

LAS REGLAS DE ENFRENTAMIENTO Y EL PAPEL DEL ABOGADO MILITAR

Una perspectiva operacional.

*Federico Niemann Figari **

Mi primer pensamiento cuando se me propuso exponer una perspectiva operacional respecto de la función del abogado militar y las Reglas de Enfrentamiento fue precisamente una frase que apareció en un reciente artículo de la conocida revista del Instituto Naval de los Estados Unidos, *Proceedings*. El artículo en comento lleva por título: "La fuerza letal está autorizada" y su autor es el Coronel W. Hays Parks, oficial de la Infantería de Marina de los EE.UU. actualmente en retiro y que sirvió como oficial de infantería en Vietnam y posteriormente como asesor jurídico durante el ataque aéreo a Libia realizado en 1986. La frase a la que me refiero es más bien una pregunta y a la letra dice: "El primer punto, ¿Debemos suprimir a todos los abogados?"

Es muy probable que ante este selecto auditorio, la mayoría de ustedes especialistas del derecho, esta frase cause extrañeza e incluso, en algunos casos, preocupación. No es mi intención, bajo ninguna circunstancia, causar alarma, pero sí dar a conocer un pensamiento y en algunos casos, una actitud relativamente recurrente por parte de un Comandante operacional respecto de sus asesores jurídicos. De donde nace esta actitud, la falta de conocimiento de las responsabilidades mutuas y la necesidad de un trabajo conjunto, son algunos de los temas que en el desarrollo de esta exposición pretendo abordar.

En primera instancia estimo conveniente definir el ambiente en el cual un Comandante Operacional de hoy, y muy probablemente de mañana, tendrá que desempeñarse. En términos de la intensidad de los conflictos y visualizando el esquema de la figura 1 es posible distinguir distintos tipos de actividades militares enmarcados en un horizonte que podría ir desde las operaciones nacionales, hasta una comprensión, el categorizado en tres En un extremo aquella visualiza la ejecución de normales de índole como ejercicios y respuesta a catástrofes apoyo a la comunidad medida que esta se muestra alterada, ya internacionalmente, se de conflicto, operaciones de imposición de la paz hasta conflictos regionales limitados y cuando los grados de violencia superan un determinado umbral, definitivamente se alcanza el área correspondiente a la guerra.



Históricamente los países han orientado a sus fuerzas armadas para el cumplimiento de tareas en el ámbito de la guerra, aún cuando hoy se aprecia un continuo incremento a las áreas de misión que normalmente han desempeñado. Esta expansión se manifiesta en un traspaso desde la zona de guerra del espectro antes mencionado hacia la zona de conflicto y también hacia la zona de paz. He aquí el surgimiento de las "operaciones de no-guerra" (M.O.O.T.W.).

Lo anterior abarca el uso de fuerzas militares y sus correspondientes capacidades en una gran visión de contingencias, principalmente abocadas tanto a disuadir la guerra, resolver conflictos y promover la paz, como al apoyo a autoridades civiles en catástrofes internacionales.

Por otra parte, en términos del derecho, no podemos estar ajenos a la evolución del uso de la fuerza en las relaciones internacionales a partir de la promulgación de la Carta de las Naciones Unidas en 1945. La Carta impone a sus miembros una estricta obligación de solucionar sus controversias por medios pacíficos y de abstenerse en sus relaciones internacionales no sólo del uso de la fuerza sino también de la amenaza de su uso. Con la Carta, el recurso al uso de la fuerza pasa a ser centralizado en la nueva Organización por cuanto el Consejo de Seguridad tiene la obligación primordial del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Lo anterior, sin perjuicio del derecho de legítima defensa individual o colectivo en caso de ataque armado o en el caso de acciones decididas o emprendidas por el Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII, situaciones en que la propia Carta autoriza el uso de la fuerza. He aquí las dos situaciones en las cuales el uso de la fuerza adquiere legitimidad internacional: la legítima defensa y el cumplimiento de la misión, si es que ésta se encuentra dentro del marco anteriormente mencionado.

Retomando el espectro del conflicto y si nos situamos en el extremo derecho de éste, en la así llamada zona de guerra, vemos como a pesar de la existencia de la Carta de las Naciones Unidas y de sus loables intenciones, en un breve recuento de los acontecimientos ocurridos desde 1945, no se puede negar que en ningún sector del derecho internacional se advierte de manera más manifiesta la divergencia entre la realidad política y las normas jurídicas como en el control del uso de la fuerza en las relaciones internacionales. En efecto, aunque los Estados han renunciado a la amenaza o al uso de la fuerza, algunos gobiernos siguen y seguirán recurriendo directa o indirectamente a ella para lograr los objetivos nacionales que consideren importantes. Interesante resulta el aporte del internacionalista chileno, Santiago Benadava, que agrega "...forzoso es reconocer que las reglas relativas al uso de la fuerza, aunque están formalmente vigentes, son de difícil aplicación, que rigen una materia refractaria a la reglamentación jurídica, que con uno u otro pretexto son frecuentemente infringidas en la práctica, y que en presencia de estas infracciones la reacción de los demás Estados está motivada generalmente por consideraciones de carácter político y no por el respeto estricto de principios de derecho".

Es indudable que en este extremo del espectro del conflicto, el uso de la fuerza no se encuentra limitado a la auto-defensa. En estas circunstancias un Comandante Operacional se encuentra habilitado para encontrar, enfrentar y destruir a su oponente en concordancia con los principios de la guerra, el Derecho de Guerra y los alcances de la misión asignada. Lo anterior no debe interpretarse como que el uso de la fuerza adquiere características ilimitadas, puesto que incluso en estas circunstancias los principios de proporcionalidad, necesidad militar y aquellos del derecho de guerra siempre estarán presentes.

Pero para el tema que nos preocupa principalmente en esta oportunidad, las reglas de enfrentamiento, es el centro y parte del extremo izquierdo del espectro del conflicto el que adquiere especial relevancia. Es aquí donde para el Comandante Operacional no sólo los aspectos tácticos, operativos, de inteligencia y logística son importantes sino también los jurídicos. Hablábamos que el uso de la fuerza se enmarca dentro de dos concepciones. La legítima defensa, que constituye una reacción a un acto o intento hostil y el cumplimiento de la misión, y es en este último campo donde las autoridades competentes han decidido incorporar sistemas de mando y control que generen restricciones específicas a la luz de determinadas razones políticas, incluso durante el desarrollo de un conflicto armado. Este sistema, de por sí nada nuevo en términos conceptuales, puesto que ya Clausewitz establecía que la guerra no es otra cosa que "la continuación de la política por otros medios, un acto de fuerza para imponer nuestra voluntad" y cuya intensidad irá en directa proporción a la importancia de nuestros objetivos, se denomina Reglas de Enfrentamiento.

Una definición generalmente aceptada comprende a "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”.

Las Reglas de Enfrentamiento (R.O.E.'s), junto con posibilitar el control de la aplicación de la fuerza en tiempo de paz y de conflicto, a modo de prevenir el escalamiento hacia un conflicto armado no deseado y el control de la transición de paz a crisis y eventualmente, a conflicto armado, permiten a su vez un más fácil retorno a las condiciones de paz ya que los gobiernos, ya sea a través de las Naciones Unidas, de una alianza o una coalición, pueden imponer ciertas limitaciones a un Comandante Operacional en la conducción de operaciones militares de combate en situaciones que no alcancen el grado de conflicto armado declarado, a modo de contener o desescalar la situación y permitir una salida que ayude al restablecimiento de la paz. En estas circunstancias, ciertas acciones militares legítimas a la luz del derecho de guerra, pueden ser consideradas perjudiciales para el logro de objetivos estratégicos de larga duración.

Consecuentemente, las ROE's proveen de un mecanismo para limitar la acción militar sin necesariamente perjudicar la obtención de objetivos militares. Ejemplo de esto lo constituye la limitación de blancos militares válidos, a fin de evitar crear una tensión irreconciliable al término del conflicto.

Las Reglas de Enfrentamiento como tales tienen su aparición formal en 1979, cuando el Jefe de Operaciones Navales de la Armada de los Estados Unidos Almirante Thomas Hayward ordena la estandarización de las Reglas de Enfrentamiento de Paz de la Armada. De hecho, ya en 1975 las ROE's habían sido incorporadas a las operaciones desarrolladas por las fuerzas estadounidenses en Vietnam. En dicha oportunidad el senador Barry Goldwater expresaba: “Estoy avergonzado de mi país por tener gente que ha autorizado la imposición de reglas sobre hombres que se han entrenado para pelear, hombres que se han entrenado para tomar decisiones... y hombres que se encuentran arriesgando sus vidas ...ruego... que estas lesas restricciones nunca más sean diseñadas y aplicadas a nuestras tropas”.

El senador Goldwater no fue escuchado, puesto que las Reglas de Enfrentamiento hoy se han convertido en una realidad para las fuerzas de los Estados Unidos y también lo son para muchos otros países del mundo y su pensamiento, expresado en el Congreso de los Estados Unidos en 1975, es el que primero afecta al Comandante Operacional al suponer que estas restricciones coartarán significativamente su libertad de acción, indispensable para el logro de la misión.

Las Reglas de Enfrentamiento, que deben ser específicas a cada operación que se planifique y ejecute, en la mayor parte de los países tienden a ser el producto de abogados militares y en consecuencia, el Comandante Operacional ve en ellos al gestor de la restricción a la libertad de acción. Este sentimiento no puede estar más apartado de la realidad y de hecho involucraría una buena cuota de falta de responsabilidad por parte del Comandante Operacional. Las Reglas de Enfrentamiento son políticas o disposiciones que obedecen en primer lugar a los alcances de la misión y de la amenaza, las que a su vez se encuentran insertas en un marco legal. Por ende, a pesar de que la responsabilidad final es de la exclusiva competencia del Comandante, su concepción, confección e implementación debe necesariamente ser una labor conjunta.

En un comienzo las Reglas de Enfrentamiento provenían directamente del más alto nivel político, pero con el objeto de enfatizar la responsabilidad del Comandante Operacional, éstas son hoy producidas por quien tiene que ejecutar la misión, proponiéndole al nivel superior su implementación. Ahora bien, esta autoridad militar superior no se encuentra ajena o impermeable a la autoridad política puesto que será ella quien dicte las políticas de nivel nacional y en determinados casos, la que autorizará y pondrá en vigencia determinadas Reglas de Enfrentamiento.

A la luz de lo anterior, ¿dónde cabe el papel del abogado militar en el proceso de desarrollo e implementación de un sistema de ROE? Como hemos mencionado al comienzo de esta

ponencia, el desarrollo de las operaciones militares en la actualidad ha evolucionado hacia el sector de menor intensidad de violencia, hacia el área de las operaciones de no-guerra (M.O.O.T.W.), donde las consideraciones del derecho adquieren una especial relevancia. Sumado a lo anterior, y dentro de este mismo contexto, las operaciones han ido escapando al marco netamente nacional e incursionando drásticamente en lo multinacional, lo cual expone al Comandante Operacional a un área de relativa novedad para él y hace necesaria la concurrencia de distintos expertos que lo asesoren debidamente. Uno de estos expertos, es el abogado militar, y en el desempeño de su función, desde la perspectiva del Comandante Operacional, se le perfilan cuatro áreas de significativa contribución en lo relativo a las Reglas de Enfrentamiento. Dos de estas áreas se enmarcan en el período previo a la operación, vale decir durante la etapa de planificación de la misma. La primera abarca el estudio de aquellas ROE's que sean consideradas standard, tanto nacionales como multinacionales, para determinar cuales son aplicables para la implementación el concepto operacional. La segunda se aboca a la tarea de redactar aquellas ROE's que no estando consideradas en los compendios estándares, sean consideradas necesarias y específicas a la operación a ejecutar. Especial relevancia tendrá durante esta etapa la asesoría requerida por el Comandante, cuando se esté conformando parte de un Estado Mayor multinacional, donde concurren no sólo distintas doctrinas, procedimientos, culturas e idiomas, sino también, y quizás más importante, distintos Intereses Nacionales. La segunda área de contribución se perfila durante la ejecución de la operación. En este ámbito, en primera instancia, el abogado militar debe asesorar para que el desarrollo de la operación se enmarque dentro del sistema de ROE's vigente y por último, cuando éstas no sean lo suficientemente explícitas para cubrir aquellas zonas de "contornos imprecisos", contribuir con la argumentación necesaria para reducir el nivel de incertidumbre y permitir que el Comandante Operacional asegure el logro de la misión.

El desempeño de estas funciones por parte del abogado militar requiere necesariamente de la adopción de una determinada actitud por parte del Comandante Operacional y de una preparación específica por parte del mismo abogado militar.

Respecto de la actitud del Comandante Operacional, ésta no puede ser la del que ve o siente al abogado militar como aquel que le coarta la libertad de acción. Muy por el contrario, en el área de las operaciones de no-guerra, será él quien le provea de un entorno legal donde pueda abocarse en un 100% al cumplimiento de la misión. Definitivamente la frase con que di inicio a esta presentación carece de fundamento. "Como primer punto, no hay que suprimir al abogado", sino muy por el contrario, incorporarlo en mayor medida al Estado Mayor. Su contribución es tan importante como la del oficial logístico, el que inicialmente otorga factibilidad logística al curso de acción escogido y posteriormente, desarrolla las acciones y adaptaciones necesarias para ver que el plan desarrollado arribe a feliz término.

En cuanto al abogado militar, no sólo debe ser una autoridad en lo relativo a las normas y preceptos del Derecho de Guerra y del Derecho de Paz, con todas sus particularidades y acepciones, sino que también debe desenvolverse adecuadamente en el ámbito de lo militar. Al igual que un abogado especialista en litigios económicos, penalista o de derecho internacional en el ámbito marítimo o de fronteras, el abogado militar abocado al derecho operacional requiere necesariamente un profundo conocimiento de las operaciones militares.

En síntesis quisiera concluir la presente presentación agradeciendo la oportunidad para exponer una perspectiva operacional respecto de uno de los temas que al derecho operacional importa, las Reglas de Enfrentamiento, y permitiéndome enfatizar el concepto de nos debe guiar en este cometido. La labor de un Estado Mayor es una labor de equipo. Para el Comandante Operacional, el abogado militar es un miembro más de ese equipo, tan importante como cualquiera de sus demás asesores.

* Capitán de Navío. Ing. Electrónico Armamentos. Oficial de Estado Mayor.

BIBLIOGRAFÍA

- Diehl, Paul F., *"International Peacekeeping"*, John Hopkins University Press, 1994.
- Duncan, James C., Teniente Coronel USMC, *"The Commander's Role in Developing Rules of Engagement"*, Naval War College Review, Summer 1999.
- Expeditionary Warfare Training Group, *"Military Operations Other than War"*, Trainee Guide.
- Hays Parks, W, Coronel USMC®, *"Deadly Force is Authorized"*, U.S. Naval Institute Proceedings, enero 2001.
- Mackinlay, John y Chopra, Jarat, *"Un Concepto para Operaciones Multinacionales de Segunda Generación 1993"*, The Thomas J. Watson Jr., Institute for International Studies, Brown University.
- Moller, Francisca M., *"Resumen sobre la Evolución del Uso de la Fuerza en las Relaciones Internacionales a partir de la Carta de las Naciones Unidas"*, abril 2001.
- Naval Doctrine Command, *"Use of Force during Multinational Maritime Operations"*, octubre 1998.
- Navy Warfare Development Command , *"Multinational Maritime Operations"*, enero 1999.