



**ESPECIALIZACION EN ESTRATEGIA OPERACIONAL Y
PLANEAMIENTO MILITAR CONJUNTO**

TRABAJO FINAL INTEGRADOR

TEMA:

Análisis de Riesgos y Reglas de Empeñamiento

TÍTULO:

**El método de análisis de riesgos para decidir la aplicación de las Reglas
de Empeñamiento en un Teatro de Operaciones.**

AUTOR: Capitán de Fragata Raúl Ángel BRAGHETTE

Año 2012

Resumen

Esta investigación analiza la aplicación de un método de evaluación de riesgos para decidir las Reglas de Empeñamiento en un Teatro de Operaciones.

A través del método denominado Matriz de Evaluación de Riesgos, se demostró que el mismo es una herramienta válida para el logro de este objetivo. El método mencionado permite identificar amenazas y vulnerabilidades que se puedan producir durante el desarrollo de una operación, evaluar su probabilidad de ocurrencia determinando el riesgo que genera y de esta manera desarrollar las medidas y controles necesarios para eliminarlo o reducirlo.

Las Reglas de Empeñamiento coadyuvarán en esta degradación del riesgo inicial otorgándole al Comandante del Teatro de Operaciones poder de decisión en un ambiente donde se producen cambios constantes de la situación durante el desarrollo de las acciones. Bajo estas circunstancias deberá actuar de forma perentoria y racional.

Finalmente, se pudo corroborar que el Método de Análisis de Riesgos permitirá al Comando del Teatro de Operaciones a través de un modelo de análisis, decidir las Reglas de Empeñamiento a utilizar en un TO bajo las condiciones lógicas de agitación y ansiedad que se producen durante las operaciones en desarrollo.

Palabras clave

Reglas de Empeñamiento. Análisis de Riesgos. Comando del Teatro de Operaciones. Vulnerabilidades y Amenazas.

Tabla de contenidos

Resumen.....	I
Palabras clave.....	I
Tabla de contenidos	II
Índice de figuras.....	II
INTRODUCCIÓN	1
Capítulo 1. FUNDAMENTOS DEL ANÁLISIS DE RIESGOS Y SU DESARROLLO EN EL ÁMBITO MILITAR.	3
1. Concepto y evolución.....	3
2. Aplicación en el ámbito militar.....	3
3. Método de Análisis de Riesgo	4
3.1 Matriz de Evaluación de Riesgos.....	7
3.1.1 Grados de probabilidad de ocurrencia de un incidente que afecte a la operación	7
3.1.2 Grados de severidad o gravedad estimada para cada vulnerabilidad o amenaza.	8
3.1.3 Definición de los niveles de riesgo.	8
3.1.4 Determinación del nivel de riesgo aceptable.	9
3.1.5 Planilla de trabajo.....	9
4. Conclusiones parciales.....	10
Capítulo 2. USOS, ALCANCES Y DESARROLLO DE LAS REGLAS DE EMPEÑAMIENTO DURANTE LAS OPERACIONES.	11
1. Introducción al uso de las Reglas de Empeñamiento.....	11
2. Factores que afectan a las RDE.....	12
3. Propósitos de las RDE.....	13
4. Desarrollo e implementación de las RDE	15
5. Esquema para la elaboración del listado de RDE.	16
6. Conclusiones parciales.....	18
Capítulo 3. APLICACIÓN DEL MÉTODO DE ANÁLISIS DE RIESGO PARA LA IMPLMENTACIÓN DE RDE DURANTE LAS OPERACIONES EN DESARROLLO	19
1. Clases de Mensajes para solicitar, autorizar o negar RDE:	20
2. Caso ejemplificador.	21
3. Conclusiones parciales.....	25
CONCLUSIONES	26
Bibliografía	27

Índice de figuras

Figura 1.1 Pasos de gestión de riesgos correlacionados con la Toma de Decisiones Militares.....	5
Figura 1.2. Aplicación del Ciclo de Análisis de Riesgos.....	6
Figura 1.3. Matriz de Evaluación de riesgos.....	7
Figura 1.4. Grados de probabilidad de ocurrencia.	7
Figura 1.5. Grados de severidad o gravedad para cada vulnerabilidad o amenaza.....	8
Figura 1.6 Planilla Esquemática de trabajo para ADR.	9
Figura 2.1 RDE y la Ley de los Conflictos Armados.	12
Figura 2.2. Factores que influyen en las RDE.	13
Figura 2.3 Esquema de Elaboración de RDE.....	16
Figura 2.4 Ejemplo de Grupo de RDE.....	17
Figura 3.1 Planilla de Trabajo de ADR adaptada para RDE.	20
Figura 3.2 Formato de mensaje ROEIMP.....	21
Figura 3.3 Planilla de Trabajo de ADR adaptada al caso propuesto.....	22
Figura 3.4 Planilla de Trabajo de ADR adaptada al caso propuesto.....	24

INTRODUCCIÓN

Durante el desarrollo de una operación militar pueden surgir imprevistos o amenazas que afecten el cumplimiento de la misión u objetivos que se persiguen. Esto requerirá del Comando del Teatro de Operaciones (CTO) la necesidad de analizar el riesgo potencial de dicha amenaza y actuar en consecuencia para asumir o disminuir el riesgo existente a un nivel que a su juicio considere aceptable.

El cumplimiento de la misión o el alcance de los objetivos perseguidos están sujetos a determinadas circunstancias y disposiciones que han sido impuestas por el nivel superior o autoimpuestas durante el planeamiento en el nivel operacional y que componen las denominadas Reglas de Empeñamiento (RDE). Estas RDE constituyen parámetros dentro de los cuales el CTO deberá actuar con la discrecionalidad y libertad de acción necesaria para manejar el riesgo o la amenaza que la situación operacional le imponga.

El manejo o gestión del riesgo implicará un proceso de identificación, evaluación y control de los peligros o amenazas¹, de manera tal que le permitan al CTO tomar decisiones que equilibren los costos del riesgo con las RDE asociadas a la misión impuesta durante las operaciones en desarrollo.

Surgirá entonces la necesidad de validar las ya existentes, modificarlas o implementar nuevas RDE que se adecuen a la situación. Al referir la situación a operaciones en desarrollo, el CTO actuará en medio de la agitación y ansiedad lógica del momento, lo cual podría influir en su discernimiento. Bajo estas circunstancias tendrá que decidir perentoriamente qué reglas aplicar, entendiéndose la palabra decidir como solicitar, usar o desarrollar otras RDE.

Por lo expuesto, el presente trabajo propone la utilización del Análisis de Riesgos (ADR) como una herramienta válida que le permita al CTO actuar de manera perentoria y racional en la toma de decisiones al momento de decidir la aplicación de RDE durante una campaña u operación.

Hasta ahora su uso en el nivel operacional de la guerra convencional se ha practicado sólo en el Método de Planeamiento para analizar los riesgos, peligros potenciales o reales que amenazan la ejecución de los modos de acción durante el conflicto en un teatro de operaciones.

Por otro lado, la aplicación de las RDE requiere de toma de decisiones perentorias bajo situaciones de incertidumbre y en constante cambio.

El aporte al campo disciplinario de este trabajo, es que permitirá abrir una nueva línea de investigación en la aplicación del ADR, lo cual permitirá decidir el uso o cambio de las RDE impuestas o autoimpuestas durante el desarrollo de un conflicto bélico, coadyuvando en la toma de decisiones al CTO.

¹ Department of the Army Field. *Manual Headquarters No. 100- 14. Risk Management*. Washington, DC. 1998; pp. 1-1.

Se limitará al Nivel Operacional de conducción de la guerra y se centrará exclusivamente en la aplicación del ADR para decidir RDE que afecten la toma de decisiones del CTO durante campañas u operaciones de carácter convencional. De esta manera se dejarán de lado a aquellos conflictos que no sean considerados interestatales y se acotará a aquellos que puedan desarrollarse en un Teatro de Operaciones.

Lo expuesto hasta aquí abre el siguiente interrogante como problema sobre el que se estructuran la hipótesis y los objetivos del trabajo: ¿Puede aplicarse el Método de Análisis de Riesgos para decidir las RDE en un Teatro de Operaciones? De ser así, ¿Cómo se puede aplicar este método?

La hipótesis propuesta que sustenta este trabajo se define como:

“El Método de Análisis de Riesgos permitirá al Comando del Teatro de Operaciones a través de un modelo de análisis, decidir las Reglas de Empeñamiento a utilizar en un TO bajo las condiciones lógicas de agitación y ansiedad que se producen durante las operaciones en desarrollo”.

Los objetivos del trabajo se orientan a determinar la aplicación del Método de Análisis de Riesgos para decidir las Reglas de Empeñamiento en un Teatro de Operaciones y proponer un modelo de ADR válido que contribuya a la aplicación del Método.

Para ello en el primer capítulo se analizarán los fundamentos del análisis de riesgos y su desarrollo, básicamente en lo atinente a su aplicación en el ámbito militar. En el segundo capítulo se expondrán los usos, alcances y desarrollo de las RDE durante las operaciones. Por último en el tercer capítulo se vinculará la aplicación del Método de Análisis de Riesgo con la toma de decisiones del CTO para la implementación de RDE durante las operaciones en desarrollo.

La presente investigación de tipo cualitativa se encuadrará dentro de un enfoque de tipo descriptivo. Se utilizarán como técnicas el análisis bibliográfico y documental.

En las distintas fases del trabajo se realizará el análisis de diversas fuentes primarias, secundarias, documentos, manuales de planeamiento, publicaciones militares y doctrinas de las FFAA tanto nacionales como extranjeras y consultas a páginas Web.

También se buscará ejemplificar a través de un caso concreto relativo a RDE que puedan ser sometidas al método en cuestión. El caso será el mencionado por el Almirante Sandy Woodward, comandante de la Flota británica durante el conflicto de Malvinas, en su libro “Los cien días”², en el cual tuvo una amenaza concreta de un avión de exploración de la Fuerza Aérea Argentina que comprometió las RDE establecidas para su Fuerza de Tareas.

² Woodward, Sandy con Patrick Robinson. *“Los cien días. Las memorias del comandante de la flota británica durante la guerra de Malvinas”*. Buenos Aires. Editorial Sudamericana. pp. 116 – 119. 1992.

Capítulo 1. FUNDAMENTOS DEL ANALISIS DE RIESGOS Y SU DESARROLLO EN EL ÁMBITO MILITAR.

1. Concepto y evolución.

Para hacer una referencia al ADR, se debe recurrir indefectiblemente al concepto de análisis de riesgo y su evolución a lo largo del tiempo.

El ADR es un proceso por el cual se pueden identificar amenazas y vulnerabilidades, determinar sus efectos, visualizar el impacto que producen y apreciar su probabilidad de ocurrencia. La información así obtenida nos permite saber si los controles de seguridad utilizados en el sistema son los correctos, calcular las vulnerabilidades del mismo y evaluar el efecto de las amenazas en cada área de dicho sistema.

A partir del Siglo XVII comienza a esbozarse el término de riesgo pero asociado al temor y con una relación más próxima a las ideas de “prudencia y seguridad”. Durante la época de la Ilustración (fines del siglo XVII y durante el siglo XVIII), el hombre juega un papel fundamental al asumir o no ciertos riesgos.

Anteriormente, más que el riesgo, era el peligro concreto e imposible de mitigar lo que se relacionaba a las catástrofes. Mientras que en las sociedades antiguas lo que domina es el peligro, en las modernas es el riesgo. La diferencia es que el peligro, se asocia a algo concreto y el riesgo es más bien el margen de incertidumbre sobre el posible daño. La modernidad cambió la visión del mundo y supone la responsabilidad del hombre en la creación y el manejo de situaciones de riesgo³.

Su evolución en el campo militar se observa en el uso del proceso de gestión del riesgo en la formación, los entornos operativos y de adquisición de material introducido por el Ejército de los Estados Unidos a fines de 1980. Sin embargo a partir de 1990, el Ejército americano fijó como meta integrar la gestión de riesgos en la planificación de todas sus actividades y sobre el comportamiento de cada individuo, tanto dentro como fuera del servicio. Desde que el proceso fue introducido, la injerencia personal de los comandantes en la prevención de accidentes y la utilización intensiva del factor de riesgo en los procesos de planeamiento, han provocado una tendencia a la baja en las pérdidas accidentales⁴.

2. Aplicación en el ámbito militar.

En la actual conducción militar, se aplica este análisis fundamentalmente en el nivel operacional, durante la concepción de los modos de acción en el desarrollo del planeamiento. Al someter estos modos de acción al análisis de riesgos, posibilitará determinar cuáles son los factores

³Briones Gamboa, Fernando *La complejidad del riesgo: breve análisis transversal*. Revista de la Universidad Cristóbal Colón Número 20, Edición digital. 2005; pp. 10-11.

⁴Department of the Army Field. *Manual Headquarters No. 100- 14. Risk...*; pp. Iii.

que potencian ese riesgo y se podrá establecer su grado de incidencia en las acciones que se deseen llevar a cabo. Esto permitirá adoptar las medidas correctivas necesarias para minimizarlo o decidir mantener el mismo en función de la voluntad en el nivel estratégico asumiendo un riesgo calculado.

El Manual de Estrategia y Planeamiento para la Acción Militar Conjunta Nivel Operacional – La Campaña – Revisión 2011⁵, plantea mejorar el proceso de planeamiento en sus modos de acción a través del análisis de riesgos para permitir visualizar su nivel de incidencia en las operaciones, “*lo cual coadyuva a una optimización de la campaña en general señalando riesgos, peligros potenciales o reales y presentando opciones para mitigarlos o evitarlos utilizando acciones y capacidades disponibles en los distintos niveles de decisión*”⁶.

La guerra de hoy es compleja y dinámica. Está gobernada por la “*incertidumbre dada por la escasez o falta de información*”, “*la ambigüedad por la confusión o la niebla que dificulta distinguir la situación o al enemigo*” y la “*fricción que resulta del cambio, riesgos operacionales, fatiga y los temores provocados por el peligro*”⁷. Estas características generan riesgos que afectan la capacidad de combate, pero en este ambiente también la oportunidad existe. Por lo tanto la capacidad del comandante para adaptarse y manejar el riesgo es fundamental.

3. Método de Análisis de Riesgo

El Ejército de los Estados Unidos desarrolla un método de ADR que permite comprender la aplicación del mismo en el ámbito militar. Este método consta de cinco pasos y se encuentra desarrollado en su totalidad en el Manual de Gestión de Riesgos (FM 100-14)⁸ de dicho Ejército.

Los cinco pasos considerados son:

- Paso 1. Identificar las vulnerabilidades y amenazas.
- Paso 2. Evaluar las vulnerabilidades y amenazas para determinar los riesgos.
- Paso 3. Desarrollar controles y tomar decisiones de riesgo.
- Paso 4. Implementar controles.
- Paso 5. Supervisar y evaluar.

Este proceso de cinco pasos se integra al proceso de toma de decisiones como se muestra en la figura 1.1.

⁵ Escuela Superior de Guerra Conjunta. *Contribución académica Nro. 1 / 2011 Herramientas de planeamiento. Análisis de riesgos, confrontación y comparación de modos de acción retenidos (MMAARR) (diseños operacionales) nivel operacional*. Buenos Aires: Curso de Estado Mayor y Planeamiento Conjunto. 2011.

⁶ Escuela Superior de Guerra Conjunta. *Contribución...*; pp. 6.

⁷ Department of the Army Field. *Manual Headquarters No. 100- 14. Risk...*; pp. 2.

⁸ Department of the Army Field. *Manual Headquarters No. 100- 14. Risk...*; pp 2-0.

Figura 1.1 Pasos de gestión de riesgos correlacionados con la Toma de Decisiones Militares.

Proceso de Toma de Decisiones Militares	Pasos de la Gestión de Riesgos				
	Paso 1 Identificar Peligros	Paso 2 Evaluar Peligros	Paso 3 Desarrollar Controles y Tomar Decisiones de Riesgo	Paso 4 Implementar Controles	Paso 5 Supervisar y Evaluar
Recepción de la Misión	X				
Análisis de la Misión	X	X			
Desarrollo de los modos de acción	X	X	X		
Análisis de los modos de acción	X	X	X		
Comparación de los modos de acción			X		
Aprobación de los modos de acción			X		
Producción de órdenes				X	
Ensayo (1)	X	X	X	X	X
Ejecución y Valoración (1)	X	X	X	X	X
(1) Todas los cuadros están marcados con énfasis en el uso continuo de la gestión de riesgos a lo largo de toda la misión					

Fuente: Department of the Army Field. *Manual Headquarters No. 100- 14*

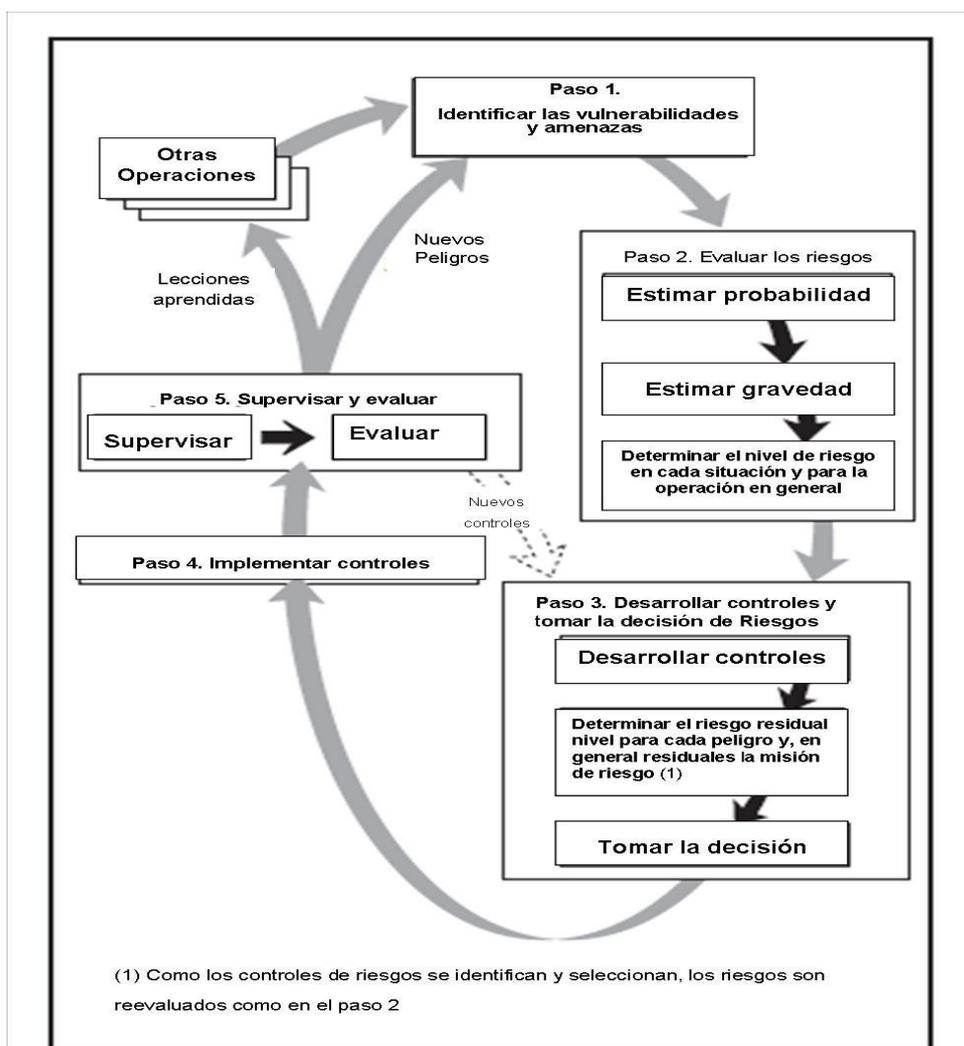
Sintéticamente los pasos 1 y 2 comprenden la identificación y evaluación del riesgo. En el paso 1, se identifican las vulnerabilidades y amenazas que se pueden presentar durante la ejecución de una operación y en el paso 2 se establece la implicancia que tiene cada situación de riesgo en la misma. Esta evaluación de riesgos permite una visión acabada de los peligros que se enfrentan y adoptar medidas de protección oportunas.

Los pasos 3 a 5 comprenden el desarrollo de controles y el seguimiento de las acciones llevadas a cabo para mitigar los riesgos que afectan a las operaciones en curso. En estos pasos se intentará equilibrar la afectación de los riesgos a los intereses políticos, ambientales u operacionales y tomar las medidas apropiadas para eliminar riesgos innecesarios o desarrollar medidas correctivas para minimizarlo hasta un nivel aceptable. Durante la planificación, preparación y ejecución de las acciones, el comandante deberá evaluará el riesgo tanto para la operación en general como para el

personal implicado en la misión. Por último se podrán determinar lecciones aprendidas que sumen experiencia para su aplicación en otras operaciones.

La figura 1.2 permite visualizar el ciclo del ADR durante las operaciones⁹. Básicamente consiste en un proceso de toma de decisiones militares y como tal, la aplicación del mismo requerirá del criterio, capacidad de análisis, experiencia y conocimiento de la situación por parte del decisor. En este caso el CTO.

Figura 1.2. Aplicación del Ciclo de Análisis de Riesgos.



Fuente: Department of the Army Field. *Manual Headquarters No. 100- 14.*

Para la aplicación de este proceso de gestión del riesgo, los comandantes o líderes podrán utilizar una serie de herramientas que permitirán la identificación de las vulnerabilidades o amenazas y el desarrollo de los controles. Estas herramientas consisten básicamente en tablas o matrices que estarán a su disposición para facilitar la toma de decisiones ante situaciones de riesgo durante el cumplimiento de una operación o tarea ordenada.

⁹ Department of the Army Field. *Manual Headquarters No. 100- 14. Risk...*; pp 2-20.

3.1 Matriz de Evaluación de Riesgos

A continuación se desarrollará una de estas herramientas denominada Matriz de Evaluación de Riesgos¹⁰, la cual se ajusta a los alcances del presente trabajo de investigación, según se comprobará más adelante.

Esta herramienta combina el grado de probabilidad de ocurrencia de un incidente que afecte a la operación con su grado de severidad o gravedad estimada, obteniendo como resultado un nivel de riesgo de la amenaza o vulnerabilidad identificada, como se muestra en la figura 1.3.

Figura 1.3. Matriz de Evaluación de riesgos

MATRIZ DE EVALUACIÓN DE RIESGOS						
		PROBABILIDAD de incidencia				
GRAVEDAD estimada		Frecuente	Probable	Ocasional	Raramente	Improbable
		A	B	C	D	E
Catastrófico	I	E	E	H	H	M
Crítico	II	E	H	H	M	L
Marginal	III	H	M	M	L	L
Insignificante	IV	M	L	L	L	L

E - Riesgo extremadamente alto.
H - Alto Riesgo.
M - Riesgo moderado.
L - Bajo Riesgo.

Fuente: Air Land Sea Application Center. *Risk Management (AFTTP(I) 3-2.34)*.

3.1.1 Grados de probabilidad de ocurrencia de un incidente que afecte a la operación

Los grados de probabilidad estimada para cada vulnerabilidad o amenaza podrán depender de los modos de acción empleados, del análisis de la situación operacional o de la frecuencia de un evento similar. La figura 1.4 muestra un resumen de los cinco grados de probabilidad en los que puede dividirse el análisis de riesgo¹¹.

Figura 1.4. Grados de probabilidad de ocurrencia.

Grados de probabilidad de ocurrencia.	
FRECUENTE (A)	Se produce muy a menudo. Experimentado de forma continua durante una misión específica u operación.
PROBABLE (B)	Se espera que se produzca varias veces durante una misión específica u operación.
OCASIONAL (C)	Se produce esporádicamente. Puede ocurrir durante una determinada misión u operación, pero no a menudo.
RARAMENTE (D)	Es remotamente posible que pueda ocurrir en cualquier momento pero no se espera que ocurra durante una determinada misión u operación.
IMPROBABLE (E)	Se puede suponer que no ocurrirá, pero no es imposible durante una misión u operación específica.

Fuente: Department of the Army Field. *Manual Headquarters No. 100- 14*.

¹⁰ Air Land Sea Application Center. *Risk Management (AFTTP(I) 3-2.34)*. Publicado por TRADOC-MCCDC-NWDC-Headquarters (HQ) Air Force Doctrine Center (AFDC). Langley Air Force Base. 2001.

¹¹ Department of the Army Field. *Manual Headquarters No. 100- 14. Risk...*; pp 2-8.

3.1.2 Grados de severidad o gravedad estimada para cada vulnerabilidad o amenaza.

El grado de severidad o gravedad estimada para cada vulnerabilidad o amenaza puede basarse en el conocimiento de los resultados de eventos similares anteriores. En la figura 1.5 se enumera estos grados de severidad¹².

Figura 1.5. Grados de severidad o gravedad para cada vulnerabilidad o amenaza.

Grados de severidad o gravedad para cada vulnerabilidad o amenaza	
CATASTRÓFICO (I)	Pérdida de la capacidad para cumplir con la operación o el fracaso de la misión. Graves daños ambientales. Daños colaterales inaceptables.
CRÍTICO (II)	Degradación significativa de la capacidad para cumplir con la operación. Un daño significativo a la propiedad o el medio ambiente. Daños colaterales significativos.
MARGINAL (III)	Capacidad degradada para cumplir con la operación. Daños menores en la propiedad o el medio ambiente.
INSIGNIFICANTE (IV)	Poco o ningún impacto adverso sobre la capacidad para cumplir con la operación. Poco o ningún daño en la propiedad o el medio ambiente.

Fuente: Air Land Sea Application Center. *Risk Management (AFTTP(I) 3-2.34)*

3.1.3 Definición de los niveles de riesgo.

Como se mostró en la figura 1.3, el punto en donde la fila de la gravedad estimada y la columna de la probabilidad de incidencia se intersectan, define el nivel de riesgo. Por ejemplo, si el peligro se estima que tiene una gravedad *crítica* (II) y una *probabilidad* (B), el nivel de riesgo será alto (H). A continuación se presenta un resumen de los distintos niveles de riesgo¹³:

E - Riesgo extremadamente alto: Pérdida de la capacidad para cumplir con la operación si las amenazas se producen durante la misma. Existe una probabilidad frecuente o probable de gravedad catastrófica (IA o IB), o probabilidad frecuente de gravedad crítica (AI).

H - Alto riesgo: Degradación significativa de las posibilidades de operar, incapacidad para llevar a cabo todas las fases de la operación o imposibilidad de completar la operación si las amenazas se producen durante la misma. Existe ocasional o raramente la probabilidad de gravedad catastrófica (IC o ID). Existe una probabilidad de ocurrencia probable u ocasional de gravedad crítica (IIB o IIC). Existe una probabilidad frecuente de gravedad marginal (IIIA).

M - Riesgo moderado: Degradación de las posibilidades de operar reducida si las amenazas se producen durante la operación. Existe una probabilidad de ocurrencia de gravedad catastrófica (IE). Rara vez la probabilidad de gravedad es crítica (IID). Existe una

¹² Air Land Sea Application Center. *Risk Management...*; pp. A-D-2

¹³ Air Land Sea Application Center. *Risk Management...*; pp. A-D-1

probabilidad de ocurrencia probable u ocasional de gravedad marginal (IIIB o IIIC). Existe la probabilidad de ocurrencia frecuente de gravedad insignificante (IVA).

L - Bajo riesgo: Las pérdidas esperadas tienen poco o ningún impacto en el cumplimiento de la operación. La probabilidad de ocurrencia de una gravedad crítica es improbable (IIE), mientras que la de gravedad marginal se producirá rara vez (IIID) o improbablemente (IIIE). La probabilidad de ocurrencia de gravedad insignificante es probable o improbable (IVB o IVE).

3.1.4 Determinación del nivel de riesgo aceptable.

Después de evaluar cada amenaza o vulnerabilidad, el comandante deberá desarrollar los controles necesarios para eliminarla o reducir su riesgo hasta un nivel que él considere aceptable para el cumplimiento de la operación. Este riesgo que queda después de aplicar el proceso de identificación, evaluación y control, se denomina riesgo residual.

El comandante decidirá entonces, si los controles son suficientes y aceptables y si se acepta el riesgo residual resultante. Si determina que el nivel de riesgo es demasiado alto, el proceso se repite aplicando un desarrollo de controles adicionales o controles alternativos hasta lograr el nivel de riesgo que él considere aceptable para el cumplimiento de la operación.

3.1.5 Planilla de trabajo.

Para poder realizar un seguimiento lógico del proceso de ADR, se puede utilizar una planilla de trabajo que permitirá documentar las medidas adoptadas durante la planificación preparación y ejecución de las operaciones. En la figura 1.4 se presenta una de manera esquemática¹⁴.

Figura 1.6 Planilla Esquemática de trabajo para ADR.

A. Misión / Tarea:		B. Grupo fecha / hora Inicio: Final:		C. Fecha de elaboración:	
D. Preparado por: (Grado, Apellido y Función)					
E. Identificar amenazas / vulnerabilidades		G. Evaluar amenazas / vulnerabilidades	H. Desarrollar controles y Determinar Riesgo Residual		J. Implementar Controles
AMENAZAS	CAUSAS	RIESGO INICIAL	MEDIDAS CORRECTIVAS	RIESGO RESIDUAL	CÓMO IMPLEMENTAR
K. Determinar el nivel de riesgo aceptado después de los controles que se implementan (marcar uno)					
BAJO (L)		MODERADO (M)	ALTO (H)	EXTREMADAMENTE ALTO (E)	

Fuente: Air Land Sea Application Center. *Risk Management (AFTTP(I) 3-2.34)*.

¹⁴ Air Land Sea Application Center. *Risk Management...* pp. A-A-1.

4. Conclusiones parciales.

En este capítulo se establecieron los parámetros necesarios para comprender los fundamentos del análisis de riesgos y se presentó una herramienta que le permite al líder aplicar la gestión del riesgo en cualquier tarea del ámbito militar.

Sin embargo el comandante podrá aplicar sus conocimientos en lo que él entiende sobre incidentes peligrosos probables, en las estimaciones de los niveles de riesgo para cada peligro identificado y en una estimación del riesgo global para la operación. La estimación del riesgo se desprende de examinar los resultados tanto de la probabilidad de ocurrencia de un incidente que afecte a la operación, como de la severidad o gravedad de cada vulnerabilidad o amenaza que incida en dicha operación. Esto es más arte que ciencia¹⁵. Mucho depende del uso de lecciones históricas aprendidas, análisis intuitivo, la experiencia y el juicio. La incertidumbre puede surgir en la evaluación tanto de la probabilidad como de la gravedad de un incidente peligroso. Esta resulta de las incógnitas acerca de una situación, desde información incompleta, inexacta, poco confiable o contradictorias, hasta de circunstancias imprevistas. Por lo tanto, la evaluación del riesgo requiere sobre todo de buen juicio y una correcta toma de decisiones.

¹⁵ Department of the Army Field. *Manual Headquarters No. 100- 14. Risk...* pp 2-10.

Capítulo 2. USOS, ALCANCES Y DESARROLLO DE LAS REGLAS DE EMPEÑAMIENTO DURANTE LAS OPERACIONES.

1. Introducción al uso de las Reglas de Empeñamiento

A medida que en la actualidad aumenta el control político en el uso de las RDE en todo el mundo, se hace necesaria la capacidad de comprender y adiestrar a las fuerzas armadas en su implementación. Hoy resulta esencial saber que dichas reglas son una *“combinación de requerimientos de la política militar y la política, y que están unidas por parámetros legales internacionales y nacionales ya existentes”*¹⁶.

Las RDE emanan de autoridades competentes y determinan las circunstancias y limitaciones dentro de las cuales las fuerzas militares pueden desenvolverse para cumplir con los objetivos impuestos, autorizando o restringiendo el uso del instrumento militar.

*“En algunos países, las RDE tienen el estatus de guía para las fuerzas militares; en otros, las RDE son órdenes conforme a derecho”*¹⁷.

Si bien estas Reglas son políticas o disposiciones que regulan el alcance de la misión y la amenaza dentro de un marco jurídico, a pesar de que la responsabilidad final es exclusivamente del comandante, la confección e implementación debe ser un trabajo en conjunto el cual implica adoptar la mejor solución para facilitar la toma de decisiones del comandante. En este caso a aquellas referidas a la implementación de las RDE.

Si bien el empleo de las RDE puede interpretarse como medidas de carácter restrictivo o limitante al uso de la fuerza, en realidad son herramientas que permiten conducir la ejecución de las operaciones dentro de un marco consensuado por la política y las fuerzas militares.

Una clara y detallada redacción de las mismas permitirá adaptarlas a las distintas situaciones operativas otorgando flexibilidad y posibilidad de recurrencia cuando afecten el cumplimiento de la misión.

También permiten al nivel de conducción superior, regular el empleo del uso de la fuerza dentro de los niveles y límites necesarios para la concreción de los objetivos tanto estratégicos como operacionales. Esto último le impone al CTO la necesidad de conocer dichos límites y lo pone en la disyuntiva de respetarlas o no, en función de las amenazas y vulnerabilidades que surjan durante las operaciones en desarrollo. De la misma manera, el que ordena instrumentarlas (nivel superior al operacional), visualiza los posibles impedimentos que se generan para el logro de los objetivos y los riesgos para la seguridad del personal y material, cuando se restringe el empleo de la fuerza. Es por ello que el CTO podrá recurrir las RDE cuando considere, a su buen juicio y criterio, que éstas

¹⁶ Instituto Internacional de Derecho Humanitario. *Manual de Reglas de Enfrentamiento*. San Remo. 2009; pp. 1-2.

¹⁷ Instituto Internacional de Derecho Humanitario. *Manual...*; pp. 1-2.

condicionan el cumplimiento de la misión o expongan a su personal y medios a un riesgo innecesario o demasiado alto.

2. Factores que afectan a las RDE.

Las acciones políticas y militares llevadas a cabo por una nación y sus fuerzas armadas son articuladas por la ley de los conflictos armados. Las RDE forman parte de estas acciones y por lo tanto no deben ser más restrictivas que lo autorizado por dicha legislación. Como se dijo, la misma abarca todas aquellas leyes, nacionales e internacionales, que regulan las operaciones militares que incluyan el uso de la fuerza.

En la figura 2.1 puede visualizarse mediante un diagrama de Venn¹⁸, cómo las RDE constituyen un subconjunto menor y totalmente incluido en el conjunto de acciones permitidas de acuerdo al derecho de los conflictos armados.

Figura 2.1 RDE y la Ley de los Conflictos Armados.



Fuente: Roach, J. Ashley, *Rules of Engagement*. Naval War College Review

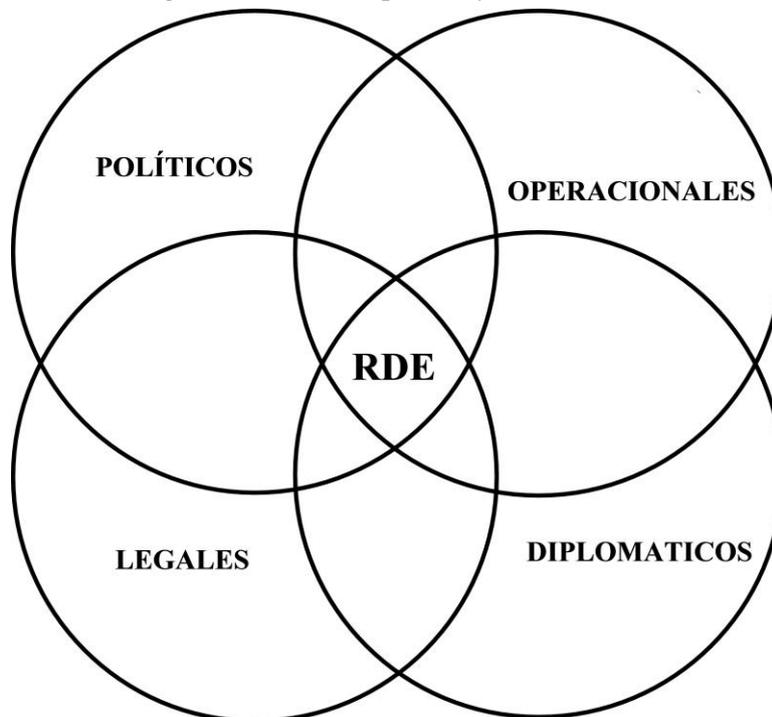
Asimismo existen otros factores, además de los legales que influyen en la instrumentación de las RDE. Estos factores se pueden considerar como de carácter políticos – relacionados a las directivas emanadas del poder político –, operacionales – que son aquellos que influyen en las acciones militares –, diplomáticos – en el sentido amplio del manejo de las relaciones internacionales (cumplimiento de tratados, obligaciones jurídicas o leyes internacionales)¹⁹.

¹⁸ Roach, J. Ashley, *Rules of Engagement*. Naval War College Review, Vol. 36, N° 1, Enero-Febrero de 1983, pp. 47.

¹⁹ Escuela de Guerra Naval de Estados Unidos: Copiado de *The Army Lawyer*. Phillips, Guy R. *Reglas de Empeñamiento*. Publicado por la Sede del Departamento del Ejército. pp. 7. 1993.

En el siguiente diagrama de Venn (figura 2.2)²⁰, se puede apreciar cómo las RDE son las resultantes de la composición de estos cuatro factores. El diámetro de cada círculo variará de tamaño en función de la influencia de cada factor según las circunstancias del momento o situación que se presente, pero siempre la intersección común de ellos representará a las RDE que se deberán aplicar.

Figura 2.2. Factores que influyen en las RDE.



Fuente: Roach, J. Ashley, *Rules of Engagement*. Naval War College Review

3. Propósitos de las RDE.

Además de vincular los factores que condicionan las acciones que serán dirigidas por el poder político y ejecutadas por el instrumento militar, las RDE cumplen básicamente con tres propósitos específicos para contribuir a la toma de decisiones tanto en el nivel estratégico nacional y militar como en el nivel operacional²¹:

Propósitos legales. El uso de las RDE coadyuvan a garantizar el cumplimiento del derecho internacional y de los conflictos armados ya que el uso defensivo de la fuerza debe cumplir con los principios de necesidad militar y proporcionalidad²². El principio de necesidad implica el requisito por el que un beligerante tiene el derecho a aplicar cualquier medida que sea necesaria para lograr el fin de una operación militar siempre y cuando no esté prohibida por la ley del conflicto armado. El de proporcionalidad prohíbe un ataque que puede esperarse que ocasione pérdida incidental de la

²⁰ Roach, J. Ashley, *Rules of Engagement*. Naval War College...pp, 48.

²¹ Roach, J. Ashley, *Rules of Engagement*. Naval War College...pp, 47.

²² Instituto Internacional de Derecho Humanitario. *Manual...*; pp. 5.

vida civil, lesión a civiles, daño a objetos civiles o una combinación de ellas, que sería excesivo en relación con la ventaja militar concreta y directa anticipada. “*En tiempo de guerra, las restricciones jurídicas que imponen las RDE emanarán principalmente del derecho de la guerra, es decir, de los Convenios de La Haya y Ginebra de 1907 y 1949, y de consideraciones estratégicas y tácticas*”²³.

Propósitos políticos. Las fuerzas militares deben acatar las instrucciones del Estado al que responden, sobre todo durante el desarrollo de operaciones donde entran en juego los intereses políticos y estratégicos de dicho Estado. Las RDE cumplen con la necesidad de asegurarle a la dirigencia política que las fuerzas cumplirán con los objetivos perseguidos por la estrategia nacional. Esta política puede ser aún menos permisiva que lo impuesto por la ley y ejercer el control total de las acciones militares para asegurar el logro de sus intereses. No obstante ello, las RDE emanadas de este nivel deben ser lo suficientemente flexibles para que se ajusten al cambio de situación que puede producirse durante las operaciones. Deberán diseñarse de manera tal que permitan adaptar los modos de acción a las intenciones políticas con la mínima posibilidad de provocar una reacción o escalada no deseada. Es por esto que en muchas ocasiones la autoridad política se reserva el empleo de ciertas armas (químicas, bacteriológicas, nucleares, etc.)²⁴ que puedan estar en capacidad de ser usadas por el componente militar.

Propósitos militares. Las RDE representan uno de los aspectos más importantes en el empleo del poder militar el cual es limitar o avalar el uso de la fuerza. El comandante las usará como una guía para cumplir con los objetivos impuestos por la estrategia nacional dentro de la misión que le fue impuesta. Aunque estas RDE tiendan por lo general a restringir los modos de acción delineados como un mecanismo para evitar acciones sobredimensionadas, también deben evitar ser demasiado permisivas como para impedir una adecuada respuesta ante una amenaza a las propias fuerzas. Las RDE deben permitir entonces, mantener un balance entre las acciones que se lleven a cabo para cumplir con la misión y las reacciones para evitar una amenaza que impida alcanzar los objetivos y pongan en riesgo a las fuerzas.

Se debe tener en cuenta también que las RDE le permitirán al comandante conducir a sus subordinados en el correcto empleo del uso de la fuerza y contribuirán a que estos comprendan cuáles son las restricciones o permisiones en las tareas asignadas. Por ende, “*las reglas de empeñamiento también protegerán al comandante si los efectivos reciben órdenes claras sobre el uso de la fuerza*”²⁵.

²³ Escuela de Guerra Naval de Estados Unidos: Copiado de The Army Lawyer...;pp.7.

²⁴ Roach, J. Ashley, *Rules of Engagement*. Naval War College...;pp. 47.

²⁵ Escuela de Guerra Naval de Estados Unidos: Copiado de The Army Lawyer...;pp.8.

4. Desarrollo e implementación de las RDE

El Manual de San Remo sobre Reglas de Enfrentamiento publicado por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario, sugiere los lineamientos necesarios para el desarrollo e implementación de las RDE dentro del planeamiento operacional que permitirá el cumplimiento de la misión encomendada a las fuerzas militares.

A manera de resumen y considerando el alcance del presente trabajo, a continuación se menciona un extracto de los más sobresalientes²⁶:

- “...El desarrollo de las RDE debe llevarse a cabo como parte del proceso del planeamiento operacional”.
- *Es necesario considerar el establecimiento de una Célula de Planeamiento de RDE. La célula debe estar guiada por personal operacional y debe incluir asesores legales, asesores de política y oficiales con especialidad en operaciones terrestres, aéreas, marítimas, de espacio exterior y/o de ciberespacio, según sea conveniente...*”
- *“La responsabilidad para redactar una RDE por lo general radica en las operaciones o planes actuales y en el personal de política, pero esto varía de país a país...”*
- *“Una vez que las RDE se han redactado y aprobado...”, “se publican a la Fuerza. Las RDE por lo general estarán contenidas y vinculadas a un documento u orden de planeamiento operacional...”*
- *“Las RDE deberán evaluarse continuamente tanto por comandantes a nivel táctico como operacional de modo que los ajustes necesarios puedan realizarse conforme se desarrolla la misión, se cambia el panorama de inteligencia (en particular, las amenazas a las unidades de nivel táctico), y, donde se aplique, conforme evolucionen las tácticas, técnicas y procedimientos del enemigo. Deberán solicitarse o implementar nuevas medidas según sea necesario de modo que se garantice que las RDE sigan siendo congruentes con la misión, la situación operacional (especialmente la amenaza), la guía política y la ley. Es posible lograr los cambios de propuesta o implementación a través de los procedimientos de ROEREQ, ROEAUTH y ROEIMP...” “Cada vez que se considere que las RDE no son claras, deberá buscarse su aclaración por parte del cuartel general superior”.*

Este último aspecto es muy importante, ya que el mismo implica la toma de decisión del Comandante para *decidir* la aplicación de las RDE durante una campaña u operación. Los procedimientos de solicitud (ROEREQ), autorización (ROEAUTH) e implementación (ROEIMP)²⁷ de RDE se verá en el capítulo 3 cuando se aplique el proceso de Análisis de Riesgos a las RDE.

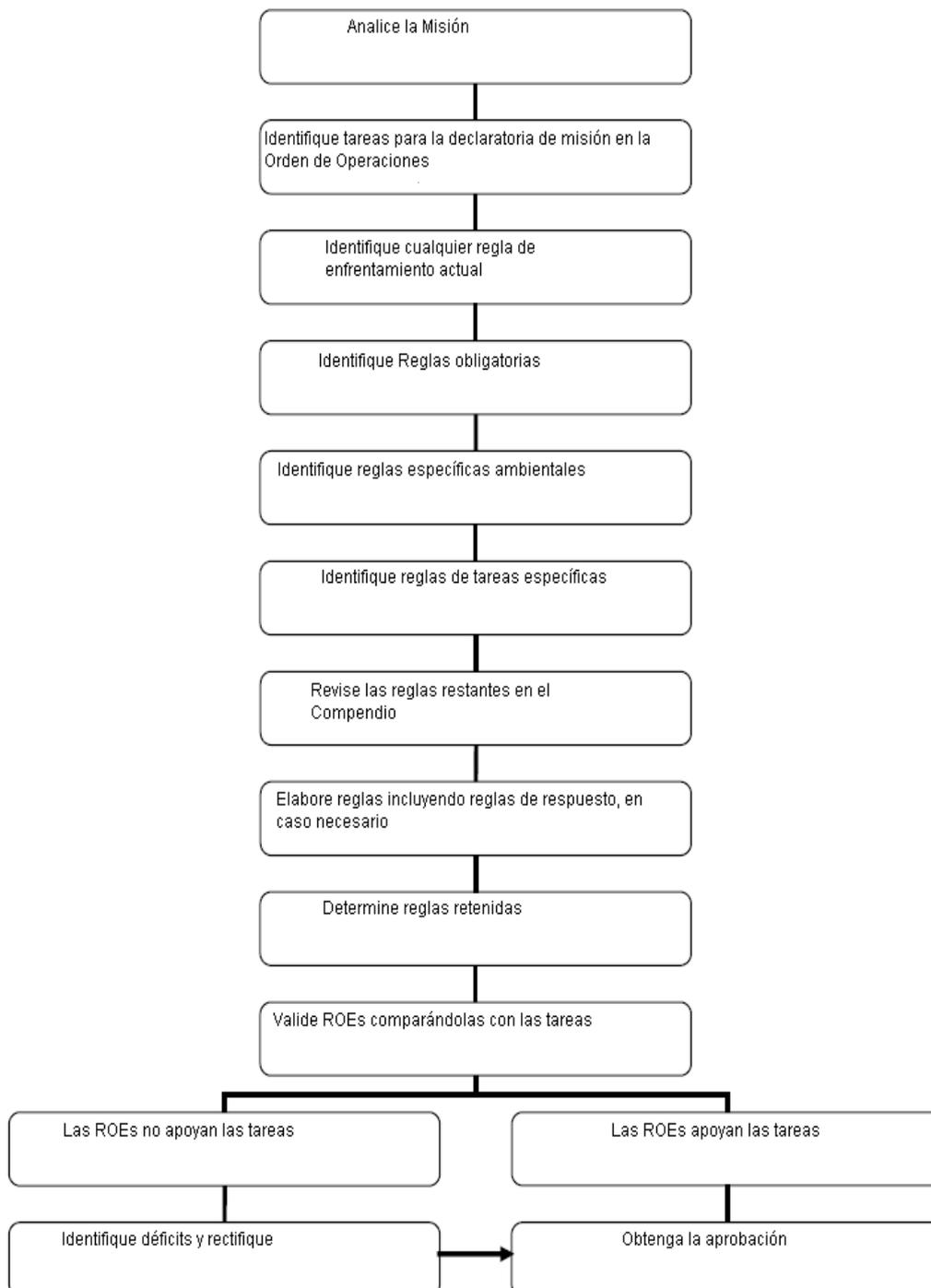
²⁶ Instituto Internacional de Derecho Humanitario. *Manual...*; pp. 10-11.

²⁷ Instituto Internacional de Derecho Humanitario. *Manual de Reglas...*; pp. 66.

5. Esquema para la elaboración del listado de RDE.

Consecutivamente a la planificación del desarrollo de las RDE, se debe proceder a la elaboración de las mismas. En la Figura 9 se observa un esquema o guía a tener en cuenta para su redacción²⁸.

Figura 2.3 Esquema de Elaboración de RDE.



Fuente: Instituto Internacional de Derecho Humanitario. *Manual de Reglas de Enfrentamiento*.

²⁸ Instituto Internacional de Derecho Humanitario. *Manual de Reglas...*; pp. 30.

A modo de ejemplo en la figura 10 se puede observar un grupo de RDE²⁹ como resultado del proceso antes mencionado:

Figura 2.4 Ejemplo de Grupo de RDE.

Grupo 10-19. USO DE LA FUERZA EN AUTODEFENSA O EN DEFENSA DE OTROS		
NOTA: Para fines de <i>autodefensa</i> , la fuerza incluye a personas que acompañan a la fuerza, prisioneros de guerra, internos y detenidos bajo control de la Fuerza.		
Serie 10	Uso de la fuerza en autodefensa individual	
Propósito	Regular el derecho al uso de la fuerza en <i>autodefensa individual</i>	
	Regla	
	10 A	Se permite el uso de la fuerza hasta llegar a la fuerza letal, en <i>autodefensa individual</i> excepto en lo siguiente: (ESPECIFIQUE)
	10 B	Se permite el uso de la fuerza no letal en autodefensa individual
	10 C	Se permite el uso de la fuerza hasta llegar a la fuerza letal en <i>autodefensa individual</i> .
	10 D	Se permite el uso de la <i>fuerza no letal</i> en defensa de propiedad, cuando existan posibilidades de que la destrucción o daño a propiedad lleve a una inminente amenaza para la vida (ESPECIFIQUE)
	10 E	Se permite el uso de <i>fuerza letal</i> en defensa de propiedad, cuando existan posibilidades de que la destrucción o daño a propiedad lleve a una inminente amenaza para la vida (ESPECIFIQUE RAZONES) Nota: La defensa de la propiedad en tales situaciones es un ejercicio del derecho de la autodefensa individual, de la autodefensa de unidad, o del derecho de proteger a personas específicas. Las personas específicas pueden incluir a miembros de la Fuerza, a propios nacionales del estado, a todos los civiles etc. Vea la serie 40 para medidas relacionadas con el uso de la fuerza para proteger propiedad donde no existe una posibilidad latente de amenaza a la vida.
	10 F-Z	No empleada

Fuente: Instituto Internacional de Derecho Humanitario. *Manual de Reglas de Enfrentamiento*.

²⁹ Instituto Internacional de Derecho Humanitario. *Manual de Reglas...*; pp. 31.

6. Conclusiones parciales.

De este capítulo surge que el CTO deberá primeramente abocarse al estudio de aquellas RDE establecidas con anterioridad al desarrollo de la operación, es decir las ya establecidas por el nivel superior y que se pueden considerar como estándares³⁰. Luego deberá establecer las que hayan surgido de su propio planeamiento y sean necesarias y específicas para la operación a desarrollar. Posteriormente deberá supervisar que tanto las RDE impuestas como las desarrolladas por su comando operacional no se vean amenazadas por cambios en el desarrollo de la acción. Si esto se produce deberá tomar las medidas necesarias para reducir el riesgo de la amenaza y por consiguiente contribuir a reducir el nivel de incertidumbre y asegurar el logro de la misión.

³⁰ Niemann Figari, Federico. *Las Reglas de Enfrentamiento y el papel del abogado militar: Una perspectiva operacional*. Revista de Marina. Armada de Chile. Volúmen 118, No. 864, septiembre-octubre de 2001; pp 443.

Capítulo 3. APLICACIÓN DEL MÉTODO DE ANÁLISIS DE RIESGO PARA LA IMPLMENTACIÓN DE RDE DURANTE LAS OPERACIONES EN DESARROLLO

Para la aplicación del Método de Análisis de Riesgo al momento de decidir las RDE a utilizar durante una operación, el CTO podrá utilizar una serie de herramientas que le permitirá identificar las amenazas o peligros que vulneren las RDE impuestas o autoimpuestas previamente durante el planeamiento, debido a cambios en la situación operacional con posterioridad al inicio de las acciones.

Una de las herramientas que se ajusta para este proceso, y que fue desarrollada en el Capítulo 1 Pto. 3.1, es la Matriz de Evaluación de Riesgos. Como se explicara en el mismo punto, esta herramienta combina el grado de probabilidad de ocurrencia de un incidente que afecte a la operación con su grado de severidad o gravedad estimada, obteniendo como resultado un nivel de riesgo de la amenaza o vulnerabilidad identificada como se muestra en la figura 3.1

Luego de definir los grados de probabilidad de ocurrencia y de severidad de la amenaza, tomando como parámetros lo indicado en los puntos 3.1.1 y 3.1.2 respectivamente del Capítulo 1, se determinan los distintos niveles de riesgo tomando como base los argumentos planteados en el punto 3.1.3 del mencionado Capítulo.

Por último el CTO determinará las acciones necesarias para reducir el riesgo hasta un nivel que él, según su experiencia, conocimientos, juicio y criterio, considere aceptable para el cumplimiento de la misión (nivel de riesgo residual, según lo explicado en el punto 3.1.4 del Capítulo1).

Para adaptar el método anteriormente explicado a la determinación de RDE a aplicar, se debe partir del hecho de que ya existen RDE preestablecidas por la autoridad superior o autoimpuestas durante el planeamiento operacional por el propio CTO, que están vigentes durante el desarrollo de las operaciones.

Al presentarse una amenaza o vulnerabilidad que difiere de las amenazas previstas durante el planeamiento, la RDE preestablecida deberá ser modificada, recurrida a la autoridad superior o cambiada.

Para seguir el proceso lógico del método, se utilizará la Planilla de trabajo de la figura 3.1, adaptada de la propuesta en la figura 1.6 del Capítulo 1:

Figura 3.1 Planilla de Trabajo de ADR adaptada para RDE.

A. Misión / Tarea:		B. Grupo fecha / hora Inicio: Final:		C. Fecha de elaboración:		
D. Preparado por: (Grado, Apellido y Función)						
E. Identificar amenazas / vulnerabilidades		G. Evaluar amenazas / vulnerabilidades		H. Desarrollar controles y Determinar Riesgo Residual		J. Implementar Controles
AMENAZA / VULNERABILIDAD	CAUSAS	RDE EN VIGOR	RIESGO INICIAL	NUEVA RDE	RIESGO RESIDUAL	ROERREQ / ROEIMP / ROEAUTH
K. Determinar el nivel de riesgo aceptado después de los controles que se implementan (marcar uno)						
BAJO (L)		MODERADO (M)		ALTO (H)		EXTREMADAMENTE ALTO (E)

Fuente: Elaboración propia adaptada de Air Land Sea Application Center. *Risk Management (AFTTP(I) 3-2.34)*.

A diferencia de la planilla esquemática presentada en la figura 1.6 del Capítulo 1, en esta Planilla de Trabajo se considera dentro de la evaluación de la amenaza (columna G) a la RDE que se encuentra en vigor y que no coadyuva a minimizar la amenaza identificada (columna E), generando así el riesgo inicial. En la columna H, el CTO desarrolla una nueva RDE que le permite controlar la amenaza identificada (columna E), generando un riesgo residual que será aceptado o no por el CTO (columna K).

En la columna J, se ejecutará el control de la RDE implementada. Este control puede ser a través de un Mensaje de Solicitud de RDE (ROERREQ), Autorización de RDE (ROEAUTH) e Implementación de RDE (ROEIMP)³¹.

1. Clases de Mensajes para solicitar, autorizar o negar RDE³².

Mensajes ROERREQ.

El CTO emplea este tipo de mensaje con el objeto de lograr la implementación, modificación o cancelación de RDE por parte del nivel superior de decisión. Cada ROERREQ incluirá las causas de esta solicitud

Mensajes ROEAUTH.

Este tipo de mensaje los emplea el nivel de conducción correspondiente para autorizar o negar las RDE.

³¹ Instituto Internacional de Derecho Humanitario. *Manual de Reglas...*; pp. 66.

³² Instituto Internacional de Derecho Humanitario. *Manual de Reglas...*; pp. 66.

Mensajes ROEIMP.

El CTO los empleará con el fin de supervisar la aplicación de la RDE que el nivel superior ha autorizado o él haya determinado. Éste mensaje puede incluir una guía o restricciones adicionales o puede negar cierta RDE que ya ha sido autorizada.

La figura 3.2 muestra un ejemplo de mensaje ROEIMP. El formato de los otros tipos de mensajes (ROEAUTH, ROEREQ) son similares a este.

Figura 3.2 Formato de mensaje ROEIMP.

De: Comandante de la Operación Restablecer la Estabilidad
Para: Comandante de la Fuerza de Tarea Combinada Restablecer la Estabilidad
Info. (Destinatarios Apropriados de la Información)
Asunto/ ROEAUTH Serie Uno (sic)/Operación Restablecer la Estabilidad
Ref/B/Comandante de la Fuerza Multinacional de ROEAUTH Serie Uno

1. Antecedentes/justificación: La referencia A solicitó nuevas medidas ROE para contrarrestar la interferencia de BRAVO con las *operaciones de interdicción marítima*. La referencia B respondió a dicha solicitud. La medida 20 D está autorizada. La medida 50 F no está autorizada.
2. La nueva regla autorizó:
20 D El uso de la fuerza, hasta e incluyendo la *fuerza letal*, está permitido para contrarrestar la fuerza utilizada para interferir con la misión.
3. Reglas previas canceladas: Ninguna.
4. Reglas previa en vigor:
10 C Está permitido el uso de la fuerza, hasta e incluyendo la *fuerza letal* en *autodefensa individual*.
11 C Está permitido el uso de la fuerza, hasta e incluyendo la *fuerza letal* en autodefensa de la unidad de la Operación RESTABLECER LA ESTABILIDAD.
12 C Esta permitido el uso de la fuerza, hasta e incluyendo la *fuerza letal* para la protección de personas en embarcaciones inspeccionadas.
20 C Esta permitido el uso de la fuerza, hasta e incluyendo la *fuerza letal* para lograr la misión.
23 C Están permitidos *los disparos de advertencia* para obligar el cumplimiento de la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (RCSONU) No. XXXX.
24 B Está permitido el uso de *fuego descapacitante* para obligar el cumplimiento de la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas No. XXXX. AMPN: Esta regla es retenida por el Comandante de la Operación Restablecer la Estabilidad.
55 H Está permitido ordenar desviaciones o dar otras instrucciones a barcos sospechosos que estén operando en violación de la RCSONU No. XXXX.
93 G Está permitida la inspección de barcos sospechosos que no cumplan con la RCSONU No. XXXX. AMPN: Esta regla es retenida por el Comandante de la Fuerza Multinacional.

Fuente: Instituto Internacional de Derecho Humanitario. *Manual de Reglas de Enfrentamiento*.

2. Caso ejemplificador.

A modo de ejemplo se planteará un caso mencionado por el Almirante Sandy Woodward, comandante de la Flota británica durante el conflicto de Malvinas, en su libro “*Los cien días*”³³.

El Almirante Woodward comentó en su libro un hecho ocurrido durante el conflicto de Malvinas, cuando el Grupo de Tareas Británico, durante su navegación hacia la zona de exclusión marítima británica establecida alrededor de las Malvinas, era seguido por un avión Boeing 707 de la Fuerza Aérea Argentina. En ese momento Woodward se hizo la siguiente pregunta:

“¿Dejaré que este “intruso” siga viaje para informar nuestra última posición al cuartel general argentino, lo cual puede tal vez significar que le digan a su portaaviones dónde enviar un ataque

³³ Woodward, Sandy con Patrick Robinson. “*Los cien días*...pp. 116-119.

aéreo sorpresa? ¿O lo aplastaré, en flagrante violación de mis propias reglas de compromiso, tal vez para salvar naves y vidas de mi propia fuerza?”³⁴

Aquí podemos determinar un primer análisis de riesgo. De la Matriz de Evaluación Riesgos (figura 1.3) se infirió una Gravedad Estimada de amenaza CRÍTICA y una Probabilidad de Incidencia PROBABLE. La intersección de ambas columnas da por resultado un Nivel de riesgo ALTO (H)

Ante esta situación hizo una solicitud a su comando superior:

“...le sugerí al cuartel general en Northwood que dejara escapar información de que ya teníamos instrucciones de disparar contra el "intruso", con la esperanza de que esto pudiera alejarlo. En realidad, fui más lejos que eso y pedí permiso para efectivamente dispararle. Y, un poco para mi sorpresa, lo obtuve...”³⁵

Aquí se puede determinar una nueva RDE y el riesgo residual. Aplicando nuevamente la Matriz de la figura 1.3, se infiere ahora una Gravedad Estimada de amenaza MARGINAL y una Probabilidad de Incidencia OCASIONAL. Si se intersectan ambas columnas da como resultado un Riesgo Residual MODERADO (M). La planilla de trabajo quedaría conformada como se muestra en la figura 3.3

Figura 3.3 Planilla de Trabajo de ADR adaptada al caso propuesto.

A. Misión / Tarea:		B. Grupo fecha / hora Inicio: Final:		C. Fecha de elaboración:		
D. Preparado por: (Grado, Apellido y Función)						
E. Identificar amenazas / vulnerabilidades		G. Evaluar amenazas / vulnerabilidades		H. Desarrollar controles y Determinar Riesgo Residual		J. Implementar Controles
AMENAZA / VULNERABILIDAD	CAUSAS	RDE EN VIGOR	RIESGO INICIAL	NUEVA RDE	RIESGO RESIDUAL	ROEREQ / ROEIMP / ROEAUTH
Avión enemigo de exploración sobrevolando la Flota	Obtener información para efectuar un ataque sorpresa	No está permitido derribar aeronaves fuera de la zona de exclusión	ALTO (H)	Está permitido el derribo fuera de la zona de exclusión	MODERADO (M)	ROEREQ
K. Determinar el nivel de riesgo aceptado después de los controles que se implementan (marcar uno)						
BAJO (L)		MODERADO (M)		ALTO (H)		EXTREMADAMENTE ALTO (E)

Fuente: Elaboración propia adaptada de Air Land Sea Application Center. *Risk Management (AFTTP(I) 3-2.34)*.

³⁴ Woodward, Sandy con Patrick Robinson. “Los cien días...,pp. 117.

³⁵ Woodward, Sandy con Patrick Robinson. “Los cien días...,pp. 117.

Si bien el comandante Woodward había obtenido la autorización de atacar a cierta distancia si obtenía un nuevo contacto con la aeronave de exploración argentina, una situación imprevista le haría verificar y modificar sus RDE de manera perentoria:

“...en ésta ocasión venía del sudeste, a doscientas millas, obviamente a gran altura, dirigiéndose directamente a nosotros con su radar encendido, como de costumbre. El sistema de Sea Dart del Invencible lo ubicó a tiempo, brindándonos información precisa acerca de su curso, su altura y su velocidad, diciéndonos también exactamente dónde debía estar el blanco, para que pudiéramos atacarlo a la máxima distancia de nuestros misiles. Pero eso estaba mucho más allá de la distancia específica que permitían mis reglas de compromiso. De modo que no abrimos fuego mientras se acercaba a 350 nudos. Estaba a dos minutos de alcanzar el límite, momento en que sería nuestro. En ese instante se me ocurrió pensar que podría tratarse de algún otro aparato...”³⁶

Bajo estas circunstancias se puede determinar un nuevo análisis de riesgo. De la Matriz de Evaluación Riesgos (figura 1.3), se puede inferir ahora una Gravedad Estimada de amenaza CATASTROFICA y una Probabilidad de Incidencia PROBABLE. La intersección de ambas columnas da por resultado un Nivel de riesgo EXTREMADAMENTE ALTO (E).

Ante esta nueva situación el comandante debió implementar perentoriamente una nueva RDE y riesgo residual mediante este razonamiento:

“El contacto no representa una amenaza inmediata para mí. No nos va a bombardear. Lo peor que puede hacer es informar nuestra posición; y, de verdad, ¿necesito eliminarlo si existe el más remoto riesgo de equivocarme? ¿Realmente he cubierto todas las posibilidades de total identificación: altura, velocidad, radar, conducta general? Sí. ¿Era aquella una total identificación?...³⁷”

A través del método de ADR lo podría haber determinado utilizando la figura 1.3, infiriendo una Gravedad Estimada de vulnerabilidad MARGINAL y una RARA Probabilidad de Incidencia. Si se intersectan ambas columnas da como resultado un Riesgo Residual BAJO (L). La planilla de trabajo quedaría conformada como muestra la figura 3.4.

³⁶ Woodward, Sandy con Patrick Robinson. “Los cien días...”, pp. 118.

³⁷ Woodward, Sandy con Patrick Robinson. “Los cien días...”, pp. 119.

Figura 3.4 Planilla de Trabajo de ADR adaptada al caso propuesto.

A. Misión / Tarea:		B. Grupo fecha / hora Inicio: Final:		C. Fecha de elaboración:		
D. Preparado por: (Grado, Apellido y Función)						
E. Identificar amenazas / vulnerabilidades		G. Evaluar amenazas / vulnerabilidades		H. Desarrollar controles y Determinar Riesgo Residual		J. Implementar Controles
AMENAZA / VULNERABILIDAD	CAUSAS	RDE EN VIGOR	RIESGO INICIAL	NUEVA RDE	RIESGO RESIDUAL	ROEREQ / ROEIMP / ROEAUTH
Derribo de Avión comercial.	Avión comercial sobrevolando sobre la Flota fuera de la zona de exclusión.	Está permitido derribar aeronaves fuera de la zona de exclusión	ALTO (H)	No Está permitido el derribo fuera de la zona de exclusión sin identificación visual	BAJO (L)	ROEIMP
K. Determinar el nivel de riesgo aceptado después de los controles que se implementan (marcar uno)						
<input checked="" type="radio"/> BAJO (L) <input type="radio"/> MODERADO (M) <input type="radio"/> ALTO (H) <input type="radio"/> EXTREMADAMENTE ALTO (E)						

Fuente: Elaboración propia adaptada de Air Land Sea Application Center. *Risk Management (AFTTP(I) 3-2.34)*.

Esta nueva RDE decidida (No permitir el derribo fuera de la zona de exclusión sin identificación visual), redujo el riesgo si se tiene en cuenta el siguiente relato del almirante Woodward:

“Estábamos a sólo un minuto de lanzar el misil contra el "intruso". Cada diez segundos se acercaba una milla más. El Harrier, en estado de alerta en la plataforma, si era despachado demasiado tarde, no llegaría a él hasta que el "intruso" ya estuviera demasiado lejos. Seguía sin respuesta todavía del navegante de Operaciones Generales. Pero veinte segundos antes del límite de tiempo la recibí. —Parece estar en una línea directa que va desde Durban a Río de Janeiro — llegó la cuidadosa respuesta. — ¡No disparen! —ordené, y el oficial a cargo de inmediato transmitió la orden negando permiso para disparar a todas las naves. El Harrier fue enviado para acercarse y hacer un control visual. Sin la menor duda informó que se trataba de un avión de línea brasileño, con todas las luces de navegación y de cabina normales, dirigiéndose desde Durban a Río, y en ese momento desaparecía velozmente hacia el Noroeste”³⁸.

Si bien se puede utilizar la misma Planilla de Trabajo para las distintas amenazas o vulnerabilidades, se separó cada una de ellas en una tabla diferente para una mejor comprensión del método. La determinación del nivel de riesgo aceptado después de los controles que se implementen

³⁸ Woodward, Sandy con Patrick Robinson. *“Los cien días...”, pp. 118.*

(ítem K de la tabla), será el que se determine finalmente para el cumplimiento de la misión con las nuevas RDE determinadas.

3. Conclusiones parciales

El CTO dispone de una herramienta que le permite aplicar el método de análisis de riesgos para identificar las vulnerabilidades o amenazas que condicionan el empleo de las RDE determinadas durante la ejecución de una misión o tarea. Esta herramienta es la Matriz de Evaluación de Riesgos la cual combina el grado de probabilidad de ocurrencia de un incidente que afecte a la operación con su grado de severidad o gravedad estimada obteniendo como resultado un determinado nivel de riesgo.

Contar con este tipo de herramienta en un formato predeterminado de manera tal que facilite su implementación durante las acciones, le permitirá reducir el riesgo de la vulnerabilidad o amenaza a través de las RDE que se decidan aplicar.

A través del caso ejemplificado, se pudo determinar que de haberse implementado el método propuesto, hubiera facilitado al comandante la toma de decisiones con una mayor profundidad de análisis previo, si se tiene en cuenta que dichas decisiones se basarán en último término y exclusivamente por la experiencia, conocimientos, buen juicio y criterio del decisor, en este caso el CTO.

CONCLUSIONES

A través del presente trabajo se demostró que la aplicación del Método de Análisis de Riesgos es posible para *decidir* RDE en un Teatro de Operaciones, entendiéndose la palabra *decidir* como solicitar, usar o desarrollar otras RDE. Este método se puede aplicar a través de algún modelo de ADR que se adapte para tal fin. En este caso se ha adoptado como herramienta válida la Matriz de Evaluación de Riesgos que fuera explicada en el punto 3.1 del Capítulo 1.

La misma le permitirá al CTO y al resto del personal que conforma su comando operacional, decidir en forma perentoria y racional aquellas RDE que sean necesarias implementar durante las operaciones en desarrollo.

Debido a la naturaleza cambiante de la situación operacional y táctica, algunas de las RDE determinadas previamente por el nivel estratégico y estratégico militar, así como también las que surjan del planeamiento en el nivel operacional, podrán ser reemplazadas, modificadas o en su defecto anuladas para permitir el logro de los objetivos estratégicos y de la misión impuesta.

Es por ello que contar con este tipo de herramienta en un formato predeterminado de manera tal que facilite su implementación durante las acciones, permitirá reducir el riesgo de la vulnerabilidad o amenaza a través de las RDE que se decidan aplicar.

A través del caso ejemplificado en el Capítulo 3, pudo apreciarse lo anteriormente expuesto. En el mismo se determinó que de haberse contado con esta herramienta previamente establecida, hubiera facilitado al comandante la toma de decisiones con una mayor profundidad de análisis previo, si se tiene en cuenta que dichas decisiones se basarán en último término y exclusivamente por la experiencia, conocimientos, buen juicio y criterio del decisor, en este caso el CTO.

Bibliografía

Libros.

- Mythen, Gabe. *“Ulrich, Beck: A critical introduction to the risk society.* London. Pluto Press. 2004.
- Woodward, Sandy con Patrick Robinson. *“Los cien días. Las memorias del comandante de la flota británica durante la guerra de Malvinas”.* Buenos Aires. Editorial Sudamericana. 1992.

Otros Documentos.

- Air Land Sea Application Center. *Risk Management.* Publicado por TRADOC-MCCDC-NWDC-Headquarters (HQ) Air Force Doctrine Center (AFDC). Langley Air Force Base. 2001.
- Conferencia de Ejércitos Americanos. *Guía para la elaboración e interpretación de Reglas de Enfrentamiento para Operaciones de Mantenimiento de Paz.* Fuerte Sam Houston, Texas. 2011.
- Department of the Army Field. *Manual Headquarters No. 100- 14. Risk Management.* Washington, DC. 1998.
- Escuela de Guerra Naval de Estados Unidos: Copiado de The Army Lawyer. *Phillips, Guy R. Reglas de Empeñamiento.* Publicado por la Sede del Departamento del Ejército. pp. 4-27. 1993.
- Escuela Superior de Guerra Conjunta. *Contribución académica Nro. 1 / 2011 Herramientas de planeamiento. Análisis de riesgos, confrontación y comparación de modos de acción retenidos (MMAARR) (diseños operacionales) nivel operacional.* Buenos Aires: Curso de Estado Mayor y Planeamiento Conjunto. 2011.
- Instituto Internacional de Derecho Humanitario. *Manual de Reglas de Enfrentamiento.* San Remo. 2009.
- United States Coast Guard. *Commandant Instruction 3500, Operational Risk Management.* Washington, DC. 1999.
- United States Coast Guard Auxiliary. *Auxiliary Standard AV-04-4, Risk assessment matrix.* Washington, DC. 2004.
- U.S. Army War College. *Guide to national security policy and strategy.* Edited by J. Boone Bartholomees, Jr. United States Government. Washington, DC 2006.

Revistas, boletines, fascículos.

- Roach, J. Ashley, *Rules of Engagement.* Naval War College Review, Vol. 36, N° 1, Enero-Febrero de 1983, pp. 46-55.
- Bertotto, J. *El análisis de riesgos y la toma de decisiones estratégicas en la resolución de crisis y conflictos.* Military Review. Volúmen LXXXI, número 5, septiembre-octubre de 2001; pp 51-58.
- Briones Gamboa, Fernando *La complejidad del riesgo: breve análisis transversal.* Revista de la Universidad Cristóbal Colón Número 20, Edición digital. 2005.

- Duncan, James C. *The commander's role in developing rules of engagement*. Naval War College Review. United States. Volúmen 52, No. 3, Summer 1999.
- Lorange, Peter; Norman, Victor D. *How attitudes towards risk influence decisions*. European Business Review. Bergen, No. 33, spring 1972; pp. 71-84.
- Niemann Figari, Federico. *Las Reglas de Enfrentamiento y el papel del abogado militar: Una perspectiva operacional*. Revista de Marina. Armada de Chile. Volúmen 118, No. 864, septiembre-octubre de 2001; pp 439-444.

Páginas Web.

- Alía Plana, Miguel. *Concepto de ROE*. (julio de 2009). Noticias Jurídicas. Zaragoza. Disponible en <http://noticias.juridicas.com/articulos/70-Derecho%20Militar/200907-78965324897521.html>. Página en castellano. Fecha de captura: Mayo de 2012.