Grado en Derecho, el *ius contra bellum* no haya sido un tema tratado, ha podido ser uno de los alicientes a la hora de elegir y concretar el tema del TFG. Porque, si relacionamos ideas y situaciones,

¹¹ Quiero agradecer el apoyo prestado por el Teniente Coronel J.M Inigo Simal y a la Profesora Y. Gamarra Chopo por facilitarme distintos materiales útiles para culminar este TFG.

Instrumentos de protección de las misiones militares internacionales

nos damos cuenta que está presente en multitud de circunstancias de nuestras vidas, lo que provoca en mí un interés especial de investigar sobre ello.

Se trataba de un tema completamente ajeno a mí, pero desde mi infancia he tenido en mente la carrera militar, no sabría decir ahora mismo cómo de cercana está a mi futuro próximo, pero al relacionar curiosidad, actualidad, novedad, fuentes francesas y anglosajonas principalmente, y sobre todo el hecho de que no haya mucha literatura (o por lo menos, no de fácil acceso) sobre el tema del TFG, hizo todavía más interesante el dedicarme al análisis de estos instrumentos. La disyuntiva de realizar el TFG sobre cuestiones relativas al Derecho Internacional público actual se debe al interés por profundizar en su estudio y los conocimientos que éste te puede aportar y plantearte cómo en realidad los instrumentos que parecen tan claros sobre la mesa, una vez llevados a la práctica no siempre son tan fáciles de abordar.

Probablemente, las habilidades y destrezas que se van adquiriendo cuando se tiene que trabajar con material tan novedoso, y siguiendo una metodología crítica e inductiva, hacen que este TFG esté enfocado de la manera que intento proyectar, y que a lo largo de la extensión del mismo queden claros los puntos fuertes y las debilidades de los instrumentos de protección de las Fuerzas Armadas en misiones en el exterior, bien en el marco de Naciones Unidas, OTAN o de la UE.

III. REGULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN ESPAÑOLA EN MISIONES EN EL EXTRANJERO

1. MARCOS INTERNACIONALES INSTITUCIONALES DE REFERENCIA

1.1 La práctica de Naciones Unidas

Una misión de paz de Naciones Unidas puede ser aprobada, bien por el Consejo de Seguridad de NU, bien por la Asamblea General de NU, o bien por el propio Secretario General de NU¹².

Las misiones de paz no se encuentran expresamente recogidas en la Carta de Naciones Unidas (1945). No obstante, de una manera implícita encuentran asidero en el artículo 1.1 de la Carta. En efecto, uno de los propósitos de la Carta es mantener la paz y seguridad internacionales, así como fomentar las relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos, llevar a cabo una cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de diversos caracteres, o servir de centro de armonización de los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes. También es cierto que el Consejo de Seguridad de NU nunca ha invocado dicho artículo, reenviando la fundamentación de una misión al Capítulo VI o al Capítulo VII de la Carta de NU. La práctica nos ha facilitado ejemplos en los que una misión se encuentra a caballo del capítulo VI y capítulo VII, las conocidas como misiones del capítulo VI “bis”, como por ejemplo el caso de la antigua Yugoslavia.

La flexibilidad que caracteriza a las operaciones de paz ha permitido que cada una de ellas respondiese a una casuística diferenciada, en consonancia con la naturaleza del conflicto que generaba. Asimismo, una de las tareas más importantes que desempeña NU son las operaciones de mantenimiento de la paz, consideradas como uno de los instrumentos más efectivos de cooperación entre los Estados, con el objetivo de conseguir la transición de conflicto a la concordia¹³. Con un carácter multidimensional,

¹² Véase el estudio de P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *El papel de Europa en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*, Revista CIDOB d'afers internacionals, ISSN-e 1133-6595, nº 42.

¹³ F. Vacas Fernández, *Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y el principio de no intervención*, Valencia, Tiran lo Blanch, 430 págs., 2003.

Instrumentos de protección de las misiones militares internacionales

estas operaciones favorecen los procesos políticos, protegen a los civiles, ayudan en el procedimiento de desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes, y, ayudan a restablecer el Estado de Derecho. En todo caso, lograr evitar el conjunto de consecuencias de los conflictos sería el instrumento más efectivo para lograr disminuir el sufrimiento humano, los grandes costes económicos que pueden llegar a suponer y las secuelas que los conflictos pueden causar. Es aquí cuando NU, mediante los diferentes instrumentos, desarrolla un papel crucial, intentando evitar conflictos, usando la diplomacia, los buenos oficios o la mediación. Así como enviar a personal especializado y formado, por ejemplo, son algunos de los recursos que se utilizan para fomentar la paz¹⁴.

1.2 Protagonismo de marcos regionales

La OTAN¹⁵ es una organización transregional de defensa colectiva, donde los Estados miembros se comprometieron a defenderse recíprocamente en situaciones de conflictos armados contra ataques a cualquiera de ellos¹⁶. La gestión de crisis es una de las principales tareas de dicha Organización. El valor añadido de la OTAN radica en su experiencia y capacidad, más concretamente, en sus competencias y aptitudes que permiten a la Organización gestionar un extenso elenco de situaciones en un contexto de seguridad cada vez más complejo, de manera que, el uso de instrumentos o herramientas, políticas y militares, variadas y completas, es fundamental.

Aumentan cada vez más las misiones desplegadas en el marco de otras Organizaciones internacionales regionales, como pueden ser OSCE y UE (Capítulo VIII de la Carta). Las referidas misiones, fundadas en todo momento en los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas se basan en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, bien cerrando acuerdos de paz entre las partes en conflicto, verificando el proceso de paz, o reconstruyendo el área en crisis. En cada misión trabaja diferente tipo de personal militar, así como policial y civil.

¹⁴ P.A Fernández Sánchez, *El papel de Europa en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*, Revista CIBOD d'Afers internacionals 42, 1998, pp.20.

¹⁵ En el capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas se encuentran los acuerdos regionales, debiendo ser estos compatibles siempre con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas (artículo 52).

¹⁶ Así nació una Alianza que vinculaba la defensa de América del Norte con un conjunto de países de Europa Occidental, en base al artículo 51 del capítulo VII de la Carta de UN (que reconocer el derecho de legítima defensa, en caso de ataque armado).

Las misiones activadas de lucha contra el terrorismo internacional dentro del grupo de las misiones de coaliciones *ad hoc*, son un ejemplo de misiones aprobadas, en ciertos casos, por el Consejo de Seguridad de NU, pero gestionadas por la OTAN.

2. EL MARCO JUÍRIDICO ESPAÑOL DE LA PARTICIPACIÓN EN MISIONES INTERNACIONALES

Las misiones autorizadas por Naciones Unidas no suponen problemas de constitucionalidad y control político. El aspecto que sin embargo no se resuelve de manera tan sencilla comienza en el momento en que dichas misiones no han sido autorizadas por Naciones Unidas e implican el uso de la fuerza sin consentimiento del Estado en el que se despliega la misión.

La participación española en misiones en el exterior queda regulada en la Constitución española de 1978, en particular en sus artículos 8.1, 63.3, 94.1, 96.1. El artículo 8.1 de la CE menciona a las Fuerzas Armadas y explica su constitución por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, estableciendo su misión de garantizar la soberanía e independencia de España, de defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

El artículo 63.3 de la CE, constituye una vía para autorizar misiones que implican el uso de la fuerza armada y le corresponde al Rey, con previa autorización de las Cortes Generales declarar la guerra y hacer la paz¹⁷.

El artículo 94.1 cita los tratados o convenios que requerirán, con previa autorización de las Cortes Generales, del consentimiento del Estado para obligarse. Entre ellos menciona a los tratados de carácter político y a los tratados o convenios de carácter militar. Hace referencia a los tratados internacionales que son celebrados de manera válida, pasando estos a formar parte del ordenamiento interno una vez son publicados oficialmente. Indicando que las disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los mismos tratados o, de otra manera, de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional. Todo lo anterior queda manifestado en el artículo 96.1 del mismo precepto legislativo.

¹⁷ Constitución española. «BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, págs. 29313 a 29424 (112 págs.) Referencia: BOE-A-1978-31229

Instrumentos de protección de las misiones militares internacionales

La autorización parlamentaria es preceptiva para la participación de las Fuerzas Armadas españolas en conflictos armados internacionales. La Ley Orgánica 5/2005 de 17 de noviembre, en su artículo 4 hace referencia a las funciones de las Cortes Generales tales como, otorgar la autorización previa para prestar consentimiento del Estado a obligarse a través de tratados y convenios internacionales, así como aprobar las leyes relativas a la defensa, debatir en líneas generales sobre la política de defensa, controlar la acción del Gobierno en materia de defensa y acordar con autorización previa al Rey, *la declaración de guerra y de hacer la paz*. Le corresponde al Congreso de los Diputados autorizar, con carácter previo, la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional¹⁸.

Así, serán consideradas constitucionales las misiones militares en la esfera internacional que se deriven de la aplicación de la Carta de Naciones Unidas, OTAN, OSCE y UE. Las funciones de las Fuerzas Armadas no se restringen a la disuasión o defensa del territorio, sino que se amplían a otro tipo como pueden ser las tareas de ayuda humanitaria, operaciones de gestión y de prevención de crisis.

En 1996, y al margen de la integración de España en la estructura militar de la OTAN, las Cortes aprobaron la disposición correspondiente a la comunicación del Gobierno sobre la participación de España en la Alianza Atlántica renovada¹⁹. Y fue a partir de diciembre de 1988, cuando este tipo de misiones militares internacionales se consideraron constitucionales y sometidas, como las demás, a información de las Cortes Generales²⁰. Se produjo eso sí, una evolución con la Ley Orgánica 5/2005, en su artículo 17, cuando la autorización pasa a ser previa. Por lo tanto, la participación española en misiones internacionales, en base al artículo 8 de la Constitución y la Ley Orgánica 5/2005 de 17 de noviembre, debe tener presente, en todo momento, el Derecho Internacional a la hora de actuar y trabajar en coordinación con el mismo. Lo que ha llevado a España, desde entonces, a considerarse como un Estado responsable, capaz, fiable y comprometido con la defensa de los propósitos y principios de las Naciones

¹⁸ Artículo 4 de la Ley de Defensa Nacional en relación con el artículo 63.3 de la Constitución española. «BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, páginas 29313 a 29424 (112 págs.) Referencia: BOE-A-1978-31229.

¹⁹ Resolución relativa a la comunicación del Gobierno sobre la participación de España en la Alianza Atlántica renovada, *D. S del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, VI Legislatura, 1996, nº 39, pp. 1706 y ss.

²⁰ Misión a la que me refiero, Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM). Teniendo en cuenta las operaciones en las que ha participado España.

Unidas, y a ser reconocido por la comunidad internacional, como Estado amante de la Paz.

A este respecto, la participación de nuestras Fuerzas Armadas en misiones en el exterior parte de los parámetros constitucionales mencionados anteriormente. Si analizamos su preámbulo, extendiéndolo al artículo 8.1 del mismo cuerpo legal, llegamos a la internacionalización de las misiones de las Fuerzas Armadas, así como a los Tratados de naturaleza militar a los que España se ha adherido para crear sistemas de defensa y asistencia mutua –ONU, OTAN, UEO, de carácter bilateral o en el futuro en el marco de la UE-. Con estos presupuestos, podemos concluir, con la idea de constitucionalidad de la participación de las Fuerzas Armadas en este tipo de misiones en el exterior, siempre que no se extralimiten en su función de mantenimiento de paz, tal como ha sido establecido en los Tratados, Pactos defensivos y dentro del marco de adhesión de España a los mismos.

De nuevo, la Ley Orgánica de Defensa Nacional 5/2005, de 17 de noviembre, regula la defensa nacional y establece las bases de la organización militar, conforme a los principios establecidos en la Constitución. Se asienta entonces una organización que diferencia de manera clara, por un lado, la estructura orgánica y por otro, la operativa; la primera, bajo la responsabilidad de los Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos, encargada de la preparación de la Fuerza; y la segunda, cuyo mando recae en el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, encargada de su empleo y establecida para el desarrollo de la acción conjunta y combinada. Y, que tiene como finalidad, la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones, del Estado social, y de la independencia e integridad territorial del Estado. Así como a contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacional, en el marco de compromisos que el Reino de España ha contraído²¹.

Una vez se decide la participación española en una operación internacional de paz, tras la aprobación del Consejo de Ministros y previa autorización de las Cortes Generales, tal y como establece el artículo 4 de la LO 5/2005, están obligadas a *otorgar las autorizaciones previas para prestar el consentimiento del Estado a obligarse por*

²¹ Título preliminar LO 5/2005 de Defensa Nacional, de 17 de noviembre. BOE núm. 276. Referencia: BOE-A-2005-18933.

Instrumentos de protección de las misiones militares internacionales

*medio de los tratados y convenios internacionales, así como las restantes autorizaciones previstas en el artículo 94.1. b) de la Constitución*²².

Esta Ley, en su artículo 17, recoge un mecanismo de control de naturaleza parlamentaria sobre la participación de las fuerzas armadas españolas en misiones en el exterior. En ciertos casos y en determinados supuestos, la autorización del Parlamento es previa a la eventual participación de nuestras Fuerzas Armadas en operaciones internacionales. En la práctica, el Consejo de Ministros solicita, en un primer momento, la autorización al Parlamento, y tras poseer dicha autorización, el Gobierno aprueba el envío de tropas.

La autorización es previa al envío de tropas, no obstante, se prevé un procedimiento de urgencia en el artículo 17 párrafo 2 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005, de 17 de noviembre: “*En las operaciones en el exterior que, de acuerdo con compromisos internacionales, requieran una respuesta rápida o inmediata a determinadas situaciones, los trámites de consulta previa se realizarán mediante procedimientos de urgencia que permitan cumplir con tales compromisos de acuerdo con el artículo 17, párrafo 2 de la citada Ley Orgánica*”²³. La gravedad de una situación puede requerir el despliegue de una fuerza de reacción rápida, tanto en el marco de la OTAN como de la UE. El artículo 17.3 de la citada Ley señala que en los supuestos de los apartados 1 y 2 del mismo artículo: “*cuando por razones de máxima urgencia no fuera posible realizar la consulta previa estimada, el Gobierno someterá al Congreso de los Diputados lo antes posible la decisión que haya adoptado para la ratificación, en su caso*”.

En estos casos, el Gobierno de España se vería ante una coyuntura embarazosa por estar obligado a participar en la misión, a contar con la opinión favorable del Parlamento, y, ante la obligación de asumir las responsabilidades fruto de esa eventualidad derivada de los compromisos internacionales. Y posteriormente, al Ministerio de Defensa le corresponde redactar el Estatuto de la Fuerza (SOFA) y las ROE'S. El Estatuto SOFA²⁴ se elabora en colaboración con la Organización

²² Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. «BOE» núm. 276, de 18 de noviembre de 2005. Referencia: BOE-A-2005-18933

²³ El artículo 17, párrafo 2 de la Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional reza: “*En las misiones en el exterior que, de acuerdo con compromisos internacionales, requieran una respuesta rápida e inmediata a determinadas situaciones, los trámites de consulta previa y autorización se realizarán mediante procedimientos de urgencia que permitan cumplir con dichos compromisos*”.

Internacional que en su caso proceda, y en él, se establecen los derechos y obligaciones del contingente, así como el estatus jurídico y marco general de actuación²⁵.

Seguidamente, se procede a firmar los términos de referencia o guías para la misión, condiciones de ejecución, organización del mando y demás detalles de nivel operacional. Se firman también otros acuerdos y reglas, entre ellas, y también objeto de estudio del TFG, las Reglas de Enfrentamiento para cada una de las operaciones.

IV. INSTRUMENTOS PARA LA PROTECCION DE LA MISIÓN Y SUS MIEMBROS

1. REGLAS DE ENFRENTAMIENTO (ROE)

“Don’t one of you fire until you see the white of their eyes”.

*General Israel Putnam, batalla de Bunker Hill (17 de junio de 1775)*²⁶

1.1 Concepto, naturaleza y caracteres

En la gestión de un área en crisis, las Fuerzas Armadas son necesarias para que la misión pueda desarrollar sus funciones, y necesita de la correspondiente protección que se contempla en los distintos instrumentos. Al mismo tiempo, la regulación de la misión aporta un vínculo vital entre los niveles estratégico, operacional y táctico del conflicto. Las reglas de enfrentamiento se posicionan como el vínculo más fuerte. Entendidas éstas como las normas del Jefe militar en operaciones para el uso de la fuerza, como medio²⁷ a través del cual, desde ese nivel político se autoriza o limita el

²⁵ Véase sobre este particular GAMARRA, Y., “El estatus de las operaciones de mantenimiento de la paz en el territorio del Estado de acogida desde la práctica de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad de Afganistán”, *Revista Española de Derecho Militar, Jul-Dic 2007, n°90, pp.191-210.*

²⁶ “*Que ninguno de ustedes dispare hasta que vean el blanco de sus ojos*”. El blanco de los ojos era un punto de referencia y un lugar común en estas órdenes, que se refería a la necesaria proximidad con las líneas enemigas para hacer fuego eficazmente con unos fusiles rudimentarios y de avancarga.

²⁷ Véase en el apartado de “Anexo 2” un modelo de ROE empleado en un ejercicio de entrenamiento.

Instrumentos de protección de las misiones militares internacionales

empleo de la fuerza durante las operaciones. Los propósitos de las ROE's, en ocasiones, se confunden; en algunos casos, son reglas para llevar a cabo decisiones estratégicas de política, que podrían fijar un objetivo táctico militar, y en otros, permiten a las fuerzas cumplir con las leyes locales e internacionales. En definitiva, las debemos entender como un acuerdo administrativo para una misión en el exterior.

De tal manera que las ROE's se implantan para establecer en qué situación está permitido el uso de la fuerza, para estructurar una operación militar, para maximizar el esfuerzo, asegurar la compatibilidad entre fuerzas de los diferentes ejércitos y naciones, vigilar la escalada militar y cumplir con los objetivos políticos propuestos. Es importante y necesario contar con las reglas adecuadas para todo tipo de acción militar y, más todavía, cuando la actuación de los soldados, comprometidos en la operación o misión internacional en cuestión, está en juego. Las ROE's, por lo tanto, permiten el correcto cumplimiento de la misión, la protección de la fuerza y el cumplimiento de la ley y las políticas de Gobierno. Su fundamento lo podemos encontrar en base a tres consideraciones establecidas como principales: en primer lugar, los principios de ley, en segundo, la política de Gobierno y, en tercer lugar, el ámbito militar. Las ROE's, deben evolucionar con la misión para poder plasmar los cambios en la amenaza y, por lo tanto, ajustarse a las realidades de la misión. Con el fin de constituir un instrumento lo suficientemente flexible que permita proveer un apoyo eficiente a la misión a través de todas las fases de la operación.

Con el paso del tiempo, hemos de ser conscientes de que los conflictos que se plantean a nivel internacional pueden abarcar un abanico muy amplio, y que, precisamente la globalización y las dinámicas que ésta conlleva, como es la influencia de los medios de comunicación, hacen que el efecto resulte multiplicado por varios dígitos. La misión puede evolucionar en cuanto a su naturaleza, por lo que una respuesta rápida y eficaz es una de las principales prioridades, requiriendo por parte de NU una solución al conflicto que se plantea.

Como se puede observar, el término «política» cobra especial relevancia a lo largo de cada epígrafe, ya que, dependiendo de la perspectiva desde donde se analice, juega un papel u otro. En las operaciones de paz, por ejemplo, el control desde el nivel político es cada vez más estrecho. Y son las directrices políticas las que tienen y condicionan las consideraciones de carácter operativo. Por lo tanto, la idea fundamental

que se extrae es que la forma de controlar, desde el nivel político, la utilización de la fuerza, es a través de las conocidas ROE's. Sin olvidar que la evolución del uso de la fuerza en las relaciones internacionales a partir de la Carta de las Naciones Unidas en 1945, supuso una obligación para los miembros de solucionar sus controversias por medios pacíficos y de abstenerse del uso de la fuerza y de la amenaza de su uso²⁸.

1.2 Obligaciones internacionales y ROE

El Derecho Internacional Humanitario protege a las víctimas en los conflictos armados y regula los medios y métodos de combate²⁹. Todo esto queda recogido en el denominado Derecho de La Haya y el Derecho de Ginebra (los cuatro convenios, y los dos protocolos adicionales de 1977).

Al mismo tiempo, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos tiene por objeto garantizar el goce y el ejercicio de los derechos y libertades de la persona humana en cualquier situación. Los principales instrumentos de protección que podemos encontrar son la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, los Pactos de 1966³⁰, el Convenio contra el apartheid, el Convenio contra la discriminación, el Convenio de los migrantes, el Convenio de Derechos del niño o el Convenio de Roma de 1950³¹, entre otros. Este conjunto normativo queda integrado en los preceptos constitucionales.

Puntualizando que, el Derecho Internacional Humanitario es únicamente aplicable a los conflictos armados internacionales y, por ende, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos resulta de aplicación en toda situación de paz, de violencia

²⁸ Véase artículo 2(4) de la Carta de Naciones Unidas.

²⁹ Véase capítulo 10 de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, en relación con la protección del individuo durante los conflictos armados. En concreto, el apartado tercero, en relación a la protección de las víctimas de los conflictos armados. Por su finalidad humanitaria, el Derecho internacional humanitario guarda relación muy estrecha con el Derecho internacional de los derechos humanos.

³⁰ El 16 de diciembre de 1966 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó dos pactos en su resolución 2200 A (XXI): el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Estos pactos son un refuerzo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

³¹ Convenio de Roma de 1950. *Artículo 1: Las Altas Partes Contratantes reconocen a toda persona dependiente de su jurisdicción los derechos y libertades definidos en el título I del presente Convenio.*

Instrumentos de protección de las misiones militares internacionales

interna o también de conflicto armado. Resultando el Derecho Internacional Humanitario aplicado sobre todo a personas protegidas, y, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos a cualquier persona. Se considera, por lo tanto, que el Derecho Internacional Humanitario es un plus de protección para los supuestos de conflicto permanente y que, el que perdura en todo momento es el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Ambos se fundamentan en principios esenciales de protección de la persona, asumiendo que la persona es inviolable, así como la igualdad, la no discriminación por ninguna razón, la seguridad y legalidad, al mismo tiempo que los sujetos y los destinatarios son los Estados y los individuos.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos impone obligaciones tanto a los individuos como a los Estados, recogidas, por lo general, en casi todas las constituciones democráticas y a través de la ratificación de los pactos y convenios. Sin embargo, los destinatarios obligados de una manera más directa son los titulares del uso de la fuerza, las Fuerzas Armadas de Seguridad, sujetos activos de la exigencia del cumplimiento de estos derechos y de la eficacia de la protección de los mismos, y que están especialmente implicados en su conocimiento para su debida aplicación.

Las Fuerzas Armadas, durante las operaciones, actúan del mismo modo que lo hace la administración, de tal manera que, están sujetas a la pirámide jerárquica que comienza en el poder civil legítimamente constituido, y que, también tienen como misión la defensa de los derechos humanos, tanto en el ámbito interno como en el internacional. Hay que establecer las obligaciones dentro de la congruencia, la oportunidad y la proporcionalidad en el desarrollo de este uso de la fuerza³².

En las Reglas de Enfrentamiento (ROE) estos principios y estos criterios, deben ser incorporados al mismo tiempo que deben estar enfocados de una forma determinada y particular, de tal manera que, todas estas misiones van a estar inspiradas sobre todo en las actuaciones y las autorizaciones del Consejo de Seguridad³³.

³² Las Reales Ordenanzas de las FAS, en el artículo 170 establece el uso legítimo de la fuerza: “todo militar está obligado a observar estrictamente las normas sobre el uso legítimo de la fuerza, teniendo siempre presente el respeto que merece la vida humana y los preceptos de derecho bélico y humanitario que sean de aplicación”.

³³ Recordamos el caso de la crisis del Kosovo, en la que tuvo lugar un asentimiento implícito, pero no asentimiento explícito a la acción de la OTAN, que más adelante se confirmó con la resolución de 10 de junio de 1999. Objeto de estudio del TFG.

Se lleva aludiendo a las ROE's a lo largo de las líneas precedentes, pero todavía no se ha contextualizado cuando aparecen por primera vez. Fue en 1979, cuando el Jefe de Operaciones Navales de la Armada de los Estados Unidos Almirante Thomas Hayward ordenó la estandarización de las Reglas de Enfrentamiento de Paz de la Armada.

Son varias las definiciones que existen, o podría decirse que es considerada una definición extensa. Las ROE's son *directivas superiores, aprobadas por el escalón político o por la autoridad militar competente, que delinean las circunstancias y limitaciones bajo las cuales las fuerzas propias deben entrar en combate, ante encuentros con beligerantes*³⁴.

Una definición generalmente aceptada comprende; “*aquellas normas que especifican las circunstancias y limitaciones mediante las cuales la autoridad superior mantiene el control sobre el uso de la fuerza para el cumplimiento de la misión y que, a la vez, se utilizan para controlar las acciones que podrían interpretarse como provocativas o que generen una escalada por potenciales oponentes*”.

De conformidad con lo anterior, son consideradas, directivas establecidas por una autoridad competente y de rango superior que delimita las circunstancias y limitaciones bajo las cuales las fuerzas militares iniciarán o continuarán el combate con otras fuerzas. Se considera importante hacer una pequeña puntuación, en relación con lo anterior, y no equivocar lo que el término envuelve, de tal manera que las ROE's no son un medio para establecer una estrategia, una táctica, ni para asignar misiones. Tampoco son la base legal para el uso de la fuerza, ni tienen el rango de normas jurídicas.

Las ROE son transmitidas por NU u otra OOII, siendo necesarias para controlar el uso de la fuerza en la operación, orientando a los mandos e individuos en aspectos políticos, legales y operativos. Las fuerzas deben tener conocimiento de las ROE's antes del despliegue, tienen que comprometer al escalón político y a las fuerzas, dando cumplimiento a la reglamentación legal actual y a los requisitos impuestos por el Derecho Internacional, aunque bajo ninguna circunstancia pueden cohibir el derecho de legítima defensa.

³⁴ Joint Task Force Commander's Handbook for Peace Operations. US Joint Warfighting Center. Junio 1997.

Así, determinan el grado y las modalidades de aplicación de la fuerza y los límites dentro de los cuales puede intervenir un jefe militar. Se pueden trazar ROE's para restringir acciones concretas o para ampliar los límites de una acción, sin dejar de aplicar el Derecho Internacional. T. Dworken³⁵; *¿Cuándo disparar?*

Son la suma de varios factores, que incluyen el marco jurídico de las operaciones, las instrucciones políticas y la misión militar. Como idea general, establecen un marco de actuación; en qué grado, con qué límite y quién tiene la autoridad para hacerlo. Comprenden las intervenciones políticas y diplomáticas (intensidad-ritmo) de una operación, las necesidades operativas y las limitaciones legales. Los soldados no reciben las ROE's, reciben órdenes e instrucciones basadas en ellas.

Además, los sistemas de ROE's varían según las FAS. La diferencia se encuentra entre las órdenes impartidas a los más altos niveles decisarios para los mandos subordinados, (reglas de enfrentamiento) y, las instrucciones impartidas para portadores de armas individuales (órdenes para abrir fuego).

La prerrogativa fundamental de las ROE's es el derecho a la defensa propia, y el máximo es el Derecho Internacional, puesto que en las ROE's no se puede permitir algo que en derecho está prohibido. Exceptuando a lo anterior, la legítima defensa, no está incluida dentro de las ROE's. No debemos interpretar a las ROE's como un comodín o remedio donde encontrar respuesta a todo, ni tampoco como un instrumento que vaya a dejar sin capacidad de reacción. Cualquier mando militar debe actuar dentro de los límites, y sus subordinados deben ser capaces de entenderlas para cada operación en particular, conociéndolas, recordándolas y traduciéndolas en instrucciones concretas. En algunas ocasiones, el problema de la imposición de ley en las Operaciones de Paz se resuelve usando a las fuerzas militares, pero el hecho de que las fuerzas militares realicen un trabajo para el que no han sido instruidos, porque les correspondería a las fuerzas policiales, puede suponer ciertos problemas, entre otros, el resentimiento por parte de la población en contra de las fuerzas de pacificación.

³⁵ Rules of Engagement. Lessons from Restore Hope. Military Review, septiembre de 1994. Jonathan T.Dworken, analista en el Strike and Amphibious Warfare Department, del Center for Naval Analysis (CAN), Alexandria, Virginia.

1.3 Clasificación de las ROE's

Antes de comenzar con la clasificación, cabe destacar la diferencia entre las ROE's de misiones de paz y las ROE's de misiones que implican el uso de la fuerza, aunque ambas tengan en común factores como el derecho de autodefensa, y, cuenten con el mismo procedimiento de elaboración y modificación, se entiende que, serán distintas las primeras de las segundas, en función del tipo de operación. Siendo el objetivo común de ambas, lograr la resolución de una de crisis determinada.

Dentro del marco de NU y las Operaciones de Paz de la misma, cabe mencionar los tipos de operaciones, como son: las *Operaciones de Mantenimiento de la Paz (Peace-Making)*, las *Operaciones de Establecimiento de la Paz (Peace-Making)*, las *Operaciones de Consolidación de la Paz (Peace-Building)*, y las *Operaciones de Imposición de la Paz (Peace-Enforcing)*. El propósito de las Operaciones de Paz es establecer y conservar el orden evitando confrontaciones entre los bandos en disputa³⁶.

Las ROE's tratan de restringir los niveles de fuerza a aplicar, el nivel táctico operacional y, si está permitido, mediante autorización previa, el uso de armamentos. Se establecerán por lo tanto unas ROE's para cada misión en función de la circunstancia y panorama operacional. Para poder llevar todo esto a cabo será necesario que, las ROE's sean flexibles, y, permitan las modificaciones oportunas que se puedan plantear a lo largo del transcurso de la operación, puesto que, el escenario puede variar en un espacio muy breve de tiempo. Por otro lado, deben ser claras, comprensibles y fáciles de interpretar, ya que los encargados de llevarlas a la práctica serán los soldados. Dicho lo anterior, debe existir una integración político-militar en las reglas de enfrentamiento, ya que, si el hilo conductor falla y la información que debe llegar del político al militar no es recibida, el principal objetivo de las mismas no se cumplirá.

Por otra parte, la trayectoria táctica que tienen que seguir las reglas de enfrentamiento debe servir de guía y deberán estar diseñadas para completar el plan de operaciones y ayudar a conseguir el objetivo fijado. En relación con la característica anterior, deben ser de carácter obligatorio, pues el éxito de la misión dependerá del cumplimiento de las ROE's en su totalidad. Finalmente, es necesario obtener una destreza que se consigue gracias a una práctica previa. Cualquier miembro de las FAS

³⁶ *Programa de Paz*, del antiguo Secretario General de Naciones Unidas, B. Ghali, referida a un tipo específico de operaciones de paz, las denominadas Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Instrumentos de protección de las misiones militares internacionales

debe tener una formación previa sobre la actividad a desarrollar. Por lo tanto, es necesario que lo que se establece en las ROE's se ponga en práctica mediante simulacros, o escenarios realistas. Y a partir de ahí que, tanto los soldados, como el mando militar, puedan tener una idea de cómo podría evolucionar y cómo podría desarrollarse, y redactar entonces, informes sobre los diferentes incidentes y observaciones que se estimen necesarias para profundizar sobre el cumplimiento real de las ROE's.

1.4 Elaboración de las ROE's

Las ROE's se insertan en un anexo dentro del plan de operaciones de cualquier Unidad militar en operaciones militares, y, es ahí, cuando la característica de la claridad juega un papel crucial, pues la información que el soldado recibe es un breve resumen de las reglas. Las ROE's se redactarán en base al Derecho de los Conflictos Armados, la política pública del país y las posibles restricciones de operaciones militares. Abarcan el cuándo, dónde, contra quién, y, en qué medida se podrá recurrir al uso de la fuerza. Debe tenerse en cuenta a la hora de su elaboración, los aspectos políticos, operativos y legales, o sea, deben estar guiadas por las necesidades operativas de la fuerza, la Dirección Estratégica de la operación y las limitaciones legales, tanto desde el punto de vista del derecho interno, como del internacional.

A lo largo de la explicación acerca de las ROE's ha quedado claro que nos estamos refiriendo la mayor parte del tiempo a las Fuerzas Armadas de Estados democráticos, entendiendo que ninguna sociedad occidental aceptaría ver a sus FAS actuar o participar en una operación en la que no se respetara la legalidad y se produjeran vulneraciones de los Derechos Humanos. Sin embargo, la opinión pública es cada vez más favorable y presiona más para conseguir que las operaciones militares se ajusten con más rigor a los principios que inspiran el Derecho Humanitario:

- Necesidad militar
- Proporcionalidad
- Discriminación entre objetivos civiles y militares
- Evitar sufrimientos innecesarios

El objetivo de este instrumento no es otro que regular el uso de la fuerza y de los medios que se emplean en el combate o en el cumplimiento de la misión. Además, se busca que el instrumento de protección se estandarice lo máximo posible para que, en operaciones multinacionales, los diferentes contingentes estén familiarizados con su empleo y, en consecuencia, se unifique su actuación.

Si llevamos las ROE's al ámbito jurídico, cabría decir, que son una referencia jurídica que garantiza el respeto al ordenamiento jurídico nacional e internacional. Estas Reglas de Enfrentamiento llegan al combatiente y figuran en el Plan de Operaciones, y han sido analizadas y adaptadas previamente, a nuestro ordenamiento. Por otro lado, su función no se limita a una referencia jurídica, sino que también se trata de un elemento técnico que debe permitir y facilitar el cumplimiento de la misión. Se consideran un elemento vivo de la misión puesto que deben ajustarse permanentemente a la misma. En cualquier caso, resultará en un bienestar del combatiente; en tranquilidad y convencimiento, sabiendo que está actuando bien, porque sabe que la orden y las instrucciones que recibe para cumplir una misión tienen su respaldo en una ROE. Se trata de instrucciones de cómo usar la fuerza, subrayando aquí que no son la base legal del uso de la fuerza, sino que ésta será el Mandato de NU, el Derecho Internacional o la propia normativa de la operación.

La elaboración de las diferentes ROE's conlleva la conexión y vínculo de diferentes campos. Al tratarse de un elemento legitimador de conductas, es fundamental la intervención de asesores jurídicos en su formulación y revisión. En la práctica, los altos cargos, que, son los que conocen la operación, trabajan con dichos asesores con el fin de proponer las Reglas que se estimen necesarias intentando llegar a un equilibrio entre ambas partes. En este sentido, es relevante acentuar que las ROE se elaboran y aprueban en niveles de mando muy elevados (OTAN, Consejo Atlántico, UE, Comité de Política y Seguridad, NU), y son varias las que pueden aprobarse para una operación.

2. ESTATUS DE LA FUERZA (SOFA)

2.1 Naturaleza y caracteres

Se trata de un tratado internacional, que regula la situación y permanencia del contingente de un Estado, alianza o coalición en el Estado o Estados anfitriones y, ratificado por todas las partes implicadas en la misión. El acuerdo, recordamos, con naturaleza de Tratado Internacional, especifica los derechos de las fuerzas participantes y abarca campos de gran importancia como la jurisdicción, incluidos privilegios e inmunidades de la fuerza y de sus miembros, la jurisdicción penal, la libertad de movimientos y, la resolución de reclamaciones y contenciosos entre las partes. De forma introductoria, pues a continuación se procederá a explicar de manera más detallada, cabría decir sobre los SOFA que, entre otros, se incluyen aspectos como:

- Permisos de entrada y salida. Identificación.
- Derecho a llevar arma y qué tipos están autorizadas.
- Servicio postal y comunicaciones.
- Jurisdicción civil y militar. Empleo de la Policía Militar.
- Impuestos, aduanas y normativa fiscal para los miembros de la fuerza.
- Contratación y adquisición local de recursos.
- Empleo de las banderas y distintivos nacionales de los distintos contingentes.

El ámbito de aplicación objetiva, conforme a la interpretación otorgada por las autoridades españolas, de acuerdo con nuestra legislación interna, queda reservado a las colaboraciones entre aliados directamente relacionadas con actividades de la Alianza Atlántica.

A mayor abundamiento, sabemos, que, en nuestro ámbito interno, la competencia para obligarse en virtud de un Tratado Internacional corresponde al Gobierno, de conformidad con el artículo 97 de la CE³⁷. En este sentido, se trata de un Tratado Internacional de carácter militar en el que, además, se contemplan varios supuestos de cesión de jurisdicción, de acuerdo con el artículo 94.1 de la CE, que, exige para su aprobación por España, una autorización previa de las Cortes Generales.

³⁷ Artículo 97 CE Título IV Del Gobierno y de la Administración. *El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.*

2.2 Los SOFA UE y OTAN

El acuerdo SOFA UE, cuya firma tuvo lugar el 17 de noviembre de 2003, centra su principal objetivo en definir desde una perspectiva jurídico-internacional, la posición de los militares y el personal civil, así como de las fuerzas y de los componentes militares y civiles desplegados por un Estado Miembro dentro del contexto de la Política Europea de Seguridad y Defensa (en adelante, PESD).³⁸ Los SOFA de la UE juegan un papel muy importante contribuyendo en el desarrollo de la competencia para gestionar la situación de crisis que pueda tener la UE³⁹. Resolviendo, algunas de las cuestiones y claves legales que surgen de la presencia de personal militar y civil europeo en el territorio de otro Estado Miembro de la UE. En este sentido, el Acuerdo facilita el tránsito y despliegue en el territorio de la UE para las finalidades que establece la PESD.

Los SOFA de la UE se basan en los Estatus de la Fuerza de la OTAN de 1951⁴⁰. Por lo que se deduce de la posición de privilegio de la que gozan los SOFA de la OTAN; como un modelo para los acuerdos multilaterales de estatus de la fuerza, que regulan la situación legal para poder acceder a territorio de otros Estados. En los últimos años, los Estados Miembros de la UE han desplegado un número considerable de

³⁸ Acuerdo internacional entre los Estados miembros de la Unión Europea relativo al estatuto del personal militar y civil destacado en las Instituciones de la Unión Europea, de los cuarteles generales y de las fuerzas que pueden ponerse a disposición de la Unión Europea en el marco de la preparación y ejecución de las operaciones previstas en el apartado 2 del artículo 17 del Tratado de la Unión Europea, incluidos los ejercicios, y del personal civil y militar de los Estados miembros puesto a disposición de la Unión Europea para que actúe en ese contexto (EU-SOFA), Eur-Lex, (2003/C 321/02) En Bruselas, 17 de noviembre de 2003 Referencia: 42003A1231(01)

³⁹ Las condiciones para el despliegue y la seguridad de las misiones de paz de la UE aparecen reguladas en los modelos de estatutos aprobados por el Consejo, donde se fijan los privilegios e inmunidades de la misión y de sus fuerzas o personal. Dichos modelos constituyen la principal base de la negociación de los acuerdos entre la UE y los demás Estados anfitriones de las misiones europeas, y establecen, como cláusula general, la inmunidad de jurisdicción plena por los actos cometidos por la misión en el ejercicio de sus funciones. Sólo se reconoce una responsabilidad limitada en aquellos casos en que los daños se cometan a título privado. Así mismo, la reclamación de responsabilidades y los mecanismos de reparación previstos generan dudas, apenas aclaradas por los estatutos y el Derecho Internacional en general. “El Estatuto Jurídico de las Misiones de Paz de la UE y la responsabilidad internacional por los daños causados en su actuación”, Revista General de Derecho Europeo, 2016, pp. 108-148.

⁴⁰ El SOFA OTAN también conocido como Convenio de Londres de 1951, y que podemos definirlo de forma genérica como el Tratado Internacional que regula los derechos y obligaciones del personal civil y militar en el ámbito de los respectivos países de la OTAN cuando se desplazan al territorio de otro país OTAN con ocasión de ejercicios, maniobras u otra razón profesional derivada de actividades propias de la Alianza. Ello sin perjuicio de que, según cada caso, este régimen general de derechos y obligaciones pueda ser complementado con otros Acuerdos Internacionales más específicos que pueda existir entre la OTAN y la Nación Anfitriona. El SOFA OTAN también puede regir, bajo determinadas condiciones, en caso de conflicto armado.

militares, y de personal civil fuera de sus fronteras para participar en la gestión de crisis internacionales y en las operaciones relacionadas dentro del contexto de la PESD. Entre enero de 2008 y octubre de 2008, los Estados Miembros contribuyeron en lo que a personal se refiere en, 21 operaciones de gestión de crisis llevadas a cabo por la UE, en más de una docena de países del tercer mundo. Las mismas fueron desde misiones con el fin de asesorar mediante informes redactados por expertos, hasta operaciones de mantenimiento de paz, que supusieron varios millones de personal militar. Así mismo, sus militares y personal civil, han estado en repetidas ocasiones en territorios de otros Estados Miembros para participar en misiones, así como en operaciones de gestión de crisis que tenían lugar en terceros Estados.⁴¹

La presencia de las Fuerzas Armadas y de personal asociado en el territorio de otro Estado con su consentimiento plantea una serie de dificultades prácticas y jurídicas, incluyendo, entre otros, aspectos relacionados con la entrada y salida de personal extranjero, y su responsabilidad tributaria en el Estado de acogida. Estos, y otros asuntos similares, son los que normalmente están pactados en los Acuerdos de Estatus de la Fuerza. Desde 2002, la UE ha firmado un importante número de acuerdos con países del tercer mundo con el fin de definir la situación jurídica de la UE en relación a la gestión de crisis durante su despliegue fuera del territorio de la UE. Un año más tarde, los Estados Miembros de la UE se inscribieron en un acuerdo internacional entre ellos mismos conocido como el Estatus de la Fuerza de la UE (SOFA UE)⁴². El objetivo de los SOFA de la UE es regular el estatuto jurídico del componente militar y personal civil que está desplegado en Estados Miembros de la UE dentro del territorio de otro Estado Miembro de la UE en el contexto de la PESD.

A este respecto, el ámbito de aplicación objetiva del SOFA OTAN, conforme a la interpretación otorgada por las autoridades españolas de acuerdo con nuestra legislación interna, queda reservado a las colaboraciones entre aliados directamente relacionadas con actividades de la Alianza Atlántica.

⁴¹ Article derived from a commentary on the EU SOFA published by the autor: A. Sari, 'The EU Status of Forces Agreement: Continuity and Change in the Law of Visiting Forces'.

⁴² Téngase en cuenta la definición que se da en inglés para el Acuerdo SOFA UE: Agreement between the Member States of the European Union concerning the status of military and civilian staff seconded to the institutions of the European Union, of the headquarters and forces which may be made available to the European Union in the context of the preparation and execution of the tasks referred to in Article 17(2) of the Treaty on European Union, including exercises, and of the military and civilian staff of the Member States put at the disposal of the European Union to act in this context (EU SOFA), Brussels, 17 November 2003, Official Journal (2003/C 321/02).

2.3 Contenidos de los SOFA UE y OTAN

En relación con los contenidos de estos instrumentos cabría establecer varios bloques:

El SOFA OTAN (o Status of Force Agreement), también conocido como Convenio de Londres de 1951, podemos definirlo de forma genérica como el Tratado Internacional que regula los derechos y obligaciones del personal civil y militar cuando se desplazan al territorio de un tercer Estado.⁴³ Todo ello sin perjuicio de que, en función de cada caso, este régimen general de derechos y obligaciones pueda ser complementado con otros Acuerdos Internacionales más específicos que pueda existir entre la OTAN y la Nación Anfitriona. El SOFA OTAN también puede actuar, bajo determinadas condiciones, en caso de conflicto armado.

Sabemos, de conformidad con lo expuesto anteriormente, que, en nuestro ámbito interno, la competencia para obligarse en virtud de un Tratado Internacional corresponde al Gobierno, de conformidad con el artículo 97 de la CE. Sin perjuicio de ello, el SOFA OTAN, como Tratado Internacional de carácter militar en el que, además se contemplan varios supuestos de cesión de jurisdicción, de acuerdo con el artículo 94.1 de la CE, exigió para su aprobación por España de una autorización previa de las Cortes Generales. Se aprobó el Instrumento de ratificación el 17 de julio de 1987, siendo publicado en el BOE e incorporado a nuestro ordenamiento jurídico el 10 de septiembre de 1987.

En la introducción se ha hecho referencia a estos instrumentos como tratados internacionales, por lo tanto, y para diferenciarlos de la naturaleza del instrumento explicado previamente cabe decir que el término “Tratado Internacional” debe quedar claro lo que significa a la hora de aplicarlo. La definición comúnmente aceptada la encontramos en el artículo 2 del Convenio de Viena de 23 de mayo de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, del que España forma parte, y que define el Tratado Internacional como “*un acuerdo celebrado entre dos o más sujetos de Derecho Internacional, destinado a producir efectos jurídicos, es decir, crear, modificar o extinguir un derecho*”. Cabe decir que la misma definición se encuentra en la Ley

⁴³ “D.J. Liñán, J. Roldán Barbero *El Estatuto Jurídico de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior*, Plaza Valdés, 2008 – 450 págs.

25/2014 de noviembre, de Tratados y Otros Acuerdos Internacionales, BOE, 24 de noviembre de 2014. Se podría diferenciar entre los Tratados Internacionales, y los Acuerdos no normativos, ambos de dimensión internacional. Los Tratados Internacionales, tienen propiamente carácter de Tratado, independientemente de su contenido, a los que les es de aplicación plena el Convenio de Viena de 1969, y que una vez publicados en el BOE, forman parte del ordenamiento interno español, conforme a nuestra jerarquía de Fuentes del Derecho (como se ha podido deducir de las primeras líneas introductorias)⁴⁴. Los Acuerdos no normativos, sin embargo, responden a una necesidad real de los Gobiernos actuales de contraer compromisos de forma ágil y flexible en función de la demanda de las necesidades oportunas, y, en los que, las partes, expresan, en la mayoría de los casos, la voluntad de no asumir compromisos de carácter jurídico. Lo que significa que, el incumplimiento de ellos no daría lugar a responsabilidad internacional, sino que la responsabilidad sería de naturaleza política. Dado que la exigencia de cumplimiento se basa en las buenas relaciones entre las partes, en la buena fe y mutua confianza para la ejecución de los compromisos que, en cada situación se contraen.

3. ACUERDOS DE ENTENDIMIENTO (MOU)⁴⁵

3.1 Naturaleza y caracteres

Se trata de un acuerdo aprobado entre Estados que puede regular diversos tipos de actividades de carácter militar internacional. En el caso de las operaciones no bélicas que impliquen proyección de fuerza, lo emplea cada Estado participante para determinar las fuerzas y condiciones en las que participa en la misión. Está firmado por los representantes autorizados y su intención no es otra, que la de ser jurídicamente vinculante.

Cualquier conflicto, en cuanto a la interpretación o ejecución del mismo, se resolverá, sólo, mediante consulta entre los participantes, y, no se remitirá a ningún tribunal nacional o internacional, ni a un tercero ajeno al acuerdo para resolverlo.

⁴⁴ REMIRO BROTONS, A., *Derecho de los tratados*, Madrid, Tecnos, 1987.

⁴⁵ MOU: Memorandum of Understanding) siglas en inglés.

En la elaboración de los MOU, los negociadores deben tener en cuenta cada una de las disposiciones que consideran adecuadas para un programa concreto.

3.2 Contenido

Los MOU pueden ser completados en diversos Estados sin obligación de que sea aprobado por parte del Parlamento en las sociedades democráticas. De tal manera que, en muchas ocasiones, se usan para modificar y ajustar tratados que ya existen, en cuyo caso, los MOU, tienen un estatus de Tratados de “Facto”⁴⁶. No obstante, las legislaciones internas de las partes, son las encargadas de su ratificación, y, depende, en todo momento, del tema sobre el que se verse. Tienen carácter confidencial, no se registran en Naciones Unidas, y, por lo tanto, no pueden ser exigibles ante un organismo de Naciones Unidas.

Una vez aceptados, la actividad del Ministerio de Defensa, respecto de la celebración y tramitación de los MOU, resulta bastante organizada: Se distinguen dos tipos de acuerdo no normativos: políticos y técnicos. Mientras que la conclusión de un acuerdo político (MOU), con carácter general, está sujeta a la autorización del Gobierno (por Acuerdo del Consejo de Ministros a solicitud del Ministerio de Asuntos Exteriores, previamente informado y aconsejado por la Asesoría Jurídica). Los otros acuerdos técnicos (Executive Agreements), son celebrados directamente por el Ministerio de Defensa (el Director General de Política de Defensa a delegación de firma del Ministro), que se limita a comunicarlo al Consejo de Ministros.

⁴⁶ De “Facto”: significa literalmente “de hecho”, esto es, ‘sin reconocimiento jurídico, por la sola fuerza de los hechos’. Se opone a *de iure*. Real Academia Española.

V. REGLAS DE ENFRENTAMIENTO DE UNA OPERACIÓN MILITAR

1. UN CATÁLOGO DE LAS REGLAS DE ENFRENTAMIENTO

Una vez analizados los instrumentos desde el punto de vista jurídico, es importante resaltar la idea de que, las ROE's, deben ser, y lo son, elaboradas para cada operación en particular. El conjunto de ROE's a aplicar en una operación es distinto al que se aplica en otra. Como veremos, existen catálogos de ROE's genéricas, como nuestro Catálogo de ROE's nacionales, y también las hay en organizaciones como NN.UU., OTAN o UE. Pero estos catálogos no son de aplicación directa a una operación, y sirven, más bien, como guía para desarrollar los catálogos específicos de cada operación.

El catálogo de las Reglas de Enfrentamiento establece el uso de la fuerza en operaciones militares. Su finalidad es proporcionar un compendio de donde seleccionar aquéllas reglas necesarias para el cumplimiento de la misión. Es un documento conceptual en el que se explica el significado de la ROE y sus condicionantes. Concretamente, son normas de carácter operativo, que guían y proporcionan el respaldo legal necesario a los Comandantes, en todos los escalones de mando, así como a los miembros de las unidades en el empleo de la fuerza. En este sentido, deben estar a disposición de la fuerza con antelación previa al inicio de las operaciones. En el caso de actuar en el marco de una organización o coalición internacional, las unidades españolas asumirán las ROE establecidas para el conjunto de la Fuerza, y deberán traducirse para su adecuada comprensión. Como sabemos, se podrán hacer reservas o restricciones nacionales, denominadas *caveats*, en su terminología en inglés. No obstante, además se pueden implementar otras ROE nacionales que amplíen, limiten o detallen las anteriores, pero en ningún caso estas deben contradecirse ni podrán ser más permisivas en el uso de la fuerza que las anteriores.

Al hilo de lo anterior es imprescindible atender a los principios en los que se basa la filosofía de las ROE's. Para una mejor comprensión interesan los siguientes:

- La legalidad que exige plena adecuación de las mismas al ordenamiento jurídico y a las reglas de comportamiento militar, con arreglo a lo previsto en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, la Ley de la Carrera Militar y las

Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. Teniendo en cuenta concretamente, el respeto a la dignidad y los derechos inviolables de la persona, al bien común y al derecho internacional aplicable a los conflictos armados.

- El uso de la fuerza, como punto de referencia del presente epígrafe y, en general, de la totalidad del Trabajo, se regirá siempre por el principio de la mínima fuerza. A este respecto, para determinar el grado de fuerza necesario para el cumplimiento de la misión, se deberá examinar la misión asignada, el propósito del Mando, la situación en curso y el grado de amenaza.
- Se harán esfuerzos razonables y ponderados para controlar una situación sin recurrir al uso de la fuerza, y, se deberá advertir a las Fuerzas potencialmente hostiles, darles la oportunidad de retirarse o de cesar sus acciones intimidatorias.

El catálogo está dividido en 14 Grupos de Reglas, cada uno dedicado a un concepto específico, entendidos como “situaciones generales” a partir de las cuales, se irán desgranando diversas situaciones y acciones relacionadas con el concepto principal⁴⁷. Partiendo, lógicamente, del principio de que nada dentro de las Reglas de la Operación deberá negar el derecho de los Mandos, a adoptar todas las acciones necesarias y apropiadas, para la defensa de la Unidad y sus componentes. También, está universalmente reconocido, que las personas tienen un derecho inherente a defenderse a sí mismas contra un ataque inminente. Es así, que, en el ejercicio de este derecho, las personas deberán actuar de acuerdo con las leyes nacionales, por lo tanto, en nuestro caso, debemos atenernos a lo que dispone el vigente Código Penal respecto de la legítima defensa y del estado de necesidad.⁴⁸ Finalmente, dentro del conjunto de ROE's utilizadas por nuestras FAS (OTAN, UE, ONU, nacionales) se contempla una definición de *autodefensa* como uso de la fuerza necesaria y proporcional, incluida la fuerza letal para defenderse de un ataque o un ataque inminente.

⁴⁷ Véase anexo 3 y 4 con la división y ejemplo de análisis

⁴⁸ Capítulo II del Código Penal español, sobre causas que eximen de la responsabilidad penal. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Referencia: BOE-A-1995-25444. Última modificación: 28 de abril de 2015.

Instrumentos de protección de las misiones militares internacionales

A continuación, un ejemplo de una tarjeta ROE para una Operación de Apoyo a la Paz podría ser el siguiente:⁴⁹

Nada en estas reglas de enfrentamiento limita tu derecho a tomar las adecuadas medidas para tu defensa.

- A) Tienes el derecho de utilizar las armas autorizadas en tu defensa, de Fuerzas amigas, personas y propiedades bajo tu protección.
- B) Puedes abrir fuego contra quien cometa o se prepare para cometer un acto hostil que ponga en peligro tu vida, la de Fuerzas amigas o personas bajo tu protección.
- C) Puedes usar mínima fuerza, incluyendo hacer fuego, contra quien cometa un acto que ponga en peligro la vida o pueda causar graves lesiones, si no hay otra manera de evitarlo.

RECUERDA:

- No estás en guerra
- Trata a todos con dignidad y respeto
- Debes estar siempre preparado para tu autodefensa
- Si tienes que abrir fuego, apunta el arma y no hagas más disparos de los necesarios. Evita daños colaterales. Para de disparar tan pronto como la situación lo permita.

A fin de concluir la explicación de lo que comprendería un catálogo de Reglas de Enfrentamiento, cabe esclarecer que es necesario, establecer un sistema de control sobre el nivel de aplicación de la fuerza que garantice el poder cumplir la misión, reducir daños innecesarios y proporcionar respaldo legal a las tropas. Es así, que, para cada operación, nacional o multinacional, se redactan un conjunto de ROE's

⁴⁹ Modelo de tarjeta que el militar recibe. Véase más modelos en "Anexos".

particulares, que generalmente se extraen, con su correspondiente adaptación, de un catálogo general; en el caso de España, del Catálogo de Reglas de Enfrentamiento para las Fuerzas Armadas Españolas.

Las ROE's por lo tanto, constituyen un instrumento a través del cual se dirige y controla el uso de la fuerza en una operación. Son, entonces, instrucciones de carácter operativo que facilitan normas de comportamiento a las unidades y proporcionan el respaldo legal a los comandantes y a todos los componentes de la unidad en el empleo de la fuerza. De modo que, se tienen en cuenta desde el inicio del planteamiento del proceso de la operación y, forman parte del Plan de Operaciones y de la orden de operaciones. Además, deben estar a disposición de toda la Fuerza con antelación suficiente al inicio de la operación para poder comenzar el proceso de preparación. En ese proceso de preparación, las unidades que van a desplegar, preparan panfletos o pequeños libros de mano donde se incluyen las normas básicas de comportamiento de acuerdo con las ROE's. Es lo que se conoce como "ROE CARD". Y toda esta preparación finaliza, normalmente, con un proceso de certificación de la unidad antes de su salida a zona de operaciones. Una parte fundamental de este proceso, por ende, es el conocimiento de ROE'S, de ahí que, una instrucción detallada de las ROE's sea una prioridad en la preparación de las unidades, pues somos conscientes, que de su correcta aplicación depende el cumplimiento de la misión en los términos establecidos por nuestras autoridades.

Sin ánimo de restar importancia al tema más importante del TFG, considero significativo mencionar la relación entre las ROE's y el Derecho Internacional Humanitario y el Ordenamiento Jurídico Nacional.⁵⁰ En nuestro ordenamiento las Reglas de Enfrentamiento no se han plasmado hasta la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar, en la que al enumerar las reglas esenciales que definen el comportamiento del militar establece que; *"En el empleo de la fuerza, hará un uso*

⁵⁰«El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario», en la propia introducción hace alusión a la importancia del conocimiento de estos, por tratarse de derechos inmanentes, inherentes a todos los seres humanos, inseparables de su dignidad. Así como se refiere al Derecho Internacional de los Derechos Humanos como una expresión imprecisa que designa, por una parte, al conjunto de reglas de Derecho Internacional relativas a los Derechos Humanos, y por otra, la expresión se refiere a la rama de la ciencia jurídica internacional, lo que nos podría interesar más, que estudia los Derechos Humanos. En el Derecho Internacional actual, la protección de los Derechos Humanos ha sido y es el objeto de numerosísimos instrumentos internacionales de diversa naturaleza jurídica. Y es aquí donde surge la rama expansiva del ordenamiento jurídico internacional, el Derecho Internacional de los Derecho Humanos.

gradual y proporcionado de la misma, de acuerdo con las reglas de enfrentamiento establecidas para las operaciones en que participe”.

2. PRIVILEGIOS E INMUNIDADES

La naturaleza de los conflictos hoy en día es compleja por todos los actores implicados y las técnicas utilizadas en ellos. En la mayoría de los casos se participa en coaliciones multinacionales y eso supone una mayor diversidad y dificultad a la hora de cooperar. Las funciones de cada misión van desde la pura asistencia humanitaria al enfrentamiento armado, y el compromiso de los países en cada operación puede tener distinto alcance, es decir, España escogerá en cada ocasión que participe en una operación, la forma en la que lo hará y el modo en que será aplicada la fuerza. Por todo ello y como ya se ha mencionado, es imprescindible desarrollar para cada operación un catálogo de ROE's. Hay que mencionar, además que la constante evolución que sufre el Derecho Internacional Humanitario hace que la formación que se tiene que impartir sea periódica y continuada, con la finalidad de evitar sufrimientos innecesarios⁵¹.

Con el propósito de analizar la protección de la que gozan los efectivos militares al participar en misiones internacionales, así como la protección ejercida sobre la propia la misión, cabe analizar lo que comprende el Convenio de Londres de 1951⁵² de acuerdo a cuatro grandes bloques a partir de los cuales podríamos dividir el Convenio:

- Primero, el ejercicio de la jurisdicción penal y disciplinaria. En él se definen las reglas esenciales de competencia en el ejercicio de la jurisdicción penal y disciplinaria entre el Estado de origen y el Estado receptor (*Sending Nation & Host Nation*, términos propios del Tratado, en inglés), así como determinados aspectos relacionados con el cumplimiento de penas y medidas provisionales.
- Segundo, la responsabilidad patrimonial, atribuyendo las reglas que han de encargarse del reparto de responsabilidad por daños, en sus distintas

⁵¹ VALENTIN BOU FRANCH Y MIREYA CASTILLO DAUDÍ, *Derecho internacional de los derechos humanos y Derecho internacional humanitario*. Recordamos que el objetivo principal es siempre evitar sufrimientos innecesarios. Y el Derecho internacional humanitario (también llamado en ocasiones Derecho de los conflictos armados o *ius in bello*) engloba tanto la limitación de los medios y métodos de hacer la guerra (denominado, en ocasiones, “Derecho de La Haya”), como la necesaria protección de las víctimas de los conflictos armados (denominado, en ocasiones, “Derecho de Ginebra”).

⁵² Instrumento de Adhesión de España al Convenio entre los Estados Partes del Tratado del Atlántico Norte relativo al Estatuto de sus Fuerzas, hecho en Londres el 19 de junio de 1951. «BOE» núm. 217, de 10 de septiembre de 1987, págs. 27479 a 27476 (7 págs.) Referencia: BOE-A-1987-21119

modalidades. En este aspecto cabe darle más importancia a la distinción de los daños causados como consecuencia del servicio y los daños que no han sido consecuencia de tal.

- Tercero, el Ámbito Fiscal y Aduanero, entendido como un régimen de entradas, salidas, exenciones en tasas, sistema fiscal y todos los tributos que se consideren.
- Cuarto, el Apoyo Logístico a prestar por la Nación Anfitriona, conocido como Host Nation Support.

En relación con lo anterior, es interesante atender a ejemplos como los “Actos adoptados en aplicación del Título V del Tratado de la UE”: el *Acuerdo entre la UE y la República de Yibuti sobre el estatuto de la fuerza dirigida por la UE en la República de Yibuti en el marco de la operación militar de la Unión Europea Atalanta*. Resumo los aspectos generales y que, considero de interés para la cuestión que nos atañe para posteriormente centrarme en los privilegios e inmunidades:

- Entendidas las disposiciones del Acuerdo aplicables a la fuerza dirigida por la UE y a su personal, aplicables exclusivamente en el territorio del Estado anfitrión.
- Define los términos del acuerdo, esclareciendo, entre otros: «fuerza naval dirigida por la Unión Europea (EUNAVFOR)⁵³»: los cuarteles generales militares de la UE y los contingentes nacionales que contribuyan a la operación. «operación»: preparación, establecimiento, ejecución y apoyo de la misión militar con arreglo a los mandatos derivados de las Resoluciones 1814 (2008) y 1816 (2008) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y

⁵³ EUNAVFOR Sophia, *Operación militar de la UE en el Mediterráneo central meridional, frente a las costas libias, para luchar contra las redes de tráfico de personas, prevenir flujos de migración irregular y evitar que muera más gente en el mar*. El 18 de abril de 2015 se produjo la mayor pérdida de vidas de inmigrantes y refugiados en el Mar Mediterráneo cuando un pesquero con más de 800 personas hundió frente a las costas de Libia. Esta tragedia urgió la intervención de la Comunidad Internacional, y en particular de la Unión Europea. Así, el Consejo de la UE para Asuntos Exteriores sobre migración, acordó reforzar la lucha contra el tráfico de seres humanos y para ello se acordó un plan que contempla diez puntos sobre inmigración irregular. El desarrollo del segundo punto de ese plan es el que dio lugar a EUNAVFOR MED Operación Sophia. Como resultado, en Junio de 2015 la UE puso en marcha la Operación Militar en la zona Sur del Mediterráneo Central (EUNAVFOR MED). Ministerio de Defensa, Gobierno de España, misiones actuales en el exterior. http://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/listado/eunavformed.html Última consulta 18/5/17

Instrumentos de protección de las misiones militares internacionales

las subsiguientes Resoluciones pertinentes del mismo, y de la Convención de las naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Acerca de los privilegios y las inmunidades otorgados a la EUNAVFOR por el Estado anfitrión cabe destacar en base al artículo 5 del citado Acuerdo algunos como:

- Los locales de la EUNAVFOR y sus buques y aeronaves son inviolables, con excepción al consentimiento expreso del comandante de la fuerza.
- La operación y sus bienes y activos, gozarán de inmunidad de jurisdicción.
- Los archivos y documentos de la EUNAVFOR serán inviolables, así como la correspondencia.
- El Estado anfitrión permitirá la entrada de los objetos destinados a la operación con exención de derechos de aduana y otros gravámenes conexos. Al mismo tiempo que EUNAVFOR estará exenta de tributos, tasas y gravámenes de naturaleza similar, regionales o locales, por los bienes adquiridos o importados, los servicios prestados o los locales que utilice a efectos de la operación. Aunque no estará exenta de las tasas o derechos que representen el pago de servicios prestados.

Por otro lado, los privilegios e inmunidades otorgados no a la operación en sí (aunque es verdad que algunos de ellos son aplicables a ambas partes), sino al personal de la misma, por el Estado anfitrión son los siguientes:

- El personal no podrá ser objeto de ninguna forma de detención o arresto⁵⁴.
- Los documentos y correspondencia y los bienes del personal gozarán de inviolabilidad.
- El personal gozará de inmunidad de la jurisdicción penal del Estado anfitrión⁵⁵.

⁵⁴ Artículo 6 del citado Acuerdo sigue: *En caso de flagrante delito observado en la vía pública por una autoridad de la policía del Estado anfitrión, esta estará autorizada, si el autor de la infracción hubiera atentado contra la integridad física de un nacional del Estado anfitrión, a detenerlo para garantizar su protección hasta la llegada de las autoridades competentes de la EUNAVFOR.*

- El personal gozará de inmunidad de la jurisdicción civil y administrativa del Estado anfitrión con relación a manifestaciones orales o escritas y actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones⁵⁶.
- El personal de la operación no estará obligado a testificar.
- La inmunidad de jurisdicción del personal de la EUNAVFOR en el Estado anfitrión no le exime de la jurisdicción de su respectivo Estado de origen.

Dicho lo anterior, el artículo 7 del mismo Acuerdo hace referencia a la Jurisdicción penal, aspecto relevante para el objeto del presente epígrafe. Estableciendo que: *las autoridades competentes del Estado de origen podrán ejercer en el territorio del Estado anfitrión, en cooperación con las autoridades competentes de este, las competencias jurisdiccionales penales y disciplinarias que les otorgue la legislación del Estado de origen respecto de todo miembro del personal de la EUNAVFOR sujeto a la legislación aplicable al Estado.*

En consonancia con el estudio del Acuerdo citado, existen otros Acuerdos⁵⁷, también pertenecientes a los Actos adoptados en aplicación del título V del Tratado de la UE, que reflejan de manera similar cómo se regula el estatuto de la Fuerza, y por ende, de qué privilegios e inmunidades goza la operación y su personal. Además de

⁵⁵ Artículo 6.3 sigue: *El Estado de origen o la institución de la UE en cuestión, según proceda, podrán renunciar a la inmunidad de jurisdicción penal del personal de la EUNAVFOR. La renuncia tendrá que hacerse por escrito.*

⁵⁶ Artículo 6.4 sigue: *Si se incoara una acción civil contra uno o varios miembros del personal de la EUNAVFOR ante un tribunal del Estado anfitrión, se notificará inmediatamente al comandante de la fuerza de la UE y a la autoridad competente del Estado de origen o de la institución de la UE en cuestión. Antes del comienzo del procedimiento ante el tribunal, el comandante de la fuerza de la UE y la autoridad competente del Estado de origen o de la institución de la UE declararán al tribunal si el acto en cuestión fue realizado por el personal de la EUNAVFOR en el ejercicio de sus funciones oficiales. Si el acto se realizó en el ejercicio de funciones oficiales, no se incoará la acción y se aplicarán las disposiciones del artículo 15. Si el acto no se realizó en el ejercicio de las funciones oficiales, el procedimiento seguirá su curso. El Estado anfitrión garantizará que el órgano jurisdiccional competente reconozca la declaración del comandante de la fuerza de la UE y de la autoridad competente del Estado de origen o de la institución de la UE en cuestión. Si el personal de la EUNAVFOR entabla una acción judicial civil, no podrá invocar la inmunidad de jurisdicción respecto de cualquier reconvenCIÓN directamente ligada a la demanda principal.*

⁵⁷ Acuerdo entre la UE y la República de Somalia sobre el estatuto de la Fuerza naval dirigida por la UE en la República de Somalia en el marco de la operación militar de la UE Atalanta y Acuerdo entre la UE y la República de Seychelles sobre el estatuto de la Fuerza dirigida por la UE en la República de Seychelles en el marco de la operación militar de la UE Atalanta. «Diario Oficial de la Unión Europea», decisión 2009/88/PESC del Consejo, de 22 de diciembre de 2008.

analizar, en líneas generales, cómo está dividido el Convenio de Londres de 1951 para regular la protección de la operación y sus integrantes.

VI. CONCLUSIÓN

*“Silent leges inter arma?” (“cuando hablan las armas, las leyes callan”)*⁵⁸

Una vez más, frente al esfuerzo dialectico invertido, se ha afirmado que las ROE's son un barómetro que mide la sincronización de los objetivos políticos y las actividades militares llevadas a cabo para consecución de la misión. De esta forma, se pretende que, ese instrumento se estandarice en su grado máximo, para que, en operaciones multinacionales, los diferentes contingentes estén familiarizados con su empleo y en consecuencia, se unifique su actuación. Tienen una doble función; Son un elemento técnico que debe permitir y facilitar el cumplimiento de la misión, y, son un elemento vivo de la misión porque evolucionan con ella, por lo que, deben ajustarse permanentemente a ella. Por otro lado, son una referencia jurídica, que garantiza el respeto al ordenamiento jurídico nacional e internacional, ya que, como se ha estudiado, todas las ROE que llegan al combatiente, y que figuran en el Plan de Operaciones, han sido analizadas y adaptadas a nuestro ordenamiento. Es importante aclarar que, aunque la intervención de los asesores jurídicos es vital, no les corresponde a ellos su elaboración, sino que le corresponde al mando militar porque es quien conoce la operación, al que corresponde proponer su aprobación, por el mando político, las Reglas que estime necesarias.

*War is but another means of achieving political objectives. ROES, then, are a method of tailoring or limiting the manner in which those means are employed: It is important to emphasize that ROES are not the only mechanism for limiting war*⁵⁹.

Como se ha podido inferir de las líneas quizás más críticas de todo el TFG, cabría subrayar que las ROE no se tratan de normas jurídicas en sí mismas, por lo que,

⁵⁸ ALÍA PLANA, M. Comandante Auditor. *Las Reglas de Enfrentamiento ROE*.

⁵⁹ BURTON, Michael A. *Rules of Engagement: What is the Relationship Between Rules of Engagement and the Design of Operations?*, School of Advanced Military Studies US Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, Kansas, 1987, en <http://cgsc.cdmhost.com> (última consulta 2.2.2017)

con ellas no podemos suplir las deficiencias legislativas, ni interpretar normas legales, son instrumentos que recogen las instrucciones de cómo usar la fuerza, pero no son la base legal del uso de la fuerza, recordamos que se tratan de acuerdos administrativos. La base legal será el Mandato de NNUU, el Derecho Internacional o la propia normativa de la operación. No son, por el momento, aunque sí figuran como tales en los proyectos de Ley Disciplinaria y de Código Penal Militar, tipos penales ni disciplinarios autónomos, por lo que su incumplimiento deberá sancionarse disciplinariamente o penalmente en el ámbito de la desobediencia, teniendo en cuenta aquí, por lo tanto, la trascendencia de un conocimiento o formación completo, lo que supondría no solo conocer las ROE sino también las consecuencias que podría acarrear el incumplimiento de ellas.

A partir de toda la información recopilada y análisis realizado, y, posteriormente expuesto, se ha podido comparar y explorar la doble naturaleza de las ROE's, que por un lado son un instrumento jurídico, pero, por otro, constituyen también una técnica militar que señala la forma en la cual, la fuerza debe ser aplicada (cuándo disparar), en qué grado, con qué límite, y, quién tiene la autoridad para ello. Aunque seamos miembros de la OTAN, y, todos los países bebemos de las mismas fuentes, se podría decir que es un asunto con carácter nacional, puesto que cada país es soberano de cómo hacerlo y cómo aplicarlo. De hecho, cada país tiene un catálogo de ROE's que activa, según interese, y, en particular para cada operación militar. Así, España, por lo tanto, también cuenta con su catálogo, aunque esté basado en otros muchos.

Los SOFA por otro lado, se ha observado que abarcan un ámbito muy técnico y que pocos militares los conocen, son temas que se llevan en el Ministerio de Defensa. La problemática de la formación u opción de una formación más completa sería la solución ante dicha laguna. Del mismo modo, se hace preciso entender que la capacidad de adaptación y reacción necesaria para cada misión es crucial, puesto que, las circunstancias pueden cambiar y que sean distintas a las que, previéndose, se redactaron para la misión en concreto. De tal manera que, nuevamente, el hecho de que sean claras, y por ende, de fácil aplicación y creíbles, es fundamental. Del mismo modo, es importante que quede establecido el nivel de riesgo que se podría llegar a asumir, siendo competente en este caso, el más alto nivel de mando.

Este sector del Derecho Internacional Público trata de regular un vacío jurídico que limita la conducción de hostilidades, pues en las situaciones de conflicto armado no

Instrumentos de protección de las misiones militares internacionales

todo está permitido para conseguir la victoria y en este sentido es donde el Derecho Internacional Humanitario es el límite que debe impedir que las situaciones de conflicto armado degeneren en situaciones de absoluta *barbarie*⁶⁰. La realidad, no obstante, supera los mínimos exigidos por el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

“Me comprometo a conseguir unas Fuerzas Armadas más eficaces y operativas. Recordando la obligación que tenemos de mantener vivos conceptos como patria, honor y sacrificio. En tiempos difíciles en los que la mentira y el terrorismo tratan de hacer que olvidemos la trascendencia de servir a España con todas nuestras esperanzas”

General Fernando Alejandre Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD).

El País, 28 de marzo de 2017

⁶⁰ORIHUELA CALATAYUD, E., *Derecho Internacional Humanitario. Tratados internacionales y otros textos*, Madrid, McGraw-Hill, 1998.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALÍA PLANA, M., Comandante Auditor, «Las Reglas de Enfrentamiento (ROE): Silent Leges Inter Arma?», 2009
- BARCELÓ, M.J., “*El estatuto jurídico de las misiones de paz de la UE y la responsabilidad internacional por los daños causados en su actuación*”, Revista General de Derecho Europeo 2016, nº38, pp.108-148.
- BENTON, B. (ed.), *Soldiers for Peace: Fifty Years of United Nations Peacekeeping*, New York, Facts on File Books, 1996
- BIERMAN, W. y VADSET, M. (eds.), *UN Peacekeeping in Trouble: Lessons Learned from the Former Yugoslavia*, Ashgate: 1998
- BOU FRANCH, V., CASTILLO DAUDÍ, M., *Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014
- CAHIL, K., (ed.), *Preventive Diplomacy: Stopping Wars Before They Start*, New York, Routledge, 2000
- COUCON, J., *Soldiers of Diplomacy: The United Nations, Peacekeeping and the new World Order*, Toronto, University of Toronto Press, 1998
- CHOPRA, J., *Peace Maintenance*, New York, Routledge, 1999
- DENG, F., *Protecting the Dispossessed: A Challenge to the International Community*, Brookings Institute, 1993
- FERNÁNDEZ LOPEZ, J., *25 años de constitución y fuerzas armadas*, Pórtico, Zaragoza, 2003
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. La presencia de la ONU en los conflictos internacionales e internacionalizados*, Universidad de Huelva Publicaciones, Ministerio de Educación y Cultura, 1998
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A *El papel de Europa en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*, Revista CIBOD d'Afers internacionals 42, 1998, pp.

Instrumentos de protección de las misiones militares internacionales

- GAMARRA CHOPO, Y., «Aspectos jurídicos de la participación de las fuerzas armadas españoles en misiones internacionales: la emergencia de una obra constitucional y legislativa», en *Agenda Internacional*, Año XIII, N° 24, 2007, pp. 335-370
- GAMARRA CHOPO, Y., «El estatus de las misiones de paz en el territorio del estado de acogida desde la práctica de la fuerza internacional de asistencia para la seguridad en Afganistán», en *Revista Española de Derecho Militar*, Separata al nº: 90 julio-diciembre, 2007, pp. 191-210.
- GORDON, D.S., *Aspects of Peacekeeping*, London, Frank Cass, 2001
- HILLEN, J., *The Blue Helmets: The Strategy of UN Military Operations*, Washington/London, Brassey's, 1998
- GARCIA SERRANO, J., DÍAZ TORRES, J.: La nueva regulación de los convenios de colaboración y memorandos de entendimiento en el ámbito del Ministerio de Defensa. Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 2005, pp. 317-321.
- JETT, D. C., *Why Peacekeeping Fails*, New York, St. Martin's Press, 2000
- LAREMONT, R., *The Causes of War and the Consequences of Peacekeeping in Africa*, Portsmouth, NH, Heineman, 2002
- LIÑAN, D.J., ROLDÁN BARBERO“*El Estatuto Jurídico de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior*”, Plaza Valdes, pp. 2008 – 450
- MOCKAITIS, Th., *Peace Operations and Intrastate Conflict: the sword or the olive branch?*, Westport, CT, Praeger, 1999
- MOXON-BROWNE, E., *A Future for Peacekeeping?* New York, St. Martin's Press, 1998
- ORIHUELA CALATAYUD E., *Derecho Internacional Humanitario. Tratados internacionales y otros textos*, Madrid, McGraw-Hill, 1998
- OTUNNU, O. y DOYLE, M. (eds.), *Peacekeeping and Peacemaking for the New Century*, Rowman/Littlefield, 1998
- RATNER, S. R., *The New UN Peacekeeping*, New York, St. Martin's, 1995
- REYCHLER, L. y PAFFENHOLZ, T. (eds.), *Peace-building: A Field Guide*, Boulder, CO, Lynne Rienner, 2001

- SCHMIDL, E.A. *et al.*, *Peace Operations: Between War and Peace*, London/Portland, Frank Cass, 2000
- THAROOR, S., "Should UN Peacekeeping go Back to the Basics?", *Survival* 37, 4, Winter 1995-96, pp. 52 – 64
- VACAS FERNÁNDEZ, F., *Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y el principio de no intervención*, Valencia, Tirant lo blanch, 2003.
- VOETLINK, J., *Status of Forces: Criminal Jurisdiction over Military Personnel Abroad*, Springer, Netherlands, 2015
- WEISS, Th. & BARNET, M. (eds.), *Humanitarianism in Question: Politics, Power, Ethics*, Ithaca, Cornell University Press, 2008
- WILLS, S., *Protecting Civilians. The obligations of Peace-keepers*, Oxford, Oxford University Press, 2009

VIII. DOCUMENTOS E INSTRUMENTOS

- NU: <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html>
- Convenio de Roma de 1950 sobre Protección de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1999-10148>
- Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre sobre Defensa Nacional: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2005/BOE-A-2005-18933-consolidado.pdf>
- Military Technical Agreement between the International Security Force (“KFOR”) and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia. OTAN: <http://www.nato.int/kosovo/docu/a990609a.htm>
- NATO, Agreement between the North Atlantic Treaty Organization and the Islamic Republic of Afghanistan on the Status of NATO Forces and NATO personnel conducting mutually agreed NATO-led activities in Afghanistan, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_116072.htm?selectedLocale=en
- Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales: <https://boe.es/buscar/pdf/2014/BOE-A-2014-12326-consolidado.pdf>
- Código Penal Militar: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-11070
- Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-12652>
- Convenio de Roma: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1999-10148>
- Reales Ordenanzas de las Fuerzas armadas: <https://www.boe.es/boe/dias/2009/02/07/pdfs/BOE-A-2009-2074.pdf>
- Actos adoptados en aplicación del Título V del Tratado de la UE <http://www.boe.es/doue/2009/033/L00041-00048.pdf>

IX. WEBGRAFÍA

- Constitución Española 1978 <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>
- Cruz Roja Internacional (Derecho Humanitario Internacional), www.icrc.org/spa/dih
- European Council, <http://www.consilium.europa.eu/en/home/file:///C:/Users/Toshiba/Desktop/convenio%20de%20Roma%20de%201950.pdf>
<http://www.emad.mde.es/MOPS/020-Afganistan-ISAF/>
<http://www.un.org/es/sections/what-we-do/maintain-international-peace-and-security/index.html>
- Mando de Operaciones, Estado Mayor de la Defensa. Afganistán: <http://www.emad.mde.es/MOPS/020-Afganistan-ISAF/>
- Memorandum de Entendimiento, Ministerio de Defensa http://publicaciones.defensa.gob.es/docs/default-source/publicacionespdf/memorandos_entendimiento_2011.pdf?sfvrsn=4
- Naciones Unidas, Operaciones que ha llevado a cabo e instrumentos. Mantenimiento de la paz
- OTAN: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/ProyeccionAtlantica/Paginas/EspLaOTAN.aspx>
- Pactos Internacionales de 1966: <http://www.humanium.org/es/pacto-1966/>
- Rules of Engagement: www.nationalreview.com/kopel/kopel061301.shtml

X. ANEXOS

ANEXO 1

Artículo caso real, ejemplo de la dificultad de aplicación clara de las ROE's en situaciones de combate. En formato papel.

Se procede al análisis de un artículo de la Revista “Army Times” de 23 de abril de 2012 “Reforming the Rules of Engagement. Second guesses on front-line calls can sink careers” explora las consecuencias de la aplicación de unas Reglas de enfrentamiento restrictivas y además volubles en el tiempo, en la forma de actuar de los militares en operaciones y la influencia sobre sus carreras profesionales. El artículo trata principalmente el caso del Teniente Waddel, en funciones de Executive Officer (XO) de la Compañía India (del 3er Batallón del 7º de Marines) estando a cargo de su Puesto de Mando.

Los hechos sucedidos, básicamente, fueron los siguientes: Se localizó, mediante unas cámaras de vigilancia a un insurgente conocido, que estaba cavando en el terreno para colocar un IED⁶¹. El insurgente estuvo a tiro de un francotirador de la Compañía, que previa autorización consiguió acertar un disparo en una pierna y otro en el estómago del insurgente, el hombre rodó y se ocultó. Posteriormente, los aldeanos le montaron en un tractor para llevárselo. El Teniente dio orden de disparar al motor del tractor, que se paró en el acto, sin ningún tipo de bajas personales. El insurgente posteriormente murió a consecuencia de las heridas. Lo que fue a posteriori interpretado como “impedir una evacuación médica por civiles”, acusándole de un posible crimen de guerra. El Tte. Pasó meses de investigación; su TCOL Jefe de Batallón dijo que “actuó imprudentemente y mostrando pobre juicio”. Aunque finalmente se demostró que no había incumplido ninguna regla de Derecho internacional de la guerra, sino que él “violó la directiva táctica aprobada en ese momento”. El joven Oficial fue relevado de su puesto de XO y su Jefe de Batallón informó negativamente a su evaluación, no recomendándole para el ascenso con sus compañeros de promoción.

Después del breve resumen, podemos apreciar que se trata de un caso de los denunciados en el artículo que se están produciendo en operación por una interpretación

⁶¹ Improvised explosive device (Artefacto explosivo improvisado, AEI)

que varía de las ROE's. De entrada, se consideran de fácil comprensión, vistas, estudiadas y redactadas desde la mesa de un despacho, pero que, a la hora de ponerlas en práctica, el nivel de interpretación aumenta de manera notoria, ya que pasado a la práctica la situación táctica puede durar escasos segundos. De hecho, el General McChrystal cambió las ROE's al llegar a Afganistán, restringiéndolas considerablemente con el único fin de "ganarse los corazones y mentes de la población local" y así dar una imagen nueva, pero poniendo en peligro a las tropas propias. Posteriormente el General Petraeus las revisó y se aplicaron unas menos restrictivas.

Del artículo en cuestión se infiere que los jóvenes Oficiales prefieren que se les lleve ante un Tribunal Militar a que se informe negativamente sus evaluaciones, ya que en el primer caso tienen la posibilidad de un juicio y la posibilidad de defenderse, mientras que en el segundo caso se trata de una decisión discrecional de sus jefes que resulta muy difícil de revocar. De hecho, se están produciendo situaciones paradójicas en el que los Suboficiales y Oficiales piensan que las ROE's es la misión. Tal motivo provoca y está influyendo en que se estén planteando en el Congreso dictar normas para proteger a los Soldados de las ROE's que se consideran demasiado restrictivas o confusas, creándose un comité independiente al que pudieran apelar los militares en caso de ser acusados de la violación o quebrantamiento de las ROE's estipuladas para las operaciones. Y para dar el último punto de subjetividad, me atrevería a decir que estos casos están provocando una gran polémica en el seno de las Fuerzas Armadas, ya que las carreras de muchos Oficiales y Suboficiales son dramáticamente cercenadas ante unas ROE's poco claras⁶².

ANEXO 2

Modelo de ROE empleado en un ejercicio de entrenamiento (en formato papel).

Notas:

- Estas ROE son de aplicación para las Fuerzas Españolas (FOC) en tránsito al/desde Teatro de Operaciones y en la JOA (tanto en operaciones aéreas, y marítimas, como terrestres).
- La BRILIB asumirá estas ROE una vez se integre en la FOC, tras la RTOA desde UNIFIL. Hasta entonces tanto BRILIB como personal en HQ UNIFIL aplicarán las ROE UNIFIL.

* Las ROES relativas a Operaciones de Evacuación de No Combatientes (NEO) se aplicarán en el caso de simultanear la operación NEO con el COP R-B.

⁶² Véase artículo en el epígrafe –Anexos-.

ANEXO 3

14 Grupos en los que se dividen los conceptos:

GRUPO 10-19	<i>CUMPLIMIENTO DE LA MISIÓN</i>
GRUPO 20-29	<i>GESTIÓN DE BLANCOS EN UN CONFLICTO ARMADO</i>
GRUPO 30-39	<i>OPERACIONES RELACIONADAS CON LA PROPIEDAD</i>
GRUPO 40-49	<i>POSICIONAMIENTO GEOGRÁFICO</i>
GRUPO 50-59	<i>AVISOS, HOSTIGAMIENTO, SHADOWING, ILUMINACIÓN</i>
GRUPO 60-69	<i>PORTAR ARMAS</i>
GRUPO 70-79	<i>MINAS TERRESTRES, EXPLOSIVOS Y OTROS OBSTÁCULOS</i>
GRUPO 80-89	<i>OPERACIONES MARÍTIMAS</i>
GRUPO 90-99	<i>OPERACIONES AÉREAS</i>
GRUPO 100-109	<i>APOYO A LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO Y LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS</i>
GRUPO 110-119	<i>CONTROL DE MULTITUDES Y DISTURBIOS</i>
GRUPO 120-129	<i>OPERACIONES DE INFORMACIÓN</i>
GRUPO 130-139	<i>OPERACIONES DEL ESPACIO EXTERIOR</i>
GRUPO 140-149	<i>ATAQUE</i>

Como se puede observar, el grupo 10-19 dedicado al Cumplimiento de la Misión en sí, en el que se van tratando distintas acciones que se podrán realizar o no y en qué grado. En el grupo 20-29 de Gestión de Blancos se trata el enfrentamiento con blancos militares, designación e identificación de distintos tipos de blancos. En el de Posicionamiento Geográfico, se trata la regulación de la situación en Unidades y personal en relación con el territorio; regular el uso de reconocimientos; situación de unidades respecto a otras; desvíos... No vamos a entrar a analizar todos, pues abarcan

un abanico muy amplio de características, y como se va a poder apreciar a continuación, cada Grupo, para una mejor comprensión y clasificación, se subdivide en un número de Series. A cada Serie se le asigna un propósito claramente definido.

Por ejemplo, en el Grupo 10-19 dedicado al Cumplimiento de la Misión, se separan las reglas en series dedicadas al **uso de la fuerza** para cumplir la misión; o para garantizar la libertad de movimientos; o a disparos de advertencia; o a búsqueda y detención de personas etc.

GRUPO 10-19: CUMPLIMIENTO DE LA MISIÓN

Serie

10 Uso de la fuerza para garantizar el cumplimiento de la misión.

Propósito: Regular el uso de la fuerza para garantizar el cumplimiento de la misión.

11 Protección de la libertad de movimientos de personas.

Propósito: Regular el uso de la fuerza en la protección de libertad de movimiento de personas.

12 Prevención de abordajes, detención, confiscación o inspección de buques, aeronaves, vehículos y otros medios de la Fuerza.

Propósito: Regular las circunstancias en las que se puede usar la fuerza a fin de evitar abordajes, detención, confiscación o inspección no autorizados de buques, aeronaves, vehículos y otros medios de la Fuerza.

13 Disparos de advertencia.

Propósito: Regular el uso de disparos de advertencia en situaciones distintas a la autodefensa.

14 Fuego para incapacitar/dificultar la maniobrabilidad de buques, aeronaves o vehículos.

Propósito: Regular el uso de acciones de fuego (armas y municiones) para incapacitar/dificultar la maniobrabilidad de buques, aeronaves o vehículos.

Y pueden ver el propósito de cada una de ellas.

15 Búsqueda y detención de personas en Operaciones.

Propósito: Regular las circunstancias en las que se puede buscar o detener a personas, además de las que se incluyen en apoyo a las FCSE.

16 Uso de la fuerza para permitir la liberación de personas.

Propósito: Regular el uso de la fuerza para permitir la liberación de personas.

17 Fuego Indirecto (Fuego Indirecto no Observado y Fuego Indirecto Observado).

Propósito: Regular el uso del fuego indirecto.

18 Abordaje.

Propósito: Autorizar las operaciones de abordaje y controlar el uso de la fuerza durante dichas operaciones.

19 Detención y/o confiscación de bienes o personas en las acciones militares.

Propósito: Autorizar y definir el alcance de la detención (parada en su desplazamiento o movimiento) y de la requisita de buques, aeronaves, vehículos, personas, mercancías, cargamentos o equipos en las acciones militares.

Por último, dentro de cada **Serie**, se incluyen las **Reglas**. Cada una se enumera, se define, y se hace una propuesta para determinar el nivel de autoridad. Podemos comprobar que cada Serie tiene un propósito concreto, por ejemplo, el número 19, siendo su propósito *Autorizar las operaciones de abordaje y controlar el uso de la fuerza durante dichas operaciones*.

Aquí nos damos cuenta de tres aspectos que caracterizan a las ROE y que ya he abarcado a lo largo del trabajo.

Primero, según su naturaleza, las ROE pueden estar redactadas en términos de:

- Prohibición: con las que se impide realizar una determinada acción.
- Autorización: con las que se permite el uso de la fuerza, definiéndose tanto sus límites como las situaciones en las que puede ser empleada.

Segundo, pueden reflejar una escalada en las respuestas y en el uso de la fuerza. Y, en tercer lugar, volvemos al punto cuando hablábamos de “Completar las ROE”, ya que en cada una de ellas pone “ESPECIFICAR”. Por lo que habrá que definir, para su empleo en una operación, qué vehículo, aeronaves o buques pueden ser abordados; para qué fines o qué fuerza se puede usar.

Serie 18 ABORDAJE

Propósito: *Autorizar las operaciones de abordaje y controlar el uso de la fuerza durante dichas operaciones.*

ROE	DEFINICIÓN	AUTORIDAD
180	<i>Se prohíbe el abordaje de buques, aeronaves o vehículos (ESPECIFICAR).</i>	<i>JEMAD</i>
181	<i>Se autoriza el abordaje sin oposición de buques, aeronaves o vehículos (ESPECIFICAR) para fines (ESPECIFICAR).</i>	<i>JEMAD</i>
182	<i>Se autoriza el abordaje no cooperativo de buques, aeronaves o vehículos (ESPECIFICAR) para fines (ESPECIFICAR). En este caso se autoriza el uso de la fuerza (ESPECIFICAR).</i>	<i>JEMAD</i>
183	<i>Se prohíbe la inspección y registro de buques, aeronaves o vehículos (ESPECIFICAR).</i>	<i>JEMAD</i>
184	<i>Se prohíbe la inspección y registro de buques, aeronaves o vehículos (ESPECIFICAR)</i>	<i>Mando Operacional</i>
185	<i>Se autoriza la inspección y registro de buques, aeronaves o vehículos (ESPECIFICAR) para fines (ESPECIFICAR). En este caso se autoriza el uso de la fuerza.</i>	<i>Mando Operacional</i>

ANEXO 4

A continuación, muestro un ejemplo de ROE relativo a lo que se ha mencionado a lo largo del Trabajo cuando he hecho referencia a “Acto Hostil” e “Intento Hostil”.

GRUPO 140-149: ATAQUE

Serie 140 Ataque

Propósito: Autorizar y controlar los ataques, para cumplir las misiones asignadas durante las operaciones militares.

<i>ROE</i>	<i>DEFINICIÓN</i>	<i>AUTORIDAD</i>
1400	<i>Se prohíbe el ataque a las fuerzas o blancos (ESPECIFICAR)</i>	<i>JEMAD</i>
1401	<i>Se autoriza el ataque a las fuerzas o blancos (ESPECIFICAR) que muestren una intención hostil contra las fuerzas propias (se incluye los bienes, materiales y personal).</i>	<i>Mando Operacional</i>
1402	<i>Se autoriza el ataque a las fuerzas o blancos (ESPECIFICAR) que cometan un acto hostil contra las fuerzas propias (se incluye los bienes, materiales y personal).</i>	<i>Mando Operacional/Táctico</i>

Se puede observar que la diferencia entre la ROE “1401” y la “1402” es que muestren una intención hostil o que cometan un acto hostil. Pero no es lo único, también es el nivel al que se recomienda que se retenga esa ROE. En la 1402, se recomienda que se pueda llegar a delegar hasta nivel táctico. Mientras, en la 1201, no se baja del nivel Operacional. La razón es que la última se refiere a intento hostil, y eso es más difícil de determinar. Por eso, la responsabilidad para tomar esa decisión puede llegar a ser mayor y, por eso, el nivel de toma de decisiones conviene que sea más elevado