



REGLAS DE EMPEÑAMIENTO

Una revisión doctrinaria como forma de contribuir a la promoción de estándares de interoperabilidad militar conjunto y conjunto-combinado.

CONTRAALMIRANTE (RE) **Gustavo Adolfo Trama**

MAYOR AUDITOR EJÉRCITO ARGENTINO **Álvaro Ribeiro Mendonça**

LICENCIADO **Sebastián Vigliero**

ASESOR DE CONTENIDO: GENERAL DE DIVISIÓN (RE) **Evergisto de Vergara**

ASESOR METODOLÓGICO: DOCTORA **Lucía Alejandra Destro**

Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas



LAS REGLAS DE EMPEÑAMIENTO

Escuela Superior de Guerra Conjunta

Editorial Visión Conjunta

BIBLIOTECA CONJUNTA

DIRECTOR

Brigadier Fabián Horacio Otero

SUBDIRECTOR

Gastón R. Valdés

COMITÉ EDITORIAL

Edmundo Vives

Ricardo Mario Pavicic

Gustavo Manuel Salvadores

Daniel Oscar Nuñez

SECRETARIO REDACCIÓN

Pedro Jofré

EDITOR Y PROPIETARIO

Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas

Av. Luis María Campos 480, 2° piso, C1426BOP, CABA

> www.esgcfcaa.mil.ar

CONTRAALMIRANTE (RE) **Gustavo Adolfo Trama**

MAYOR AUDITOR EJÉRCITO ARGENTINO **Álvaro Ribeiro Mendonça**

LICENCIADO **Sebastián Vigliero**

ASESOR DE CONTENIDO: GENERAL DE DIVISIÓN (RE) **Evergisto de Vergara**

ASESOR METODOLÓGICO: DOCTORA **Lucía Alejandra Destro**

REGLAS DE EMPEÑAMIENTO

Una revisión doctrinaria como forma de contribuir a la promoción de estándares de interoperabilidad militar conjunto y conjunto-combinado.

Trama, Gustavo Adolfo

Reglas de empeñamiento : una revisión doctrinaria como forma de contribuir a la promoción de estándares de interoperabilidad militar conjunto y conjunto-combinado / Gustavo Adolfo Trama. - 1a ed. revisada. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas, 2016.

224 p. ; 23 x 16 cm.

ISBN: 978-987-29264-5-8

1. Defensa Nacional. 2. Estrategia Militar. I. Título.

CDD 355.4

Fecha de catalogación: 19/09/2016

ISBN: 978-987-29264-5-8

Queda hecho el depósito que previene la Ley 11.723

Buenos Aires, septiembre de 2016

La Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas autoriza la reproducción parcial del trabajo citando debidamente la fuente.

Las ideas y opiniones expresadas en este libro reflejan la opinión exclusiva de sus autores y están basadas en el ambiente de libertad académica de la Escuela Superior de Guerra Conjunta. No reflejan la posición oficial del Gobierno de la República Argentina, del Ministerio de Defensa, del Estado Mayor Conjunto, de los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas, o de la Escuela Superior de Guerra Conjunta. El contenido de este libro ha sido aprobado para su difusión pública.

El presente trabajo, es una compilación de tres trabajos anteriores, relacionados con las Reglas de Empeñamiento, producidos por docentes de la Secretaría de Investigación de la Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas, con los cuales se dio inicio a lo que se dio en llamar *Biblioteca Conjunta*.

La obra cubre un aspecto de gran vigencia en lo referente a las autorizaciones, limitaciones y prohibiciones para el empleo de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas, en las misiones que se les asignen y será de utilidad, como bibliografía de consulta, para investigadores, docentes, alumnos, especialistas en el tema y, también, para las fuerzas en operaciones.

PRÓLOGO

Los roles que se les fueron asignando a las fuerzas militares en los últimos años dieron lugar a que se produjeran nuevos debates, entre otros aspectos políticos y doctrinarios, sobre algo que supuestamente era viejo y conocido, como es el uso de las armas para imponer su propia voluntad.

La experiencia demuestra que, de manera recurrente, cada vez que es necesario planificar una operación real o simulada en un ejercicio, ya sea de operaciones de combate como de operaciones de paz, o aun en caso de desastres naturales dentro o fuera del territorio nacional, vuelven a aflorar aspectos relacionados con la redacción, el adiestramiento y la implementación de lo que se dio en denominar las “Reglas de Empeñamiento”, entendidas como la autorización, restricción y prohibición del uso del poder letal de las armas, concepto que posteriormente evolucionó e incluyó también el uso de la fuerza en operaciones. La pregunta ¿cómo aplicar la fuerza, contra quién y en qué grado? siempre surge de manera repetida.

La guerra es un problema político, no un problema militar. A raíz de la denominada globalización, las distancias se han acortado, y las fuerzas armadas de los estados cada vez tienen mayor participación internacional, ya sea en operaciones de guerra integrando alianzas y coaliciones, en operaciones de paz bajo el mandato de Naciones Unidas o en operaciones de estabilidad bajo el amparo de organizaciones regionales. También en el marco interno, en la ayuda humanitaria ante desastres naturales o antrópicos. Por lo expresado, ahora la política debe ejercer el control sobre el uso de la fuerza que lleven a cabo sus fuerzas armadas, porque en esas reglas de uso de la fuerza se expresa de forma clara la intención del país de contribuir fuera de sus fronteras, y sus políticas de gobierno tanto internas como externas.

A lo largo del trabajo se aportan elementos de juicio que dan cuenta de la necesidad de disponer de un catálogo de Reglas de Empeñamiento permanentes, aprobado por la autoridad política de nivel ministerial como mínimo, a los efectos de poder adiestrar adecuadamente a las tropas y de esa manera, evitar, durante las operaciones militares, errores contrarios al derecho internacional, disminuir la posibilidad de daños colaterales y evitar equivocaciones que puedan causar bajas en la propia fuerza, lo que se denomina fratricidio.

Esta investigación no solo es de interés militar, sino que también lo es para las autoridades políticas involucradas en la conducción del estado y en la defensa nacional, ya que el uso de la fuerza del componente armado del poder nacional es parte integral del poder estatal. Todas las naciones democráticas han promulgado de manera explícita reglas claras que rigen el empleo de la fuerza letal y no letal por parte de sus fuerzas armadas.

INTRODUCCIÓN

Uno de los mayores cambios en las relaciones internacionales desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial ha sido la actitud de la mayoría de los países de Occidente respecto del empleo de las Fuerzas Armadas. La idea de destruir la capacidad y el deseo de combatir del enemigo fueron reemplazados por una visión según la cual el principal objetivo de las políticas militares pasó a ser el de impedir un conflicto generalizado.

Paralelamente, y con el correr del tiempo, las misiones militares a nivel mundial se fueron ampliando y más allá de las tradicionales tareas de combate para las que estaban preparadas, las fuerzas comenzaron a participar en otras tareas denominadas operaciones militares de no guerra, como las de paz; la de ayuda en emergencias y catástrofes; las de estabilidad; en contra del terrorismo; en contra del narcotráfico y sus delitos conexos, etcétera. A estas tareas se las denominaron genéricamente no tradicionales, para diferenciarlas de las convencionales.

A las fuerzas militares también se las involucra en la evacuación de connacionales de territorios en guerra y ejerciendo el derecho de injerencia en sus variadas formas, últimamente enmarcado bajo el concepto de Responsabilidad de Proteger. Estas tareas o misiones no tradicionales permitieron enfrentar las nuevas amenazas que comenzaron a surgir después de la Guerra Fría.

Lo descripto permite entender las razones por las que, actualmente, los conflictos tienen objetivos mucho más limitados, además de guardar poca semejanza con las batallas entre dos o más ejércitos uniformados de estados enfrentados para lo que fueron elaboradas las Convenciones de Ginebra y de La Haya¹. En su lugar, el rango de oponentes de ejércitos altamente sofisticados abarca desde combatientes irregulares hasta aquellos en los que paramilitares y criminales se confunden con poblaciones locales o los mismos militares regulares adoptan estrategias y tácticas que dieron lugar

1. Los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales son la piedra angular del derecho internacional humanitario, es decir el conjunto de normas jurídicas que regulan las formas en que se pueden librar los conflictos armados y que intentan limitar los efectos de estos. Protegen especialmente a las personas que no participan en las hostilidades (civiles, personal sanitario, miembros de organizaciones humanitarias) y a los que ya no pueden seguir participando en las hostilidades (heridos, enfermos, náufragos, prisioneros de guerra).

a la denominada guerra asimétrica². Más aún, las guerras actuales son muchas veces llevadas adelante por los denominados señores de la guerra³, contratistas⁴, mercenarios⁵, e incluso, niños.

Desde el momento en que los nuevos escenarios fueron considerados agresiones estratégicas y no delitos comunes, en tanto que superaban en mucho a los simples hechos de seguridad pública interna como para poder enfrentarlos con fuerzas policiales, los gobiernos comenzaron a asignar nuevos roles a las fuerzas militares. En estos escenarios, donde los teatros de operaciones son día a día más cambiantes, la identificación del oponente resulta a menudo el obstáculo más difícil de resolver y los daños colaterales son cada vez menos admisibles. Todo ello dio lugar a que se produjeran nuevos debates, entre otros aspectos doctrinarios, sobre las Reglas de Empeñamiento (a partir de aquí mencionadas con la sigla RDE, a menos que se trate de transcripción de documentos que se citan).

El tratamiento de aspectos relacionados con la redacción, el adiestramiento y la implementación de las RDE y las preguntas sobre cómo aplicar la fuerza y contra quién, surgen de manera repetida. Otro tanto ocurre con aspectos vinculados a su aprobación por el poder político; a la semántica (Reglas de Enfrentamiento o Reglas de Empeñamiento, o Reglas para el Uso de la Fuerza); al lenguaje de su redacción, algunas veces vago y/o ambiguo o de la responsabilidad o del rol a cumplir por los abogados tanto militares como civiles de los distintos ministerios involucrados en su redacción.

Estas dudas se potencian aún más cuando es necesario integrar fuerzas multinacionales, ya que no todos los países poseen idénticas definiciones respecto de las RDE o iguales conceptos relacionados con el empleo de las Fuerzas Armadas. Una fuerza multinacional que se llegue a constituir por países con objetivos comunes podría tener éxito o fracasar en el cumplimiento de su misión en función del grado de interoperabilidad de sus fuerzas y, sin lugar a dudas, las RDE constituyen una buena parte de esa interoperabilidad.

-
2. No debe confundirse con las guerras de cuarta generación en las cuales actores no estatales enfrentan a un estado de manera violenta.
 3. *Webster's New World Dictionary of American English*, "Third College Edition", *Un dirigente local o un líder delincuente, como en la antigua China, con un cierto número de seguidores militares, dentro de un distrito donde el gobierno es débil*, Prentice Hall, p. 1505
 4. Un "contratista de defensa" es definido, en el Título 41, capítulo 1 del U.S. Code, como un empleado involucrado en "la producción, mantenimiento, almacenaje de armas, armamento, munición, pertrechos de guerra y muchos otros productos como herramientas, vestimenta o comida" o en "la construcción, reconstrucción, reparación o instalación" de edificios o estructuras http://www.ehow.com/facts_7289807_definition-department-defense-contractor.html. En el año 2008, cerca de 200.000 contratistas privados apoyaban o complementaban las operaciones militares en Irak, de los cuales, 30.000 aproximadamente proveían servicios de seguridad. SCHAUB, GARY, JR. y FRANKE VOLKER "Contractors as Military Professionals?" <http://www.cartisle.army.mil/usawc/parameters/Articles/09winter/schaub%20and%20franke.pdf>
 5. Maquiavelo, *El Príncipe*, Un mercenario, a diferencia del "contratista" (que sólo realiza tareas defensivas), ejecuta tareas ofensivas en busca de fuerzas enemigas. *"Las (tropas) mercenarias y auxiliares son peligrosas. Si un príncipe apoya su Estado con tropas mercenarias, no se hallará seguro nunca, por cuanto esas tropas, carentes de unión, ambiciosas, indisciplinadas, infieles, fanfarronas en presencia de amigos y cobardes frente a los enemigos, no tienen temor de Dios, ni buena fe con los hombres. Si un príncipe, con semejantes tropas, no queda vencido, es únicamente cuando no hay todavía ataque. En tiempo de paz, despojan al príncipe, y, en el de guerra, dejan que le despojen sus enemigos. Y la causa de esto es que no hay más amor, ni más motivo que las apege al príncipe, que su escaso sueldo, el cual no basta para que se resuelvan a morir por él. Se acomodan a ser soldados suyos, mientras no hacen la guerra. Pero si ésta sobreviene, huyen y quieren retirarse*, edición 1983, Editorial Teorema, p. 93

En función de lo expresado y dadas las reales posibilidades de una integración de fuerzas multinacionales surgen una serie de interrogantes sobre los cuales consideramos pertinente comenzar a investigar:

¿Qué son las RDE? ¿Cómo se definen? ¿Existe una única definición aceptada universalmente? ¿Quiénes la establecen? ¿Quiénes la refrendan? ¿Qué deben reflejar? ¿Cuál ha sido la evolución del concepto? ¿Cuáles son sus principios? ¿Cuál es su aplicación en operaciones militares de guerra, y en operaciones militares de no guerra? ¿Cuáles tienen prioridad, las internacionales o las nacionales? ¿Qué relación tienen con el Derecho Internacional del Conflicto Armado (DICA) o con el Derecho de cada país? ¿Son vinculantes las normas del DICA para la formulación de las RDE? ¿Deben ser públicas o reservadas? ¿Cuál es el valor legal de las RDE? ¿Anticipan el amplio espectro de situaciones en las cuales sería posible el empleo de la fuerza?

En correspondencia con los interrogantes formulados, el objetivo que se propone para esta investigación es el de indagar sobre la influencia de las RDE en el planeamiento y en la conducción de las operaciones militares.

La intención de este trabajo de investigación es la de, en primer lugar, y como paso previo, presentar los conceptos sobre RDE tal como están definidos en las diferentes naciones del mundo y en el ámbito nacional. En segundo término, analizar la implicancia que tienen en los diseños operacionales de eventuales Planes de Campaña o de Operaciones, la importancia de redactar estas Reglas de manera coordinada y desarrollarlas simultáneamente desde la primera parte del proceso de planeamiento y el consecuente entrenamiento previo que deben recibir aquellos que van a ejecutarlas. Por último, verificar la influencia de los aspectos legales en su redacción e interpretación, ya que sus vulneraciones caen bajo la jurisdicción legal nacional de cada país. Para alcanzarlo, la investigación se dividirá en tres partes principales.

La primera de ellas tratará sobre conceptos y definiciones. Partiendo de una síntesis histórica de las RDE, se propondrá una definición común, enfatizando su finalidad. Se ensayarán mecanismos que permitan su implementación en el ámbito multinacional y se incluirá un ordenamiento básico que facilite su agrupamiento tanto por el nivel de aplicación, como en función del nivel de autorización requerido para su implementación. Se expondrán algunos ejemplos relacionados con la redacción de las RDE que resultarán de utilidad para el personal civil vinculado con el planeamiento, el personal militar en su conjunto y, por supuesto, a los auditores castrenses.

La primera parte concluye en que las Reglas de Empeñamiento o Enfrentamiento (RDE) -traducción de la frase *Rules of Engagement*- no están relacionadas con lo que en el mundo y, específicamente en el ámbito de las fuerzas armadas, se denomina Reglas de Comportamiento. Estas últimas se refieren a las normas a las que deben ajustarse las tropas conforme al Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA). También muestra que, en función del contexto de aplicación, se las denomina Reglas de Empeñamiento o Enfrentamiento (RDE) para el ámbito externo, y Reglas para el Uso de la Fuerza (RUF), para el ámbito interno. Para los países que hacen la distinción, las RDE son disposiciones a seguir durante las operaciones militares que derivan de una directiva militar con la finalidad de regular la actuación del personal en el marco de operaciones

de combate, de mantenimiento o de imposición de la paz fuera del territorio nacional. Por su parte, las RUF son las que se utilizan en operaciones donde es necesario emplear las fuerzas armadas dentro del territorio nacional, como en los casos de terremotos, inundaciones, huracanes, o bien, en apoyo a agencias gubernamentales en tareas de imposición de la ley conforme ésta lo determine.

La segunda parte investigará la influencia de las Reglas de Empeñamiento en el diseño de las operaciones y en la preparación del personal que las utilizará. Algunas dificultades inherentes a estas reglas radican en la superposición de la necesidad política y la necesidad militar, por lo que se brindarán algunas nociones sobre la oportunidad de su inclusión en el proceso de planeamiento de una misión de paz, de crisis o de guerra como, así también, en lo que respecta al adiestramiento de las fuerzas en su utilización. Se resaltarán aspectos particulares a tener en cuenta por quienes intervienen en la redacción, promulgación y difusión de las RDE, es decir, el comandante, los que conforman el grupo de trabajo para la elaboración de las RDE y los asesores jurídicos.

La segunda parte concluye en que las RDE son las reglas del Comandante para el uso de la fuerza y que, al transmitir las órdenes a sus subordinados, debe actuar de conformidad con las RDE recibidas y que, por su parte, los comandantes subordinados deben revisar las RDE para asegurar su eficacia a la luz de las condiciones actuales o proyectadas en su área de operaciones. También el trabajo aconseja conformar, dentro de un Estado Mayor, un grupo de trabajo para la elaboración de las RDE, integrado por personal de operaciones, de inteligencia, de asuntos civiles y el asesor jurídico, además de otros oficiales con ciertas especialidades. Asimismo, muestra la necesidad de que el personal de operaciones asegure que las RDE favorezcan los requisitos operacionales y que el asesor jurídico sea quien ayude al comandante a interpretar, redactar, diseminar y ejercitar las RDE, ya que todas ellas deben adecuarse al derecho nacional e internacional.

En la tercera parte se analizarán las RDE y las RUF desde el punto de vista del derecho positivo nacional. Se investigará su relación con respecto a la defensa propia, a los aspectos legales que influyen en su redacción y su valor reglamentario, profundizándose el análisis de conceptos tales como: autodefensa individual y de la unidad militar, intento y acto hostil, escalamiento de fuerza, fuerza letal y no letal, fuerza mínima, necesidad militar, proporcionalidad y reacción mínima, disparo de advertencia y daño colateral, entre otros.

Esta tercera parte concluye en que tanto las RDE como las RUF requieren de juicio en su aplicación y que el uso de las armas debe ser el último recurso; que se deben evitar, siempre que se pueda, daños colaterales; que antes que usar las armas hay que pensar en el día después; que el concepto prevalente es el de la defensa propia y/o defensa propia extendida y que la aplicación de tales conceptos puede significar tener que tomar la iniciativa en el uso de las armas. También remarca que el uso de la fuerza debe reunir tres requisitos: ser necesaria, lo cual implica que sea imprescindible para asegurar la legítima defensa; ser proporcional a la percepción del nivel de la amenaza que se plantee y ser ejecutada ante un ataque inminente de forma manifiesta e inmediata. No obstante, debe tenerse presente que la decisión de la autodefensa, en muchos casos, deberá ser

tomada por soldados aislados, en situaciones de ira, urgencia, temor o miedo a la muerte y, por esas razones, no se puede esperar que quien se encuentre en esta situación decida con la facilidad que puede hacerlo alguien desde la comodidad de su despacho, pasados los hechos.

El estudio finaliza recomendando la redacción de un catálogo de Reglas de Empeñamiento y de Reglas para el Uso de la Fuerza, por un equipo de expertos, conformado por militares de distintos cuerpos y escalafones y asesorados por especialistas de aquellos ministerios involucrados, a fin de evitar la vaguedad y la ambigüedad en su elaboración, debido a la premura impuesta por las circunstancias que rodean todo momento de conflicto y confusión. Este catálogo, reconocido jurídicamente y aprobado políticamente, respaldará el accionar de las Fuerzas Armadas, sirviendo, a su vez, para la preparación y adiestramiento de las tropas.

Cabe aclarar que escapa a los objetivos de esta investigación determinar los aspectos relativos al *jus ad bellum* y a la legitimidad de la intervención militar en un estado soberano. En lo que respecta a los aspectos técnicos metodológicos, es una investigación de tipo cualitativa-descriptiva centrada fundamentalmente en el análisis de fuentes documentales y bibliográficas tanto de carácter primario como secundario. <

HISTORIA, DEFINICIÓN Y OBJETIVOS

Conceptos y definiciones

La esencia de una definición

A pesar que las Reglas de Empeñamiento no son un fenómeno nuevo, es interesante resaltar que cuando diferentes autores tratan de definir las, normalmente tienden a hacerlo desde la óptica que se corresponde con el objetivo de sus contribuciones, las cuales pueden ser respecto de operaciones multinacionales de organizaciones internacionales, o sobre un contingente de un país contribuyente en particular, o de una operación conducida por una nación en especial. Pero esas definiciones resultan una simplificación ya que cuando se analiza en detalle los sistemas de RDE de la Organización del Atlántico Norte (OTAN), la Unión Europea (UE) o la Organización de las Naciones Unidas (ONU), aparecen diferencias esenciales entre ellas y mucho más si un Estado en particular es quien debe redactarlas. En este sentido, previo a definir la esencia, es necesario establecer en qué y en qué no consisten.

Para ello, se comenzará a indagar las definiciones existentes, establecer diferencias y similitudes que permitan enriquecer el conocimiento sobre estas.

Definición argentina conjunta

El proyecto de publicación PC 00 – 02 “Glosario de términos de empleo militar para la acción militar conjunta”⁶, del 2010, define a las RDE como:

Instrucciones establecidas por el Poder Ejecutivo Nacional, que determinan con precisión y claridad los criterios relativos al uso efectivo del Instrumento Militar, en consonancia con las normas del derecho internacional y nacional. Las mismas constituyen una interrelación entre la política nacional, el derecho y los requerimientos propios de las operaciones militares.

La publicación PC 20-04 “Planeamiento para la acción militar conjunta en situaciones de crisis”⁷, edición 1988, establecía:

b. Instrucciones para el desarrollo de las operaciones. Reglas de Empeñamiento.

6. Ejército Argentino, PC 00-02 “Glosario de términos de empleo militar para la acción militar conjunta”, Proyecto 2010.

7. Ejército Argentino, PC 20-04 “Planeamiento para la acción militar conjunta en situaciones de crisis”, edición 1988, Capítulo II, artículo 2.005: “El planeamiento. Factores a considerar”.

Las reglas de Empeñamiento son las restricciones o subordinaciones al empleo de los medios militares impuestos por el Nivel Estratégico Militar de decisión, para la obtención del objetivo militar asignado.

El empleo del instrumento militar en una Maniobra de Crisis, puede cubrir un aspecto amplio de alternativas, en las que debe asegurarse permanentemente el logro de objetivo deseado por la autoridad política de decisión. Asimismo, cuando el desarrollo de las operaciones demande tiempo, en el que es posible una evolución de la situación o enfrente al Comandante a cargo con imprevistos u opciones, es impredecible establecer Reglas de Empeñamiento.

Estas deben permitir normalizar conductas, de modo que las tareas que realizan las fuerzas produzcan el efecto previsto por la Estrategia Nacional.

Las Reglas de Empeñamiento serán coordinadas y establecidas por los Niveles Estratégico Nacional y Estratégico Militar de decisión en forma conjunta, para asegurar unidad de criterios. Normalmente, las Reglas de Empeñamiento serán menos restrictivas a medida que se avanza desde una situación de tensión leve a una en la cual es posible la agresión legal por parte de las fuerzas del adversario.

Las Reglas de Empeñamiento deben contener claramente los criterios con relación a la autodefensa de los medios empeñados. Las autoridades militares podrán redactar para las fuerzas que se desplieguen reglas de comportamiento, que expresen en forma clara y precisa las instrucciones para el empleo de los medios y la ejecución de maniobras operativas que, respondiendo al espíritu de las Reglas de Empeñamiento, contemplen la variedad de situaciones posibles en el escenario de la acción.

El “Libro Blanco de la Defensa Nacional”⁸, edición 1998, las definía como:

Instrucciones particulares que los comandantes militares deben recibir para delimitar con toda precisión y claridad los criterios relativos al uso efectivo de la fuerza.

Asimismo, se señala que estas directivas resultan especialmente necesarias en el contexto actual estratégico y en el del conflicto, habida cuenta de la diversidad de situaciones que pueden presentarse, además de las propias de la guerra clásica. Agregando:

Esta necesidad se vuelve más importante durante las crisis, para evitar una escalada indeseada; en situaciones de tensión y aun cuando es necesario prevenir tales situaciones, las cuales a veces se producen por percepciones mutuas equivocadas de las acciones e incluso de las actitudes que adoptan fuerzas militares próximas, aun las no intencionales.

Según el mismo Libro Blanco:

Estas instrucciones particulares reciben la denominación internacional de Reglas de Empeñamiento o de Comportamiento⁹ (“Rules of Engagement”) y son

8. *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, Parte V: “La Conducción de la Defensa”, 3. “El Funcionamiento del Sistema: Los Niveles de Decisión y Actuación”, edición 1998, p. 104.

9. Es un error asimilar los conceptos de Empeñamiento con las Reglas de Comportamiento.

impartidas por la autoridad competente y delimitan las circunstancias y limitaciones bajo las cuales las fuerzas iniciarán o continuarán un empeñamiento armado con otras fuerzas.

Configuran una interrelación entre la política nacional; el derecho y los requerimientos propios de las operaciones militares.

Son particularmente útiles en situaciones difusas de conflicto y pueden emanar del más alto nivel político-diplomático de la Nación, siendo luego trasladadas a las órdenes de operaciones por las autoridades militares, en la terminología operativa apropiada.

En definitiva configuran una herramienta práctica que permite dotar de racionalidad, proporcionalidad y humanidad al uso de la fuerza militar.

Según los decretos nacionales¹⁰, de reciente data, también constituyen directivas que comprometen a la Defensa Nacional, razón por la cual son de carácter “Secreto”.

Definiciones argentinas específicas

El Ejército Argentino¹¹, las define como:

- 1. Normas o directivas impuestas por el nivel estratégico militar a los comandantes de los teatros de operaciones que regulan el empleo de las fuerzas.*
- 2. Ver Diccionario para la Acción Militar Conjunta.*

La Fuerza Aérea Argentina¹² expresa:

Las Reglas de Empeñamiento son lineamientos claros y completos, que abarcan la mayor cantidad de opciones posibles y que tienen como propósito evitar, ante un acto hostil, un efecto adverso por la inacción o el empleo inadecuado del Instrumento Militar de la Defensa Nacional.

En este sentido, se prevén reglas que orienten de modo inequívoco el accionar de los medios defensivos y ofensivos, determinando acciones permitidas, prohibidas, restricciones y excepciones a aplicar durante la utilización del Instrumento Militar de la Defensa Nacional, no solo en tiempo de paz sino dentro del marco de una situación de emergencia o de los estadios del conflicto.

Estos lineamientos constituyen la guía básica que regula el ejercicio del Poder Aeroespacial Nacional, en cumplimiento de las responsabilidades y competencias asignadas a la Fuerza Aérea por los Niveles Estratégicos Nacional y Militar, como integrante del Instrumento Militar de la Defensa Nacional, para contribuir a la preservación de los Intereses Vitales de la Nación.

La Armada Argentina no dispone de una definición concreta de las RDE, aunque desde hace años posee una publicación clasificada cuya denominación “Instrucciones

10. Decretos Poder Ejecutivo Nacional: 1345/2005, 1134/2009 y 1103/2010.

11. Ejército Argentino, RFD-99-01 “Reglamento de terminología castrense de uso en el Ejército Argentino”, Impreso en el Departamento de Doctrina, Dirección del Estado Mayor General del Ejército, 2001, p. 245.

12. Fuerza Aérea Argentina, RAC I “Reglamento de Doctrina Básica de la FAA”, editado por la DGO y D de la Fuerza Aérea Argentina, con vigencia experimental por dos años, aprobado, el 3 de marzo de 2010, por Resolución del Jefe del Estado Mayor General de la Fuerza Área, Cap. II, p. 7, edición 2010.

para proceder en situaciones internacionales especiales”, podría ser considerada como una especie de catálogo de RDE. No obstante ello, en la Armada Argentina el término empeñado/a se emplea para indicar:

Toda unidad naval, aeronaval o de infantería de marina que se encuentre en contacto con el enemigo o combatiendo o refiriéndose a las armas, cuando han iniciado el combate por el fuego y no pueden ser substraídas para otra misión mientras se encuentren en esa situación.

Comparación de las definiciones: nacionales, extranjeras y de organizaciones internacionales

En cuanto a otros países, para la República Federativa del Brasil, el *Glossário das Forças Armadas*¹⁴ presenta dos conceptos que, por sus definiciones, engloban las directivas definidas por la ONU para las Reglas de Empeñamiento:

REGRAS DE COMPORTAMENTO OPERATIVO – Directivas de conducta operativa para las situaciones que pudieran surgir en cumplimiento de las tareas asignadas a un comandante de fuerza o de una unidad aislada. Se relacionan con las circunstancias políticas existentes y las limitaciones legales, estableciendo el grado de intensidad y las modalidades de empleo autorizado de la fuerza, con la garantía del control preciso sobre su ejecución.

REGRAS DE ENGAJAMENTO – Se caracterizan por ser una serie de instrucciones definidas previamente que orientan el empleo de las unidades que se encuentran en un área de operaciones, consintiendo o limitando determinados tipos de comportamiento, en particular el uso de la fuerza, a fin de permitir alcanzar los objetivos políticos y militares establecidos por las autoridades responsables. Respetan a la preparación y a la forma de conducción táctica de los combates y empeñamientos, describiendo acciones individuales y colectivas, incluidas las acciones defensivas y de rápida respuesta.

Para la República de Chile¹⁵, las Reglas de Enfrentamiento son:

Directivas realizadas por una autoridad militar, que especifica las circunstancias y límites bajos las cuales pueden o deben enfrentarse a otra fuerza armada.

Y agrega una definición sobre el Perfil de las Reglas de Enfrentamiento:

Lista de Reglas de Enfrentamiento seleccionadas para una fuerza u operación militar específica, que aplica dentro de un espacio y un tiempo.

Cabe mencionar que el “Diccionario Militar Conjunto” chileno (DNC 2, 2009)¹⁶ es la traducción del texto OTAN AAP-6, Glossary of terms and definitions, del 2006.

13. Diccionario de terminología militar para la Armada.

14. MD-35-G-01 *Glossário das Forças Armadas – Ministério da Defesa* – aprovado pela Portaria Normativa Nº 196/EMD/MD, de 22 de fevereiro 2007. 4ª Edição 2007, Brasil, p. 225.

15. Ministerio de Defensa Nacional, “Diccionario Militar Conjunto”, edición 2010, Chile, p. 301.

16. *Ibidem*, p. 4.

17. Ministerio de Defensa Nacional Fuerzas Militares de Colombia, “Práctica forense disciplinaria para las fuerzas militares de Colombia”, Disposición No. 012 DE 2007 (05 – Mar – 2007) en tomo II Normatividad y Jurisprudencia, p. 169

Para la República de Colombia¹⁷, Reglas de Enfrentamiento son:

El conjunto de normas emitidas por la autoridad militar competente y de rango superior, que señalan con precisión la oportunidad, circunstancias, facultades y limitaciones bajo las cuales las Fuerzas Militares podrán emplear la fuerza, para enfrentar las amenazas externas e internas contra la institucionalidad y el Estado.

En el glosario de términos más utilizados en las operaciones militares aéreas¹⁸, se aclara que las Reglas de Enfrentamiento o de Entrada en Combate es una expresión de origen reciente cuyo concepto ha sido estudiado, hasta la fecha, sobre todo en los círculos militares, especialmente en los de la Marina. Se aplica a las instrucciones que da un Gobierno para trazar claramente las circunstancias y los límites en los que sus fuerzas terrestres, navales y aéreas pueden emprender o proseguir acciones de combate contra fuerzas enemigas. Estas instrucciones pueden ser generales o permanentes o referirse a acciones específicas o a situaciones determinadas relacionadas con un comportamiento dado del adversario. Fundamentalmente, se trata de reglas que restringen el empleo de la fuerza, en los límites autorizados por el derecho interno, así como por el derecho internacional de los conflictos armados. Factores estratégicos, políticos y diplomáticos pueden, también, influir en su formulación. El concepto de reglas de entrada en combate está en general asociado a la teoría del contraataque gradual. Salvo en casos excepcionales, estas reglas deben tener también en cuenta las exigencias de la autodefensa.

Con respecto a su grado de reserva, en la República de Colombia consideran que la seguridad de las operaciones exige que estas reglas sólo sean conocidas por miembros de las fuerzas armadas encargadas de ejecutarlas. Por tal razón, cada una de ellas se indica mediante una letra del alfabeto griego, cuya significación específica está contenida en una publicación confidencial.

Para la República del Perú existe una diferencia: las RDE son aquellas que se emplean en las distintas operaciones de paz ejecutadas bajo el auspicio de la ONU¹⁹, mientras que las que elabora el país para el ámbito interno se denominan Reglas de Enfrentamiento²⁰ que se definen como:

Son aquellas órdenes de mando que determinan cómo y contra quien se emplea la fuerza durante una operación militar. Refieren las instrucciones que da el Estado para trazar claramente las circunstancias y los límites en los que sus fuerzas terrestres, navales y aéreas pueden emprender o proseguir operaciones militares contra grupos hostiles.

Para las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos²¹, están definidas como:

18. *Ibíd.*, p. 141.

19. Exposición de la delegación de la República del Perú ante Ejercicio UNASUR 1.

20. Decreto Legislativo 1095, "Reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional", capítulo IV Reglas de Enfrentamiento y empleo de la Fuerza, artículo 13, Lima, 31 de agosto de 2010.

21. Department of Defense, *Dictionary of Military associated Terms*. Joint Publication 1-02, 12 de abril de 2001. Actualizado al 30 de noviembre de 2004. Disponible en: www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jpl_02.pdf

Directivas emitidas por la autoridad militar competente que delimitan las circunstancias y limitaciones en que las fuerzas estadounidenses iniciarán y/o continuarán un enfrentamiento militar en contra de otras fuerzas.

En este concepto del Estado Mayor Conjunto de los Estados Unidos (JCS) se debe resaltar que la autoridad que las emite es un Jefe Militar. Sin embargo, en muchos de los casos, actualmente, se reconoce que el alcance de las RDE es mucho más amplio²² pues significan el medio por el cual la Autoridad del Comando Nacional (NCA, *National Command Authority*) y los Comandos Operacionales regulan el uso de la fuerza armada en cualquier tipo de operación militar.

Cabe mencionar que esta definición, a diferencia de las anteriores que indicaban *que el gobierno puede establecer*, enfatiza la responsabilidad del Comandante Operacional y en teoría busca eliminar la percepción que se tenía en la época de Vietnam cuando las RDE provenían exclusivamente de la NCA²³.

En ese país existen, también, las Reglas para el Uso de la Fuerza emitidas por la Junta de Jefes de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas destinadas a todo personal del Departamento de Defensa de los Estados Unidos en operaciones militares de apoyo a las agencias de seguridad que conducen operaciones antidrogas en dicho país, lo cual comprende la tierra, las aguas interiores, el mar territorial y el espacio aéreo de los 50 estados como, también, los territorios y posesiones de ultramar y los estados asociados.

Para Canadá²⁴, las Reglas de Empeñamiento son:

Órdenes emitidas por una autoridad militar que definen las circunstancias, condiciones, nivel, manera y limitaciones dentro de las cuales la fuerza o acciones que pudieran ser consideradas como provocativas, pueden ser empleadas para alcanzar los objetivos militares de acuerdo con las políticas y leyes nacionales.

El término “orden” debe ser interpretado como el límite de fuerza autorizado por la Alta Autoridad de comando y no como una obligación para el uso de la fuerza.

En España se encuentran las siguientes definiciones²⁵:

En el “Glosario de Términos Militares del Ejército de Tierra Español” (documento “DO-005”) se expresa que son:

Directivas emanadas por la autoridad militar para especificar las circunstancias y limitaciones en las que las fuerzas iniciarán o continuarán un enfrentamiento con otras fuerzas. Definen las circunstancias, condiciones, grado y forma bajo las que se puede o no aplicar la fuerza. Están redactadas en forma de prohibiciones, limitaciones y autorizaciones, que regulan la aplicación controlada de la fuerza.

También, es semejante la contenida en el “D-CP-07”, de la Armada española, titulado “Manual de Derecho Marítimo para Comandantes de Buques y Estados Mayores” (apartado 0541), de junio de 2005:

22. Hall, D.B., *Rules of Engagement and Non-Lethal Weapons: A Deadly Combination?*, Marine Corps University Command and Staff College, 1997 Disponible en: www.globalsecurity.org/military/library/report/1997, p. 5.

23. Parks, Hays W., “Deadly Force Is Authorized”, Joint Center for Lessons Learned Bulletin.

24. B-GJ-005-501/FP-001 Canadian Forces Joint Publication, CFJP-5.1 “Use of Force for CF Operations”, August 2008, pp. 2-3

25. Plana, Miguel Alía, “Las Reglas de Enfrentamiento Artículos Doctrinales: Derecho Militar”, Noticias Jurídicas, julio de 2009.

Las Reglas de Enfrentamiento (ROE) son directivas emitidas a las Fuerzas Militares que definen las circunstancias, condiciones, grado y manera bajo las cuales las fuerzas militares podrán emplear la fuerza.

Como puede verse, en general las definiciones tienen contenidos parecidos entre países que integran una alianza, como la OTAN, pero, también, tienen sus diferencias, pues mientras para los Estados Unidos y España son directivas, para Canadá son órdenes.

En cuanto a las organizaciones militares multinacionales, la OTAN, en un documento elaborado por su Comité Militar denominado "MC-362"²⁶ (las siglas iniciales hacen referencia a dicho Comité Militar), define a las RDE como:

Directivas dirigidas a las fuerzas militares (incluidos los soldados), en las que se definen las circunstancias, las condiciones, el grado y los procedimientos para el empleo de la fuerza o de acciones que podrían considerarse como provocaciones.

Para aclarar esta definición se indica que:

Las reglas de empeñamiento no son instrucciones tácticas ni tampoco pretenden resumir los preceptos del Derecho de los Conflictos de Armados, cuyo conocimiento por parte de los militares se supone siempre.

Cuando se formulan como prohibiciones tienen la consideración de órdenes para que no se lleven a cabo las acciones que se describen como prohibidas.

Cuando se formulan como autorizaciones tienen como finalidad definir los límites para el uso de la fuerza, y en general de cualquier acción que pueda interpretarse como amenaza del uso de la fuerza.

Por su parte, para la ONU²⁷ las Reglas de Empeñamiento son:

Directivas para los Comandantes Operacionales, que definen los parámetros dentro de los cuales la fuerza puede ser usada por el personal militar designado por la ONU durante una operación de mantenimiento de la paz.

La definición agrega, además, que:

Están fundadas en las resoluciones del Consejo de Seguridad.

Cuando son emitidas como prohibiciones, son órdenes que implican no ejecutar determinadas acciones específicas y cuando son autorizaciones, les otorgan a los comandantes la autoridad para emprender determinadas acciones que a juicio de ellos son necesarias para el alcanzar el objetivo de la misión.

Permiten el uso del grado necesario de fuerza para garantizar la auto defensa y definen las circunstancias bajo las cuales el uso de la fuerza por el personal militar de la Misión, puede estar justificado²⁸.

El Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo ha publicado el "Manual de Reglas de Enfrentamiento"²⁹ para que los países lo tomen como referencia. Debe aclararse que este Manual no es vinculante al derecho nacional. Aquí, las RDE:

26. MC 362/1, "NATO Rules of Engagement", 30 de junio de 2003.

27. United Nations, Guidelines for the development of ROE for UNPKO, UN document MD/FGS/0220.0001, May 2002, Attachment 1.

28. UN master list of numbered rules of engagement Provisional, May 2002.

29. Instituto Internacional de Derecho Humanitario, op., cit., San Remo, p. 1

Son emitidas por autoridades competentes y contribuyen en el delineamiento de las circunstancias y limitaciones dentro de las cuales las fuerzas militares pueden emplearse, a fin de alcanzar sus objetivos. Las RDE aparecen en una variedad de formas en las doctrinas militares nacionales, incluyendo la ejecución de órdenes, el despliegue de órdenes, los planes operacionales, o las directivas vigentes. Sin importar cuál sea su forma, brindan autorización o límites, entre otras cosas sobre el uso de la fuerza, el posicionamiento y postura de las fuerzas, y el empleo de ciertas capacidades específicas.

CUADRO 1: DEFINICIONES DE LAS REGLAS DE EMPEÑAMIENTO SEGÚN CADA PAÍS Y ORGANISMO

PAÍS	ORGANISMO Y TIPO DE DOCUMENTO	EXTRACTO DE LAS DEFINICIONES
Argentina	Ministerio de Defensa "Libro Blanco de la Defensa Nacional", edición 1998	Instrucciones establecidas por el Poder Ejecutivo Nacional, que determinan con precisión y claridad los criterios relativos al uso efectivo del Instrumento Militar
	Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas PC 00 – 02 "Glosario de términos de empleo militar para la acción militar conjunta"	Instrucciones establecidas por el Poder Ejecutivo Nacional, que determinan los criterios relativos al uso efectivo del Instrumento Militar.
	Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas PC 20-04 "Planeamiento para la acción militar conjunta en situaciones de crisis", edición 1988.	Instrucciones que establecen las restricciones o subordinaciones al empleo de los medios militares impuestos por el Nivel Estratégico Militar de decisión, para la obtención del objetivo militar asignado.
	Ejército Argentino RFD-99-01 "Reglamento de terminología castrense de uso en el Ejército Argentino", 2001.	Normas o directivas impuestas por el nivel estratégico militar a los comandantes de los teatros de operaciones que regulan el empleo de las fuerzas
	Fuerza Aérea Argentina RAC 1 "Reglamento de Doctrina Básica de la FAA", edición 2010	Lineamientos, que abarcan la mayor cantidad de opciones posibles que orientan de modo inequívoco el accionar de los medios defensivos y ofensivos, determinando acciones permitidas, prohibidas, restricciones y excepciones a aplicar durante la utilización del Instrumento Militar de la Defensa Nacional, no solo en tiempo de paz sino dentro del marco de una situación de emergencia o de los estadios del conflicto.

PAÍS	ORGANISMO Y TIPO DE DOCUMENTO	EXTRACTO DE LAS DEFINICIONES
República Federativa del Brasil	<p>Ministerio de Defensa <i>Glossário das Forças Armadas</i> – Ministério da Defesa – MD-35-G-01, aprovado pela Portaria Normativa Nº 196/EMD/MD, de 22 de fevereiro 2007. 4a Edição 2007</p>	<p>REGRAS DE COMPORTAMENTO OPERATIVO – Directivas de conducta operativa para las situaciones que pudieran surgir en cumplimiento de las tareas asignadas a un comandante de fuerza o de una unidad aislada. Se relacionan con las circunstancias políticas existentes y las limitaciones legales, estableciendo el grado de intensidad y las modalidades de empleo autorizado de la fuerza, con la garantía del control preciso sobre su ejecución.</p>
		<p>REGRAS DE ENGAJAMENTO – Se caracterizan por ser una serie de instrucciones definidas previamente que orientan el empleo de las unidades que se encuentran en un área de operaciones, consintiendo o limitando determinados tipos de comportamiento, en particular el uso de la fuerza, a fin de permitir alcanzar los objetivos políticos y militares establecidos por las autoridades responsables. Respetan a la preparación y a la forma de conducción táctica de los combates y empeñamientos, describiendo acciones individuales y colectivas, incluidas las acciones defensivas y de rápida respuesta.</p>
República de Chile	<p>Ministerio de Defensa Nacional "Diccionario Militar Conjunto", 2010</p>	<p>Directivas realizadas por una autoridad militar, que especifica las circunstancias y límites bajos las cuales pueden o deben enfrentarse a otra fuerza armada.</p>
Colombia	<p>Ministerio de Defensa Disposición No. 12 del 5 de marzo de 2007, "Reglas de enfrentamiento para las Fuerzas Militares"</p>	<p>Conjunto de normas emitidas por la autoridad militar competente y de rango superior, que señalan con precisión la oportunidad, circunstancias, facultades y limitaciones bajo las cuales las Fuerzas Militares podrán emplear la fuerza, para enfrentar las amenazas externas e internas contra la institucionalidad y el Estado.</p>
Estados Unidos de América	<p>Departamento de Defensa <i>Dictionary of Military associated Terms. Joint Publication 1-02.</i> 12 de abril de 2001. Actualizado al 30 de noviembre de 2004.</p>	<p>Directivas emitidas por la autoridad militar competente que delinean las circunstancias y limitaciones en que las fuerzas estadounidenses iniciarán y/o continuarán un enfrentamiento militar en contra de otras fuerzas.</p>
Canadá	<p>Estado Mayor de la Defensa B-GJ-005-501/FP-001 <i>Canadian Forces Joint Publication, CFJP-5.1 Use of Force for CF Operations</i> August 2008</p>	<p>Órdenes emitidas por una autoridad militar que definen las circunstancias, condiciones, nivel, manera y limitaciones dentro de las cuales la fuerza o acciones que pudieran ser consideradas como provocativas, pueden ser empleadas.</p>

PAÍS	ORGANISMO Y TIPO DE DOCUMENTO	EXTRACTO DE LAS DEFINICIONES
España	Ejército de Tierra Documento "00-005"	Directivas emanadas por la autoridad militar para especificar las circunstancias y limitaciones en las que las fuerzas iniciarán o continuarán un enfrentamiento con otras fuerzas. Definen las circunstancias, condiciones, grado y forma bajo las que se puede o no aplicar la fuerza.
	Armada de España D-CP-07 "Manual de Derecho Marítimo para Comandantes de Buques y Estados Mayores", 2005	Directivas emitidas a las Fuerzas Militares que definen las circunstancias, condiciones, grado y manera bajo las cuales las fuerzas militares podrán emplear la fuerza.
OTAN	Comité Militar Publicación MC-362	Directivas dirigidas a las fuerzas militares (incluidos los soldados), en las que se definen las circunstancias, las condiciones, el grado y los procedimientos para el empleo de la fuerza.
ONU	United Nations, Guidelines for the development of ROE for UNPKO, UN document MD/FGS/0220.0001, May 2002, Attachment 1.	Directivas para los Comandantes Operacionales, que definen los parámetros dentro de los cuales la fuerza puede ser usada por el personal militar designado por la ONU durante una operación de mantenimiento de la paz.
Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo	Manual de Reglas de Enfrentamiento	Emitidas por autoridades competentes y contribuyen en el delineamiento de las circunstancias y limitaciones dentro de las cuales las fuerzas militares pueden emplearse.

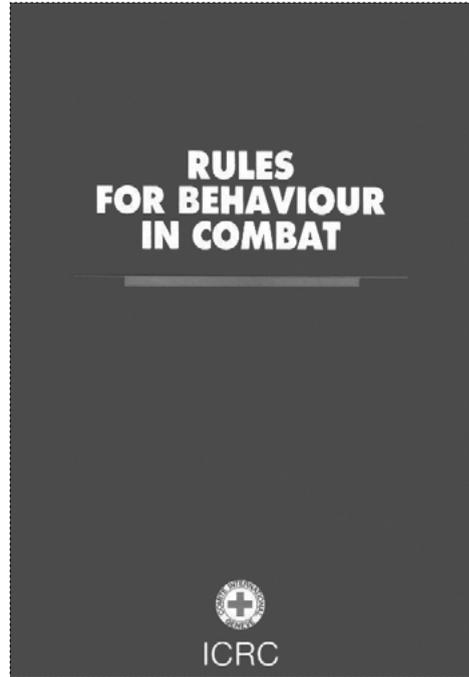
Fuente: elaboración del autor sobre la base de las fuentes analizadas.

Restricciones y Reglas de Comportamiento

De lo hasta aquí observado, podemos ver que en las definiciones argentinas, los términos Reglas de Empeñamiento y de Comportamiento son utilizados de manera indistinta en varias publicaciones doctrinarias.

Por tal motivo, y a los efectos de evitar confusiones, hemos indagado sobre el término “Reglas de Comportamiento” (*Rules of Behavior*) el cual es empleado por el Comité Internacional de la Cruz Roja en un opúsculo destinado al combatiente que debe adaptar su comportamiento a las normas del Derecho Internacional Humanitario (DIH) ante situaciones imprevisibles que pueden presentársele durante el desarrollo de un conflicto armado.

En este documento se resumen los ámbitos que cubre el Derecho Internacional Humanitario, los cuales son: la protección de las personas que no participan o que ya no participan en las hostilidades y las limitaciones de los medios de guerra, especialmente las armas y de los métodos de guerra, como son ciertas tácticas militares.



La finalidad de las Reglas de Comportamiento es establecer un equilibrio entre la acción militar legítima y el objetivo humanitario de reducir el sufrimiento humano, sobre todo de los civiles y son los Estados quienes tienen la obligación de dar a conocer las normas de ese derecho a las respectivas fuerzas armadas y al público en general.

En cuanto a las restricciones, si bien no existe una definición doctrinaria, podría adoptarse el segundo párrafo de la definición de RDE del “Glosario de términos de empleo militar para la acción militar conjunta”, el cual señala:

En el nivel estratégico militar las mismas (las RDE) son operacionalizadas por la autoridad competente y delimitan las circunstancias y modalidades concretas bajo las cuales las fuerzas se empeñarán con otras fuerzas³⁰.

Dentro de esta definición, podrían ser consideradas restricciones a nivel estratégico militar las instrucciones dadas por Mao Zedong a las tropas chinas durante el conflicto que sostuvo, en 1962, su país con la India, las cuales impedían abrir fuego excepto si los indios se acercaban a menos de cincuenta metros de sus posiciones y aun así, sólo podían iniciarse las acciones siguiendo órdenes de las autoridades superiores³¹ o la impuesta al general Mac Arthur, durante la Guerra de Corea, mediante la cual se le ordenaba que en la medida en que se aproximase a la frontera entre Corea y China debía em-

30. PC 00-02, Op. Cit.

31. Kissinger, Henry, *China*, Editorial Debate, 2012, p. 205

*plear únicamente fuerzas coreanas*³² o la orden de no derramar sangre británica dada a las tropas argentinas que participaron, el 2 de abril de 1982, en la operación “Rosario”, las cuales, como veremos, difieren de las RDE.

Conclusiones parciales

Respecto a la terminología no existe una denominación común entre los países de lengua española. Para España³³, Chile³⁴, Colombia³⁵, Uruguay³⁶ y para el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo son Reglas de Enfrentamiento, en tanto que para otros son Reglas de Empeñamiento (RDE)³⁷.

No obstante ello, ni las unas ni las otras deben confundirse con las denominadas Reglas de Comportamiento, pues estas se relacionan con el proceder del soldado conforme al Derecho Internacional Humanitario que en tiempo de guerra, por medio de un conjunto de normas, protege a las personas que no participan en las hostilidades o que han dejado de hacerlo, tratando de limitar y evitar el sufrimiento humano. Las Reglas de Comportamiento son reglas simples dirigidas al soldado, que pueden ser resumidas en tan sólo nueve normas³⁸.

Tampoco deben confundirse con las restricciones de nivel estratégico militar que pudieran ser las impuestas por el nivel estratégico nacional o militar.

Sucede que las RDE cambian según el nivel. Normalmente, en los niveles de dirección (estratégico general y estratégico militar) se las menciona como restricciones y en los niveles de planeamiento y ejecución (operacional y táctico) se lo hace como RDE.

Las Reglas de Empeñamiento tienen relación con el Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA) y deben cumplir con él pero, también, están influenciadas por otros factores. Mientras el DICA constituye una legislación externa a la cual cada país se obliga a cumplir, pues establece las normas que regirán la conducta de dicho país durante un conflicto, las RDE son obligaciones internas que cada país impone a sus Fuerzas Armadas.

Habida cuenta que en la Argentina, las publicaciones PC 20-04 “Planeamiento para la acción militar conjunta en situaciones de crisis”, edición 1988, el “Libro Blanco de la Defensa Nacional”, el “Glosario de Términos de Empleo Militar para la Acción Militar Conjunta” y los decretos del Poder Ejecutivo Nacional las denominan “Reglas de Empeñamiento”, en este trabajo de investigación se utilizará dicho término pues

32. Brodie, Bernard, *War & Politics*, Mac Millan Publishing CO., Inc. New York, 1973, p. 71.

33. Plana, Miguel Alía, Op. Cit.

34. Ministerio de Defensa de la República Argentina, Información de Prensa 014/11 del 27 de abril de 2011.

35. Colombia, Disposición Nro. 12 del 5 de marzo de 2007, “Reglas de Enfrentamiento para las Fuerzas Militares”.

36. República Oriental del Uruguay, “Ley Marco de Defensa Nacional” Ley 18.650 Artículo 16 Inc. d) Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales.

37. En portugués *Reglas de engajamento*; en alemán *Einsatzregeln*; en italiano *Regole d'impiego* y en francés *règles d'engagement*.

38. Luche sólo contra combatientes enemigos. No haga daño a los enemigos que se rinden – desármelos y entréguelos a su superior. No cause daños ni torture a los prisioneros de guerra enemigos. Recoja y cuide a los heridos, ya sean amigos o enemigos. No ataque al personal, las instalaciones ni equipos médicos. No destruya más de lo que requiere la misión. Trate a todos los civiles en forma humanitaria. No robe; y respete la propiedad y posesiones privadas. Haga todo lo posible para evitar violaciones a la ley de la guerra, e informe de toda violación a su superior.

en suma no cambian las esencias, sino que es una traducción diferente de la palabra en inglés *engagement*.

Tampoco existe una definición universalmente aceptada y ello se debe en mayor medida a las diferentes experiencias históricas y a la legislación interna de cada país.

Las distintas definiciones que se han analizado constituyen una fórmula extensa que comprende no sólo lo que se entiende comúnmente como una RDE táctica, por ejemplo la decisión de un soldado de disparar en respuesta a una amenaza, sino que también incluyen una amplia gama de reglas que van desde las condiciones de alerta de las armas, pasando por limitaciones geográficas hasta llegar a medidas de control de los fuegos de apoyo.

También hemos podido apreciar que existen distintas clases de denominaciones para lo que la generalidad de los países entienden como RDE, como es el caso de Brasil.

Para Panno Beirão³⁹ de la comparación entre los conceptos brasileños de *Regras de Comportamento Operativo* (RCO) y *Regras de Engajamento* (REC), con el concepto que la ONU tiene sobre las RDE, se percibe cierta diferencia doctrinaria.

La ONU expresa que sus ROE son destinadas a los Comandantes Operacionales y que son definidas sobre la base de un parámetro legal que descansa en la Resolución del CSNU y/o en el Mandato de cada operación de paz. Ello dejaría traslucir cierta orientación “supra táctica” a los decisores de la operación, con lo cual sería la definición brasileña de las RCO la que mejor se correspondería con la de la ONU, dada su mayor similitud; toda vez que las RCO también son emitidas a los Comandantes de Fuerza, que conducen, a nivel operacional, sus contingentes con preocupación sobre el respaldo legal de sus decisiones.

Por otro lado, las ROE dan orientaciones prácticas, como autorizaciones y prohibiciones a los efectivos militares, respecto de las acciones a emprender lo cual las hace descender tanto al nivel táctico individual como al de las unidades. Incluyen reglas numeradas y específicas de acciones que deben ser de conocimiento de todos los que participan de una operación de paz, desde los soldados hasta los comandantes subordinados, como lo especifica el ítem 9, d) de las ROE-MINUSTAH:

9, d) Es responsabilidad de los comandantes de todos los contingentes nacionales asegurarse que todos sus subordinados comprendan estas ROE. Para tal fin, las ROE deben ser traducidas de forma clara y concisa, al lenguaje de cada contingente. Para auxiliar este proceso, debe ser confeccionado un ROE Aide-Mémoire (Blue Card), traducidos de forma apropiada a cada integrante del contingente. Esto debe ser hecho antes que el contingente entre en operaciones.

Así, queda clara la opción táctica de estas reglas, lo cual aproxima a esta ROE (de la ONU) al concepto de las REC brasileñas. O sea, que desde las definiciones doctrinarias, se percibe que las ROE engloban tanto a las RCO como a las REC, habiendo la posibilidad de diversidad de conceptos en cuanto a la efectividad de las ROE de Brasil a sus contingentes. Si siguiéramos la doctrina brasileña, algunas ROE deberían ser consideradas RCO y

39. Panno Beirão, André, *Aspectos político-legais e legal-militares da participação brasileira em Operações de Manutenção da Paz da ONU*, p. 1988.

otras, más tácticas, deberían ser consideradas REC y por ende, las cartillas individuales podrían no contener todas las ROE promulgadas por la ONU. Algo que en la práctica debe ser realizado es que la *Cartão de Regras de Engajamento (Blue Card)*, distribuida a cada integrante del contingente brasileño de MINUSTAH, refleje la correcta traducción del original, en inglés, emitido por la ONU. De esta forma, por lo menos en relación con las operaciones de paz, se puede ver que el concepto brasileño de *RCO brasileiro* queda vacío.

Por todo, podemos expresar que las RDE son esencialmente autorizaciones, limitaciones y prohibiciones en el uso del poder de combate.

También del análisis de las distintas definiciones se puede observar que en algunos países las RDE tienen el estatus de guía para las fuerzas militares; en otros, son órdenes conforme a derecho⁴⁰. Hay naciones que las consideran instrucciones, directivas o referencias y otras como Canadá o Perú, “órdenes” que deben ser obedecidas y respetadas. Para la República Argentina son normas o directivas (Ejército Argentino), Instrucciones (Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas), o Instrucciones / Directivas para el “Libro Blanco de la Defensa”.

Para Canadá, el término “orden” debe ser interpretado como el límite de fuerza autorizado por la alta autoridad de comando y no como una obligación para el uso de la fuerza. Para la ONU son órdenes que implican no ejecutar determinadas acciones específicas y autorizaciones otorgándole a los comandantes determinada libertad de acción para cumplir con la misión.

Como puede notarse, ciertos países hacen referencia a las RDE como directivas, algunos como instrucciones, y otros como órdenes. Su significado en cada caso es diferente y probablemente resida en el grado de libertad de acción para implementarlas. En estricta teoría, una directiva proporciona amplia libertad de acción, una instrucción lo es para un caso determinado y una orden es sumamente limitante. En una directiva se debe aplicar mucho más criterio que en una orden.

Todas estas diferencias deben alertar respecto de los problemas que seguramente se presentarán, como de hecho se han presentado, cuando se tratan de armonizarlas en el contexto de una alianza o coalición lo cual ha sido una constante preocupación en esta era de operaciones de mantenimiento e imposición de la paz.

Las RDE tratan de las autorizaciones, limitaciones y prohibiciones para hacer uso de la fuerza militar, incluyendo el poder letal de las armas. Por extensión, también tratan sobre la dosificación en el uso de la violencia, para ajustarse al DICA buscando asegurar que las Fuerzas Armadas cumplan con lo previsto en el derecho nacional e internacional relacionado con la conducción de operaciones militares. De esta forma definen:

- > Cuándo puede ser usada la fuerza militar.
- > Dónde puede ser usada la fuerza militar.
- > Contra quién debe ser usada la fuerza militar en las circunstancias descriptas anteriormente.
- > Cómo debe ser usada la fuerza militar para alcanzar los fines deseados.

40. "Manual de San Remo sobre Reglas de Enfrentamiento", San Remo, marzo 2010.

Tampoco son ni una descripción ni un análisis del DICA, excepto que el comandante de-see recalcar un aspecto particular para el cumplimiento de la misión como por ejemplo la protección de hospitales, templos, capillas, escuelas, museos u otros sitios históricos o culturales.

Las RDE son básicamente instrumentos para las operaciones militares y no de pura naturaleza jurídica. En los Planes de Operaciones se encuentran volcadas en el anexo de las RDE, independiente del legal. En este anexo se plasman, también, los principios legales, políticos y militares que las comprenden. No obstante, no se emplean para asignar misiones o tareas ni tampoco para dar instrucciones tácticas. Las misiones y las tareas se asignan mediante las órdenes de operaciones y otros instrumentos similares de mando y control.

Orígenes y evolución

Orígenes

De acuerdo a Phillips⁴¹, las primeras RDE sobre las que se guarda memoria son las instrucciones emitidas, el 23 de mayo de 1745, por el príncipe Carlos de Prusia a Jagerndorf: *silencio hasta que veas el blanco de sus ojos*. A este antecedente se agrega la de Federico el Grande cuando en Praga, el 6 de mayo de 1757, dijo a sus tropas: *luego de calar bayoneta, no disparad hasta que se veáis el blanco de sus ojos* y la impartida por el general norteamericano Israel Putnam, en la batalla de Bunker Hill del 17 de junio de 1775, sobre la forma en que sus soldados debían abrir fuego contra el enemigo: *que ninguno de ustedes dispare hasta que vean al blanco de sus ojos*⁴².

Para el profesor O'Connell⁴³, la expresión *Rules of Engagement* fue acuñada, por primera vez, en Malta, en 1960, y luego su uso fue haciéndose más corriente a partir de la Guerra de Vietnam.

Para Martins⁴⁴, aunque nadie las refiriese como tales, las actuales RDE aparecen, en 1950, durante la Campaña en Corea del Norte, cuando el general Mac Arthur recibió la orden de que los bombarderos norteamericanos no podían ingresar al espacio aéreo chino como tampoco destruir la represa de Suiho que se encontraba en el lado norcoreano del río Yalu.

Para Martineau⁴⁵, en cambio, datan de la década del 50. Como prueba de ello, el autor expresa que cuando los buques de guerra de la Armada de los Estados Unidos

41. Phillips, Guy R., lieutenant-commander, Canadian Forces, *Rules of Engagement: A Primer*, "The Army Lawyer", julio de 1993, p. 5.

42. Bartlett, John a familiar quotations (Emily M. Beck ed., 50th & 125th anniv. ed. 1980). The phrase also is attributed to Israel Putnam 1718-1790. Id Prince Charles of Prussia said at Jagerndorf on 23 May 1745. "Silent till you see the whites of their eyes." Id. Frederick the Great directed his troops at Prague on 6 May 1757, "By push of bayonets, no firing till you see the whites of their eyes" Id. At 358.

43. O'Connell, D.P., *The Influence of Law on Sea Power*, Manchester University Press, 1975, p. 169.

44. Martins, Mark S, Major, "Rules Of Engagement For Land Forces: A Matter Of Training, Not Lawyering". *Military Law Review*, volume 143, Winter 1994, p. 3.

45. Martineau, F. "The Rules of Engagement in Ten Questions", *Doctrine*, N° 4 (Septiembre), 2004 en www.cdef.terre.defense.gouv.fr/publications/doctrine/doctrine04/Us/doctrine04_US.pdf

debieron enfrentar el acoso de maniobra⁴⁶ por parte de las naves del Pacto de Varsovia, resultó necesario entregarles a los comandantes directivas que les permitieran controlar los riesgos de escalada durante las posibles colisiones con unidades de la flota adversaria. El documento informal, del 23 de noviembre de 1954, se denominaba *Intercept Engagement Instructions for the U.S. Navy*.

Esta idea fue posteriormente utilizada, a principios de los sesenta, por elementos de la Fuerza Aérea estadounidense estacionados en Corea del Sur y luego por el Ejército. La Marina promulgó, en 1961, las RDE para el desembarco en la Bahía de Cochinos, en Cuba⁴⁷.

O'Connell, teniendo en cuenta el peligro que implicaba los riesgos de colisión con un portaviones hizo que la Unión Soviética y los Estados Unidos firmaran, el 25 de mayo de 1972, un "Acuerdo de Prevención de Incidentes en Alta Mar"⁴⁸, que prohibía el acoso de maniobra. Podemos sostener que ello es así, en tanto ese Acuerdo constituía un catálogo de RDE para fuerzas militares que operaban en el ambiente marítimo.

En una escena de la difundida película *Apocalypse Now*, se puede observar que, antes de iniciar un ataque sobre una aldea, el teniente coronel al mando de la operación ordena ejecutar por los altavoces de un helicóptero la "Marcha de las Valkirias" de Wagner. Así cumplía la siguiente RDE: *Antes de comenzar un ataque a áreas urbanas vietnamitas las unidades aéreas deberán alertar a los habitantes mediante panfletos, altoparlantes o cualquier otro medio apropiado y darles el tiempo suficiente para evacuarla, aun a pesar de estar siendo atacadas y estar el ataque legalmente autorizado*⁴⁹.

No obstante ello, uno de los primeros analistas de las RDE, el coronel de la Infantería de Marina de los Estados Unidos, Hays Park, citaba que *en 1979 las RDE* (en los Estados Unidos) *se encontraban en un estado de desorganización muy próximo a la anarquía*⁵⁰.

Por lo general y con independencia de antecedentes más o menos lejanos los estudios coinciden en que las primeras RDE, en su sentido moderno, fueron promulgadas, en 1979, por la Armada estadounidense, cuando el jefe de Operaciones Navales, almirante Thomas Hayward, ordenó su codificación a propuesta del almirante William Crowe, de cara a una estandarización (codificación que recibió el nombre de *Worldwide Peacetime Maritime Rules of Engagement* - PMRDE) que permitió su rápida mención en las órdenes de operaciones⁵¹.

Estas RDE eran una clara manifestación de la visión estadounidense respecto del concepto de defensa propia en época de paz pero también podían ser beneficiosas para

46. Acoso de maniobra: cuando un buque intenta interceptar el derrotero de otro.

47. Información suministrada por Don, Daniel, director de *Strategic Research Department*, Center for Naval Warfare Studies, US Naval War College, Newport, R.I.

48. *Agreement between the government of the United State of America and the government of the Union of Soviet Socialists Republics on the prevention of incidents on and over the High Seas*, U.S. Treaties and other International Agreements, pp. 1168 – 1174.

49. Humphries, John G. Lt. Col. USAF, *Ibidem*, p. 29

50. Parks, Hays, "Righting the Rules of Engagement", *Proceedings*, May, 1989, pp. 83-84.

51. Parks, Hays W., "Righting the Rules of Engagement", *Proceedings Naval Review*, 1989 y Perry, Richard M., "Striking the Balance: Airpower Rules of Engagement in Peace Operations", Alabama: School of Advanced Airpower Studies, Air University, 1999, p. 20, en <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA391759>.

atenuar la transición de las hostilidades y, si fuese el caso, podían ser utilizadas en muchas de las etapas de un conflicto⁵². Para cumplir con sus objetivos, estas RDE compilaban todas las referencias legales necesarias e incluían una lista de medidas suplementarias que el Comandante podía seleccionar cuando creía necesario clarificar su autoridad para emplear la fuerza más allá de la defensa propia.

Tras la experiencia adquirida, luego de varios acontecimientos, encuentros y combates sostenidos durante la Guerra Fría⁵³, en los ámbitos terrestres, navales y aéreos, las RDE debieron ser actualizadas. En 1981, la Junta de Jefes de Estado Mayor (JCS) las estableció en tiempos de paz para las fuerzas de ultramar ante un posible ataque preventivo de la Unión Soviética.

Sin embargo, un hecho lamentable obligó a las autoridades estadounidenses a re-verlas. En 1982, los marines desembarcados en Beirut implementaron tres tarjetas, blanca, azul y roja, que implicaban diferente grado de alistamiento de las armas y autorizaciones para abrir fuego según cubriesen servicios en el aeropuerto, en las barracas o en la Embajada. Los soldados rotaban en esos tres puestos, lo que significaba diferentes RDE en lugares geográficos cercanos. Para la seguridad en las barracas, los centinelas no podían cargar sus armas sin la autorización de un oficial en el lugar. Esta regla estaba en vigor cuando un camión cargado de explosivos conducido por un terrorista suicida se estrelló contra el cuartel de los marines estadounidenses destruyendo la barraca y provocando la muerte de 241 marines. Un ataque similar, llevado al cabo al mismo tiempo, sobre las barracas de los paracaidistas franceses causó 58 muertos.

Como corolario de estos acontecimientos se produjo la retirada de la fuerza internacional de paz y, en junio de 1986, las RDE vigentes fueron reemplazadas por las Reglas de Empeñamiento Conjuntas Permanentes (PRDE por sus siglas en inglés) dado la necesidad de expandirlas para la época de paz a todas las fuerzas armadas.

Los incidentes de los buques USS “Stark” (atacado el 17 de mayo de 1987 por un F-1 “Mirage” iraquí con dos misiles durante la guerra Irak-Irán⁵⁴) y del USS “Vincennes” (que el 3 de julio de 1988, atacó y derribó el avión “Airbus A300B2”, vuelo 655, de línea iraní por equivocación⁵⁵) y el derribo de dos MIG-23 en el Golfo de Sidra (1989) mostraron que las PRDE estaban redactadas de manera ambigua por lo cual, luego de una extensa revisión, la Junta de Jefes de Estado Mayor aprobó, en octubre de 1988, nuevas reglas en reemplazo de las existentes.

Este nuevo conjunto de reglas contemplaba el derecho de defensa propia toda vez que las tropas estadounidenses fueran pasibles de un acto hostil o cuando hubiera clara evidencia de un intento de hostilidades.

Las experiencias en las operaciones “Just Cause” (Panamá, 1989-90), “Desert Shield” y “Desert Storm” (Arabia Saudita, Irak y Kuwait, 1990-91) mostraron con ni-

52. Phillips, Guy R., *Op. Cit.*, p. 4.

53. Perry, Richard M., “Striking the Balance: Airpower Rules of Engagement in Peace Operations”, p. 21.

54. Parks, Hays W., “Righting the Rules of Engagement”, *op. cit.*

55. Parks, Hays W., “Righting the Rules of Engagement”, *op. cit.*

tidez que las RDE para las fuerzas terrestres necesitaban ciertas mejoras, particularmente en lo relacionado con la asistencia a los jefes de pequeñas unidades y a los soldados de manera individual en la determinación de cuándo estaba autorizado el empleo de la fuerza letal. Luego de una serie de reuniones surgieron determinadas recomendaciones respecto del establecimiento de RDE relacionadas con la defensa propia de cada soldado.

Estas recomendaciones fueron aceptadas por el Ejército y la Infantería de Marina estadounidense pero la resistencia de la Armada a reconocer el principio individual de defensa propia (por considerar que la Armada opera con unidades y no de manera individual), hizo que fueran incorporadas al glosario y no a los agregados de la nueva versión de las Reglas de Enfrentamiento Vigentes de la Junta de Jefes de Estado (*JCS Standing Rules of Engagement* JCS SRDE por sus siglas en inglés) promulgada el 1 de octubre de 1994⁵⁶.

En una nueva revisión promulgada, el 15 de enero de 2000, se le asignó una mayor importancia al tema de la defensa propia, con la admonición que los comandantes tenían la obligación de asegurar que sus subordinados hayan entendido y hubieran sido adiestrados respecto de cuándo y cómo deben usar la fuerza letal en defensa propia⁵⁷.

Dicha versión volvió a ser reemplazada, en el 2005 y actualmente está en vigor⁵⁸. En esta, el concepto del derecho individual de defensa propia dejó de ser un apartado para ser un subgrupo dentro del concepto de autodefensa de la unidad y, por primera vez, explícitamente se autorizó a los comandantes a no limitar el derecho de defensa propia a lo individual y extenderlo a los miembros de las unidades en su conjunto. La versión del 2000 separaba las definiciones de defensa nacional, defensa colectiva, defensa de la unidad y defensa individual⁵⁹.

Las RDE no fueron ni son de uso exclusivo de los Estados Unidos. Para el capitán de navío de la Armada Británica, G. Wilson, el Reino Unido fue el primer país europeo en utilizar las RDE según los registros de la operación “Beira Patrol” (bloqueo del citado puerto en Mozambique a fin de impedir el abastecimiento de petróleo a la ex Rodesia) llevada a cabo por unidades navales británicas en cumplimiento de la Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU del 9 de abril de 1966⁶⁰.

Durante el Conflicto del Atlántico Sur, 1982, la Armada Británica las utilizó tal como lo señala el almirante sir Sandy Woodward⁶¹:

El miércoles 21 de abril (1982), a unas 1.500 millas de Ascensión, nuestra comprensión sobre las RDE fue puesta a prueba... Si hubiéramos derribado al avión

56. Parks Hays, colonel W. U.S. Marine Corps Reserve (Retired) “Deadly Force Is Authorized”, Joint Center for Lessons Learned Quarterly, Bulletin March 2001, Volume III, Issue 2, p. 15.

57. *Ibidem*, p. 15.

58. Operational Law Handbook, “International and Operational Law Department”, The Judge Advocate General’s Legal Center and School (TJAGLCS), 2010, p. 74.

59. Henseler, Sean P. Commander, JAGC, USN “Self-defense in the maritime environment under the new standing Rules of Engagement/ Standing Rules for the use of Force, SRDE/SRUF 53 Naval L. REV, 2006, p. 212.

60. Wilson, G.A.S.C., captain RN. “Maritime Rules of Engagement – A Post War History of the British Experience”, The Naval Review, volumen 86 No.1, January 1998, p. 4.

61. Woodward, Sandy, *One hundred days: The memoirs of the Falklands Battle Group Commander*, Naval Institute Press, 1992, pp. 101-103.

de línea, probablemente no le hubiéramos dejado a los americanos otra opción que retirarnos su apoyo, la Task Force hubiera sido llamada de regreso, las Falklands serían Malvinas y yo hubiera sido sometido a una corte marcial.

Para el caso de Canadá, la Comisión que investigara, en 1993, el desempeño de sus militares en Somalia⁶², recomendó que el Jefe del Estado Mayor de la Defensa:

- > *Crease un marco general para el desarrollo de las RDE para establecer las políticas y protocolos que rigieran la elaboración de dichas reglas.*
- > *Desarrollara y promulgara RDE genéricas basadas en el derecho internacional y nacional, incluyendo las leyes de los conflictos armados, la política exterior canadiense y las correspondientes consideraciones operativas.*
- > *Estableciera e implementara políticas para la oportuna elaboración de las RDE correspondientes a cada misión en particular y asegurase que un procedimiento de verificación y comprobación sea incorporado en el proceso de certificación de que una unidad está operacionalmente en condiciones de ser desplegada.*
- > *Asegurase que las fuerzas canadienses mantengan un banco de datos de RDE de otros países, como así también de las propias y de los informes de misiones anteriores, como la base para elaborar futuras reglas.*
- > *Desarrollase normas basadas en el contexto de distintos escenarios, para el adiestramiento de las RDE, tanto antes del despliegue como una vez arribado al teatro de operaciones, con las provisiones correspondientes para un adiestramiento adicional en caso de confusiones o malos entendidos.*
- > *Desarrollara y pusiera en vigor un sistema de monitoreo de la transmisión, interpretación y aplicación de las RDE, con el fin de asegurar que todas las jerarquías las entendieran, desarrollasen y además ajustaran un mecanismo que permitiera rápidos cambios de ellas, para asegurar que se cumpliera con la intención del Jefe del Estado Mayor de la Defensa.*
- > *Asegurase que cualquier cambio en las RDE, una vez distribuidas, diese lugar al correspondiente adiestramiento.*

Como se puede observar, las RDE no son un patrimonio de los Estados Unidos o de la OTAN. La cátedra de la materia “Fundamentos del pensamiento militar y estrategia” de la *National Defense University - National War College* titulado “The Chechen War: Another Russian Humiliation”⁶³ al analizar los elementos físicos que afectan un enfrentamiento, es decir, las dimensiones de las fuerzas, su composición y su armamento, señalaron, en 1994, que durante la primera guerra rusa contra Chechenia:

Mirando estrictamente el número de combatientes (los soldados rusos superaban 4:1 a los rebeldes chechenios) y las armas que disponían, los rusos parecían llevar la ventaja. Infantería motorizada, fuerzas aerotransportadas, batallones de infantería de marina, y tropas Spetnaz conformaban la fuerza invasora. Pero los planificadores rusos no vislumbraron el nivel de resistencia que iban a tener

62. Commission of Inquiry Canadian Forces, “Report of the Somalia”.

63. National Defense University National War College, “The Chechen War: Another Russian humiliation”, p. 15.

por parte de miles de civiles. El Alto Mando ruso incluso puso a las fuerzas en desventaja limitando sus opciones. Por ejemplo, en los primeros días de la guerra, las reglas de empeñamiento rusas, prohibían a las tropas, de manera explícita, abrir fuego excepto en casos de que hubieran abierto fuego sobre ellas.

No obstante ello, para el coronel Andrei Demurenko y el profesor Alexander Nikitin⁶⁴, en un artículo escrito en marzo de 1994, un grupo de oficiales rusos que había concurrido a Fort Leavenworth para trabajar en técnicas, tácticas y procedimientos para realizar un ejercicio combinado sobre operaciones de mantenimiento de la paz, no pudo coincidir inmediatamente sobre el significado que el término Rules of Engagement podría tener en Rusia, a pesar que ya estaba claramente definido para las tropas estadounidenses. Según los autores, al momento de publicar el artículo en 1997, luego de varios ejercicios y operaciones reales, “todo el mundo” ya había comprendido perfectamente el concepto.

Origen de las Reglas de Empeñamiento en la Organización de las Naciones Unidas

En lo que respecta al uso de las RDE por la ONU, Fernández Tresguerres⁶⁵ afirma que las primeras manifestaciones datan de la Guerra de Corea:

Cuando desembarcaron los primeros soldados norteamericanos, estos llevaban instrucciones de que su misión era cuasi policial, por lo que inicialmente no adoptaron precauciones, ni iban preparados para enfrentarse a un enemigo que les atacó con todos los medios a su alcance, por lo que sufrieron muchas bajas antes de que cambiaran tales instrucciones.

Por su parte, Findlay⁶⁶ advierte las distintas denominaciones con que la ONU fue ins-
truyendo a los miembros de las operaciones de paz en lo que respecta al uso de la fuerza.

Entre el 17 de agosto de 1960 y el 30 de marzo de 1961, la Organización impartió seis “Directivas Operacionales” para la Misión en el Congo (ONUC) en las cuales fijaba las “Políticas Relacionadas” con los arrestos, con los conflictos entre tribus, con el mantenimiento de la ley y el orden, con la protección contra merodeadores y bandas armadas, con respecto a la desertión de agentes del orden público, con relación al uso de la fuerza en las operaciones de paz, a la protección de las instalaciones y propiedades de la ONU y a otros aspectos puntuales.

En líneas generales, dichas políticas explicitaban que la Fuerza de la ONU era una fuerza de paz, que portaba armas para hacer sentir el peso de su autoridad pero de manera disuasiva y que su uso sólo era permitido en casos de defensa propia. En aquel entonces se entendía que la presencia de tropas armadas y disciplinadas e inteligentemente desplegadas sería una poderosa disuasión para contener el desorden y la violencia y que el uso de la fuerza sólo debía de ocurrir en caso de defensa propia.

64. Demurenko Andrei, colonel and Nikitin Alexander, professor, “Basic Terminology and Concepts in International Peacekeeping Operations: An Analytical Review”, translated by Mr. Robert R. Love Foreign Military Studies Office, Fort Leavenworth, KS. This article originally appeared in *Low Intensity Conflict & Law Enforcement*, Volume 6, Summer 1997, Frank Cass, London.

65. Fernández Tresguerres, José Antonio Toledo 21 – IX -2007.

66. Findlay Trevor, Dr., “The Use of Force in UN Peace Operations”, Stockholm International Peace Research Institute, 2002, apéndice 2, p. 411.

Otro tanto ocurriría en la Segunda Fuerza de Emergencia (UNEF II) establecida para supervisar el cese del fuego entre las fuerzas egipcias e israelíes, supervisar el despliegue de ambas y conducir y controlar las zonas de separación establecidas bajo los acuerdos de enero de 1974 y septiembre de 1975. En las “Instrucciones para el uso de la fuerza” que especificaban las circunstancias para su uso, se definía lo que constituía el término “fuerza”, los principios para su uso, las circunstancias en las cuales podía ser empleada, los grados de fuerza a emplear, la forma de protegerse contra individuos o ataques armados, los principios de defensa propia y las acciones a tomar luego de haber empleado la fuerza.

En la misión UNIFIL (*United Nations Interim Force in Lebanon*), en los años 1984 y 1985, se impartieron indicaciones respecto de que sus integrantes podían usar el arma en defensa propia aunque las nacionalidades no tenían el mismo concepto de esta frase.

En marzo de 1992, la experiencia de la ONU en mantenimiento de la paz fue recogida, por primera vez, en el Departamento para Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) -inicialmente denominado Oficina del Subsecretario General para Operaciones de Mantenimiento de la Paz- como un intento de profesionalizar lo que claramente se había transformado en una permanente pérdida de tiempo y dinero para la ONU.

Prácticamente, en coincidencia con tal hecho, aparece por primera vez el término “Reglas de Empeñamiento” en un documento firmado, el 24 de marzo de 1992, por el general Jean Cot, comandante de la Fuerza de Protección de la ONU para la antigua Yugoslavia (UNPROFOR). En este, las RDE fueron redactadas en forma de lista o catálogo, de tal modo que pudiera disponerse de un menú de opciones numeradas y donde se definían: defensa propia, intento hostil, acto hostil, fuerza mínima, daño colateral, identificación positiva, fuerza armada, fuerza desarmada, disparos de advertencia y el procedimiento para abrir fuego.

Para Findlay⁶⁷, a pesar que UNOSOM II (mayo de 1993) fue la primera misión de la ONU cuyo mandato contemplaba desde el principio el uso de la fuerza más allá de la defensa propia, ni el Consejo de Seguridad ni el Secretario General entregaron una guía para el empleo de la fuerza. Las RDE para UNOSOM II (*United Nations Operation in Somalia*) fueron proyectadas por el comandante de la fuerza sin la asistencia del Consejo de Seguridad, del Secretario General o del Secretariado. En lo que pareciera ser la primera vez en que se hacía referencia en un documento de la ONU al término Reglas de Empeñamiento (indudablemente influenciado por la participación de los Estados Unidos en el planeamiento de la operación) el Secretario General simplemente hizo notar que las RDE autorizarían a los comandantes a tomar ciertas acciones específicas que juzgaran necesarias para cumplir con el mandato.

Tampoco hubo consultas previas o acuerdos con los países contribuyentes de tropas sobre las RDE ni sobre el comando y control. Las RDE de UNOSOM II fueron, bajo esas circunstancias, modeladas de una manera muy próxima a las de UNITAF es decir,

67. Findlay Trevor, Dr., *op. cit.*, p. 191.

se basaban en el concepto de “percepción de la amenaza” y “respuesta proporcional”. Para otros, *mucho más preocupante que ello era el hecho de que la responsabilidad de las RDE de UNASOM II había recaído en un teniente coronel belga de la Sección Operaciones el cual carecía de experiencia previa en las RDE*⁶⁸.

Los trágicos acontecimientos que se desarrollaron en Bosnia, durante el mes de julio de 1995, en las “zonas seguras” de Srebrenica y Zepa, marcaron un antes y un después no solo en la actuación de la ONU en Yugoslavia, sino en los planteamientos generales de las operaciones de mantenimiento de la paz de la Organización.

En 1998, se constituyó un grupo de trabajo con la finalidad de redactar un modelo de RDE para las futuras misiones y, también, a los fines del adiestramiento. Debido en parte a las preocupaciones de los países desarrollados al mencionar a los países (por lo menos a algunos), el primer borrador consideraba solamente el uso de la fuerza en defensa propia y en defensa de la misión⁶⁹.

Tras posteriores consultas, en el 2001 -y luego de los informes sobre Ruanda y Srebrenica, y después de publicado el Informe Brahimi- se pudo apreciar una evolución en el pensamiento, pero con poco consenso. En diciembre del mismo año, el Secretario General anunció que el documento, ahora conocido como *Guidelines for the Development of Rules of Engagement (RDE) for United Nations Peacekeeping Operations* permanecería en proceso de trabajo pero, desde ese entonces, ha sido empleado por los militares que planifican las distintas operaciones, para redactar las RDE específicas de cada misión. Dicho documento contiene instrucciones que definen lo que debiera ser incluido en la redacción de las RDE para operaciones de mantenimiento de la paz de ONU (específicamente en el Agregado 1, aparece la denominada *The UN master list of numbered rules of engagement*⁷⁰).

Origen de las Reglas de Empeñamiento en la República Argentina

Las RDE se emplearon en nuestro país, por primera vez, con tal acepción cuando el entonces Presidente de la República Argentina, en su carácter de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, ordenó, el 18 de septiembre de 1990, el alistamiento de medios navales para apoyar la operación *Desert Shield* (“Escudo del Desierto”). El operativo a cumplir fue llamado “Alfil” por la Armada Argentina. Hasta el 15 de enero de 1991, la misión era de control del tránsito marítimo y aplicación del embargo de materiales, mercadería y carga hacia o desde Irak o Kuwait. Desde esa fecha la misión se amplió al mantenimiento de las líneas de comunicaciones marítimas para las fuerzas de la coalición, patrulla área en apoyo de dichas fuerzas y escolta del tren logístico desde Omán hasta la costa kuwaití, donde estaban en estación permanente los buques capitales (portaaviones, cruceros, portahelicópteros) de la coalición⁷¹. Esta ampliación de la misión original fue permitida

68. Lorenz, F. M. colonel, “Law and anarchy in Somalia”, *Parameters: US Army War College Quarterly*, vol. 23, no. 4 (winter 1993/94), p. 38

69. Findlay, op. cit., p. 347.

70. United Nations, “Guidelines for the development of RDE for UNPKO”, UN document MD/FGS/0220.0001, May 2002, Attachment 1.

71. Neves Juan Carlos, capitán de fragata Armada Argentina, “Interoperability in Multinational Coalitions –Lessons From the Persian Gulf War”, *Naval War College Review*, Winter 1995, Vol XLVIII, Nº 1, pp. 51-62.

por la Ley 23.904⁷² del Congreso de la Nación, que facultó al Poder Ejecutivo para que las fuerzas desplegadas prestasen el apoyo apropiado a las acciones que pudieran emprenderse en aplicación de la Resolución 678/90 del Consejo de Seguridad de la ONU, no pudiendo realizar las acciones bélicas directas a las que aludía el párrafo 2 de la citada resolución.

Ello fue confirmado, años más tarde, en el "Libro Blanco de la Defensa Nacional"⁷³, edición 1998, donde se citan como ejemplos de la aplicación real de este instrumento por parte de la Argentina:

- > *Las órdenes impartidas con carácter permanente a las Fuerzas Armadas propias en relación a las fuerzas militares británicas con asiento en y/o en tránsito a las Islas Malvinas, desde 1982 hasta el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con el Reino Unido en 1990.*
- > *Las incorporadas a los acuerdos de Madrid II, que formalizaron dicho restablecimiento de relaciones, mediante las cuales se busca prevenir desinteligencias indeseadas en el campo militar que pudieran afectar el proceso político-diplomático de normalización de las relaciones.*
- > *Las incorporadas -a partir de instrucciones emanadas de la Cancillería- a las órdenes de operaciones de las fuerzas navales argentinas las cuales, brindando apoyo logístico, integraron la coalición internacional que bajo mandato de la ONU, actuó en la guerra del Golfo Pérsico en 1991.*

El Ejército Argentino las usó, por primera vez, en el conflicto de la antigua Yugoslavia a principios de 1993, formando parte de UNPROFOR -Batallón Ejército Argentino I (BEA I)- y desde entonces su uso y denominación se han generalizado. En ese entonces el BEA I recibió y tradujo por esta nueva frase: *Rules of Engagement*, haciéndolo como "Reglas de Compromiso/entrada en combate".

Amén de las existentes para las misiones de paz en Chipre y Haití, en los últimos años, el gobierno nacional también las empleó con tal denominación para operaciones dentro del país, como lo muestran los decretos 1345/2005, 1134/2009 y 1103/2010 por los cuales se aprueban las RDE para operar en distintos sectores de defensa establecidos para diferentes situaciones (cumbres presidenciales de Mar del Plata, Bariloche y San Juan respectivamente) y las declara con la clasificación de seguridad "Secreto Militar", en los términos del Decreto N° 9390/63 por constituir directivas que comprometen a la Defensa Nacional.

72. Ley N° 23.904/91: Sancionada: 24 de Enero de 1991
Promulgada: 31 de Enero de 1991

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc., sancionan con fuerza de Ley:

ARTICULO 1°.-Autorízase al Poder Ejecutivo Nacional a que a partir de la fecha de vigencia de esta ley pueda disponer las medidas adecuadas para que, de conformidad con la solicitud formulada por el consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a todos los estado, contenida en el párrafo 3 de su Resolución N° 678/90 adoptada el 29 de noviembre de 1990, la fuerza Argentina en el Golfo Pérsico preste el apoyo apropiado a las acciones que pudieran emprenderse en aplicación del párrafo 2 de la citada Resolución, no pudiendo realizar las acciones bélicas directas a las que alude este último párrafo.

ARTICULO 2°.-El poder Ejecutivo Nacional informará al Congreso de la Nación de las medidas que adopte en virtud de la presente Ley.

ARTICULO 3°.-Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

73. "Libro Blanco de la Defensa Nacional", Parte V: La conducción de la Defensa; 3. El funcionamiento del sistema: Los niveles de decisión y actuación, edición 1998, p. 104.

Reglas de Empeñamiento: Conclusiones sobre sus orígenes

Las RDE tuvieron su origen en Malta en los años 60' y si bien tanto los británicos en 1966, como los estadounidenses en Vietnam las emplearon desde ese entonces, su uso y denominación, tanto para las operaciones de paz como para los conflictos armados, se han generalizado desde principios de los 90. Tal es así que, hoy en día, no se conciben operaciones militares de cualquier índole sin sus correspondientes RDE.

Mientras que las operaciones de la ONU siempre han usado las RDE para regular el uso de la fuerza por parte de sus tropas, no siempre recibieron tal denominación. Desde el final de la Guerra Fría, principalmente debido a la participación estadounidense y británica en Somalia y Bosnia respectivamente, las RDE han sido objeto de intenso interés y observación por parte de los medios, de los políticos y legisladores y del público en general⁷⁴.

Con anterioridad a la aparición de la *UN Master List*, las RDE en misiones de paz bajo mandato de la ONU, eran una copia o adaptación de modelos anglo-sajones o de otros nacionales, con lo cual las RDE quedaban mal redactadas, en un idioma inglés incorrecto o eran inapropiadas para la misión⁷⁵.

La Argentina las empleó, en 1991⁷⁶, en el Golfo Pérsico y en UNPROFOR, en 1993. España las utilizó, por primera vez, en el conflicto de la antigua Yugoslavia, formando parte de UNPROFOR; Canadá lo hizo en Somalia, en 1993 y como hemos visto, en 1997, ya era un término consolidado hasta en Rusia.

Objetivos de las Reglas de Empeñamiento

Tradicionalmente las Fuerzas Armadas tenían como misión fundamental alcanzar los objetivos estratégicos militares para “ganar la guerra” los cuales se obtenían mediante la destrucción o neutralización de las Fuerzas Armadas enemigas combatiendo en las distintas batallas de una campaña militar, hasta que el Estado enemigo se rendía o se llegaba a un armisticio.

A medida que las armas se fueron perfeccionando y las destrucciones fueron siendo cada vez mayores, alcanzando además a la población civil no combatiente, los Estados trataron de limitar el uso de la fuerza mediante sucesivos acuerdos que fueron constituyendo lo que se llamó inicialmente el Derecho Internacional de Guerra (DIG). Posteriormente, la Carta de la ONU, de 1947, limitó para todos los Estados firmantes el uso de la fuerza a los casos previstos en el Capítulo VII, como es el caso de situaciones de amenaza para la paz y la seguridad internacionales (Art. 42), y a los de legítima defensa (Art. 51), excluyendo por tanto el uso de la fuerza o amenaza en las relaciones internacionales.

Cuando, en 1949, se firman los nuevos Convenios de Ginebra donde se incluye, no solo el concepto de guerra sino uno más amplio, el de conflicto armado, se hace referencia a la población civil no combatiente y en los Protocolos Adicionales de 1977 se precisan los conceptos de conflicto armado internacional y de conflicto armado interno, el nombre anti-

74. Findlay, Trevor, Dr., op. cit., p. 368.

75. Findlay, Trevor, Dr., op. cit., p. 369.

76. Tejo, José L., “Comando, Control y Reglas de Empeñamiento en Operaciones Combinadas”, Revista de la Escuela de Guerra Naval, N° 35, junio 1991, pp. 34-38.

guo de Derecho de la Guerra se sustituyó por el de Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA) o Derecho Internacional Humanitario (DIH). En épocas más recientes, en el Convenio de Nueva York de 1994 y en el Estatuto de la Corte Penal Internacional se extiende la protección mencionada en los Convenios no sólo al personal combatiente sino también al que participe en las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU.

Como resultados de todo ello, la forma de emplear la fuerza actualmente no es la misma que en los conflictos anteriores. La misión genérica de las Fuerzas Armadas ya no es necesariamente como la de antes: destruir o derrotar a las fuerzas contrarias para lograr el objetivo estratégico que conduzca al objetivo político.

En la actualidad, la misión es alcanzar los objetivos fijados por la autoridad política y estos objetivos, normalmente, se obtienen tanto mediante el empleo de las Fuerzas Armadas como a través de la combinación de los diversos medios que dispone un Estado, es decir, diplomáticos, económicos, entre otros, sin necesidad de tener siempre que destruir al ejército enemigo.

Tal como lo señala Plana⁷⁷, las RDE poseen tres columnas básicas: los requerimientos operacionales, los políticos y los jurídicos.

Objetivos operacionales

Los (objetivos) operacionales establecen limitaciones concretas al ejercicio del mando, puesto que determinan cómo, dónde, cuánto, cuándo y contra quién debe ser empleada la fuerza. Esto significa que catalogan una gama de acciones que van más allá del mero empleo de la fuerza, y que se agrupan por actividades, combinando medidas permisivas y prohibitivas, más o menos violentas, en relación con una escala de incremento de la fuerza, desde las meras amenazas a las acciones de combate⁷⁸.

Un ejemplo de ello puede ser: establecer una limitación en el tipo de armas a emplear en un conflicto de baja intensidad a fin de reducir el número de bajas o la limitación de blancos militares, con el propósito de evitar crear una tensión irreconciliable al término del mismo.

Objetivos políticos

Desde el punto de vista político, son un instrumento usado para limitar la guerra, aislar un conflicto o prevenir la escalada de la violencia en un escenario concreto, que se debería basar en la legalidad internacional y nacional del Estado de bandera. Son una de las más importantes herramientas de control civil sobre el poder militar. En una democracia adquieren su máximo sentido en el marco de un Estado de Derecho, en el cual el poder militar está sujeto al civil mediante el sometimiento a la ley, de tal manera que solamente corresponde a los militares desplegados en campaña cumplir las órdenes que les dicta su gobierno, respecto a la situación concreta, pero no tomar decisiones políticas

77. Plana, Miguel Alía, op. cit.

78. Plana, Miguel Alía, op. cit.

por sí mismos. Por todo lo anterior, el conocimiento de las RDE debe exigirse no solo a los militares implicados en una zona de operaciones, sino a todo responsable, políticos incluidos, del desarrollo y éxito de una misión⁷⁹.

El hecho de definir los límites del Teatro de Operaciones donde podrá ser empleada la fuerza o la exclusión de determinadas áreas o países u otros blancos es una forma habitual de restringir al Comandante Operacional el uso de la fuerza. Durante la Guerra de Corea se hicieron ingentes esfuerzos para evitar que los soviéticos y los chinos entraran en guerra, razón por la cual, las operaciones militares terrestres se limitaron al territorio de Corea del Sur. Por su parte, las operaciones aéreas no podían aproximarse a menos de 5 millas de la frontera entre Corea del Norte y China⁸⁰.

Sin embargo, un ejemplo contrario puede verse en la operación “Iraqi Freedom”. El periódico *The New York Times*, en un artículo publicado el 4 de febrero de 2008⁸¹, señalaba que *las fuerzas americanas estaban autorizadas a responder a una fuerza hostil que utilizara los territorios de Irán o Siria para atacarlas cuando ellas se encontraban en Irak o que constituyeran una “amenaza inminente” para las operaciones que se desarrollaban en ese país*⁸².

Las RDE también pueden ser empleadas para mejorar las relaciones con un país o buscar acuerdos diplomáticos, como puede verse en este ejemplo: originariamente las milicias del clérigo Moktada al-Sadr debían ser consideradas hostiles pues la más alta autoridad de ocupación de los Estados Unidos en Irak, L. Paul Bremer III, lo declaró persona fuera de la ley e incluso un juez iraquí ordenó su arresto.

Luego de haberse celebrado una tregua con Sadr, pues los políticos iraquíes trataban de incorporarlo al proceso político, las RDE fueron modificadas, disponiéndose que el estatus de hostil de Sadr y del ejército Mahdi quedara suspendido y que tales individuos no debieran ser enfrentados, excepto en caso de defensa propia⁸³.

Objetivos legales

La tercera columna la constituye el punto de vista legal pues las RDE deben garantizar la legalidad de la operación de acuerdo con el DICA y las leyes nacionales, con lo cual las operaciones militares adquieren la correspondiente legitimidad. Bajo determinadas circunstancias pueden llegar a imponer mayores limitaciones que las requeridas por la ley⁸⁴.

Un ejemplo de ello lo muestra la RDE impuesta a los Comandantes de las Fuerza de Defensa (IDF) de Israel que obliga a los comandantes a que *previo a ingresar a áreas de combate que pudieran estar habitadas por civiles deben lanzar folletos de advertencia*

79. Plana, Miguel Alía, *op. cit.*

80. Burton, Michael A., major, “Rules of Engagement: What is the Relationship between Rules of Engagement and the Design of Operations?” *School of Advanced Military Studies U.S. Army War College and General Staff College*, May 4, 1987.

81. Schmitt, Eric and GORDON, Michael R., “Leak on Cross-Border: Chases From Iraq”, *The New York Times*, Feb 4, 2008.

82. Schmitt, Eric and GORDON, Michael R., *op. cit.*

83. Schmitt, Eric and GORDON, Michael R., *op. cit.*

84. Operational Law Handbook, International and Operational Law Department, The Judge Advocate General’s Legal Center and School (TJAGLCS), 2011, p. 73.

desde aviones, enviar mensajes por teléfonos celulares, difundir la noticia a través de los medios de difusión palestinos, y lanzar bengalas de advertencia. Esta nueva RDE fue promulgada como consecuencia de haber advertido que tras los ataques a Gaza, los civiles tenían pocos lugares donde escapar debido a las dimensiones estrechas de la Franja⁸⁵.

Las RDE no necesariamente debieran ser vistas como un impedimento sino, más bien, como una herramienta efectiva para el planeamiento y ejecución de una misión asignada, pues ellas sólo pretenden ayudar a quienes deben enfrentar una potencial amenaza a decidir cuando es necesaria una respuesta armada. La finalidad de las RDE no es otra que disponer de un instrumento para controlar el empleo de la fuerza de manera que esta nunca sobrepase las limitaciones impuestas por los imperativos de orden político a la operación militar que se está desarrollando.

En ciertas circunstancias, determinadas acciones militares legítimas a la luz del DIH pueden ser consideradas perjudiciales para el logro de objetivos estratégicos de larga duración. Consecuentemente, las RDE proveen de un mecanismo para limitar la acción militar sin necesariamente perjudicar la obtención de objetivos militares.

Con las RDE se trata, también, de mantener bajo control la escalada de violencia con relación a las circunstancias en las que se desarrolla la operación militar emprendida sin salirse de los límites previstos por la autoridad que ha adoptado la iniciativa.

Así concebidas, las RDE participan de una doble naturaleza. Por una parte, tienen carácter de directivas políticas y permiten que las autoridades, que han acordado la necesidad de llevar a cabo una operación militar, mantengan en todo momento el control del uso de la fuerza durante su desarrollo. Por otra, constituyen disposiciones con trascendencia jurídica, directamente aplicables sobre el terreno, en tanto y en cuanto se formulen como órdenes dirigidas a todos los niveles de la cadena de mando militar, incluido el nivel de soldado individualmente considerado.

Como órdenes destinadas a regular el empleo de la fuerza, incluida la fuerza letal, adquieren singular relevancia desde el punto de vista jurídico, máxime cuando la mayoría de las operaciones amparadas por la ONU se hallan dentro de la categoría denominada: "operaciones de mantenimiento o de consolidación de la paz" (*peace keeping, peace building*) en las que el uso de la fuerza se reserva para los casos de legítima defensa y cumplimiento de la misión, si bien este concepto se interpreta de un modo amplio por el propio Consejo de Seguridad de la ONU según sean las circunstancias.

Mediante la determinación de las condiciones bajo las cuales la fuerza será empleada, las RDE permiten a los Comandantes de las fuerzas desplegadas conducir las situaciones de crisis en época de paz y controlar el nivel de hostilidades en época de guerra. La filosofía de las RDE no es otra que la de limitar la escalada de la violencia como, así también, no permitir que se sucedan hechos que el DICA y el derecho positivo de cada país impiden.

85. Pfeffer, Anshel, "IDF outlines rules of engagement in populated areas" <http://www.haaretz.com/print-edition/news/idf-outlines-rules-of-engagement-in-populated-areas-1.292674>.

Otros objetivos

Para Martineau⁸⁶ las RDE también esconden otro propósito no menor: impedir lo que hoy se conoce como “fratricidio” a través de la determinación de los criterios de identificación del adversario. El ejemplo clásico de ello lo constituye el denominado *Tarnak Farm incident*, en el cual dos F-16 de la Guardia Nacional estadounidense que regresaban de una misión, creyendo que se encontraban frente a un intento hostil (ataque superficie – aire) lanzaron una bomba de 500 libras guiada por láser sobre un grupo que se encontraba entrenando en un campamento situado a unos 14 kilómetros de Kandahar, Afganistán, provocando la muerte de cuatro soldados canadienses y heridas en otros ocho.

Según Dungan⁸⁷, la manera en que fueron redactadas, en abril de 2002, las RDE en vigor en Afganistán, contribuyó a que se crearan las condiciones que causaron tal fratricidio. Sin embargo, para evitarlo no basta con redactar correctamente las RDE sino que es necesario contar con los elementos técnicos que permitan su cumplimiento. Tal es el caso en la operación “Desert Storm” cuando la Fuerza Aérea de los Estados Unidos (USAF), encargada de la redacción de las RDE para el ambiente aéreo, estableció que:

*Para impedir el fratricidio, las aeronaves que deseen abrir fuego sobre otra que no estuviera llevando a cabo un acto hostil, deberán determinar, por dos medios de verificación independientes, que la aeronave a la cual se atacará es hostil y que no haya aviones amigos en la línea de fuego*⁸⁸.

Dicha regla sólo podía ser cumplida por los F-15C de la USAF que estaban equipados con un “sistema de reconocimiento de blanco no cooperativo” consistente en un radar doppler capaz de diferenciar una turbina soviética de otra empleada por aeronaves de Occidente y de otro equipo preparado para activar un transponder de las aeronaves amigas mediante el envío de señales electrónicas. No obstante, dicha regla no podía ser cumplida por las aeronaves de la Armada estadounidense (*US Navy*) cuyos FA-18s disponían de la tecnología radar para identificar los aviones de fabricación soviética pero no podían activar “transponder” aliados pues sólo los F-14 “Tomcats” podían hacerlo.

Por esa razón, las aeronaves de la Armada norteamericana que desearan abrir fuego sobre una aeronave que no pudiera ser identificada visualmente, debería estar autorizada para hacerlo por las aeronaves AWACS (sigla para una aeronave de control y vigilancia aérea, *Airbone Warning and Control System*) de la Fuerza Aérea.

Una síntesis de los objetivos de las RDE podemos encontrarla en la disposición del Ministerio de Defensa de la República de Colombia⁸⁹, en cuyo artículo 2 indica:

> *Garantizar que el planeamiento, la conducción y la ejecución de las operaciones se enmarquen dentro de los parámetros establecidos en la Constitución Nacional, la*

86. Martineau, F., op. cit.

87. Rules of Engagement and Fratricide Prevention: Lessons from the Tarnak Farms Incident – UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs, Vol. 9, Fall/Winter 2004.

88. Gordon, Michael R. and Trainor, Bernard E., general, *The General's War: The Inside Story of the Conflict in the Gulf*, Little, Brown & Company, New York, 1st., 1994, p. 218.

89. Department of Defense, *Dictionary Military Associated Terms*, op. cit.

Ley y los convenios y tratados internacionales ratificados por Colombia sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados.

- > *Garantizar el respeto a los Derechos Humanos y la aplicación de los preceptos del Derecho Internacional de los Conflictos Armados, en el desarrollo de las operaciones militares.*
- > *Regular el uso de la fuerza en la conducción y ejecución de las operaciones por parte de las Fuerzas Militares.*
- > *Definir claramente lo que a las Fuerzas y Unidades, en los diferentes niveles del mando, les está permitido en materia de conducción y ejecución de operaciones militares.*

Importancia de compatibilizar los objetivos de las Reglas de Empañamiento

Imponerle determinadas RDE al Comandante operacional sin una clara comprensión de sus efectos, puede influir o dirigir de manera errónea la selección de los objetivos militares ocasionando que objetivos vitales del oponente puedan llegar a quedar fuera del teatro de operaciones o que lleven a las fuerzas propias a tener que ocupar una posición relativa desfavorable con lo cual podría ocurrir que no se alcancen los objetivos políticos.

Si en su afán por alcanzar los objetivos políticos y diplomáticos los líderes imponen RDE excesivamente restrictivas, seguramente el Comandante verá limitada la manera de cumplir con su misión pues no podrá emplear sus fuerzas de la manera más efectiva. El genocidio de Rwanda, 1994, y el de Srebrenica son ejemplos de RDE demasiado restrictivas o diseñadas para otros fines.

Las limitaciones en el empleo de las armas o en los métodos de emplear la fuerza también pueden constituir una amenaza a la moral de las propias tropas pues generalmente el oponente no tiene que aceptar las condiciones de una guerra limitada. Desde hace varias décadas hemos sido testigos que en los distintos conflictos que tuvieron lugar en el mundo, cuando existió una gran diferencia de poderío militar, tecnológico o de influencia diplomática, el más débil utilizó, en muchos casos, cualquier clase de lucha, sin tener en cuenta ninguna objeción ética.

En líneas generales, el contendiente más débil se fue adaptando a las tácticas de las fuerzas de paz a fin de contrarrestarlas, tomando ventajas de las RDE ya sea utilizando mujeres y niños como escudos humanos para poder escapar de determinadas áreas, llevando a sus espaldas en una motocicleta a niños para disuadir a las tropas que no les abran fuego o luego de disparar sobre ellas, arrojar sus armas en una zanja y entremezclarse con la gente.

Se comenzó a emplear áreas civiles y al mismo pueblo como armas tanto ofensivas como defensivas, construyendo dependencias en ciudades y áreas pobladas, empleando casas civiles para almacenar armas y lanzar ataques desde ellas o esconder sistemas de defensa en proximidades de escuelas y hospitales. Ello puede llevar a cometer otro tipo de error que se produce cuando las RDE son demasiado permisivas lo cual puede facilitar la escalada del conflicto o la muerte de no combatientes en la creencia que constituyen elementos hostiles.

Es dable esperar, a la luz de los recientes conflictos en Afganistán, Irak o Libia, que en el futuro resultará sumamente difícil distinguir al oponente entre los civiles inocen-

tes, pues se encontrará tan mimetizado con la población civil que casi no habrá manera de diferenciarlo en casos de ataques aéreos o terrestres.

Resulta entonces evidente el dilema a enfrentar por quienes redacten y aprueben las RDE.

¿Hasta qué extremo deberá restringirse el uso de la fuerza a fin de lograr su adecuado control? El hacerlas demasiado restrictivas o negarle la posibilidad de emplear determinados armamentos u equipos sofisticados puede llevar a un Comandante a verse forzado a tener que desechar durante su planificación algunos de los principios de la guerra, con las consecuencias que de ello se pueden derivar.

Una RDE que limitase el espacio de actuación de los medios de inteligencia que pudieran aportar conocimientos sobre las unidades, equipos y capacidades o parámetros operacionales del oponente pueden hacer que un comandante limite las operaciones y no pueda dirigir las contra un objetivo claramente definido, decisivo y alcanzable.

Conclusiones parciales

El principal objetivo de las RDE es el empleo de la fuerza militar únicamente de una manera justificada (ya sea por un país en forma individual o por una fuerza multinacional). Resultan cruciales para tener una justificación legal y legitimidad política y, de esa manera, contribuyen a lograr el éxito de las operaciones.

El objetivo político de las RDE es prevenir que las operaciones militares se extiendan más allá de los objetivos políticos, de aquí que las naciones emplean las RDE para desalentar una guerra, aislar un conflicto y evitar una escalada que desemboque en una guerra total. Esta es la razón por la cual los Estados las utilizan en época de paz.

Su propósito militar es el cumplimiento de la misión. Un Comandante aplica las RDE para guiar a sus subordinados en el empleo de la fuerza a fin de alcanzar los objetivos militares. Lo hace a través de una decisión estratégica que, por un lado, le permita adoptar una maniobra agresiva y asegure el derecho de autodefensa y que dicha maniobra no le ocasione la pérdida del apoyo popular, o genere un enemigo más poderoso o lo obligue a combatir en tiempo y espacios desfavorables.

La finalidad legal de las RDE es prevenir violaciones a las leyes nacionales e internacionales. Por ello, deben contemplar, por ejemplo, el concepto de proporcionalidad y fijar un criterio en la selección de los blancos a batir.

Por último, las RDE deben: prevenir el fratricidio, ser una guía permanente durante épocas de paz, permitir controlar la transición de la paz al conflicto, controlar las operaciones durante el conflicto y finalmente la transición desde este a la paz.

Frente a estos cuatro objetivos, surge entonces la necesidad de compatibilizar los componentes político - diplomáticos, legales y militares de la estrategia de manera que el Comandante Operacional pueda comprender, pronosticar y diseñar las acciones militares de la mejor manera posible.

A su vez, las RDE que promulgue el comandante del teatro deben brindar a sus comandantes subordinados, ante la eventualidad de no poder establecer una comunicación, la respuesta a la siguiente pregunta: ¿Cómo actuaría el Comandante en estas circunstancias?

Criterios para la clasificación de las Reglas de Empeñamiento

Existen diversos criterios para clasificar a las RDE. A pesar que estas pueden ser redactadas según un único formato, pueden ser clasificadas según las diversas situaciones que deben enfrentar o con las que pueden encontrarse las fuerzas militares en determinadas circunstancias.

Según su naturaleza

Un primer criterio es clasificarlas según la naturaleza de la ocasión en que son empleadas: tiempo de paz, situaciones de crisis y época de guerra.

En los conflictos armados el uso de la fuerza está menos limitado. Las tropas y las unidades enemigas serán siempre un objetivo militar que podrá ser atacado incluso dentro de zonas habitadas, y no solamente cuando estén atacando o se preparen para hacerlo. El Comandante Operacional actúa de acuerdo a los principios de la guerra, el DICA y a la misión asignada. Lo mismo cabe decir de los objetivos que puedan tener interés militar o cuando se les dé una aplicación militar, carreteras, puentes, vías férreas, puertos, aeropuertos, etcétera.

Por lo tanto, las RDE de “época de guerra” disminuyen las limitaciones para el uso de la fuerza, pero manteniendo el respeto al derecho de los conflictos armados y a los principios internacionales sobre protección de personas, monumentos, instalaciones que contengan fuentes de energía peligrosas, establecimientos hospitalarios y religiosos. El recurso a la fuerza necesita menos justificación para atacar al enemigo. *El empleo de acciones encubiertas en Irak está autorizado en la medida que sean necesarias para el cumplimiento de la misión*⁹⁰. Sin embargo, las prohibiciones del recurso a la perfidia, de las armas prohibidas (QBN) minas antipersonal, del uso indebido de emblemas o uniformes y otras limitaciones del DICA permanecen invariables.

La principal diferencia entre las operaciones en época de paz y de guerra radica que en estas últimas los esfuerzos diplomáticos han fallado y lo que se pretende es alcanzar una solución a través del empleo de todo el poder de combate. Las RDE de tiempo de guerra permiten que las fuerzas militares puedan abrir fuego contra todos los blancos identificados del enemigo, sin tener en cuenta que estos representan amenazas reales e inmediatas.

Por lo general, para tiempo de guerra los líderes nacionales procuran hacer las RDE no más restrictivas que lo que requiera el derecho internacional, no obstante siempre existirán restricciones o limitaciones en el empleo de la fuerza. En contraste, las RDE de tiempo de paz, solamente permiten el combate individual, por unidad o nacional, en defensa propia o para garantizar el cumplimiento de la misión. El mayor fundamento de derecho que permite el empleo de la fuerza durante tiempo de paz es el derecho a la legítima defensa.

Las RDE debieran cubrir todas las ocasiones en las que la fuerza es empleada. En muchas ocasiones la experiencia ha demostrado que la transición de una serie de robu-

90. Best, Richard A. Jr., "Covert Action: Legislative Background and Possible Policy Questions", December 27, 2011.

tas RDE que autorizan las hostilidades a otras menos permisivas se puede llevar a cabo de manera fácil. Para las Fuerzas Armadas Canadienses, *Diferentes circunstancias solo necesitan diferentes reglas y no diferentes sistemas de reglas*⁹¹.

En la primera Guerra del Golfo Pérsico, las fuerzas de los Estados Unidos emplearon tanto las RDE de época de paz como las de época de guerra. Durante la operación “Desert Shield” el Comandante del Comando Central promulgó las RDE para época de paz sobre la base del modelo vigente emitido por la Junta de Jefes de Estado Mayor y el Estado Mayor del general Schwarzkopf propuso una serie de medidas suplementarias que fueron aprobadas por Washington.

En líneas generales, estas reglas suministraban los lineamientos típicos para la época de paz y por esta razón eran básicamente defensivas y redactadas para evitar que el conflicto se iniciara por un descuido. En la operación “Desert Shield”, las RDE limitaban las acciones militares a responder únicamente a actos hostiles o demostraciones de intentos hostiles⁹².

*Durante la sesión de actualización de la tarde, el Comandante en Jefe, General H. Norman Schwarzkopf fue informado sobre un incidente protagonizado por un MIG-25 iraquí que había cruzado la frontera saudita y recorrido entre seis y diez millas de territorio extranjero. Las aeronaves, prontas para responder, lo tenían en la mira y estaban preparadas para disparar cuando el MIG-25 volviera a cruzar la frontera en su vuelo de regreso. El Comandante del Teatro recordó al oficial de operaciones que no debían iniciar una guerra por un mero incidente con un avión y que debían revisar cuidadosamente las RDE*⁹³.

Cuando se iniciaron las hostilidades, el 17 de enero de 1991, las RDE para época de guerra -redactadas por el Comandante del Comando Central⁹⁴ y por el Comandante del Componente Aéreo y aprobadas por la Junta de Jefes de Estado Mayor- fueron las que guiaron las operaciones de combate aéreo. Estas reglas reconocían el estado de hostilidad con Irak y autorizaban a buscar y destruir blancos relacionados con el esfuerzo bélico iraquí dentro del área de operaciones.

La transición de unas RDE de época de paz a otras de guerra requiere de algún mecanismo que puede ser llevado a cabo ya sea robusteciendo de manera gradual las RDE de paz o activando las de guerra en caso que las hostilidades comiencen de manera inesperada. Años atrás, el *Operational Law Handbook* (“Manual de Derecho Operacional”) del ejército de los Estados Unidos sugería lo siguiente⁹⁵:

“VERDE” Cuando no existe una amenaza probable o sea donde sólo está autorizado la defensa propia y de las instalaciones.

“ÁMBAR” Cuando existe una amenaza creíble de ataque y, a pesar de un estado de

91. Use of force in cf operations, Cap I, section I, part II, I.

92. Humphries, op. cit., p. 31.

93. Phillips, Guy R., op. cit., p. 4.

94. CENTCOM, uno de los seis comandos unificados de tropas de los Estados Unidos con asiento en Alemania; los otros son SOUTHCOM (Miami), AFRICOM (Stuttgart), USPACOM (Honolulu), USCENCOM (Florida) y USNORTHCOM (Colorado).

95. *Ibidem*, p. 21.

alistamiento más incrementado, no es necesaria una autorización mayor para el empeñamiento.

“ROJO” Cuando un ataque ha ocurrido o el Comandante ha autorizado un ataque.

Según el trabajo de investigación de Harper, sobre la operación submarina durante el Conflicto de Malvinas⁹⁶, las RDE de Gran Bretaña fueron cambiando a medida que el conflicto iba escalando:

- > *12 Abril: No está autorizado el ataque a ningún buque hasta tanto se ingrese en la Zona Marítima de Exclusión (200 millas náuticas) excepto en caso de ser atacado, ante lo cual está autorizada la defensa propia empleando el mínimo de fuerza.*
- > *23 Abril: Autorizado el uso de las armas contra cualquier fuerza que se crea constituye una amenaza.*
- > *26 Abril: Se establece un área de defensa de 25 millas alrededor de todas las unidades de la Task Force.*
- > *29 Abril: Autorizado el ataque contra cualquier buque que rastree a la Task Force.*
- > *30 Abril: Se establece la Zona de Exclusión Total y se agregan a las líneas aéreas como blancos autorizados.*
- > *2 Mayo: Los submarinos están autorizados a atacar cualquier buque de guerra argentino.*
- > *7 Mayo: Se establece una Zona Total de Exclusión (en cualquier lugar excepto dentro de las 12 millas de Argentina).*
- > *12 Mayo: Está autorizado el ataque a buques mercantes y pesqueros si se los encuentra en maniobras de abastecimiento a las islas.*

Con el correr del tiempo, y a medida que los conflictos fueron mutando, este proceso de transición de las RDE de época de paz a tiempo de guerra comenzó a complicarse. Hasta las experiencias en Afganistán e Irak, las RDE estadounidenses anticipaban dos escenarios posibles: un estado de paz (en el cual era de aplicación el principio de defensa propia) y un estado de guerra (en el cual se aplicaba la fuerza contra una fuerza concreta que había sido declarada hostil).

Tras dichas experiencias, comenzó a emplearse el término “Evolución en la escala del uso de la fuerza”⁹⁷ (EOF por sus siglas en inglés) y se desarrolló un “Protocolo de evaluación de la amenaza” (TAP por sus siglas en inglés) a los efectos de poder discernir claramente a los enemigos de los civiles inocentes.

También, con la evolución de las armas y de los sistemas informáticos, se hizo necesario contar con RDE suficientemente flexibles como para resolver cualquier situación durante esa delgada línea que existe entre la paz y el conflicto. Esta línea se vuelve aun más fina cuando, por ejemplo, es necesario preparar el campo de batalla con anterioridad al conflicto, lo cual puede significar tener que desplegar elementos de inteligencia

96. Harper, Steven R., lieutenant commander, United States Navy, “Submarine Operations during the Falklands War”, *Naval War College*, (unclassified paper) p. 9.

97. Bagwell Randall, lieutenant colonel, “The Threat Assessment Process (TAP): The Evolution of Escalation of Force”, *The Army Lawyer*, Abril 2008, p. 5.

con la finalidad de conocer las capacidades del enemigo, acceder a sus sistemas de cómputos, o instalar dispositivos no letales que pudieran destruir sus sistemas de información al ser activados en un determinado momento.

Por último, una vez que las hostilidades han cesado o se ha llegado a un armisticio, las RDE deben ser revisadas y si bien no serán enteramente las correspondientes a época de paz, deberán reflejar, de alguna manera, las condiciones del cese del fuego.

Según el ámbito geográfico

Otro criterio para ordenar las RDE es de acuerdo con el medio en el que se van a desarrollar: terrestres, marítimas y/o aéreas. El “Manual de Reglas de Enfrentamiento”⁹⁸ de San Remo, por ejemplo, las clasifica para:

- > *Operaciones Terrestres*
- > *Operaciones Marítimas*
- > *Operaciones Aéreas*
- > *Operaciones del Espacio Exterior*
- > *Operaciones del Ciberespacio*

Cada enfrentamiento es diferente y necesita un conjunto de RDE adecuado al ámbito, clase y objetivos donde se vaya a desarrollar. Por lo tanto, podemos encontrar tantos conjuntos o grupos de RDE como clases de operaciones se puedan dar.

De las RDE con las que normalmente se trabaja en los ejercicios combinados también se puede apreciar que las tres primeras a su vez se subdividen en:

a) Ambiente terrestre:

- > Iluminación de blancos
- > Equipamiento
- > Munición y explosivos
- > Advertencia y protección
- > Sistemas de armas
- > Intervención
- > Arrestos y detenciones
- > Control de disturbios

b) Ambiente marítimo:

- Iluminación de blancos
 - > Equipamiento
 - > Munición y explosivos
 - > Advertencia y protección
 - > Sistemas de armas
 - > Intervención
 - > Visita, registro y captura

c) Ambiente aéreo:

- > Iluminación de blancos

98. Instituto Internacional de Derecho Humanitario, op. cit., San Remo, p. 12.

- > Equipamiento
- > Munición y explosivos
- > Advertencia y protección
- > Sistemas de armas
- > Interceptación

d) Comunes a los tres ambientes dentro de un mismo teatro de operaciones:

- > Maniobra y posicionamiento geográfico
- > Restricciones de maniobra
- > Espectro electromagnético
- > Advertencia y protección
- > Acoso de maniobra
- > Defensa de terceros
- > Mejorar la propia supervivencia
- > Acciones ofensivas

Según su ámbito de planeamiento

También, el “Manual de Reglas de Enfrentamiento” de San Remo las clasifica según la tarea específica a desarrollar⁹⁹, pues considera que todas ellas tienen sus propias características distintivas:

- > *Operaciones de Paz.*
- > *Operaciones de Evacuación de No Combatientes.*
- > *Ayuda Humanitaria / Ayuda en Caso de Desastre.*
- > *Asistencia a Autoridades Civiles.*
- > *Operaciones de Interdicción Marítima.*

La OTAN inicialmente utilizó las categorías mencionadas en la publicación MC 362/1-*Military Community*- (anterior al actualmente en vigor) que tiene cinco partes principales¹⁰⁰:

- 1) Parte I e Introducción:** se desarrolla la definición de RDE y las leyes nacionales e internacionales que fueran de aplicación, aclarando que las distintas unidades deben seguir sus propias leyes nacionales y que los Comandantes no están obligados a violar sus respectivas leyes nacionales durante las operaciones. También en esta parte del documento se hace notar que las limitaciones e instrucciones de cada país, no pueden ser más permisivas que las autorizadas por las RDE de la OTAN.
- 2) Parte II:** se desarrolla el concepto de defensa propia destacando que el mismo no puede estar limitado por las RDE.
- 3) Parte III:** su contenido detalla los principios relacionados con el uso de la fuerza.
- 4) Parte IV:** se desarrolla el rol de la conducción política sobre las autoridades militares.

99. Instituto Internacional de Derecho Humanitario, op. cit., San Remo, p. 17.

100. NATO, “Legal Deskbook”, second edition, 2010, p. 157.

5) **Parte V:** es quizás la sección más importante pues establece la estructura de las RDE y los procedimientos.

Las RDE propiamente dichas son expresadas tanto como permisos o como prohibiciones en diferentes series desarrolladas en un anexo, en cuyos apéndices se definen lo que se entiende por acto hostil e intento hostil y operaciones de información. Otros anexos tratan sobre los distintos tipos de operaciones (aire, tierra y mar) y los procedimientos para requerir otras RDE, para autorizarlas y para implementarlas. La estructura del documento es jerárquica y el listado no es excluyente.

Un aspecto interesante de las RDE de la OTAN es que incluye un apéndice que indica aquellas que pueden ser suministradas al público en general dado que no contienen información sensible.

Actualmente la OTAN tiene en vigor la publicación MC 362/1 – *NATO Rules of Engagement* que provee una serie de guías y directivas para la organización tanto para misiones conjuntas como combinadas. Es el único sistema permanente multinacional de RDE. La versión actual es una actualización de la OTAN MC 362, la cual comenzó a elaborarse en 1999 y completada en julio de 2003. Las reglas contempladas en ella han sido diseñadas para todos los aspectos de las operaciones, es decir, desde la paz, las crisis y potencialmente hasta un conflicto¹⁰¹.

Según el nivel de autoridad

Otro criterio de clasificación usado es según el nivel con autoridad para ordenar su aplicación. En este caso, todas las RDE, por lo general, suelen tomar dos formas:

> **Medidas que requieren la autorización de la Autoridad Nacional Superior pues pueden tener efectos políticos no deseados o riesgo de escalada.**

Un ejemplo de ello, es la medida para el ingreso de fuerzas terrestres de los Estados Unidos o para la ejecución de vuelos sobre los territorios de Irán o Siria que necesita la autorización del Secretario de Defensa¹⁰².

Los sistemas espaciales o civiles tales como los satélites de comunicaciones de imágenes pueden ser utilizados en apoyo de acciones hostiles. El atacar sistemas espaciales civiles o de terceros puede llegar a tener significativas repercusiones políticas y económica por lo cual, excepto que sea especialmente autorizado por la Autoridad de Comando Nacional (NCA), los comandantes no podrán conducir operaciones en contra de sistemas basados en el espacio o en tierra que sirvan para conectar sistemas espaciales¹⁰³.

Luego del ataque al bunker Al Firdos, llevado a cabo por dos F-117s, en el que, debido a un error de apreciación de inteligencia, murieron cerca de 400 civiles iraquíes, en su mayoría mujeres y niños y otros sufrieron graves heridas, el general Colin Powell impuso la siguiente RDE:

101. NATO, "Legal Deskbook". op. cit.

102. Schmitt, Eric and Gordon, Michael R., op. cit.

103. Oviros, Matthew D. LCDR, USN, "Rules of Engagement for Space: Where do you Start?", p. 8., *Naval War College*, Feb. 2003.

Ningún blanco en la capital de Irak podrá ser atacado sin la específica autorización de la Junta de Jefes de Estado Mayor¹⁰⁴ (RDE en la operación “Desert Storm”).

> Medidas que el Comandante Operacional puede implementar sin la autorización de la Autoridad de Comando Nacional (NCA).

Para llevar a cabo una persecución ininterrumpida (persecución en caliente) y para empeñarse a través de las fronteras internacionales con aeronaves militares, con terroristas y con ex altas autoridades civiles y militares del régimen de Irak, que hayan sido identificados positivamente, no es necesaria la autorización del Secretario de Defensa¹⁰⁵.

Según su ámbito de empleo

Dentro del territorio nacional

El personal militar tiene el derecho inherente al uso de la fuerza para protegerse a sí mismo en el ejercicio de la defensa individual o colectiva. Al ejercitar tal derecho, las leyes nacionales exigen que sólo la fuerza razonable sea utilizada para la propia defensa. La fuerza letal está justificada sólo cuando la vida humana esté en peligro o pueda estarlo, y no exista otra manera de evitarlo. La justificación para el uso de la fuerza debe estar de acuerdo con las previsiones de proporcionalidad y discriminación del Código Penal.

Muchas son las naciones cuyas constituciones o leyes nacionales contemplan el empleo de sus fuerzas armadas en la jurisdicción nacional o sea, dentro del territorio, aguas y/o espacio aéreo donde cada país, ejerce su derecho nacional (por ejemplo: Estados Unidos, España y Perú). Dentro de ellas podríamos considerar:

- > El apoyo a las autoridades nacionales o provinciales ante casos de desastres naturales
- > El apoyo a las autoridades civiles o de seguridad¹⁰⁶
- > El apoyo a las operaciones de control del espacio aéreo
- > El restablecimiento de la normal situación de seguridad interior, previa declaración del estado de sitio¹⁰⁷
- > El control de la pesca en las aguas de jurisdicción nacional
- > El apoyo a la seguridad de los actos electorales
- > El apoyo a la seguridad a unidades navales y aéreas militares propias en puertos o aeropuertos extranjeros.

En los Estados Unidos se denominan RDE a las que se usan contra un oponente fuera de su territorio y “Reglas para el Uso de la Fuerza” (RUF), para las fuerzas armadas en operaciones dentro del propio territorio. Desde el 2010, la misma clasificación es utilizada por las Fuerzas Armadas Peruanas que las denominan Reglas de Empeñamiento y de Enfrentamiento respectivamente.

104. Gordon, Michael R. and Trainor, Bernar E., op. cit., p. 236.

105. Schmitt Eric and Gordon Michael R., op. cit.

106. Ley N° 24.059 De Seguridad Interior, artículo 27.

107. Ley N° 24.059 De Seguridad Interior, artículo 32.

Al respecto, los Estados Unidos en la instrucción de la Junta de Jefes de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas *3121.01a Standing Rules of Engagement/Standing Rules for the Use of Force for U.S. Forces*, del 15 de enero de 2000, modificada posteriormente por la instrucción 3121.01b, del 13 de junio de 2005¹⁰⁸, contiene diecisiete anexos, de los cuales, los once primeros describen las RDE y los restantes las RUF:

- A) Reglas de Empeñamiento Permanentes para las Fuerzas de los EE.UU. de América
 - Apéndice A – Políticas y Procedimientos de Defensa Propia
 - B) Operaciones Marítimas
 - Apéndice A – Defensa de connacionales y sus propiedades en el mar
 - Apéndice B – Recuperación de propiedades del gobierno de los EE.UU. en el mar
 - Apéndice C – Protección y disposición de aliados
 - C) Operaciones aéreas
 - D) Operaciones terrestres
 - E) Operaciones espaciales
 - Apéndice A – Indicadores de actos hostiles e intentos hostiles en Operaciones espaciales;
 - F) Operaciones de Información;
 - G) Operaciones de evacuación de no combatientes;
 - H) Apoyo a Operaciones antidrogas fuera del territorio de los EE.UU.
 - I) Medidas suplementarias
 - Apéndice A – Medidas suplementarias generales
 - Apéndice B – Medidas suplementarias para operaciones marítimas
 - Apéndice C – Medidas suplementarias para operaciones aéreas
 - Apéndice D – Medidas suplementarias para operaciones terrestres
 - Apéndice E – Medidas suplementarias para operaciones espaciales
 - Apéndice F – Formatos de mensajes y ejemplos
 - J) Proceso de las Reglas de Empeñamiento
- En las seis restantes, las RUF:
- K) Referencias para las RDE
 - L) Reglas permanentes para el empleo de la fuerza por parte de las FF.AA. de los EE.UU.
 - M) Operaciones marítimas dentro del territorio de los EE.UU.
 - N) Contingencias terrestres y operaciones relacionadas con la seguridad dentro del territorio de los EE.UU.
 - O) Apoyo a Operaciones antidrogas dentro del territorio de los EE.UU.
 - P) Proceso de las Reglas para el Uso de la Fuerza (RUF)
 - Q) Referencias para las RUF

Para Daniel Sennott, el concepto de RDE y de RUF es diferente¹⁰⁹. El Departamento de Defensa de los Estados Unidos define a las “Reglas para el Uso de la Fuerza” (RUF) como

108. Operational Law Handbook, The Judge Advocate General's Legal Center and School, 2011, p. 86.

109. Sennott Daniel J., major, "Interpreting Recent Changes to the Standing Rules for the Use of Force", *The Army Lawyer*, Noviembre 2007, p. 52.

directivas emitidas para guiar a las fuerzas de los Estados Unidos en el uso de la fuerza en varias operaciones¹¹⁰.

Esta definición genérica es profundizada en la actual *SRUF Standing Rules for the Use of Force* donde afirma que se establecen las políticas fundamentales y los procedimientos que regirán las acciones que emprendan los comandantes estadounidenses y sus fuerzas en todas las operaciones de apoyo civil que tengan lugar en el territorio de los Estados Unidos o en sus aguas territoriales¹¹¹.

A raíz de las investigaciones por la muerte, en 1997, del joven de 19 años Ezequiel Hernández Jr., en manos de una patrulla de marines que cumplía tareas de vigilancia contra el tráfico ilegal de drogas en la frontera entre los Estados Unidos y Méjico y de las experiencias recientes en las operaciones “Enduring Freedom” e “Iraqi Freedom”, los Estados Unidos reconocieron la necesidad de denominar RDE a aquellas reglas para las operaciones de ultramar y como “Reglas para el Uso de la Fuerza” a todas aquellas operaciones de apoyo a las autoridades civiles dado que, si bien ambas poseen una misma finalidad, la mezcla de intereses políticos, económicos y operacionales, es diferente para unas u otras¹¹².

Para Sennott, quizás la mejor manera de definir las RUF es por la negativa. Las SRUF (*Standing Rules for the Use of Force*) no son RDE ya que las segundas son para fuera del territorio estadounidense. A pesar de compartir los mismos principios, las SRUF se basan en las leyes nacionales mientras que las RDE, como hemos visto, principalmente se sustentan en el derecho internacional. Por lo tanto, cualquier definición y concepto que contengan las RUF, deben tener sus raíces en la Constitución Nacional y en las leyes nacionales¹¹³.

Al establecerse el *U.S. Northern Command* (USNORTHCOM), luego de los ataques del 11 de septiembre de 2001, con la misión de *conducir las operaciones para disuadir, prevenir y derrotar las amenazas y agresiones a los Estados Unidos, sus territorios e intereses dentro del área de responsabilidad asignada y a orden del Presidente o Secretario de Defensa, proveer apoyo a las autoridades civiles incluyendo la correspondiente conducción de las operaciones*¹¹⁴, se concibieron varias RUF en un único documento. Estas contemplaban tres tipos de acciones: operaciones anti drogas, disturbios civiles e imposición de la ley y tareas de seguridad. A diferencia de anteriores versiones que habían sido diseñadas en función del tipo de ataque (químico, convencional, desastre natural) la versión actual es impulsada por las distintas respuestas a este tipo de ataques y el nivel de fuerza requerido para su respuesta¹¹⁵.

110. Joint Chiefs of Staff, Joint Pub. 1-02, “DOD Dictionary of Military and Associated Terms”. Aug 8, 2006, disponible en <http://www.dtic.mil/doctrine/jel/doddict/>

111. CJCSI 3121.01b, *supra* note.

112. The Center for Law and Military Operations (CLAMO) and Headquarters Marine Corps, Judge Advocate Division, International and Operational Law Branch, HQMC JA (JAO), “Rules of Engagement: What Are They and Where Do They Come From”, MCG, Apr 02, p. 59.

113. Sennott, Daniel J., major, *op. cit.*

114. United States NORTHCOM, http://www.northcom.mil/about_us/about_us.htm

115. Sennott, Daniel J., Major, *op. cit.*

En lo que respecta a la República del Perú, también ocurre algo similar. El 9 de septiembre de 2009, el Tribunal Constitucional dictó la sentencia 0002-2008-PI¹¹⁶, aclarada en la resolución del 17 de setiembre de ese mismo año, mediante la cual estableció la necesidad de emitir una regulación sobre el uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas, acorde con determinados principios fijados por el alto tribunal. En dicha sentencia el Alto Tribunal exhortó al Congreso de la República a adoptar una legislación que desarrollase las situaciones bajo las cuales las Fuerzas Armadas pudieran actuar para mantener el orden interno en situaciones no declaradas bajo estado de emergencia enmarcadas en la lucha contra el narcotráfico, terrorismo y la protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país y otra referida al uso de la fuerza en situaciones contempladas en conflictos armados internos y en situaciones de tensiones internas.

En ambos casos dio los lineamientos para ello pero, por ser de especial interés para este trabajo, sólo se reproducirá el correspondiente al uso de la fuerza en situaciones contempladas en conflictos armados internos y en situaciones de tensiones internas.

Para ese caso particular, el Tribunal Constitucional de Perú ordenó adoptar una ley que regulase el uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas, dividida en dos partes: una primera referida al uso de la fuerza en situaciones de conflicto armado a lo que denomina RDE y una segunda que regula el uso de la fuerza en los estados de emergencia, tensiones y disturbios internos atendiendo a los Tratados sobre Derechos Humanos y al Derecho Humanitario según sea el caso, a lo que denomina Reglas de Enfrentamiento.

Mediante la Ley N° 29.548, de julio de 2010, el Congreso de la República delegó facultades al Poder Ejecutivo para emitir decretos legislativos sobre diversas materias relacionadas con las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú. En uso de estas facultades, el Poder Ejecutivo promulgó cuatro decretos legislativos, entre ellos, el 1095, por el cual se establecieron reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional y se derogó la Ley N° 29.166, que regulaba dicha materia.

De allí, la diferencia que existe en Perú entre Reglas de Empeñamiento y de Enfrentamiento que en otras partes del mundo se conocen como RDE y RUF respectivamente.

A continuación se presentan algunos ejemplos de RUF¹¹⁷:

Ningún miembro de la Fuerza de Tareas conjunta JTF Katrina, dentro del área de operaciones, llevará a cabo o ayudará a evacuar de manera forzada a ningún ciudadano.

No está autorizado el involucrarse en ningún asunto de imposición de la ley civil, excepto en específicas circunstancias autorizadas por su comandante y únicamente cuando sean de aplicación ciertas excepciones.

116. Disponible en <http://blog.pucp.edu.pe/item/109558/ejecutivo-promulga-decretos-legislativos-sobre-las-fuerzas-armadas-y-la-policia-nacional>.

117. *Ibidem*.

No podrá capturar o detener civiles excepto que usted se encuentre ante un inmediato peligro de muerte o de ser herido seriamente. Cualquier detenido deberá ser entregado a las autoridades civiles tan pronto como sea posible.

El simple hecho de portar un arma blanca no dará lugar a un empeñamiento con armas de fuego por parte de la fracción. En caso que el oponente insista de manera agresiva con el arma blanca empuñada contra el integrante de la Fuerza de Pacificación, este deberá disuadir al oponente con la bayoneta calada¹¹⁸.

El cumplimiento de los mandatos judiciales de competencia de las policías judiciales o para los que sea necesario el apoyo de la fuerza policial en el área de responsabilidad de la Fuerza de Pacificación, serán ejecutados por la delegación de la Policía Civil de la Fuerza de Pacificación, con el apoyo de militares y de policías militares de la Fuerza de Pacificación. Los demás mandatos judiciales que no requieran la actuación policial serán cumplidos por los oficiales de justicia designados por los órganos del Poder Judicial, en coordinación con los representantes de la Fuerza de Pacificación¹¹⁹.

Sólo los Estados Unidos y Perú establecen una diferencia entre RDE y RUF de manera explícita, mientras los restantes prevén su empleo para distintos tipos de operaciones militares, ya sean de paz, de crisis o de guerra.

En la Argentina, si bien la Ley de Seguridad Interior N° 24.059, promulgada en enero de 1992, en sus Títulos V y VI trata sobre los distintos casos en que las fuerzas armadas podrán brindar apoyo a las operaciones de seguridad interior, no las autoriza a desarrollar doctrina, ni a organizarse, equiparse o capacitarse para tales circunstancias por considerarlas una forma excepcional de empleo, que será desarrollada únicamente en situaciones de extrema gravedad. Por tal razón no sería de aplicación la clasificación entre RDE y RUF.

Sin embargo, otros países que poseen las mismas restricciones que la Argentina establecen la diferencia en función de leyes pertinentes. Tal es el Acta *Posse Commitatus* de los Estados Unidos de América. Esta ley federal, de 1878, prohíbe a los militares, incluyendo las Guardias Nacionales de cada estado¹²⁰, ejercer la función policial en propiedades no federales dentro de su territorio, excepto aquellos casos que apruebe la Constitución o el Congreso.

En el mismo sentido, la Cuarta Enmienda a la Constitución prohíbe a los agentes del gobierno llevar a cabo “búsquedas y arrestos irrazonables”. Dicha enmienda es de aplicación para los militares estadounidenses durante la ejecución de misiones en el ámbito nacional y en el ejercicio de protección a fuerzas nacionales. Sin embargo, y especialmente después del IIS, ambas disposiciones no le impiden a las fuerzas militares prestar apoyo a las Fuerzas de Imposición de la Ley si se hace necesario y mientras exista una ley que lo respalde. Es por ello que, como pudimos ver al principio, la Junta de Je-

118. “Regras de Engajamento para a Operação da Força de Pacificação no Rio de Janeiro”, Diretriz Ministerial N° 15/2010, de 04 DEZ 10, p. 7.

119. “Regras de Engajamento para a Operação da Força de Pacificação no Rio de Janeiro”, op. cit.

120. La Guardia Costera está al margen de la *Posse Commitatus Act*.

fes de Estado Mayor de los Estados Unidos promulgó, en el 2005, la instrucción 3121.01b la cual incluye en uno de sus apéndices las Reglas para el Uso de la Fuerza en el territorio estadounidense.

En países donde sus fuerzas pueden actuar en operaciones de seguridad interior, con iguales, mayores o menores limitaciones que en la Argentina, la solución encontrada ha sido diferente. En el caso del Perú, el fallo del Tribunal Constitucional que dio origen a la diferenciación entre RDE y RUF se debió a una demanda de inconstitucionalidad interpuesta por treinta y un congresistas contra la segunda parte del primer párrafo y del segundo párrafo del artículo 7° de la Ley N° 29.166, que establecían las reglas de empleo de la fuerza por parte del personal de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional de dicho país.

En el caso de España, a pesar que en el artículo 8° de su Constitución establece el carácter defensivo, sus Fuerzas Armadas, en la Disposición adicional 3a de la Ley 39/2007, del 19 de noviembre, establece que: *Los miembros de las Fuerzas Armadas que presten sus servicios como policía militar, naval o aérea o que intervengan en las operaciones descritas en el artículo 16.e) de la Ley Orgánica 5/2005 de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, tendrán carácter de agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones, en las circunstancias y con las condiciones que reglamentariamente se determinen.* El artículo 16.e) de la Ley Orgánica 5/2005, del 17 de noviembre, de la Defensa Nacional se refiere: La colaboración con las diferentes administraciones públicas en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente.

España ha creado, también, por acuerdo del Consejo de Ministros, del 7 de octubre de 2005, la “Unidad Militar de Emergencias”. Posteriormente, mediante el Real Decreto 416/2006 de 11 de abril, se estableció su organización y despliegue y se constituyó como una fuerza conjunta de carácter permanente dentro de las Fuerzas Armadas. Su principal misión es intervenir en cualquier lugar del territorio nacional para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos, junto con el resto de las instituciones del Estado y las Administraciones públicas, en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica 5/2005, del 17 de noviembre, de la Defensa Nacional y el resto de la legislación vigente¹²¹. Su intervención podrá ser ordenada cuando alguna de las siguientes situaciones de emergencia se produzca con carácter grave:

- > Las que tengan su origen en riesgos naturales, entre ellas inundaciones, avenidas (inundaciones), terremotos, deslizamientos de terreno, grandes nevadas y otros fenómenos meteorológicos adversos de gran magnitud.
- > Los incendios forestales.
- > Las derivadas de riesgos tecnológicos, entre ellos el riesgo químico, el nuclear, el radiológico y el biológico.
- > Las que sean consecuencia de atentados terroristas o actos ilícitos y violentos,

121. <http://www.ume.mde.es/>

incluyendo aquellos contra infraestructuras críticas, instalaciones peligrosas o con agentes nucleares, biológicos, radiológicos o químicos.

- > La contaminación del medio ambiente.
- > Cualquier otra que decida el Presidente del Gobierno.

Algo similar se observa en la Constitución Federal, de 1988, de la República de Brasil, expresado en el Artículo 142¹²² referido a la misión de las Fuerzas Armadas que prevé el empleo de estas en misiones de Garantía de la Ley y del Orden. En correspondencia con ello, esta participación está regulada por la Ley Complementaria (LC) 97, del año de 1999, modificada por la LC 117, de 2004, y por la LC 136, de 2010¹²³.

Cuando las Fuerzas Armadas de Brasil se empleen en Operaciones de Garantía de la Ley y el Orden (OpGLO) estarán sujetas al mismo ordenamiento jurídico previsto para las Fuerzas de Seguridad (Policías Estaduales, civiles y militares), los derechos y garantías individuales previstos en la Constitución son preservados, al contrario de las excepciones previstas para el estado de defensa y para el estado de sitio. La legislación militar vigente especifica que las directivas para la preparación y el empleo del ejército brasileño en Operaciones de Garantía de la ley y el orden están contenidas en la *Diretriz de Planejamento Operacional Militar* (DPOM) Nr 01/2005 – GLO – Reservada, del 2 de junio de 2005, del Comandante Terrestre¹²⁴.

En ella se establecen las normas y atribuciones para el planeamiento del empleo y la ejecución de las acciones de garantía de la ley y el orden cuando son decretadas las medidas de defensa del Estado, previstas en la Constitución Nacional. También, define como *Forças Adversas, los segmentos del crimen organizado, cuadrillas de traficantes de drogas, contrabandistas de armas y municiones, grupos armados y bandas de salteadores, actuan-tes o existentes en las áreas bajo responsabilidad de los Comandos Militares de Área*. En todo este contexto, se parte del principio básico de que el Ejército Brasileño sólo empleará para las operaciones OpGLO tropas realmente adiestradas para misiones de esa naturaleza. Una de ellas, es la 11ª Brigada de Infantería Leve (11ª Bda. Inf. L) GLO que, con sede en Campiñas, San Pablo, tiene un área de influencia que comprende todo el país.

Dicha brigada de Garantía de Ley y Orden, está especializada en intervenciones en conflictos urbanos con munición no letal y con funciones para actuar como una tropa de choque de elite, pudiendo operar también en acciones específicas, contra el crimen organizado.

Fuera del territorio nacional

En términos generales, el Artículo 2, inciso 4 de la Carta de la ONU prohíbe el uso de la fuerza por parte de los Estados para el arreglo de las disputas internacionales. Sin em-

122. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm.

123. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm.

124. Souza Pinheiro Alvaro de, "A Segurança Pública, o Exército Brasileiro e as Operações de Garantia da Lei e da Ordem", *Estudos e Pesquisas* Nº 322, Fórum Especial 2009 - Na Crise – Esperança e Oportunidade, Desenvolvimento como "Sonho Brasileiro", Oportunidade para as Favelas 17 e 18 de setembro de 2009.

bargo, es generalmente aceptado que el derecho internacional permite el uso de la fuerza en las siguientes circunstancias:

- > Cuando sea autorizado por una Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU, operando bajo el capítulo VII de la Carta.
- > Cuando se justifique bajo el Artículo 51 de la Carta, sobre la base de la defensa individual o colectiva.
- > Cuando sea necesario proteger a connacionales u a otras personas situadas en el extranjero, de ataque o daños inminentes (R2P).
- > Excepcionalmente cuando sea necesario prevenir o detener un desastre humanitario (R2P).

La Carta de la ONU, en su Artículo 51, reconoce que existen circunstancias en las que las naciones pueden tener que recurrir al uso de la fuerza para proteger sus intereses nacionales contra acciones ilegales u hostiles por parte de otras naciones: *Nada en la presente Carta impedirá el derecho inherente a la defensa propia individual o colectiva, si un ataque armado ocurre contra un miembro de la ONU, hasta que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales.*

Generalmente, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz se desarrollan en el marco del Derecho Internacional y, particularmente, en el marco de la Carta de las Naciones Unidas, aunque no estén directamente contempladas por ella. En efecto, el término “Operaciones de Mantenimiento de la Paz” no se encuentra en dicha Carta. Sin embargo, sí se recoge la intención de la ONU de *preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra*, para lo cual se contempla el arreglo pacífico de controversias (Capítulo VI), el uso de otros medios para mantener la paz y seguridad internacionales, que incluye el uso de la fuerza, (Capítulo VII), y la función de las organizaciones regionales para atender a los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (Capítulo VIII). El antiguo secretario general, Dag Hammarskjöld, afirmó que las operaciones de mantenimiento de la paz correspondían al “Capítulo Seis y Medio” de la Carta¹²⁵, es decir, que se situaban entre los métodos tradicionales de solución pacífica de controversias del Capítulo VI y las medidas coercitivas para el mantenimiento de la paz del Capítulo VII.

Aunque las operaciones de paz bajo el Capítulo VI de la Carta de la ONU ya han dejado de tener vigencia desde la misión Etiopía - Eritrea (UNMEE, 2001) es necesario comprenderlas para poder ver su evolución a Capítulo VII.

En las operaciones de paz, el empleo de la fuerza se ve restringido pues la búsqueda de una solución diplomática siempre persiste a través de negociaciones o mediaciones, por

125. Organización de las Naciones Unidas (ONU). Comunicado de prensa GA/SM/66PKO/76, 6 de octubre de 1998: *En una primera etapa, la interposición, (de las misiones de paz) a pedido de los estados involucrados, de unidades de militares y de observadores civiles bajo el mando de la Organización con el fin de sofocar o limitar las acciones bélicas, verificar el cumplimiento de acuerdos de cese del fuego y contribuir como parte imparcial en eventuales negociaciones fue admitida como una legítima aplicación del texto y del espíritu del Capítulo VI de la Carta, aun cuando la utilización de fuerzas militares dotadas de armas livianas introducía una modalidad no ajena a las formas de acción previstas en el Capítulo VII, situación que inspiró Dag Hammarskjöld al expresar que las operaciones de mantenimiento de la paz se inscribían en un "Capítulo 6 ½" de la Carta.*

lo tanto las RDE son más restrictivas. En la actualidad dichas operaciones son llevadas a cabo por coaliciones que operan según el Derecho Internacional y bajo el mandato de la ONU el cual normalmente impone ciertas restricciones, como es el caso de Resolución 1973 (2011) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6498a sesión, celebrada el 17 de marzo de 2011¹²⁶, pues se considera que el empleo de una abrumadora fuerza militar puede llegar a comprometer los esfuerzos diplomáticos para alcanzar un acuerdo pacífico.

Sin embargo, la experiencia histórica indica que no debieran ser iguales. Un caso quizás paradigmático en este sentido lo constituyó la misión de UNPROFOR que actuó en todo momento como una fuerza de mantenimiento de la paz del Capítulo VI y, como tal, tenía una política restrictiva de empleo de la fuerza, de acuerdo a la naturaleza de la operación. De tal forma, el comandante de la fuerza plasmó este propósito en unas RDE en exceso limitadas, aprobadas en marzo de 1992. Dado que la interpretación de lo que podía significar defensa propia ofrecía un amplio abanico de posibilidades de confusión, las naciones participantes con fuerzas expresaron sus reservas y ello obligó a aprobar un nuevo conjunto de RDE en junio de 1994, para incluir dentro del concepto de defensa propia la reacción ante un ataque directo a civiles bajo el amparo de las fuerzas de la ONU¹²⁷.

Normalmente en estas operaciones, el recurso al uso de la fuerza no está restringido exclusivamente a la legítima defensa sino que, se autoriza su uso para el cumplimiento de los fines de la misión y/o el recurso a medidas de fuerza para ejercer o hacer respetar el derecho a la libre circulación, el control o la disolución de manifestaciones, así como la detención, retención y/o registro de personas, vehículos y viviendas.

Seguramente el conocimiento más común que se tiene sobre las RDE es en el ámbito de las operaciones de la ONU y en los ejercicios combinados. Es probable que el mayor ímpetu y necesidad de implementar RDE haya surgido con las operaciones de paz, ya que los países contribuyentes se mostraban renuentes a contribuir a una misión si ello implicaba una guerra abierta. La regla general era la de defensa propia y a eso se denominaba operaciones bajo el Capítulo VI de la Carta ONU aunque solo era un idealismo forzado que la realidad se encargaría de demostrar. Quedaba claro que bajo la regla de defensa propia las armas no podrían ser empleadas para imponer la voluntad. Los primeros problemas aparecieron cuando las nacionalidades diferían en el concepto y aparecían dudas acerca del proceder para permitir el cumplimiento de la misión y defender terceras personas y/o propiedades de la ONU.

En cuanto al concepto de defensa propia la mayoría de los países lo entienden como la posibilidad de poder usar el arma ante amenaza de muerte o herida grave, aunque no

126. *Autoriza a los Estados Miembros que hayan notificado previamente al Secretario General a que, actuando a título nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales y en cooperación con el Secretario General, adopten todas las medidas necesarias, pese a lo dispuesto en el párrafo 9 de la resolución 1970 (2011), para proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque en la Jamahiriyá Árabe Libia, incluida Benghazi, aunque excluyendo el uso de una fuerza de ocupación extranjera de cualquier clase en cualquier parte del territorio libio, y solicita a los Estados Miembros interesados que informen al Secretario General de inmediato de las medidas que adopten en virtud de la autorización otorgada en este párrafo, que serán transmitidas inmediatamente al Consejo de Seguridad.*

127. Hernández, Rubén Martín, "Consecuencias de la actuación de la ONU en Srebrenica", Boletín de Información, N° 306, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», p. 27.

en todos los casos. Específicamente el Reino Unido aclara que sólo se puede hacer uso del arma cuando la vida está en peligro. Aunque de una simple lectura ambas definiciones parecen similares, en la práctica, las RDE del Reino Unido son mucho más restrictivas.

Con los años, el concepto de defensa propia se extendió al de la defensa de la propia vida, a los miembros de la unidad, a los miembros de la alianza o coalición, a los civiles a proteger y a áreas protegidas.

En cuanto a la defensa de propiedades o bienes, esta defensa de la vida propia se confunde cuando hay que diferenciar el tipo de propiedad o equipamiento militar, cuando hay un notorio desequilibrio de fuerzas o no hay posibilidad de sostenimiento de la actitud por falta de sostenimiento logístico.

En operaciones, de paz, hay que diferenciar las que se encuadran en mantenimiento de la paz de las que significan imposición de voluntad. Las operaciones, del Capítulo VI de Mantenimiento de la Paz, significan capacidad en potencia de imponer la voluntad si la situación lo exige porque no se han respetado acuerdos previos, en tanto que las operaciones Capítulo VII de imposición de voluntad significan guerra con la autorización de ONU. En ambos casos las armas se usan no solo en defensa propia sino también cuando se obstaculice el cumplimiento de la misión. Sin embargo, cuando en una operación encuadrada bajo el Capítulo VI se le impone a una tropa la tarea de “asegurar la libertad de movimiento”, “desarmar facciones”, “asegurar áreas”, o misiones de este tipo, en realidad se está pisando el umbral del Capítulo VII de ahí también la denominación de Capítulo VI y medio.

El documento de la ONU, promulgado en 2002, establece que el Anexo de las RDE para una determinada misión de paz debiera estar estructurado de la siguiente manera:

- a. **Cuerpo principal:** *explica los requerimientos de las RDE, el proceso de planeamiento y las instrucciones para implementar los cambios. Lo más importante de él, es que delinea el mandato que especifica las RDE a ser empleadas;*
- b. **Lista numerada de RDE (Anexo A):** *Contiene las RDE, extraídas de la UN Master List of Numbered ROE, que son de aplicación para una determinada misión de paz de acuerdo al mandato emitido por el Consejo de seguridad en sus resoluciones; el listado numera las RDE relacionadas con el uso de las armas, el empleo de determinados sistemas de armas, la portación de armas, la detención, la búsqueda y el desarme de personas o grupos de personas, las normas a seguir ante manifestaciones, protestas, etc.*
- c. **Definiciones (Anexo B):** *Se detallan una serie de definiciones a los efectos de asegurar la unidad de comando durante la operación; dichas definiciones pueden incluir: Intento hostil, qué significa que un arma esté cargada o descargada, identificación positiva, proporcionalidad, cuándo se puede concluir que existe una amenaza, defensa propia, disparos de advertencia, etc.*
- d. **Directivas de apoyo y procedimientos (Anexo C):** *Provee una serie de directivas y procedimientos que deben ser seguidos por el personal militar armado en cumplimiento de determinadas tareas; este anexo puede describir procedimientos a seguir para efectuar advertencias, para abrir fuego, para búsqueda y aprehensión de personas, etc.*

- e. **Estado de las armas (Anexo D):** *Identifica los distintos estados de las armas que pueden ser autorizados por el Comandante de Fuerza sin necesidad de recurrir al Cuartel General de la ONU.*

Reglas de Empeñamiento nacionales e internacionales

Cuando las Fuerzas Armadas comenzaron a ser enviadas fuera de sus territorios a formar parte de unidades multinacionales conformadas bajo el mandato de la ONU, surgió otro problema habida cuenta que para la mayoría de los Estados, sus Fuerzas Armadas, durante un conflicto quedan sujetas a las normas internacionales del DICA y a lo que establecen sus propias legislaciones nacionales.

Es allí cuando resultó aún más necesario establecer normas tanto a los mandos como a los propios combatientes sobre en qué circunstancias, contra quién y con qué intensidad deberían aplicar su fuerza y, sobre todo, quién podría ordenárselo.

Cuando un país compromete sus tropas para operaciones fuera del territorio nacional, establece limitaciones conforme haya sido su intencionalidad política al comprometerlas. En función de ello, todo estado participante que pone una unidad de sus Fuerzas Armadas a disposición de una organización internacional, como pueden ser la ONU, o multinacional o una Coalición, no lo hace normalmente de forma incondicional, sino bajo ciertas condiciones y reteniendo ciertas atribuciones¹²⁸.

Este fue el caso, por ejemplo, de la Agrupación Española (SPABAT) en la Fuerza de Protección de la ONU en Bosnia (UNPROFOR). Para Ortega¹²⁹: *El gobierno español, a través del JEMAD, había transferido el control operativo al comandante de UNPROFOR para la escolta de convoyes de ayuda humanitaria entre Mitkovic y Sarajevo por el valle del Neretva y por eso no pudo cumplir órdenes que se le intentaban dar para hacer interposición en Mostar o menos aún en el monte Igman, cerca de Sarajevo. Esta situación producía continuos roces entre el Mando de UNPROFOR y el de SPABAT, ya que el JEMAD no autorizaba el cambio de misión.*

También, todo Estado establece un límite respecto a la aplicación de las RDE aprobadas para dicha operación (por ejemplo el no uso de minas antipersonales) o la participación de sus fuerzas en determinadas acciones (por ejemplo no hacer tareas antidisturbios planificadas previamente, o no custodiar presos ni detenidos). Es lo que se conoce como *caveats* (advertencias) o limitaciones jurídicas y políticas a las RDE.

En toda misión multinacional, lo que los Estados buscan limitar es, por un lado, el grado de autoridad, es decir el tipo de “mando y control” que se transfiere a efectos que la autoridad receptora de la transferencia no pueda asignarle todo tipo de misiones operacionales o incluso organizar la unidad de distintas formas y, por otro lado, establecer los límites para la aplicación de las RDE.

128. Ortega, Luis Feliú, “Las limitaciones al uso de la fuerza: la transferencia de autoridad (TOA) y las reglas de enfrentamiento (ROE)”, Real Instituto Elcano ARI 30/2009, 19 de febrero de 2009.

129. Ortega, Luis Feliú, *op. cit.*

Las diferencias más frecuentes en la aplicación de las RDE normalmente se encuentran en la autorización para el uso de la fuerza y en la interpretación y alcance del derecho a la autodefensa. Es por ello que la coordinación entre ejércitos disímiles y la combinación de esfuerzos que pudieran incluir fuerzas de aire, mar y tierra resulta bastante compleja, pues las alianzas o coaliciones o las misiones de la ONU están compuestas por tropas sujetas a su propia ley nacional y, como es sabido, no pueden existir normas internacionales que vulneren las normas nacionales.

Ningún integrante de una misión de la ONU está obligado a vulnerar su ley nacional. Por lo general, el gobierno de cada país contribuyente está dispuesto a asignar sus tropas bajo un comando no nacional en determinadas condiciones y hasta determinado alcance. Las Fuerzas Armadas de una Nación no están obligadas a cumplir con RDE contrarias a su ley nacional. Esto se ve reflejado en las RDE nacionales.

El siguiente ejemplo ilustra las diferencias que pueden surgir en una coalición: ciertos países admiten el recurso del uso de la fuerza letal para defender bienes, otros lo prohíben y los terceros limitan su empleo exclusivamente a los bienes indispensables para el cumplimiento de la misión.

De los 41 miembros de la OTAN que tienen fuerzas desplegadas en Afganistán cada uno de ellos tiene el derecho de poner limitaciones a las RDE de la organización, tal lo expresado por Mayer:

Todas las fuerzas operando bajo la autoridad de International Security Assistance Force (ISAF) en Afganistán están sujetas a las Rules of Engagement (ROE) promulgadas por el Cuartel General Aliado de Brunssum. Las RDE son consistentes con la publicación MC 362/1 NATO Rules of Engagement. Las fuerzas de los EE.UU. que no pertenezcan a la ISAF operan bajo RDE similares promulgadas por el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas armadas de ese país. Las RDE de los EE.UU. están basadas en el documento CJCSI 3121.01A. Todas las unidades de los EE.UU., ISAF y no ISAF, retienen el derecho inherente de la defensa propia. Las RDE son clasificadas y su contenido no podrá ser divulgado o discutido con miembros del público¹³⁰.

Son precisamente estas *caveats* las que marcan las diferencias entre las capacidades de actuación de unos ejércitos y otros en territorio afgano. Las tropas españolas, por ejemplo, tienen un buen número de limitaciones a las RDE de la International Security Assistance Force (ISAF): *No pueden actuar de noche, no pueden atacar o desplegarse fuera de su zona de despliegue... Toda una serie de restricciones con el fin de exponer lo menos posible a las tropas españolas a los posibles peligros, pero que son de doble filo, porque a su vez permiten a las fuerzas enemigas avanzar y estabilizarse en nuevas zonas aumentando el peligro al que se enfrentan las tropas españolas¹³¹.*

130. Mayer, William, "Current U.S. Rules Of Engagement in Afghanistan Problematic", December 17, 2009, <http://www.militantislammonitor.org/article/id/4190>.

131. <http://www.libertaddigital.com/nacional/chacon-dice-que-los-rg31-estaran-a-fin-de-ano-en-afghanistan-1276311094/>

No obstante ello, lo hasta aquí expresado quiere significar que dichos *caveats* deben permanecer inalterables durante toda la misión. Un ejemplo que ilustra la posibilidad de cambio se puede observar en un artículo escrito en la página digital de la *Deutsche Welle*¹³²:

Por muchos años el gobierno alemán estableció caveats nacionales o restricciones formales para el Bundeswehr en la operación ISAF. La fuerza letal, por ejemplo, sólo podía ser empleada si los soldados estaban siendo atacados o próximos a ser atacados.

Sin embargo desde este verano (2009) esta autorestricción ha terminado. Dado que el Bundeswehr fue atacado por los insurgentes desde comienzos de año mucho más frecuentemente el Ministro de Defensa ha otorgado a los soldados mayor libertad para decidir sobre la clase de fuerza que pueden utilizar.

Es por ello que en la cartilla individual que porta cada soldado en cada misión se le recuerda que los “ataques pueden ser prevenidos, por ejemplo, tomando medidas contra aquellos que estén planeando, preparando o apoyando ataques o muestran cualquier otra conducta hostil”.

Las RDE se someten a un control de legalidad nacional, de tal manera que en las operaciones multinacionales, las autoridades nacionales pueden considerar conveniente reservarse el derecho a tomar determinadas decisiones durante la operación o a no aplicar determinadas RDE. De esta manera, en aquellas situaciones de importancia esencial para un país, se pueden establecer ciertas limitaciones de índole política o jurídica a las decisiones operativas, denunciando RDE específicas que, a pesar de contemplarse en el planeamiento de la misión, no se aplican por las fuerzas de una nación concreta.

Un ejemplo de ello es el caso de la Brigada española Plus Ultra en Irak, que no pudo aceptar la orden de actuar contra la milicia del clérigo Muhtada el Sadr y proceder a la detención o captura de su hermano pues las unidades españolas no tenían autorización para actuar contra la insurgencia salvo en defensa propia¹³³.

Una cuestión a tener en cuenta es que las operaciones cambian rápidamente de naturaleza y las RDE iniciales pueden endurecerse si se produce la escalada del conflicto. Puede ocurrir entonces que se produzcan nuevas RDE conforme a las circunstancias y presentarse la situación no deseada que ciertos países contribuyentes se encuentren en la disyuntiva de comprometer a sus tropas en acciones para las cuales las fuerzas nacionales no tienen autorización política, no están organizadas, equipadas e instruidas ni tienen la sustentabilidad logística a tal efecto. A esto se lo denomina escalamiento de la misión (en inglés *mission creep*).

Las RDE de ayuda humanitaria bajo auspicio de la ONU, usualmente sólo contemplan el derecho a la legítima defensa, si bien su robustez puede venir determinada por la peligrosidad y por la amplitud de la autorización de las autoridades del país al que se va a

132. How the rules of Afghanistan have changed for the Bundeswehr disponible en <http://www.dw.de/dw/article/0,,5019739,00.html>.

133. Ortega, Luis Feliú, op. cit.

auxiliar. Por otra parte, las RDE estarán influenciadas por el acuerdo sobre el estatus de las tropas que se firme con el país anfitrión.

Reglas de Empeñamiento específicas de cada Teatro de Operaciones

Hasta aquí se han visto los distintos tipos de clasificaciones que pueden encontrarse en catálogos, listas o incluso, sin llegar a configurar tales inventarios, en las que elaboren los Estados Mayores Generales y Conjuntos como ocurre en aquellos países que carecen de los primeros.

En algún tipo de estas clasificaciones estarán incluidas las RDE que reciba el Comandante Operacional e independientemente de la necesidad que tenga de recurrirlas o no, deberá, a su vez, comunicarlas a los comandantes de todos los componentes de la Fuerza junto con toda otra información adicional o ampliación requerida.

Por otra parte, si bien no le estará permitido sobrepasar las RDE autorizadas, podrá retener ciertas medidas respecto de sus subordinados, si la situación operacional así lo exige, o emitir instrucciones complementarias o resumidas para fuerzas o situaciones operacionales específicas. Debiendo mantener informada a la autoridad superior, por ejemplo, sobre las reglas que rijan los ejercicios de armas en presencia de unidades navales o terrestres potencialmente hostiles, el uso de explosivos con la finalidad de destruir armas o munición, minas o munición sin explotar durante un ejercicio, etcétera.

Otro ejemplo de ello es la parte pública de la directiva táctica, del 2 de julio de 2009, firmada por el Comandante de la OTAN, *International Security Assistance Force* (ISAF), en Afganistán, general Stanley McChrystal¹³⁴:

No aislaremos la población de nuestras fuerzas a través de nuestra conducta diaria o debido a la ejecución de operaciones. Por lo tanto:

- > Cualquier ingreso a una vivienda afgana deberá ser siempre ejecutada por las Fuerzas Nacionales de Seguridad Afganas (FNSEA), con el apoyo de las autoridades locales y teniendo en cuenta la particularidad sensibilidad cultural hacia las mujeres locales.*
- > Ninguna fuerza de la ISAF ingresará o abrirá fuego contra o dentro de una mezquita o cualquier sitio religioso o cultural, excepto en defensa propia. Todos los registros e ingresos por cualquier otra razón deberán ser conducidos por la FNSEA.*

Sobre esta base y como resultado de la investigación, puede decirse que si bien la clasificación, que a continuación se presenta, no es doctrinaria, sí es representativa de aquellas que otros comandantes estadounidenses han utilizado en anteriores contingencias¹³⁵. Estas reglas específicas son divididas en diez tipos, de manera que los comandantes subordinados puedan conocer:

- I. *El criterio de las hostilidades y de esa forma, quienes deban de tomar decisiones respecto del empleo de las armas dispongan de una serie de factores que les permi-*

134. http://www.pipelinenews.org/images/Tactical_Directive_090706.pdf

135. http://www.globalsecurity.org/military/library/report/call/call_96-6_RDEsec2a.htm

tan discernir si un potencial agresor exhibe intentos hostiles y por lo tanto se puede abrir fuego contra él antes de recibirlo.

Pero también puede ocurrir a la inversa, tal como se ilustra en los siguientes ejemplos:

Durante la guerra de Vietnam, una de las RDE ordenaba: Todas las aeronaves militares de los EE.UU. podrán atacar emplazamientos de misiles superficie – aire únicamente después de que dichos misiles hayan sido lanzados contra dichas aeronaves.

U otra que estipulaba que: Si un buque de guerra turco encontrase a un buque militar israelí fuera de las aguas territoriales de dicho país, se acercará hasta 100 metros de el y procederá a inutilizar sus sistemas de armas¹³⁶.

II. *Cómo graduar el empleo de la fuerza ante situaciones ambiguas antes de recurrir al empleo de la fuerza letal (disparos de advertencia, uso de elementos anti disturbios, limitando los actos de persecución de un atacante, etcétera).*

Está permitido disparar o lanzar munición (designada), apuntada a no impactar, con la intención de advertir, en contra de buques (designados).

III. *Qué y quiénes pueden ser defendidos mediante el empleo de la fuerza además de los connacionales y qué medidas deben ser tomadas para impedir masacres o la fuga de criminales de guerra.*

Está autorizado el uso de la fuerza, y su incremento hasta incluir el uso de la fuerza letal, para la protección de personal civil, incluyendo trabajadores humanitarios, quienes se encuentren bajo amenaza de violencia física inminente, cuando las autoridades locales no estén en capacidad de dar asistencia inmediata. Cuando la situación lo permita, la autorización del uso de la fuerza debe emanar del Comandante Superior inmediato¹³⁷.

Un pelotón de infantería está autorizado a defender a un miembro de la coalición de un ataque kurdo o iraquí, pero no esta autorizado a defender a otro pelotón de la coalición¹³⁸ (RDE francesa en la operación “Provide Comfort”).

IV. *El estado de las armas y las condiciones de alerta para la defensa aérea, a fin de poder resolver las dudas respecto de cuando empeñarse.*

Misiles superficie – aire podrán ser empeñados contra una aeronave hostil al sur del paralelo 36° N sólo cuando haya demostrado un intento hostil o cometido un acto hostil. Excepto para los caso de defensa propia la autorización para tales empeñamientos deberá ser dada por el comandante de defensa aérea. Podrán efectuarse disparos de advertencia a proa de dichas aeronaves a fin de disuadirla de cometer actos hostiles¹³⁹ (RDE de los ISAF en la operación “Provide Comfort”, 1991).

V. *Quiénes podrán estar armados sin / con cargadores, sin / con munición en la recámara y con / sin seguro en sus armas.*

136. Humphries, op. cit., p. 29.

137. RDE MINUSTAH.

138. Poe, Stacy A., Lt. Col. Judge Advocate General's Corps USN, "Rules of Engagement: Complexities of coalition interaction in Military Operations Other than War", Naval War College, Feb. 1995, p. 9.

139. http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/army/fm/100-23/fm100_10.htm.

Está autorizado el transporte y la portación en mano de armas de apoyo individuales, como ametralladoras, morteros livianos y cohetes antitanque¹⁴⁰.

VI. El nivel de comando que debe aprobar el empleo de los diferentes sistemas de armas.

Si hubiera civiles en el área, no emplear tanques M-551, artillería, morteros o cohetes contra blancos conocidos o sospechosos sin la autorización de un oficial con el grado de Teniente Coronel o superior¹⁴¹ (RDE de los ISAF durante la invasión a Grenada, en 1983).

Previo a emplear las armas contra un blanco el mismo deberá ser identificado visualmente tanto por la tripulación de la aeronave como por el controlador aéreo táctico (CAT) y autorizado por el Centro Combinado de Operaciones aéreas (que se encontraba en Vincenza, Italia) vía una aeronave AWACS¹⁴² (Operación de la OTAN “Denny Fly”).

VII. Los requerimientos de identificación por uno o más medios humanos o electrónicos necesarios para poder abrir fuego en operaciones de combate de baja o media intensidad lo cual incluye los tiros navales directos e indirectos y los esfuerzos necesarios para la observación del tiro sin importar la ubicación del blanco.

Cuando las tripulaciones de aeronaves no puedan localizar o identificar positivamente a sus blancos primarios o secundarios, deberán regresar a la base con todo su armamento¹⁴³ (RDE de los Estados Unidos en la operación “Desert Storm”).

Los pilotos de todas las aeronaves militares deberán ser informados antes de cada misión respecto de la ubicación de civiles y fuerzas amigas¹⁴⁴.

Cuando un piloto se aproxime a un blanco y considere que podría llegar a producirse un daño colateral desproporcionado, él o ella deberá abortar el ataque o -cuando sea posible- desviar el misil que ya hubiera lanzado¹⁴⁵ (RDE de las fuerzas de defensa israelíes durante la operación en Gaza).

VIII. Las áreas o zonas geográficas en las cuales las fuerzas no pueden abrir fuego o siquiera ingresar, lo cual puede incluir límites territoriales (o incluso políticos) más allá de los cuales las fuerzas no pueden ingresar ni abrir fuego.

No está autorizado el despliegue de batallones de artillería en el norte de Irak en apoyo de las fuerzas de la coalición o de las propias fuerzas británicas¹⁴⁶ (RDE inglesa en la operación “Provide Comfort”).

Las unidades de superficie no están autorizadas a ingresar al mar territorial del (país designado). Las operaciones terrestres estarán limitadas al

140. RDE MINUSTAH.

141. Reisman, Michael W. and Antoniou, Chris T., *The Laws of War: A comprehensive collection of primary documents on international laws governing armed conflict*, Vintage Books, 1994, p. 128.

142. Perry, Richard M., “Striking the Balance: Airpower Rules of Engagement in Peace Operations”, *School of Advanced Airpower Studies Air University Maxwell*, p. 65

143. Humphries, op. cit., p. 37.

144. Reisman, Michael W. and Antoniou, Chris T., op. cit., p. 129.

145. State of Israel, *The Operation in Gaza: Factual and Legal Aspects*, Jul 2009, p. 96.

146. Poe, op. cit., p. 10.

*territorio de Vietnam del Sur*¹⁴⁷ (RDE de los Estados Unidos en la guerra de Vietnam).

IX. *El poder militar (cantidad y tipo) que va a ser involucrado en un teatro de operaciones.*

*Los helicópteros UH-1 armados del ejército de los EE.UU. cuando sean empleados en misiones de apoyo de combate deberán llevar la insignia de los EE.UU. y operados por una tripulación combinada estadounidense – vietnamita*¹⁴⁸.

X. *Las limitaciones respecto de los blancos.*

*En los ataques a los aeródromos no está autorizado el bombardeo de edificios ni de hangares. Está autorizado el bombardeo de pistas, lugares de rodaje y defensas antiaéreas*¹⁴⁹ (Ataque de las fuerzas de la OTAN al aeropuerto de Udbina durante la operación “Denny Fly”, en noviembre de 1994).

Finalmente, en esta instrucción 3121.01b, del 13 de junio de 2005, se encuentran las Medidas Suplementarias, las cuales habilitan a los comandantes a delinear RDE para cada una de las misiones en particular. Fundamentalmente son empleadas para definir los límites u otorgar autoridad para el empleo de la fuerza en cumplimiento de una misión.

Veamos algunos ejemplos de medidas suplementarias:

- > *Evitar cualquier forma de provocación o de acción o maniobra ofensiva que pueda derivar en un ataque a las unidades navales*¹⁵⁰ (RDE Argentina en el Golfo de Fonseca).
- > *Las unidades navales que sean sorprendidas llevando a cabo operaciones de minado, aun cuando fueran mercantes, pueden ser atacadas con armas tubulares* (RDE de los Estados Unidos durante la guerra Irán – Irak cuando Irán comenzó, en 1984, a atacar petroleros iraquíes).
- > *A los efectos de reducir al máximo la posibilidad de que los pilotos de aviones abatidos puedan caer prisioneros, sólo está autorizado un solo pasaje por sobre los blancos asignados*¹⁵¹ (RDE de los Estados Unidos en el ataque a Libia, en 1986).
- > *Edificios sospechados de albergar fuerzas hostiles no podrán ser atacados excepto que se posea la certeza que no haya civiles dentro de ellos*¹⁵² (RDE de las fuerzas de la OTAN en Afganistán).
- > *Los edificios normalmente ocupados únicamente durante horas diurnas, y los blancos militares ubicados en las proximidades de dichos edificios, serán atacados durante la noche*¹⁵³.
- > *Los vehículos en movimiento serán atacados cuando se encuentren en viaje lo más alejados posible de espectadores civiles*¹⁵⁴.

147. Burton, Michael A., Major, USA, “Rules of Engagement: What is the Relationship Between Rules of Engagement and the Design of Operations”, Army Command and General Staff College for Fort Leavenworth Ks School of Advanced Military Studies, 4 May 1987, p. 14.

148. Mark, S., major, “Rules of Engagement for Land Forces: A Manner of Training, Not lawyering”, *Military Law Review*, Volume 143, Winter 1994, p. 116.

149. Perry, Richard M., op. cit., p. 64.

150. Pugh, Michael, ed., *Maritime Security and Peacekeeping: A Framework for United Nations Operations*, Manchester University Press, UK, 1994, p. 44.

151. Parks, Hays W., “Righting the Rules of Engagement,” op. cit.; p. 90

152. <http://www.captainsjournal.com/category/marjah/>.

153. State of Israel, op. cit. p. 97.

154. State of Israel, op. cit.

- > *Pueden ser empleadas trampas cazabobos para proteger las posiciones propias o impedir el avance del enemigo. No podrán ser empleadas en propiedades civiles privadas. Deberán ser recuperadas y destruidas cuando haya dejado de tener efecto la necesidad militar de emplearlas*¹⁵⁵ (RDE en la operación “Desert Storm”).

Conclusiones parciales

Las RDE son específicas para cada teatro de operaciones. No son las mismas RDE para Afganistán que para Irak o para Libia, aunque los países que intervengan sean los mismos. Pero en todos los casos, las RDE nacionales tienen preeminencia sobre las de una alianza o coalición.

Si las RDE Alianza/Coalición son más permisivas que las nacionales, el Jefe del Contingente debe poner sobre aviso al Comandante de la Alianza/Coalición sobre sus restricciones. Si las RDE nacionales son más permisivas que las de la Alianza/Coalición, el Jefe del Contingente (debe ser el Comandante de las Tropas) sólo debe aplicar la violencia autorizada por la Alianza/Coalición.

Si bien, como hemos podido ver casi todos los modelos analizados tienen sus semejanzas, no existe uno que nos permita desarrollar un catálogo de RDE universal. Así, los catálogos de las RDE son necesariamente nacionales.

Redacción de las Reglas de Empeñamiento

A lo largo de la investigación se ha visto que existen distintos instrumentos o publicaciones que constituyen una ayuda para quienes deban redactar las RDE en ausencia de catálogos como el MC 362/1 *NATO Rules of Engagement, del 30 de junio de 2003*, o la *instrucción 3121.01b, Standing Rules Of Engagement/Standing Rules For The Use Of Force For U.S. Forces*, promulgada el 13 de junio de 2005, por la Junta de Jefes de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos.

Uno de ellos es la *UN master list of numbered Rules of Engagement*, edición provisoria de mayo de 2002¹⁵⁶, o el “Manual de Reglas de Enfrentamiento” de San Remo, diseñado de modo que pueda emplearse en cualquier país o grupo de países sin referencia a advertencias o restricciones de seguridad¹⁵⁷. Sin embargo, su redacción no consiste simplemente en tomar ciertas reglas de un determinado catálogo. De las experiencias históricas investigadas surge que es algo mucho más complejo pues al establecerlas e implementarlas sin lugar a dudas se suscitarán problemas legales, militares y políticos.

Las RDE *constituyen el principal medio del que dispone la autoridad militar, a través del Estado Mayor Conjunto, para establecer los lineamientos para el despliegue de las fuerzas en época de paz, para la conducción de una crisis y en tiempo de guerra para controlar el nivel de combate*¹⁵⁸.

155. Operational Law Handbook, op. cit., p. 100.

156. Findlay, Trevor, Dr., op. cit., p. 425.

157. Instituto Internacional de Derecho Humanitario, *Manual de Reglas de Enfrentamiento*, San Remo, noviembre 2009, p. ii

158. Roach, J. Ashley, captain JAGC, US Navy, “Rules of Engagement”, *Naval War College Review*, January – February, 1993, p. 47.

En esta definición se puede apreciar la contradicción entre la necesidad del uso de la fuerza para conseguir el objetivo deseado y el menester de moderarla y establecer una serie de criterios de empleo para evitar consecuencias perjudiciales en el cumplimiento del objetivo. De esta manera, las RDE son el producto de la necesidad de dar una respuesta a esa tensión que tiene tres componentes o factores: a) político b) legal y c) militar. La tensión se da porque cada factor tiene una necesidad que entra en objeción con la necesidad del o de los otros factores ya que a su vez, la contradicción no sólo opera entre los factores, sino también dentro ellos.

Resulta evidente, entonces, que como consecuencia de estas tensiones y de los cambios en los contextos de los conflictos y, por ende, del carácter variable de las operaciones militares ya sean de paz, durante una crisis o en guerra, se hace necesario tener que ajustar o ser muy cuidadosos en la redacción de las RDE pues, como un primer aspecto, la forma en las que se las defina e instrumento resultará ser un factor clave para el éxito de la misión fijada.

A su vez, existe un segundo aspecto que hace que la redacción de las RDE sea más compleja. Lo constituye la inexistencia de una solución que contemple las necesidades de cada factor. Corresponderá a la conducción política, de acuerdo con sus valores e intereses, decidir cuál priorizar con respecto a los otros y asumir las consecuencias que se deriven de ello.

Un tercer aspecto es que cada misión es distinta y requiere que las RDE sean lo suficientemente flexibles para adaptarse a los requerimientos de cada una. Este hecho se ve reforzado por la permanente mutabilidad de los conflictos armados obligando a que el instrumento militar se entrene constantemente para enfrentar similares y diversos escenarios con distintas RDE. Es por ello, que la redacción de las RDE debe estar subordinada a los objetivos que la conducción política requiera y al marco legal que dicha conducción haya adoptado. En consecuencia, el componente político actúa como decisor en lo que respecta a la formulación de las RDE y, por lo tanto, es quien las debe aprobar.

El componente político en lo que respecta a la toma de decisiones es en esencia el gobierno que conforma el Poder Ejecutivo¹⁵⁹. Ahora bien, las acciones del gobierno están condicionadas a nivel institucional por la composición de las fuerzas políticas que ocupan el Poder Legislativo y los jueces que integran el Poder Judicial.

A su vez, en un sistema democrático el gobierno depende en gran medida de la voluntad popular y la opinión pública en cuyo proceso de construcción los medios de comunicación poseen gran influencia. Además, las acciones del gobierno también están influidas por las de los estados extranjeros y por la posición que ocupa el país en el sistema internacional.

En consecuencia, la formulación de las RDE no sólo está influenciada por la tensión entre los tres factores (político, legal y militar), sino que dentro del componente político lo está por la tensión existente entre:

159. Para los objetivos de este trabajo analizaremos la composición del componente político sobre la base del sistema democrático, republicano, federal argentino.

- a) Los intereses e ideología de funcionarios del gobierno.
- b) La influencia de los actores políticos *domésticos* que tienen incidencia en lo que respecta a la formulación de la política exterior y de defensa de un país determinado.
- c) La influencia de otros Estados.
- d) La posición que ocupa el país en el sistema internacional.

Desde una perspectiva netamente militar, las RDE son el menú de opciones permitido de uso de la fuerza que le otorga el poder político al comandante operacional para llevar a cabo la misión encomendada. Las RDE tienen como propósito, tanto en tiempos de guerra o bien en caso de crisis, asegurar el control de la conducción política sobre el Instrumento Militar a fin de regular el uso de la fuerza de acuerdo a los objetivos políticos establecidos¹⁶⁰. Para ello, es preciso que el comandante conozca en profundidad las implicancias políticas que sus acciones puedan llegar a tener y sepa transmitir correctamente su intención a todos los niveles de su cadena de mando.

Como contraparte, la conducción política debe tener pleno conocimiento de las consecuencias que conlleva la limitación del uso de la fuerza para la seguridad de las Fuerzas Armadas desplegadas como, también, de las tareas que pueden realizar con éxito dadas las limitaciones de las RDE.

Esto implica que las RDE no deben interferir con el derecho del comandante a proteger a sus fuerzas en el campo de batalla, poniendo en peligro la integridad física de ellas¹⁶¹ ni tampoco a perder la libertad de acción, principio sin el cual verá restringidas en extremo sus opciones militares.

De lo anterior se desprende que las RDE no sólo exigen que los componentes militar y político entiendan sus mutuas necesidades y logren alcanzar un equilibrio adecuado entre la maximización del uso de la fuerza y su limitación, sino que es preciso entrenar en el uso de las RDE a todos los niveles de decisión incluyendo al político. Si bien la estructura de mando de los niveles de decisión es piramidal, su naturaleza es horizontal. Esto significa que, por ejemplo, un hecho táctico puede repercutir directamente en el nivel estratégico nacional y viceversa. Para evitar este tipo de incidentes es preciso que exista un mecanismo en el cual interactúe permanentemente la conducción política con la militar y que, el militar entienda los objetivos y necesidades de la conducción política que le restringen al comandante su libertad de acción.

Principios básicos

Para redactarlas resulta conveniente basarse en una serie de principios básicos. Un primer principio es no negar ni restringir el derecho a la defensa propia ya sea en época de paz como de guerra.

Las RDE están basadas en la idea del uso gradual de la fuerza implementando el principio de necesidad y proporcionalidad que implanta el DICA, estableciendo que sólo

160. Roach, J. Ashley, *op. cit.*

161. Roach, J. Ashley, *op. cit.*, p. 48.

debe emplearse la mínima fuerza necesaria para alcanzar el objetivo fijado. Ello se ve reflejado en lo que sigue:

Cuando sea posible, antes de emplear bombardeos aéreos, los blancos militares deberán ser destruidos por equipos mecánicos¹⁶².

Cuando sea posible, y aun cuando ello no sea requerido por el DICA, las fuerzas de defensa israelíes conducirán ataques aéreos de precisión, empleando munición guiada¹⁶³.

Sobre la base de una amplia variabilidad de situaciones posibles, en diversos contextos de paz, crisis o guerra, que se han analizado en este trabajo de investigación, se propone para la redacción de las RDE:

- > No limitar la discreción del comandante en el empleo de las fuerzas más allá de lo que es absolutamente necesario para el logro de la misión.
- > Permitir a los escalones subordinados establecer más restricciones que las impuestas por la autoridad superior pero nunca incrementarlas por propia decisión.
- > Permitir la evolución de las RDE en el tiempo en función de los cambios en la situación o en el mandato conferido a la fuerza.
- > Evitar redactarlas como instrucciones tácticas, como órdenes para establecer procedimientos de empleo de las armas o como una reedición del DICA.
- > Distinguir cuidadosamente lo que es un propósito y lo que es un medio, de manera de evitar acciones que puedan ir en contra de la política nacional. Un ejemplo de ello lo puede constituir una “zona de no vuelo” la cual es un medio o una tarea para obtener un propósito superior como por ejemplo: la entrega de ayuda humanitaria o la de mantener apartados a los contendientes.
- > Contemplar todos aquellos incidentes que con mayor posibilidad puedan darse en el contexto de una operación en particular, como los que serían más difíciles analizar, tal como tomar una decisión casi instantánea durante una operación aérea.
- > Si bien un catálogo de las RDE no necesariamente debe ser clasificado, contemplar, a partir del momento en que dentro de una operación se autorizan determinadas RDE, éstas pasan a clasificarse con el mismo carácter que la operación de que se trate. No obstante ello, y como ya fuera mencionado con anterioridad, prever un determinado grupo de RDE para ser dadas a conocer al público a través de los medios.
- > Emplear en su redacción frases lo más simples y claras como sea posible autorizando o impidiendo determinadas acciones, evitando que necesiten ser interpretadas mediante complicados diagramas de decisiones.

Un ejemplo de redacción de RDE podría ser:

40 A Se prohíbe el uso de la fuerza para proteger propiedad que pertenezca a la Fuerza.

162. State of Israel, op. cit., p. 97.

163. State of Israel, op. cit., p. 97.

40 B Se permite el uso de fuerza no letal para proteger propiedad que pertenezca a la Fuerza.

40 C Se permite el uso de la fuerza hasta la letal para proteger propiedad que pertenezca a la Fuerza¹⁶⁴.

Probablemente las más breves RDE que se redactaron corresponden a la invasión de Granada, en 1983. Fueron escritas personalmente por la Junta de Jefes de Estado Mayor y si bien inicialmente era una única regla, finalmente se redactaron las cuatro que siguen:

- > *Emplee la fuerza y las armas en la medida que sea esencial para el cumplimiento de la misión.*
- > *Minimice el daño que pudieran causar las operaciones militares en la economía local.*
- > *Ejecute las tareas esenciales de manera rápida con el mínimo de daño y de heridos.*
- > *Trate a los civiles cubanos /soviéticos no beligerantes con el mismo respeto con que trata a otros civiles*¹⁶⁵.
- > Evitar términos vagos o ambiguos. El empleo de catálogos de las RDE permite el uso estandarizado de palabras que disminuyen el riesgo de ambigüedades, lo cual es importante en el caso de las coaliciones¹⁶⁶. También, impide el empleo de un lenguaje excesivamente minucioso, a veces imposible de entender por el subordinado y, finalmente, limita la extensión del documento propiamente dicho. Durante la operación “Desert Storm”, de un documento inicial de dieciocho páginas se concluyó en otro de tan solo cuatro que contemplaba todas las acciones de la coalición¹⁶⁷.

Las RDE, con las cuales fueron enviados los U.S. Marines al Líbano, en septiembre de 1982, como parte de una fuerza multinacional (MNF) en respuesta a una situación de guerra civil que empeoraba día a día, estuvieron redactadas de manera ambigua lo cual ocasionó la muerte de 241 de ellos¹⁶⁸.

En la actualidad pareciera ser que las fuerzas de paz de las Naciones Unidas serán llamadas cada vez más a proteger a los civiles bajo amenaza inminente de violencia física, en un ambiente donde resultará cada vez más difícil distinguir a los combatientes de los que no lo son, a menudo con poca atención por parte de la ONU a la forma en que se logrará el objetivo o incluso sin saber si ello es posible. Por ello, es necesario reconocer que no todas las RDE pero, quizás algunas de ellas, requerirán de capacidades militares específicas, como por ejemplo, medios capaces de determinar el porcentaje de daño colateral, de presupuestos importantes y de personal adiestrado.

- > Evitar RDE que puedan llegar a poner a las Fuerzas Armadas en situaciones de peligro o desventaja o indefensión. Un ejemplo que puede colocar a las fuerzas propias en desventaja e incluso a que no se pueda cumplir con la misión lo cons-

164. Instituto Internacional de Derecho Humanitario, San Remo, op. cit., p. 40.

165. Hayes, Bradd C., “Naval Rules Of Engagement: Management tool for crisis”, RAND. N-2963-CC, July 1989. Prepared for “The Carnegie Corporation”, p. 7.

166. Martineau, F., op. cit.

167. Humphries, op. cit., p. 29.

168. Skelton, Ike, “Military Lessons from Desert One to the Balkans”, Strategic Forum No. 174, October 2000, p. 1.

tituye una de las RDE de la operación UNITAF en Somalia, la cual prohibía la revisión de casas privadas en busca de armas o alimentos robados. En conocimiento de los rebeldes, cada hogar se constituyó en un posible santuario de armamento. Habida cuenta que las fuerzas de la ONU no podían ingresar aun a sabiendas que allí se encontraba el material, la restricción impuesta por la RDE no solo consiguió que las fuerzas de paz se sintieran frustradas, sino que también quienes proveían de inteligencia comenzaron a cuestionar el prestigio y el propósito de la misión de las Naciones Unidas¹⁶⁹.

- > En otras ocasiones las RDE son redactadas de manera restrictiva para minimizar los riesgos de que el personal propio pueda ser capturado o tomado como rehén.
- > Evitar colocar a las Fuerzas Armadas en situaciones en las que el contexto legal donde se aplique las RDE sea incierto o no esté claro. Luego de los ataques a la Franja de Gaza y de los resultados del Informe Goldstone, las fuerzas de defensa de Israel solicitaron que se les aclararan las RDE relacionadas con los combates en áreas pobladas, debido a que las existentes exponían a los comandantes a situaciones confusas. Las discusiones y el mencionado informe hicieron que se extendieran los estudios sobre el DICA y las RDE a los cursos superiores de oficiales. El Jefe de las Fuerzas de Defensa de Israel decidió incorporar asesores legales a todas las divisiones de combate¹⁷⁰.

A modo ilustrativo podemos considerar una aparentemente vaga resolución del Consejo de Seguridad en la cual se ordenó establecer una zona de no vuelo para toda aeronave militar. En este caso evitar colocar a los pilotos en situaciones embarazosas, definiendo claramente: el significado preciso del término “aeronave militar”.

- > ¿Es tan sólo una aeronave armada?
- > ¿Incluye los helicópteros?
- > ¿Qué ocurre con las aeronaves de transporte?
- > ¿Cómo actuar con respecto a aeronaves contratadas transportando suministros y personal militar o con aeronaves civiles llevando a cabo operaciones de reconocimiento con fines militares?
- > ¿Cómo actuar con respecto a aeronaves militares transportando civiles debido al colapso del sistema de transporte civil o aquellas que llevan a funcionarios involucrados en tratativas de paz?
- > ¿Deberán incluirse en la prohibición a aquellas aeronaves militares suministrando ayuda humanitaria?
- > ¿Constituyen una excepción las aeronaves militares desarrollando transportes sanitarios?
- > Evitar ordenar a las Fuerzas Armadas misiones sin RDE emitidas y practicadas con anterioridad. Casi todos los manuales de cualquier país prescriben la nece-

169. Fimple, Stephen M., lieutenant commander, USN, “Rules—in a knife fight? A study of Rules of Engagement”, Naval War College, p. 10.

170. Pfeffer, Anshel, op. cit.

sidad de preparar a los individuos y a las unidades para cada misión específica, incluyendo, por supuesto, las RDE de dicha misión. Sin embargo, debe considerarse que en los conflictos actuales los militares deben enfrentar una amenaza que varía día a día u hora a hora. Durante la Guerra en Irak, 2003, una unidad de los Marines, que combatió para recuperar la ciudad de Fallujah, estaba autorizada a hacer “fuego a discreción” pero una hora antes, la misma unidad, patrullando a unas pocas cuadras al oeste, tenía otras RDE que sólo autorizaba a abrir fuego luego de haber sido atacados con armas de fuego y les permitía dar ayuda humanitaria a los civiles *cuando fuera posible*¹⁷¹. Por ello, el adiestramiento y entrenamiento en la ejecución de las RDE resulta fundamental, hecho que trataremos en la segunda parte de esta investigación.

Considerar las diferencias idiomáticas conceptuales en misiones con fuerzas de países de idiomas diferentes. Por ejemplo, *load* significa para algunas nacionalidades “poner el cargador y colocar un cartucho en la recámara” y para otras, “poner el cargador” únicamente. También, existen diferencias de criterio entre las naciones con respecto a los disparos de advertencia. Para algunas, estos disparos se pueden interpretar como un consumado uso de la fuerza, mientras que para otras constituyen únicamente actos de provocación sin que quede claro si da derecho o no a la autodefensa. En algunos estados, para que sea considerado disparo de advertencia debe ser hecho apuntando hacia arriba, en tanto que para otros debe ser fuego no apuntado.

La OTAN, considera los disparos de advertencia como un modo de aviso y no como un uso de la fuerza, al igual que el Catálogo de Naciones Unidas. En las ROE de la Unión Europea debe definirse en cada operación: qué significa disparos de advertencia y establecer si son considerados o no, uso de la fuerza¹⁷².

En lo que respecta a las Reglas para el Uso de la Fuerza para operaciones en el ámbito nacional, evitar fundamentarlas en leyes internacionales que no tengan categoría nacional constitucional.

El “Manual de Derecho Operacional” del Ejército de los Estados Unidos resume los objetivos de la redacción de las RDE en cinco reglas:

- > Redactar las RDE de forma clara y concisa.
- > Evitar un lenguaje demasiado condicionado.
- > Adecuar el lenguaje al público al que van dirigidas.
- > Clasificar las RDE según la descripción de tareas.
- > Garantizar que sean fáciles de comprender, recordar y aplicar¹⁷³.

Teniendo en cuenta que las RDE requieren la comprensión de todos los involucrados, es importante enunciarlas en un lenguaje claro, de manera de poder ser incluidas en una

171. Barrett-Mignon, Sherry, “A Brush With The New Reality The Law of Armed Conflict and Rules of Engagement in the Theatre of the New War” Loyola University, Chicago Critique: A worldwide journal of politics.

172. Sánchez Sánchez, Verónica, “ROEs, Reglas de Enfrentamiento”, teniente auditor, Escuela Militar de Estudios Jurídicos, Cuaderno práctico 5, Nov. 2010 - Abr. 2011, p. 101.

173. Operational Law Handbook, 2011.

cartilla a ser llevada tanto en la rodilla de un piloto, o en el bolsillo de un soldado, a fin de poder ser fácilmente consultada. Al desarrollarse tales ayudas, considerar que las RDE sean entendidas por aquellos de menor jerarquía, pero que de ninguna manera cambien las políticas específicas contenidas en las RDE aprobadas por la autoridad nacional. En otras palabras, evitar que ese lenguaje claro sea un sustituto del mensaje por el cual se implementan las RDE, sino más bien su complemento.

No olvidar que por más grande que sea la cantidad de las RDE, nada podrá reemplazar el buen juicio y criterio profesional de un comandante y las RDE sin lugar a dudas tampoco pretenden lograrlo.

Principales documentos y fuentes

A continuación presentamos un listado de fuentes documentales y otras que consideramos fundamentales para la redacción de las RDE.

- > Documentos de la Organización de las Naciones Unidas:
 - > Resoluciones del Consejo de Seguridad.
 - > Términos de referencia para cada misión específica emitidos por el Secretario General de las Naciones Unidas.
 - > Regulaciones del *Force Commander*.
 - > Acuerdo sobre el estatus de la misión (SOMA)/ Modelo ONU.
 - > Lineamientos para el desarrollo de Reglas de Empeñamiento para Operaciones de Paz de la ONU (Documento ONU. MD/FGS/0220.001 de mayo de 2002).
- > Otras fuentes
 - > Acuerdo sobre el estatus de la Fuerza de Pacificación (*Status Of Forces Agreement -SOFA-*), acuerdos sobre facilidades o infraestructura, acuerdos de cooperación mutua.
 - > Derecho positivo de la nación anfitriona y tratados firmados por el país proveedor de tropas (Convención Ottawa).
 - > Derecho positivo argentino y tratados internacionales firmados por el país.

Responsabilidades primarias

Durante el año 1993, los registros indican que los miembros de las fuerzas canadienses, prestando servicios en Somalia, dispararon sus armas y causaron la muerte de varios somalíes en tres diferentes incidentes. En su informe, la Comisión de Investigación designada a tal efecto señaló que los miembros del Departamento de Defensa canadiense habían reconocido que, en el año anterior, carecían de algunos elementos esenciales que pudieron haber sido de utilidad para quienes debían redactar las RDE.

Además, los fundamentos legales de la misión impuesta por la Resolución del Consejo de Seguridad N° 794, del 3 de diciembre de 1992, eran ambiguos, no existía una doctrina que estipulara la forma en que debían redactarse las RDE para las operaciones conjuntas, ni los redactores poseían una definición detallada de las misiones que incluía el mandato, ni un documento escrito donde se establecieran los objetivos políticos del país, ni el concepto de las operaciones deseado por el *Force Commander*. En síntesis, el

Cuartel General de las Fuerzas Armadas de Canadá estaba mal preparado para redactar las RDE de la “Operación Deliverance”¹⁷⁴.

Otro ejemplo puede verse en la Guerra del Golfo: *El debate más significativo respecto de las RDE salió a la luz cuando hubo que decidir quién debía redactarlas. En el Comando Central las RDE originalmente fueron redactadas por los asesores jurídicos y luego revisadas por quienes debían participar en las operaciones*¹⁷⁵.

Algunos argumentan que primero deben ser redactadas por estos últimos pues están mejor entrenados en el arte de la guerra y por lo tanto poseen mayores conocimientos prácticos de las operaciones. Es más, si a ellos sólo se les encomendara revisarlas, un problema que podría aparecer sería el que se volvieran demasiado dependientes del trabajo de los abogados y se confiaran demasiado en él hasta el punto de revisarlas de manera integral. Otros, por el contrario, sostienen que los abogados están adiestrados en las escuelas de leyes y formados para convertir las ideas en documentos escritos de manera clara y concisa.

¿Quién debería redactar las RDE, los abogados o los que las van a ejecutar? Seguramente será un tema que nunca podrá ser decidido de manera definitiva, pero lo cierto es que en la redacción de las RDE es imprescindible la presencia de ambos.

*Según el Manual de Derecho Operacional de los Estados Unidos, 2011, Para asegurar que las RDE son versátiles, comprensibles, fáciles de ejecutar y legal y tácticamente críticas, tanto los operativos como los asesores legales deben comprender el amplio espectro de aspectos legales, políticos, y operativos que abarcan las RDE y trabajar de manera coordinada en su desarrollo, adiestramiento e implementación*¹⁷⁶.

*Los asesores jurídicos deben familiarizarse con la misión y los conceptos operacionales, con las capacidades y limitaciones de las fuerzas y de los sistemas de armas y con las funciones de combate, con los procesos de decisión militares y con el sistema de planeamiento militar conjunto*¹⁷⁷.

Por su parte, los enfrentamientos deben familiarizarse con las limitaciones que les imponen el derecho internacional y el nacional para el uso de la fuerza como así también las leyes del conflicto armado. Sobre todo, ambos deben hablar un mismo lenguaje de manera de poder proveer a las fuerzas las RDE más efectivas.

La redacción de las RDE es una responsabilidad primaria del comandante y es él a quien, en una primera instancia, le cabe la responsabilidad de asegurar que los objetivos nacionales se han traducido adecuadamente en objetivos militares. Sin embargo, es de su directa incumbencia poseer un acabado conocimiento del ambiente operacional actual y futuro, incluyendo las costumbres y culturas de la población y no una simple descripción de la geografía o de las fuerzas enemigas. Si existiera una desconexión entre todo ello y las RDE, el comandante tendrá que modificarlas e informar a sus superiores

174. Report of the Somalia Commission of Inquiry Canadian Forces.

175. Myrow, Stephen A., “Waging War on the Advice of Counsel: The Role of Operational Law in the Gulf War”, *Journal of Legal Studies*, 1996/1997.

176. Operational Law Handbook, 2011, p. 73.

177. Movimiento y maniobra, fuegos, inteligencia, sostenimiento, comando y control y protección.

las diferencias encontradas. Le compete, además, conocer que las circunstancias políticas pueden llegar de manera intempestiva con lo cual no podría contar con el tiempo suficiente para volver a escribirlas, distribuirlas y asegurar su comprensión. El comandante no podrá desconocer que a pesar de que los asesores legales juegan un importante rol en la redacción de las RDE, serán sus reglas las que en definitiva implementarán los militares que cumplan la misión.

*Las Reglas de Empeñamiento fueron redactadas por nuestro staff en el Comando Central (CENTCOM) y aprobadas por el General Franks y por mí (Segundo Comandante). Una vez aprobadas fueron enviadas al Departamento de Defensa para su aprobación. Una vez aprobadas fueron las definitivas. Si hubiésemos tenido que aumentarlas, habríamos necesitado la aprobación de Rumsfeld y éste a su vez hubiese necesitado tener la aprobación del Presidente, en función de la magnitud de la situación*¹⁷⁸.

Un proceso similar de cómo fueron establecidas las RDE para las fuerzas españolas desplegadas en Irak pueden ser deducidas del testimonio que diera ante el Congreso de Diputados, en julio de 2003, el entonces ministro Defensa, Federico Trillo-Figueroa:

*Señoras y señores diputados, señor presidente, uno de los aspectos de mayor relevancia e importancia en las operaciones de este tipo lo constituye, sin ninguna duda, lo que se denomina en técnica militar reglas de enfrentamiento -más conocidas como ROES-. A pesar de que esta misión no tiene como finalidad la confrontación, el planeamiento militar y la lógica prudencia aconsejan definir con claridad unas reglas que establezcan las condiciones en las que la fuerza puede ser empleada. Su contenido, evidentemente, estará en consonancia con los compromisos internacionales y la legislación española. Estas reglas serán establecidas por el jefe del Estado Mayor de la Defensa y autorizadas por el ministro de Defensa, y regularán la actuación de las unidades españolas en la zona, durante la operación*¹⁷⁹.

Corroborando esta presunción, en España, el borrador redactado para cada operación bajo la dirección del Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), en su calidad de mando operacional, es sometido a la aprobación del Gobierno. En la OTAN el Comandante Militar lo somete a la aprobación del Comité de Planes de Defensa del Consejo del Atlántico Norte conformado por 19 embajadores¹⁸⁰.

En el caso de operaciones bajo el mandato de la ONU, esta organización ha desarrollado un bosquejo de las RDE las cuales son adaptadas para cada misión sobre la base de las autorizaciones de cada resolución. Las RDE para cada operación son formuladas por la oficina del asesor militar del Departamento de Operaciones de Paz y la Oficina de Asuntos Legales, aprobadas por el Subsecretario General para Operaciones de Paz y entregadas al Comandante de la Fuerza quien puede requerir los cambios que considere

178. DeLong, Michael and Lukeman, Noah, "A General Speaks Out: The <http://www.lukeman.com/ageneralspeaksout/excerpt.htm>.

179. Plana, Miguel Alía, op. cit.

180. De las Rivas Aramburu, I., "Las ROE salen del armario", *Revista Ejército*, N° 794, 2007, p. 89.

necesarios. Para cada misión las RDE incluyen uno o más de los permisos generales para el empleo de fuerza, elegidos de las diez opciones que da la *UN Master List*.

Cada país contribuyente tiene el derecho de efectuar salvaguardas a las RDE, a través de observaciones denominadas *caveats* como ocurre con las RDE de una coalición.

De los casos analizados que corresponden a la Argentina podemos apreciar que, para situaciones de orden interno¹⁸¹, han sido los Estados Mayores Generales de cada una de las fuerzas quienes las redactaron y elevaron a manera de propuesta al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, organismo que a su vez, con su conformidad, las elevó al Ministerio de Defensa para su oportuna aprobación por parte del Poder Ejecutivo Nacional, cuyo carácter es el de Jefe Supremo de la Nación y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas.

Del fragmento del Decreto promulgado por el Presidente de la República Federativa del Brasil, que presentamos a continuación, podemos inferir que en ese país, es el equivalente a los Estados Mayores Generales el responsable de su redacción:

DIRETRIZ MINISTERIAL Nº 15/2010

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA, atendendo à EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS INTERMINISTERIAL nº 00460/MD/GSI, de 02.12.2010, decorrente da solicitação do GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, datada de 01.12.2010, para dar “continuidade ao processo integrado de pacificação do Estado do Rio de Janeiro, entre a União e o Estado ... nos termos dos §§ 2º, 3º e 4º da Lei Complementar nº 97/1999 e dos artigos 2º, 3º e 5º do decreto 3.897/2001”, AUTORIZOU o prosseguimento do “emprego temporário de militares das Forças Armadas ... para a preservação da ordem pública nas comunidades do Complexo da Penha e do Complexo do Alemão.

DETERMINO

1. Ao COMANDANTE DO EXÉRCITO que:

1.1. ORGANIZE uma FORÇA DE PACIFICAÇÃO (FPaz), subordinada ao Comando Militar do Leste, para dar prosseguimento ao contido na DIRETRIZ MINISTERIAL nº 014/2010, com a missão de “preservação da ordem pública nas comunidades do Complexo da Penha e do Complexo do Alemão”, integrada por:

- a)*
- b)*

1.2. DESIGNE o Comandante da FPaz, que, de imediato, definirá com as autoridades estaduais, o início das operações;

1.3. REMETA ao ESTADO-MAIOR CONJUNTO DAS FORÇAS ARMADAS:

- a) o “Plano de Operações”, para conhecimento e registro;*
- b) as “Regras de Engajamento”, para análise deste Ministério e subseqüente aprovação do MINISTRO DA DEFESA e do GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO JANEIRO; e...*

181. Decretos Poder Ejecutivo Nacional 1345/2005, 1134/2009 y 1103/2010.

Otro tanto ocurre en la República de Colombia¹⁸² donde por la Disposición N° 012 de 2007, el Comandante General de las Fuerzas Militares expide las “Reglas de Enfrentamiento” para las Fuerzas Militares *en uso de las atribuciones legales que le confieren los literales d. y e. del artículo 21 del Decreto Ley 2335 de 1971, modificado por el artículo 1° del Decreto 2218 de 1984 y el literal h., numeral 4, capítulo II del Decreto 1605 de 1968.*

A modo de conclusión podemos afirmar que será el oficial de operaciones quien conforme un grupo de trabajo encargado de su redacción, en el cual deberá colaborar principalmente el personal de inteligencia y de planes, en conjunto con los asesores legales a fin de lograr RDE claras, adecuadas y concretas, sin vaguedades ni ambigüedades. Teniendo en cuenta que las RDE para cada operación no son estáticas, ese grupo de trabajo también será responsable de su seguimiento y de realizar las modificaciones que el cambio de la misión y de la amenaza aconsejen.

*Las reglas de empeñamiento serán redactadas en los próximos días*¹⁸³, de esa manera se expresaba un vocero de la OTAN antes de que se iniciara, a comienzos del 2012, la Operación “Unified Protector” en Libia. Para los profesionales, esta fue una respuesta diplomática a los medios, puesto que de existir un catálogo previo, lo que podría haber faltado es la selección de las RDE adecuadas para esa operación, según las circunstancias.

Ello muestra claramente que las RDE se establecen antes del diseño de una operación, mediante la redacción previa de un catálogo general denominado RDE vigentes, del que luego se elegirán las que se consideran más adecuadas, o bien mediante su redacción para una operación específica.

En cualquier caso, ya se elijan de entre las posibles de un catálogo previo, ya se creen ad hoc, su redacción es responsabilidad del mando operacional y se elaboran o eligen en la fase de planeamiento con intervención del Asesor Jurídico, una vez fijado el concepto de la misión y luego de establecido el marco legal en que debe desenvolverse, tras definirse los objetivos político-estratégicos a alcanzarse¹⁸⁴.

Como sabemos, entre los principales elementos para el análisis de la misión además del estudio de la situación inicial, de la naturaleza de la misma, de las directivas u órdenes del nivel superior, de la intención del comandante, de las limitaciones externas a la libertad de acción de este último, al comandante y a su Estado Mayor les compete considerar el impacto de las RDE impuestas por la autoridad superior o por el Comandante de Teatro de operaciones sobre la propia habilidad para cumplir con la misión. Esta es la primera oportunidad para que el comandante pueda requerir RDE más restrictivas o más permisivas¹⁸⁵.

Es menester que el desarrollo de las RDE comiencen al inicio del proceso de planeamiento por lo general antes o durante la elaboración de los modos de acción, de manera

182. Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, “Práctica Forense Disciplinaria para las Fuerzas Militares de Colombia, Normatividad y Jurisprudencia”, tomo II, p.169.

183. <http://homepost.kpbs.org/category/libya/operation-odyssey-dawn/>

184. Plana, Miguel Alía Julio, 2009 Noticias Jurídicas, <http://noticias.juridicas.com/articulos/70-Derecho%20Militar/200907-78965324897521.html>

185. Vego Milan, Dr., “Joint Operational Warfare: Theory and practice”, 20 September 2007, Reprint of 1st ed., 2009, pp. IX-35.

que durante el enfrentamiento, actuando de la misma manera en que lo haría el oponente, se pueda predecir su probable impacto en el planeamiento, discutir los aspectos políticos y militares y pronosticar las probables restricciones y autorizaciones para el empleo de la fuerza y de esa manera, ser objeto de las modificaciones necesarias para que contribuyan de manera eficaz al cumplimiento de los objetivos de la misión.

Superado el período de redacción de las RDE y llegado el momento de aplicarlas, puede ocurrir que las aprobadas inicialmente no sean suficientes o que, siendo suficientes, no sean las más apropiadas en razón de las distintas fases de la operación, los cambios en la situación (amenazas, cambios políticos, etcétera).

Estas dos cuestiones competen al comandante quien, directamente, si tiene competencia para ello, complementará la relación de reglas que entienda necesarias para su vigencia en la operación. Si no tuviere competencia para ello, requerirá, explicando las razones, por la cadena de mando el Requerimiento de RDE (ROEREQ en terminología internacional) a la espera de la aprobación o denegación (ROEAUTH en terminología internacional).

Así ocurrió en Bosnia con la *Stabilization Force* (SFOR). En ocasión de una reunión de embajadores celebrada, el 5 de septiembre de 1999, por el Consejo Atlántico, la *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) señaló la importancia de que la SFOR llevara a cabo una acción que permitiese asegurar la existencia de medios de comunicación libres y que de manera específica permitiera la libertad de expresión de medios de comunicación favorables a la aplicación de los acuerdos de paz de Dayton, que en muchos casos permanecían silenciados por la acción de grupos radicales. Por este motivo, el Consejo adoptó una modificación ampliatoria de las reglas con el fin de permitir a los componentes de la SFOR el uso de la fuerza contra los medios de comunicación locales que incitaran a la violencia¹⁸⁶.

Cabe destacar que esta terminología es empleada casi universalmente, a tal punto que el “Manual de Reglas de Enfrentamiento”¹⁸⁷, de San Remo, dedica un apéndice completo para describir los mensajes de solicitud de ROE (ROEREQ en terminología internacional), autorización o negación de ROE (ROEAUTH en terminología internacional) e Implementación de ROE (ROEIMP en terminología internacional) dado que éstas deben revisarse continuamente para asegurar que sean claras y legales, que sean suficientes para enfrentar los requerimientos de la misión, y que brinden al comandante los poderes necesarios para tratar efectivamente con la amenaza.

Para la OTAN¹⁸⁸, el proceso de redacción de las RDE esta íntimamente relacionado con el proceso de planeamiento de la operación. Es un procedimiento que consta de tres etapas, cuya línea principal puede ser resumida de la siguiente manera: después de analizar el concepto de la operación, tener en cuenta su marco legal y los objetivos políticos, el comandante operacional, luego de consultar con sus comandantes subor-

186. Sánchez Sánchez, Verónica, op. cit., p. 104.

187. Instituto Internacional de Derecho Humanitario, San Remo, op. cit., p. 66.

188. Martineau, F., op. cit..

dinados (de mar, tierra y aire) redacta los proyectos de las RDE que someterá a aprobación al nivel político a través de un mensaje denominado Requerimiento de ROE. La autoridad política da su aprobación por medio del mensaje correspondiente llamado Autorización de ROE.

El comandante estratégico (por ejemplo: SACEUR) implementará las RDE enviando la autorización a sus comandantes subordinados además de añadir sus comentarios mediante un mensaje titulado Mensaje de Implementación de ROE. Este procedimiento se reproduce, hasta las unidades menores, a través de toda la cadena jerárquica.

Como regla general, el proyecto de las RDE para cada operación debe ser realizado tan pronto como sea posible, a fin de posibilitar que las tropas se familiaricen con ellas antes de su despliegue en el teatro de operaciones y de surgir y ser aprobada una RDE no incluida en el catálogo, permitir que las tropas sean ejercitadas.

Conclusiones parciales

Hasta aquí y como cierre de la problemática referida a la redacción de las RDE expresamos lo siguiente:

- > Una redacción incorrecta de las RDE puede significar el fracaso de una misión aunque estuviese correctamente concebida. La forma en que las RDE queden redactadas permitirá que las partes involucradas identifiquen la naturaleza del conflicto en el que se interviene, lo cual vale tanto para una operación de paz como para cualquier otra.
- > Como las RDE articulan, entre otras, el “Cuándo” y el “Cómo”, los comandantes o las unidades independientes podrían emplear la fuerza, su publicación abierta puede llegar a revelar capacidades o doctrinas y tácticas o procedimientos operacionales propios.
- > De conocer el adversario las reglas que prescriben las circunstancias específicas en las cuales puede o no ser empleada la fuerza, seguramente ajustará sus tácticas a ello. Por esta causa, las RDE tienen la clasificación de seguridad “Secreto”. Sin embargo, una parte de ellas debe ser de carácter público para ser difundida a los medios.
- > Como puede deducirse fácilmente, una de las cuestiones más dificultosas para un Comandante de una Fuerza Multinacional es conducir tropas de diferentes países con diferentes RDE nacionales. Por ello es necesario hacer todos los esfuerzos para consensuar previamente las RDE de una alianza o coalición, porque han existido casos como en las misiones de paz en Camboya y en Sierra Leona, que cuando el *Force Commander* quiso armonizarlas en el terreno, encontró resistencia y hasta insubordinaciones¹⁸⁹. <

189. Findlay, *op. cit.*, p. 370.

Conclusiones generales de la Primera Parte

Esta investigación fue iniciada tratando varios aspectos relacionados con la definición de las RDE. Para ello, hemos revisado la definición argentina en el ámbito conjunto, las definiciones específicas de cada Fuerza y realizado la comparación de estas definiciones nacionales con las de otros países y organizaciones internacionales.

Previo al desarrollo de las conclusiones proponemos la adopción del término Reglas de Empeñamiento (RDE) ya que es este el que corresponde a la traducción que respeta su real significado.

Sin importar cuál sea su forma, las RDE brindan autorizaciones, límites o prohibiciones, entre otras cosas, sobre el uso de la fuerza, el posicionamiento y postura de las fuerzas y el empleo de ciertas capacidades específicas. En algunos países, las RDE tienen el estatus de guía para las fuerzas militares; en otros, las RDE son órdenes conforme a derecho¹⁹⁰.

Estas RDE se diferencian claramente de las de Reglas de Comportamiento y de las Reglas para el Uso de la Fuerza (RUF). Las Reglas de Comportamiento están referidas a la conducta de las tropas según el Derecho Internacional Humanitario o Derecho Internacional de los Conflictos Armados. Por su parte, las RUF se refieren al empleo de la fuerza en todas aquellas operaciones terrestres, navales y aéreas que se lleven a cabo en época de paz dentro del territorio, espacio aéreo y aguas de jurisdicción nacional.

Estas últimas, no son una categoría usada exclusivamente por Estados Unidos; hemos visto que Perú, en el Decreto Legislativo 1095, habla de “Reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional” y las denomina “Reglas de Enfrentamiento”. Por lo tanto, aunque las RUF también signifiquen autorizaciones, limitaciones y prohibiciones para el empleo del poder de combate, poseen objetivos políticos, legales y militares totalmente diferentes a las RDE. Mientras los objetivos políticos de las RDE tienden a centrarse en la relación con actores extranjeros, los de las RUF se focalizan en los objetivos políticos y en la opinión pública nacional.

La distinción que se hace entre RDE (ámbito internacional) y RUF (ámbito interno) se basa en dos razones. La primera de ellas es que las operaciones dentro del territorio autorizadas por el gobierno nacional difieren en su naturaleza; una RUF de apoyo a la comunidad difiere diametralmente de una RUF para evitar saqueos en zonas devastadas por desastres naturales, o de una RUF para evitar la pesca ilegal en el mar territorial, o de una RUF para el derribo de aeronaves no identificadas fuera de su derrotero sin plan de vuelo. Las RUF son por lo general, mucho más restrictivas que las RDE.

La segunda diferencia es que las leyes nacionales pueden diferir con las leyes internacionales en ciertos aspectos puntuales, y dentro de cada país, es el gobierno el que debe hacerlas cumplir con los medios constitucionales puestos a su disposición¹⁹¹. Por lo tanto, la terminología que se usa es diferente. Mientras las RDE son redactadas sobre la base de compromisos internacionales, como podrían ser la Carta de la ONU, los tratados internacionales o el derecho internacional, las RUF son redactadas sobre la base del de-

190. Instituto Internacional de Derecho Humanitario, San Remo, op., cit., p. 1.

191. Sennott, Daniel, “Interpreting Recent Changes to the Standing Rules for the Use of Force Major”, november 2007, The Army Lawyer, DA PAM 27-50-414.

recho positivo de la nación y de cada una de las provincias o estados que la componen¹⁹². Emplear el término Reglas para el Uso de la Fuerza cuando se trate de operaciones en el territorio nacional, permitiría que no se confundan dichas operaciones con las de combate, que no se adiestre al personal militar empleando una terminología inapropiada y además que se lo instruya en relación con el derecho positivo nacional, con el derecho de los derechos humanos y no con respecto al DICA.

En cuanto a su origen histórico, hemos presentado de manera resumida el empleo que se ha hecho de este término en otros países, en la ONU y en la República Argentina. Podemos afirmar, que si bien algunos países las emplearon desde la década del 60, en los años 90, el empleo de las RDE se fue generalizando en las operaciones militares, sean multinacionales o no, como forma de regular y unificar el comportamiento de las fuerzas militares que tomaron parte en tales misiones, bien se tratase de misiones de combate, de gestión de crisis, de restablecimiento de la paz y/o de asistencia humanitaria.

En un comienzo las RDE provenían directamente del más alto nivel político, pero actualmente, por lo general, se escogen de un catálogo aprobado por el poder político con antelación, para así permitir el equipamiento y el entrenamiento de las tropas.

Las RDE satisfacen los objetivos políticos, legales y operacionales pues constituyen el instrumento mediante el cual las autoridades nacionales instruyen a las fuerzas desplegadas respecto del uso de la fuerza; actúan como un mecanismo de control para la transición entre época de paz y época de guerra y sirven como un elemento de planeamiento. Las RDE constituyen un marco que abarca los objetivos políticos nacionales, los requerimientos de la misión y las leyes. Asimismo estas Reglas son de utilidad para evitar el fratricidio.

En cuanto a los objetivos políticos, las RDE aseguran que los objetivos y las políticas nacionales queden reflejados en las acciones emprendidas por los comandantes en un Teatro de Operaciones, particularmente cuando las comunicaciones con las autoridades nacionales no sean posibles. Un ejemplo de cómo las RDE pueden reflejar los propósitos políticos y diplomáticos, es el establecimiento de la restricción de atacar determinados blancos, de manera de no afectar las leyes de la nación anfitriona o el Acuerdo sobre el Estado de las Fuerzas (SOFA por sus siglas en inglés).

En lo que respecta a los objetivos legales, las RDE les fijan restricciones a los comandantes en consistencia con las leyes nacionales e internacionales y pueden, bajo determinadas circunstancias, imponer mayores restricciones que los que la ley fija. Es por ello, que a los comandantes les es imperioso familiarizarse, lo antes posible, con las bases legales de la misión. A su vez, el comandante puede reforzar determinados principios de las leyes para el conflicto armado, evitando consecuencias nocivas. Un axioma práctico a seguir es que antes de emplear el poder letal de las armas, hay que pensar en el día después.

192. The Center for Law and Military Operations (CLAMO) and Headquarters Marine Corps Judge Advocate Division, International and Operational Law Branch (HQMC JA (JAO)) ROE v. RUF.

En cuanto a los objetivos operacionales, las RDE deberían fijar los parámetros dentro de los cuales un comandante tiene que operar a fin de cumplir con la misión asignada, servir de techo para las operaciones y asegurar que las acciones de ese comandante no inicien una escalada innecesaria y, además, regular la capacidad de ese comandante para influir en una acción militar, otorgándole o reteniéndole la autoridad para emplear determinados sistemas de armas o tácticas.

En correspondencia con los objetivos enunciados, existen otros parámetros que es preciso considerar. El uso de la fuerza puede ser necesario, como hasta ahora viene siéndolo, para resolver determinadas situaciones. Ello no supone que pueda hacerse sin el debido control ni coordinación con otros medios y, por eso, especialmente, tanto en el ámbito internacional como nacional, es ineludible determinar con claridad los objetivos y límites al uso de la fuerza.

Por una parte, las RDE comportan la mejor solución de compromiso entre los requerimientos políticos, militares y legales para hacer uso de la fuerza, de modo y manera que el comando militar de cada nivel, ya sea operacional o táctico, reciba las instrucciones claras e inequívocas sobre el objetivo a alcanzar, la conducta a seguir en cada situación, el grado de fuerza a utilizar y limitaciones en su caso.

En segundo término, el comandante militar de una operación debería solicitar y requerir siempre, a través de su cadena jerárquica, la previa aprobación del plan de operaciones con las opciones o instrucciones necesarias. De esta forma se minimizarán las situaciones difíciles tanto para los militares como para las autoridades políticas. En los nuevos procesos de decisión compartidos por gobiernos y parlamentos para evaluar la participación en misiones internacionales, la definición adecuada de las RDE resulta decisiva como elemento de juicio a la hora de autorizar o no una misión a las fuerzas armadas.

Las RDE no son un impedimento para la adecuada ejecución de las operaciones militares, sino que, por el contrario, cuando son desarrolladas en consonancia con políticas coherentes y con objetivos militares correctamente delineados, son primordialmente un elemento facilitador.

Para una operación determinada, las RDE constituyen una ayuda para el comandante, pues una acción individual en la medida en que es ejecutada sobre la base de una en particular, establece la legitimidad para el nivel táctico¹⁹³.

Estas Reglas son un documento fundamental para la conducción de las operaciones de las fuerzas armadas. Ellas cumplen un rol importante y necesario en la regulación del uso de la fuerza en tiempos de crisis y guerra.

Dicha regulación, en una democracia, es función del control civil, pero las RDE son también herramientas para los comandantes operacionales. La correcta articulación entre ambos, a través de RDE adecuadas, permitirá que las operaciones sean exitosas y, de esa manera, se protejan los intereses nacionales.

193. Hittinger, William R., *op. cit.*

Mientras se sostenga que el control civil sobre el uso de la fuerza armada le corresponde a los gobiernos democráticos, es de su competencia no formular RDE que coloquen a sus Fuerzas Armadas en situaciones de peligro o desventaja y que ninguna RDE puede llegar a coartar el deber de todo comandante de proveer la seguridad necesaria para los elementos bajo su comando y responsabilidad, permitir el cumplimiento de la misión y asegurar la protección de las fuerzas que van a llevarla a cabo.

Existen diversas categorías para clasificar las RDE: según la naturaleza de la ocasión en las que se emplean; según el ámbito geográfico donde se desarrollen los enfrentamientos, según sea su ámbito de planeamiento, según sea el nivel de autoridad que autorice su ejecución, según sean empleadas dentro o fuera del territorio nacional.

Es conveniente que cada comandante redacte sus propias RDE o si lo hubiera, seleccione de un catálogo las necesarias para cumplir su misión, y de surgir la necesidad de otras nuevas, solicitar las autorizaciones a las autoridades políticas correspondientes. Las RDE son una responsabilidad inherente al comando y no una responsabilidad de los abogados.

Los abogados militares asesoran para que las RDE se encuentren dentro de la ley, pero no son responsables de su correcta aplicación, que es por lo que se rinde cuentas. Una de las principales responsabilidades de comando es que las RDE no pongan en peligro la seguridad de la propia fuerza.

También, resulta conveniente aprovechar la habilidad del auditor para utilizar adecuadamente la terminología precisa en la elaboración de los cambios o pedidos de modificación de las RDE que formulan los comandantes.

Algunos ejemplos extractados del libro *One hundred days* del almirante Woodward, permiten apreciar tres de las numerosas responsabilidades que tiene todo comandante operacional: no iniciar la guerra antes de tiempo; conocer a sus comandantes subordinados y asegurarse que ellos hayan comprendido de manera acabada sus intenciones.

En primer lugar, deseaba controlar exactamente cuándo y cómo comenzaba la “guerra”. Entonces, ideé un procedimiento local llamado “Confistigate”....Hasta tanto yo no lo autorizaba, [dando la señal de iniciar la guerra], para nosotros, la guerra no había comenzado. En realidad, había privado a algunos de mis comandantes del derecho a la legítima defensa y había, asimismo, impuesto restricciones a las reglas emanadas de nuestro país que les permitían responder al ataque. Pero yo no deseaba que esta guerra se desatara de manera precipitada, dado que esto probablemente provocaría gran confusión y pérdida de control¹⁹⁴.

En lo que respecta al conocimiento de sus subordinados, en su diario, el almirante Woodward escribió lo siguiente sobre el comandante de uno de sus destructores:

194. Woodward, Sandy Admiral, *One Hundred Days*, Naval Institute Press, pp. 107–108.

Coward está estudiando las reglas de empeñamiento más de lo necesario y fantasea con la idea de iniciar la guerra absolutamente por su propia cuenta... Mientras tanto, me veré obligado a ampliar las ROE de modo tal que todos los comandantes conozcan mis planes, en lugar de hacer su propia interpretación, que podría ir desde un ataque con armas convencionales hasta la destrucción mediante armas nucleares¹⁹⁵.

El almirante Woodward, asimismo, escribió lo siguiente:

Era consciente de que una considerable ampliación de las ROE en el nivel local resultaría esencial. Tenía la certeza de que eran perfectamente razonables en las esferas políticas de Whitehall, aunque, a veces, no eran del todo claras en la primera línea, donde no había tiempo para discutir sutilezas implícitas pero no declaradas. De cualquier modo, dos comandantes superiores bajo mi mando, Barrow y Conrad, básicamente estaban haciendo una lectura absolutamente diferente de las ROE, por lo tanto, creí conveniente que tanto ellos como otros oficiales recibieran asesoramiento sobre cómo se esperaba que nos condujéramos durante esos primeros intercambios decisivos¹⁹⁶.

Para el caso de las Operaciones de Paz, los gobiernos nacionales necesitan desarrollar RDE separadas para cada Misión ONU en particular, es decir que se estudia caso por caso en el nivel nacional.

Aceptar desde el inicio las RDE de una misión de paz establecidas por la ONU, significa delegar el compromiso nacional de contribuir en terceras entidades sin responsabilidad nacional. Cada país puede introducir las reservas o restricciones nacionales que considere oportunas para adaptar las RDE e incluso las misiones y cometidos de sus fuerzas no sólo a su marco jurídico nacional, sino también a su política exterior e interior, introduciendo las reservas jurídicas, políticas y militares que estime pertinentes.

Esto impone una serie de desafíos; pero los Estados conservan la prerrogativa de adoptar sus propias RDE en tanto y en cuanto ellas queden comprendidas dentro del alcance de las adoptadas por la alianza. Una vez acordadas o efectuadas las salvedades correspondientes (*caveats*), las RDE que tienen preeminencia son, en todos los casos, las nacionales puesto que están sometidas a esa jurisdicción legal en caso de ser vulneradas. Sin embargo es pertinente considerar que los países contribuyentes en cualquier momento pueden ampliar o restringir las RDE iniciales.

Lo mismo ocurre en aquellos casos en que se deba conformar una alianza o coalición, como podría ser la UNASUR, donde generalmente nos encontramos ante fuerzas de países con distintas doctrinas y estrategias.

Para ese caso, las RDE constituyen herramientas para coordinar el uso de la fuerza, preparar la campaña, concentrar un esfuerzo común, pero, sobre todo, asegurar un empeño común hacia el logro de los objetivos, puesto que no hay nada más dificultoso que comandar una tropa con diferentes RDE.

195. Woodward, Sandy Admiral, op. cit., p. 100.

196. Woodward, Sandy Admiral, op. cit., p. 107.

El consenso en la aceptación e instrumentación de las Reglas de Empeñamiento facilitarán el logro de la interoperabilidad buscada en toda alianza o coalición. No obstante, de ninguna manera las RDE sujetan a las naciones soberanas en un acuerdo, sino que simplifican las diferencias brindando la flexibilidad y el espacio necesario para que todos los países puedan sentirse en una relación de iguales sin importar el tamaño de su fuerza o su influencia política.

Si en una coalición un contingente usase RDE más agresivas que otros, podría llegar a ponerse en peligro la vida de otros contingentes debido a la posibilidad de fuego cruzado, o agravar particulares incidentes o dar una impresión de que la operación ha escalado.

No existe una fórmula mágica para preparar o redactar RDE, dado que existe una enorme variedad de factores que influyen simultáneamente. La mejor garantía para que sean exitosas es la misma que para todas las operaciones militares en general: la preparación, la coordinación en todos los niveles y su aprobación.

Las RDE son complicadas de redactar debido a los factores legales y no legales que afectan el grado en que la fuerza será empleada en tiempos de paz, crisis y guerra. Los factores legales que son de aplicación a las RDE – léase, el derecho a la defensa propia en el contexto de las leyes internacionales, las leyes del conflicto armado y, para las operaciones nacionales, las leyes internas relacionadas con el uso de la fuerza y el apoyo a las autoridades civiles – son asuntos complejos.

Las consideraciones de carácter no legal tienen una racionalidad militar y política que también requiere de comprensión y experiencia, razón por la cual, el personal en operaciones y los asesores legales están obligados a ser parte del proceso de formulación de las RDE de manera que, en conjunto, puedan ser de utilidad no solo al personal combatiente, sino también a los intereses nacionales.

Las RDE en una fuerza militar en operaciones son un mecanismo esencial para el control político de las Fuerzas Armadas. Concretan en el terreno la intención política del estado en cada circunstancia. Es necesario establecerlas con anticipación a través de un comité permanente y amplias consultas entre los organismos de gobierno, nacionales e internacionales, involucrados. El asesoramiento legal en todas las etapas es un requerimiento esencial. Al ser las RDE autorizaciones, restricciones y prohibiciones para el uso del componente militar del poder nacional, requieren de su aprobación por el poder ejecutivo o al menos de un componente ministerial de ese poder ejecutivo.

El llevar a cabo operaciones con RDE, requiere de tropas equipadas y entrenadas en su uso. Para ello, durante la paz, el Estado Mayor Conjunto debería tener redactado un catálogo permanente de RDE, conforme a las leyes nacionales e internacionales, que prevén todas las circunstancias posibles, aprobado por el poder político (Presidente o Ministerio de Defensa) con anticipación, para que las tropas sean equipadas y se entrenen.

Específicamente para la Argentina proponemos lo siguiente:

- > Adoptar la traducción Reglas de Enfrentamiento por la frase *Rules of Engagement* ya que es la empleada por el “Glosario de Términos de Empleo Militar para la Acción Militar Conjunta” y los decretos del Poder Ejecutivo Nacional.

- > Dado que las definiciones del Estado Mayor Conjunto y de cada una de las Fuerzas Armadas son similares pero no idénticas, sería recomendable uniformar el concepto, por una definición más abarcadora tal como la que sigue: *las RDE son autorizaciones, limitaciones y prohibiciones para el empleo del poder de combate, emitidas para asegurar el control político de las fuerzas militares en la ejecución de las misiones asignadas. Concretan el control político sobre lo militar, permiten cumplir con la intención política y aseguran que se cumplan con los preceptos del DIH.*
- > Considerar que las RDE son algo diferente a las Reglas de Comportamiento.
- > La autorización política de las RDE se podría lograr mediante la emisión en tiempo de paz de un Catálogo de RDE en vigencia, que contemple todos los casos en que las fuerzas militares pueden hacer uso de la fuerza. La aprobación de este Catálogo debería corresponder a las autoridades políticas del Ministerio de Defensa y ser difundidas a las tropas para permitir su equipamiento como su entrenamiento. Actualmente, la Argentina carece de este Catálogo aprobado por la autoridad política.
- > Si durante el planeamiento y desarrollo de una operación surge la necesidad militar de otras RDE no contempladas en el Catálogo, debería ser de competencia del comandante militar redactarlas con el apoyo de su Estado Mayor y pedir autorización política previa antes de llevarla a cabo. De aprobarse el requerimiento, el comandante militar podrá trasladar esta nueva RDE a las tropas para permitir su entrenamiento previo a aplicarlas. Es fundamental ejercitar previamente a las tropas en la implementación en el terreno de las RDE.
- > Favorecer la preeminencia de las RDE nacionales por sobre las de una alianza o coalición. Esto vale también para las operaciones de la ONU. Adherir ciegamente a RDE de misiones de la ONU puede generar que las tropas se comprometan mucho más allá de lo que la autoridad política tuvo intención al contribuir con la participación de la tropa. En una misión internacional, las RDE pueden cambiar con facilidad y en breve lapso. En tal caso, será obligación del Comandante de Contingente Argentino consultar a la autoridad política nacional antes de llevarlas a cabo. Por ello, sería necesario que en las Comisiones de Defensa existieran miembros de turno en condiciones de aprobar/reprobar nuevas RDE. Este sistema es usado en países europeos contribuyentes a misiones de la ONU.
- > Diferenciar las RDE de las Reglas para el Uso de la Fuerza (RUF), dejando estas últimas para ser empleadas en operaciones dentro de la jurisdicción nacional. Dado que las RUF se basan únicamente en la legislación interna, son mucho más restrictivas que las primeras y pueden requerir de diferente equipamiento.

En este sentido, y desde un punto de vista puramente teórico, se aprecia una contradicción en el artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior 24.059, del 6 de junio de 1992, que dice:

Artículo 31.- Sin perjuicio del apoyo establecido en el art. 27, las Fuerzas Armadas serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior descrito en esta ley resulte insuficiente a criterio del Presidente

de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el art. 2º.

El inciso c, del artículo 32, señala:

Tratándose la referida en el presente artículo de una forma excepcional de empleo, que será desarrollada únicamente en situaciones de extrema gravedad, la misma no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas, las que mantendrán las características derivadas de la aplicación de la ley 23.554.

Si el empleo está previsto y eso requiere de RUF, se hace necesario que las tropas se equipen, capaciten y entrenen previamente. No hacerlo comportaría una improvisación que puede ocasionar efectos no deseados por la autoridad política.

Esta contribución pone de manifiesto no sólo la importancia de las RDE sino que también resalta cuán dificultoso es para quienes las redactan, como así también para quienes las emplean, diseñar, implementar y usar las RDE, dado que en estas, si su redacción es apropiada reflejará todos los parámetros específicos de cada operación.

Las RDE y las RUF constituyen un tema que merece atención, investigación y discusión tanto en las Escuelas de Guerra y en los Estados Mayores Generales, como en todos aquellos organismos nacionales que, por alguna razón, pudieran verse involucrados en los procesos de toma de decisiones relacionadas con el empleo de fuerzas militares nacionales. <

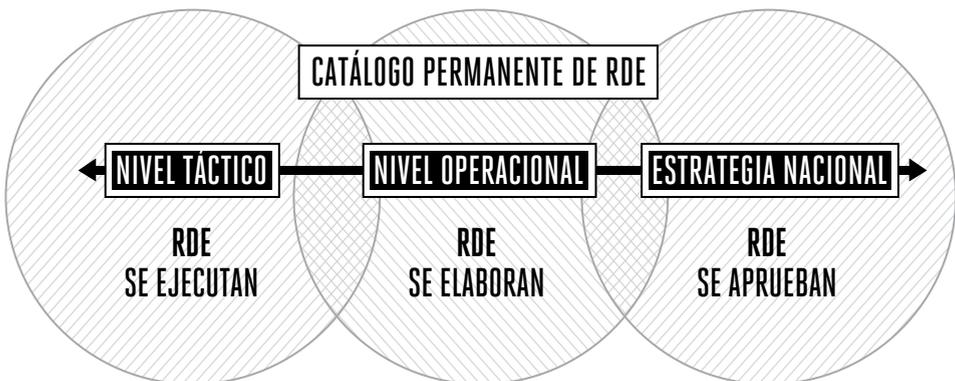
Segunda Parte

INFLUENCIA DE LAS REGLAS DE EMPEÑAMIENTO EN EL PLANEAMIENTO Y EN LA CONDUCCIÓN DE LAS OPERACIONES NACIONALES Y MULTINACIONALES

Conforme a lo que hemos podido observar en el Manual MC 20-01, los primeros dos pasos del método de planeamiento corresponden a las etapas del diseño operacional y el resto al arte operacional entendiendo a este último como la forma creativa en que se combinan los elementos del diseño operacional¹⁹⁷.

Sobre esta base, el diseño operacional abastece al arte operacional, el cual se traducirá finalmente en los enfrentamientos tácticos. Por lo tanto, las RDE deben ser vistas como el hilo conductor entre la política nacional y la ejecución táctica, por esta razón necesitan ser integradas al planeamiento desde el comienzo hasta su finalización. El siguiente gráfico nos da una idea de ello.

Las reglas de empeñamiento como una conexión entre la estrategia y la táctica¹⁹⁸



Fuente del Autor

197. Escuela Superior de Guerra Conjunta; MC 20-01; op. cit.; p. 32.

198. Thompson, Brian A.; "Rules of Engagement in Hybrid Warfare Integrated into Operational Design"; *Air Command and Staff College Air University*; April 2010.

Reglas de Empeñamiento y el diseño operacional

Los elementos del diseño operacional son herramientas que ayudan a un comandante del Teatro de Operaciones a visualizar una campaña y a dar forma a su **intención**.

El primer paso del planeamiento implica la identificación de la naturaleza del conflicto en el que se verán involucradas las fuerzas, la misión a cumplir, el objetivo u objetivos que deben neutralizarse, las fuerzas propias dispuestas y adiestradas para ser dirigidas, el armamento asignado, los plazos exigidos para ser cumplidos y el estado final operacional a ser alcanzado.

Aunque todos estos puntos están íntimamente relacionados entre sí, los tres primeros: misión, objetivo y fuerzas propias, constituyen la base esencial para analizar la necesidad militar, la cual será el factor primordial a considerar para que el ataque sea calificado de legítimo desde el punto de vista del Derecho Internacional del Conflicto Armado (DICA).

Por su parte, los tres últimos, el armamento asignado, plazos exigidos y estado final operacional a ser alcanzado, forman el núcleo básico en el proceso de la decisión, ya que a partir de ellos, el comandante debe evaluar si las RDE impuestas son adecuadas a las exigencias de la misión.

La finalidad de este paso del planeamiento es asegurar que el comandante del Teatro de Operaciones y su Estado Mayor hayan comprendido cabalmente las tareas y el propósito de la operación que tienen que llevar a cabo, para lo cual, tanto él como sus colaboradores analizarán todos los aspectos de la orden recibida.

El producto final de dicho análisis es la orientación inicial del comandante para sus comandantes subordinados expresada en una Orden Preparatoria, que entre otras cosas incluye su intención inicial y su lineamiento para formular los modos de acción y las indicaciones sobre el alistamiento y otras medidas o restricciones iniciales que formarán parte de la campaña.

La intención inicial del comandante es su expresión personal respecto al estado final a lograr al término de las operaciones militares. Para ello, el análisis inicial incluye la naturaleza del conflicto en que se va a involucrar, las condiciones finales que se le requieren, el tiempo disponible para obtener ese estado final, los medios que le van a ser asignados al Teatro de Operaciones especificando posibles medios de coaliciones y sus probables limitaciones, el esfuerzo de guerra que la Estrategia Militar puede sostener y las restricciones que le han sido impuestas.

Restricciones

Las restricciones a un comandante de Teatro pueden ser de diferente categoría. Refieren, sin que la enumeración sea exhaustiva, a los espacios geográficos en que pueden o no desarrollarse las operaciones militares; a los intereses de otros países a los que no se quiere afectar; a la prohibición o limitación en el uso de determinadas armas o aspectos de velo y engaño.

Las restricciones impuestas y otras deducidas en su apreciación, deben ser puestas en conocimiento del Estado Mayor y de los Comandos de Componente del Teatro de Operaciones. Ello es así en virtud de que el planeamiento es normalmente simultáneo y concurrente y que los comandos subordinados podrían comenzar a realizar actividades

en el terreno, tales como vuelos de reconocimiento o actividades de reunión de información, una vez recibida la Orden Preparatoria.

Otra manera de catalogarlas es la que señala Burton¹⁹⁹, para quien si bien existen ciertas restricciones en toda operación como pudieran ser los recursos materiales o de personal, en líneas generales, un comandante puede encontrar tres tipos genéricos de restricciones impuestas por la autoridad superior relacionadas con las RDE: geográficas; tipo de armamento y los métodos para emplear el poder de combate.

La delimitación geográfica del Teatro de Operaciones es una de las maneras más factibles y comunes de restringir el uso de la fuerza a un comandante de Teatro de Operaciones.

Durante la guerra de Corea, las operaciones aéreas no podían aproximarse a menos de 5 millas de la frontera entre China y Corea del Norte, para evitar que China se vea envuelta en el conflicto.

Este tipo de restricción, por lo general, pretende reducir el riesgo de que los aliados del oponente se involucren en el conflicto por sentirse amenazados pero, también, con ese impedimento se suele enviar un mensaje a la comunidad internacional y a la propia población en el sentido de que el conflicto no escalará por decisión propia.

Lógicamente, la necesidad política no debe causar que blancos vitales queden fuera de los límites del Teatro de Operaciones.

En cuanto a la restricción del tipo de armamento se pueden ver hechos donde no se permitió el empleo de la artillería o de ataques aéreos a fin de reducir al mínimo el daño colateral. Un ejemplo de ello lo muestra Gregory S. Mc Neal²⁰⁰ cuando explica que el presidente de los Estados Unidos, Barak Obama, decidió elegir a los Seals en lugar de utilizar vehículos no tripulados para atacar al líder de Al-Qaeda, Osama bin Laden, aunque significase la pérdida de vidas de soldados norteamericanos, debido a los posibles daños colaterales que se sucederían en la ciudad de Abbottabad y a la necesidad de identificar positivamente el blanco como un objetivo militar legítimo²⁰¹.

En lo referente a la restricción del empleo de poder de combate, se destaca la prohibición de atacar determinados blancos, que en muchos casos se aplica para mostrar al mundo el apego irrestricto al DICA y, consecuentemente, la legitimidad de las acciones armadas.

En la operación Endurig Freedom (Afganistán, 2001) las RDE emanaron directamente del Presidente de los Estados Unidos, quien estaba decidido a impedir cualquier accidente u acción durante los ataques que pudieran sugerir que la campaña era una guerra indiscriminada contra el pueblo afgano o contra el Islam.

Esta determinación llevó al requerimiento del Presidente de que la campaña aérea debería destruir lo menos posible. Para ello, se emplearían tácticas que no indignaran

199. Burton, Michael A.; "Rules of Engagement: What is the Relationship between Rules of Engagement and the Design of Operations?"; *School of Advanced Military Studies, U.S. Army Command and General Staff College, 1987.*

200. Mc Neal, Gregory S.; "The bin Laden aftermath: Why Obama chose SEALs, not drones"; disponible en: http://afpak.foreignpolicy.com/posts/2011/05/05/the_bin_laden_aftermath_why_obama_chose_seals_not_drones

201. Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra, del 12 de agosto de 1949, relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I) Art. 52.

a los afganos, que no destruyeran aun más la ya deteriorada y débil infraestructura del país o que enardecieran los sentimientos anti americanos en el mundo árabe²⁰².

En otra ocasión, durante la fase de planeamiento de la guerra en Irak, tanto el gobierno de los Estados Unidos como los comandantes militares consideraron que ciertas operaciones dirigidas contra el régimen de Saddam Hussein podrían exceder los límites del DICA si por alguna eventualidad se llegaba a atacar a civiles o se producía un daño desproporcionado a la infraestructura civil.

Es por esto que, desde el inicio, el Pentágono emitió una lista de blancos a no atacar (*no-strike lists*) que incluía hospitales, plantas de tratamiento de aguas, plantas de agua y otros elementos de la infraestructura civil.

A fines de 2002, a través de un número telefónico y de un sitio en Internet se invitó a las distintas agencias de las Naciones Unidas y a las organizaciones no gubernamentales a suministrar datos sobre aquellos lugares que consideraban pertinentes incluir en la lista, por lo cual ésta ascendió hasta incluir miles de ellos²⁰³.

Luego de analizar todas las restricciones dadas, inclusive las RDE, que le fueran impuestas, el comandante del Teatro de Operaciones estará en condiciones de emitir su orientación en lo que a este aspecto se refiere²⁰⁴.

Reglas de Empeñamiento en la Orientación Inicial del comandante

Según el MC 20-01²⁰⁵, la orientación inicial que el comandante dará a su Estado Mayor puede incluir una serie de datos, según el nivel de conocimiento del ambiente operacional, entre los cuales se encuentra, como hemos dicho anteriormente, **su intención**, es decir, su interpretación del estado final operacional.

Cuanto más profundo sea el conocimiento que el comandante posea del ambiente operacional, mucho más concreta podrá ser su orientación. Como ejemplo se puede mencionar una parte de la Directiva Táctica²⁰⁶ emitida por el *Force Commander* de la *International Security Assistance* (ISAF), en Afganistán, general David Petraeus tanto para la fuerza de ISAF como para las unidades de *U.S. Forces – Afghanistan* (USFOR-A) operando en ese país en la cual se muestra su intención respecto a las RDE.

Todos los Comandantes deben reforzar el derecho y obligación de las fuerzas de la coalición, de nuestros socios afganos y de otros a autodefenderse como está autorizado por las reglas de empeñamiento.

Debemos adiestrar a nuestras fuerzas para que conozcan y comprendan las reglas de empeñamiento y la intención de esta directiva táctica. Debemos

202. Lambeth, Benjamin S.; "Air power against terror: America's conduct of Operation Enduring Freedom"; *RAND*, p. XXVII.

203. Woodward, Bob; *Plan of Attack*; Simon & Shuster; New York; 2004, p. 277.

204. Cabe aclarar que si bien existen otros tipos de restricciones como las de personal y de materiales, no serán abordadas ya que no se relacionan con la temática bajo análisis y, además, su tratamiento excedería los objetivos de este trabajo de investigación.

205. Escuela Superior de Guerra Conjunta; MC 20-01; op. cit.; p. 82.

206. "International Security Assistance Force – Afghanistan". Disponible en: <http://www.isaf.nato.int/article/isaf-releases/general-petraeus-issues-updated-tactical-directive-emphasizes-disciplined-use-of-force.html>.

dar a nuestras tropas la confianza para que puedan tomar todas las acciones necesarias.

Al mismo tiempo que deben comprender las consecuencias estratégicas que pueden acarrear las bajas de civiles. Espero realmente que nuestras tropas ejerzan su mejor juicio de acuerdo con la situación en el terreno. Más allá de ello, cada soldado, marino, aviador e infante de marina tiene mi pleno apoyo cuando debamos enfrentar al enemigo.

Reglas de Empeñamiento y la formulación de los modos de acción

En esta parte del planeamiento el comandante debe considerar la manera en que afectarán las RDE y las restricciones impuestas por sus superiores en el cumplimiento de su misión (por ejemplo, el acceso o el pasaje a través del territorio, del mar o del espacio aéreo de un estado soberano) pues, cualquier requerimiento de cambio en las RDE, ya sea para atemperarlas o para hacerlas más restrictivas, deberá ser tenido en cuenta y resuelto durante el desarrollo de los modos de acción²⁰⁷.

Ello se debe a que las restricciones que pudiera haber recibido un comandante de Teatro de Operaciones pueden llegar a colisionar con determinados principios de la guerra, como por ejemplo: el principio de la ofensiva o del objetivo.

Un comandante no debe olvidar que antes de formular dichos lineamientos deberá tener presente que la legitimidad del accionar de las fuerzas armadas proviene de tres factores importantes:

1. Que las fuerzas armadas deben llevar a cabo la campaña o la operación conforme a las leyes nacionales.
2. Que deben ser conducidas de acuerdo con las leyes internacionales y los tratados reconocidos por el gobierno nacional.
3. Que la campaña o la operación deben ser aceptadas por la población del propio país y la comunidad internacional. Si bien la legitimidad estará basada primordialmente por el grado de apoyo del público nacional, no dejan de ser importantes otras opiniones, como las de terceras naciones, de poblaciones civiles en las proximidades del área de operaciones y las de otras fuerzas multinacionales y organismos no gubernamentales.

Por ello, el comandante de Teatro de Operaciones y sus comandantes subordinados siempre deberán equilibrar acciones militares y legitimidad. Un uso excesivo de la fuerza daña la legitimidad de la propia organización, al mismo tiempo que legitima la del oponente.

Por lo tanto, los comandantes velarán que las RDE se correspondan con el estado final deseado y la situación. Ello se logra cuando las RDE impuestas desde el principio de la campaña u operación consideran todas las situaciones posibles que eventualmente podrían ocurrir.

207. Joint Operation Planning Process (JOPP); "Instructional Workbook for In-Class Work/Wargaming" (Workbook NWC 4111H); JMO Department, *Naval War College*; 21 January 2008; pp. 1-33.

Ejemplos de las indicaciones que puede dar un comandante para formular los modos de acción, son: evitar dañar a edificios civiles adyacentes a blancos de utilidad militar o emplear únicamente munición de precisión guiada para destruir blancos claves dentro de un centro poblado.

Luego de considerar las restricciones impuestas y las RDE que le pudieran haber sido ordenadas al comandante, se pasará al segundo paso del planeamiento en el cual, después de identificar las tareas (explícitas, implícitas y esenciales); el estado final operacional; los posibles centros de gravedad, los supuestos, las limitaciones y de enunciar la misión, se analizarán los factores que permitan conocer el ambiente operacional.

Reglas de Empeñamiento y limitaciones

A esta altura del planeamiento, se llega al análisis de las limitaciones impuestas por las RDE, tanto estratégicas como tácticas que restringirán el uso de la fuerza debido a:

- > Las leyes y políticas nacionales.
- > La estrategia militar en los documentos u órdenes impartidas.
- > Las leyes internacionales incluida la Carta de las Naciones Unidas.
- > Los tratados y convenios internacionales.
- > Las leyes de la nación anfitriona y los acuerdos sobre el estado de las fuerzas que se hubieran firmado (*Status Of Forces Agreement* - SOFA), en caso de Operaciones de Paz (OMP)

En esta etapa, el comandante y su Estado Mayor deberán volver a considerar el impacto que las RDE impuestas por la autoridad o los niveles superiores, tendrán sobre el cumplimiento de la misión asignada. Es el momento de requerir que sean menos limitativas o más restrictivas que las de las otras fuerzas de la coalición como pudiera llegar a ocurrir en operaciones multinacionales.

Bajo las normas del *jus in bello* del DICA, la aplicación de la fuerza tiene carácter legal y salvo las estipuladas como delitos de lesa humanidad en el Estatuto de Roma, puestas en vigor el 1 de julio de 2002, las restantes violaciones al *jus in bello* recaen sobre la jurisdicción legal nacional.

El *jus in bello* requiere de dos condiciones básicas: la necesidad y la proporcionalidad.

El principio de **necesidad militar** establece un delicado equilibrio entre las necesidades de la guerra y los condicionamientos humanitarios, de manera de no provocar al adversario daños desproporcionados con relación al objetivo del conflicto armado, que es vencer al enemigo. Supone optar por el mal menor para no causar al oponente mayor violencia que la exigida por el desarrollo de las hostilidades.

Por su parte, el **principio de proporcionalidad** prohíbe las armas y los métodos que causen a la población y a sus bienes daños excesivos con respecto a la ventaja militar concreta y directa prevista. Así, se prohíbe lanzar ataques cuando sea previsible que causen incidentalmente muertos y heridos civiles o daños a bienes de carácter civil, o ambas cosas.

No obstante, no todas las limitaciones al empleo de la fuerza son de carácter legal. Puede ocurrir que el comandante, basado en cálculos logísticos y como una forma de limitar el consumo de munición, elabore una RDE como la siguiente: “La identificación

y determinación de los blancos deberá ser validada por fuentes de inteligencia antes de ser incluidos en la lista de blancos, para asegurar que los medios aeroespaciales no sean empleados contra blancos ficticios”.

También, puede suceder que otras limitaciones provengan de intenciones de preservar infraestructura crítica, evitar bajas civiles o disminuir el riesgo de daños colaterales, como por ejemplo²⁰⁸:

La infraestructura y objetos económicos sólo podrán ser atacados siempre y cuando dichas instalaciones estén siendo utilizadas para apoyar las operaciones del enemigo; los ataques deberán buscar, en la medida de lo posible, deteriorarlos y desarticularlos más que destruirlos. Si el blanco se encuentra cerca de un área densamente poblada deberá solicitar autorización para batirlos al Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Habiendo recibido la autorización y previo a ingresar a áreas de combate que pudieran estar habitadas por civiles deberán lanzarse folletos de advertencia desde aviones, enviar mensajes por teléfonos celulares, difundir la noticia a través de los medios de difusión públicos, y lanzar bengalas de advertencia.

En lo que respecta al ataque a las líneas de comunicaciones, el Comandante del Teatro tiene la autorización para atacarlas siempre y cuando estén siendo utilizadas para apoyar las operaciones del oponente; los ataques deberán buscar, en la medida de lo posible, deteriorarlas y desarticularlas más que destruirlas; esta autorización puede delegarla en los Comandantes subordinados luego de haber analizado caso por caso y siempre que no excedan del nivel autorizado de daño colateral.

Estas limitaciones se verán traducidas en RDE luego de la confrontación entre los diseños operacionales propios y los del enemigo.

Daño colateral

Como puede verse en el último ejemplo, una limitación que el comandante podrá recibir será el nivel de daño colateral que estará dispuesto a permitir la autoridad superior. Con respecto a este, se considera necesario hacer algunos comentarios, por cuanto en los días que corren es un factor esencial a tener en cuenta. A decir de Anthony Cordesman²⁰⁹: *La guerra en Kosovo mostró que el minimizar el daño colateral se ha transformado en un nuevo aspecto crítico de la guerra moderna.*

Aunque existen definiciones mucho más complejas y abundantes, se entiende por daño colateral el no intencionado, ocurrido como resultado del empleo de armamento. Este está directamente relacionado con el sistema de selección de blancos (*targeting*), las RDE y el DICA.

208. Nota de autor: Estos ejemplos de limitaciones fueron presentados en Trama, Gustavo; Reglas de Empeñamiento. Historia, definición y objetivos; tomo I; Escuela Superior de Guerra Conjunta; Buenos Aires; 2012.

209. Cordesman, Anthony H. and Burke, Arleigh A.; Chair in Strategy; "The Lessons and Non-Lessons of the Air and Missile Campaign in Kosovo"; p. 123.

Como se ha podido apreciar en los últimos conflictos ocurridos en África, Irak y Afganistán, al igual que en Haití, debido al incremento de las operaciones militares en zonas urbanas, los ejércitos de varios países han debido enfrentar serias dificultades, en áreas donde la concentración de civiles y no combatientes es mayor.

Las RDE de los Estados Unidos en Irak muestran claramente esta situación. Por ello, los ataques a blancos en áreas pobladas que, probablemente tuvieron como resultado la muerte de civiles, requería de la aprobación del Secretario de Defensa y fueron definidos como Blancos de Alto Daño Colateral:

Aquellos que de ser batidos, tienen un diez por ciento de probabilidad de causar daño colateral debido a la onda expansiva y a la defragmentación, resultando en efectos colaterales significativos sobre no combatientes e infraestructuras, incluyendo:

- a) Treinta o más heridos entre los no combatientes.
- b) Daños importantes sobre los sitios protegidos.
- c) Consecuencias que impacten significativamente sobre la población no combatiente, incluyendo daños en el medio ambiente, en los edificios y en la infraestructura no relacionada con el potencial bélico del adversario.
- d) Blancos en proximidades de “escudos humanos”.

Por lo tanto, en Irak, una de las limitaciones impuestas a las fuerzas armadas fue la de tener que solicitar autorización al Secretario de Defensa para llevar a cabo ataques que tuvieran una razonable posibilidad de herir a más de un determinado número de civiles²¹⁰.

Ante la necesidad de identificar el objetivo y enfrentarlo de forma controlada, evitando el fuego cruzado en una zona urbana (daño colateral) fue lo que impulsó el desarrollo de sistemas especiales que aumentan la precisión y poder de fuego de los vehículos blindados y que, al mismo tiempo, garantizan la protección de sus operadores y disminuyen los efectos colaterales que resultan de estas operaciones.

También, la OTAN en Libia lanzó bombas guiadas por láser o GPS las cuales tienen la posibilidad de poder ser seguidas visualmente por el piloto, quien está facultado para alterar su trayectoria de ser necesario²¹¹.

Quienes no dispongan de tales armamentos forzosamente se verán obligados a recurrir a otras alternativas para reducir el daño colateral. Esta situación deberá ser considerada especialmente para ser traducidas en RDE que permitan disminuirlo y, a la vez, no ponga en peligro el cumplimiento de la misión y su gente.

Entre las alternativas para la reducción del daño colateral se encuentran las siguientes:

- > Emplear armas de precisión o ligeras antitanque, en lugar de morteros o artillería de campaña en situaciones donde los civiles están próximos a los combatientes o como una manera de minimizar el daño a las estructuras existentes.

210. Disponible en: <http://dissidentvoice.org/2008/02/us-iraq-rules-of-engagement-leaked-raises-question-about-rumsfeld-authorizing-war-crimes/>

211. "Report of the International Commission of Inquiry on Libya"; *Human Rights Council Nineteenth session*.

- > Restringir el empleo de determinada munición penetrante en áreas urbanas para reducir las posibilidades de batir o penetrar segundos edificios que no constituyen blancos de utilidad militar.
- > Establecer áreas en las cuales no se podrán emplear armas de gran calibre.
- > Emplear fuego de demostración para convencer al enemigo de abandonar sus posiciones defensivas y rendirse a fin de evitar el intercambio de fuegos.
- > Practicar técnicas de control de fuegos durante el adiestramiento con el objetivo de reducir el daño colateral.
- > Emplear tiradores especiales (*snipers*) para eliminar francotiradores y posiciones en zonas densamente pobladas dentro del área de operaciones y, además, como una forma efectiva de economizar fuerzas.

Como se ha podido apreciar, el nivel de daño colateral que se puede llegar a infringir durante una campaña constituye un aspecto primordial del planeamiento y es por ello que hoy en día no es algo inusual que los comandantes seleccionen medios o métodos de ataque que reduzcan dicho nivel.

Sin embargo, dicha decisión debe ser equilibrada con otras consideraciones como, por ejemplo, asignando medios más precisos y económicos.

Un ataque con medios no tripulados puede ser mucho más certero y generar menor nivel de daño colateral que otros, pero ¿será posible su empleo bajo condiciones meteorológicas adversas o contra un oponente que dispone de sistemas de defensa aérea muy sofisticados?

En tales situaciones, aun cuando el comandante pudiera llegar a emplear los aviones no tripulados, seguramente su decisión se verá influenciada por el medio más eficaz.

Finalmente, en razón que el daño colateral admitido es una restricción política, debe tenerse en cuenta que en una coalición puede darse el caso que los países contribuyentes tengan diferente porcentaje de daño colateral aceptado. Si los medios de adquisición de blancos y de fuego no se encuentran reunidos bajo la autoridad de un solo país, la existencia de diferentes niveles de daño colateral puede afectar la eficacia de las operaciones.

Reglas de Empeñamiento en el análisis del ambiente operacional

Se llega así a la última parte del diseño operacional, momento en el cual quienes deban elaborar las RDE analizarán la situación o, dicho de otra manera, conocerán el ambiente operacional donde se llevará a cabo el conflicto y cómo influirá en su redacción y ejecución como, también, la postura militar de las fuerzas que las emplearán y las contingencias a enfrentar.

En un trabajo titulado *Rules of Engagement in Hybrid Warfare Integrated into Operational Design*²¹², el mayor Brian A. Thompson, de la Fuerza Aérea norteamericana, describe las consideraciones a tenerse en cuenta durante el análisis del ambiente operacional.

212. Thompson, Brian; op. cit.

Para el autor, las RDE debieran ser el resultado de un proceso de adaptación construido para cada situación. Su integración dentro del diseño operacional debe comenzar con la descripción y evaluación del ambiente operacional según ciertos factores: políticos, militares, económicos, sociales, infraestructura e información, con el agregado del análisis del ambiente físico y del tiempo.

La realidad política debe ser examinada, en particular, en aquellos conflictos con objetivos limitados. Si la supervivencia de una nación está en juego, las RDE tendrán muchos menos limitaciones que en otros conflictos. Sin embargo, en estos últimos no debe descuidarse el respeto de los tratados internacionales, no necesariamente relacionados con el DICA. Como por ejemplo: tratados fronterizos entre algunas de las partes intervinientes; la soberanía de terceros países; la libertad de los mares u otros, como podría ser el Tratado Antártico que prohíbe el establecimiento de bases y fortificaciones militares; la realización de maniobras y el ensayo de armas en su área de autoridad.

En lo que respecta al factor militar, el análisis de la experiencia de las fuerzas propias como las aliadas dará una idea del grado de restricción de las RDE. Fuerzas experimentadas son más proclives a tomar decisiones correctas en situaciones difíciles mientras que, por el contrario, fuerzas con escasa experiencia requerirán de mayores prohibiciones o limitaciones.

En cuanto al análisis del oponente, quienes trabajan en la elaboración de las RDE, deben analizar, como primer aspecto, el hecho de que este haya o no ratificado los Convenios de Ginebra, sus protocolos adicionales y todos los tratados que conforman la Convención de La Haya. También, será de vital importancia cuando se participe de una operación de paz, en la cual algunos de los actores sean organizaciones armadas no estatales que obviamente no habrán firmado tales convenios y, por lo tanto, no están obligados a ellos. Queda claro que la violación de los Convenios de Ginebra y de La Haya por parte del oponente no autoriza a un estado a dejar de cumplirlos.

Por tal motivo, en este momento del planeamiento caben hacerse algunas preguntas relacionadas con el cumplimiento del DICA por parte del oponente:

- > ¿Empleará escudos humanos?
- > ¿Utilizará bienes de carácter civil, bienes culturales, lugares de culto y/o bienes indispensables para la supervivencia de la población civil para ocultar arsenales, centros de comando y control o para realizar ataques desde ellos?

Las respuestas a estos interrogantes deberán darlas los organismos de inteligencia y sobre la base de esa información, modificar o incorporar nuevas RDE o medidas suplementarias.

Hechos como estos ocurrieron en abril de 2002, cuando las tropas de las fuerzas de defensa israelíes descubrieron que los palestinos utilizaban escudos humanos voluntarios. Ante ello, impusieron una RDE que priorizaba los ataques terrestres por sobre los

213. The State of Israel; "The Operation in Gaza: Factual and Legal Aspects"; p. 97, inc. 257.

aéreos, debido al riesgo que estos últimos implicaban para los civiles. Esto permitió su evacuación ordenada y reducir al mínimo el daño a las instalaciones vecinas, a pesar de que claramente exponía a un mayor riesgo a las fuerzas israelíes²¹³.

Ya analizados los aspectos legales, cabe ahora identificar los posibles blancos a ser batidos debido a su importancia militar. Es aquí donde se confecciona la lista de blancos de alto valor, es decir, aquellos cuya destrucción le dificultará o impedirá al oponente cumplir con su misión. Lista que será de utilidad al momento de concebir los modos de acción.

Otro aspecto que debe considerarse cuando se analiza al oponente es el tipo de armamento del que dispone. En la actualidad, la proliferación de armamentos de similares características a las propias, debido a la obtención de tecnología, ya sea de manera abierta o encubierta, debe alertar al comandante del Teatro de Operaciones respecto de los riesgos de producir bajas en las propias tropas y aliados (fratricidio), pues muchos medios militares de ambos oponentes pueden verse iguales.

Además, resulta muy importante disponer de medios *Identification Friend or Foe* (IFF)²¹⁴ electrónicos durante el análisis del factor militar y en el transcurso de la campaña, también es necesario conocer la ubicación de las fuerzas amigas y los sistemas de defensa aérea basados en tierra.

Durante la operación *Desert Shield*, los responsables de la redacción de las RDE para las operaciones de defensa aérea debieron saber cómo se emplearían las aeronaves de vigilancia y reconocimiento propias, cuál era el tempo propio y la configuración de la actividad aérea iraquí y cuál era el tráfico aéreo comercial que transitaría por el Teatro de Operaciones²¹⁵. Luego de ello, tuvieron que tener en cuenta quiénes serían los usuarios de las RDE.

Una RDE adecuada para resolver este problema podría ser la siguiente: “Previo al despegue de cualquier unidad aérea militar su tripulación deberá ser informada sobre las posiciones de las fuerzas de la coalición para evitar el fratricidio”.

En el análisis del factor económico, las RDE también juegan un rol pues deberán limitar el ataque a elementos cuya destrucción o daño no ocasione grandes inconvenientes a los no combatientes, o que requieran, luego de finalizado el conflicto, ingentes tareas logísticas a la propia fuerza.

Es conocida la teoría del coronel Warden²¹⁶, para quien el atacar los sistemas esenciales de un estado como, por ejemplo, las usinas, las destilerías y sistemas financieros, constituye una forma de disminuir la capacidad de sostener el esfuerzo bélico del oponente. Sin embargo, tal destrucción, muchas veces, puede llegar a amenazar la capacidad de supervivencia de la población civil, con lo cual se podría llegar a generar un problema ético e incluso legal.

214. IFF: Identification Friend or Foe (Identificación amigo-enemigo).

215. Heintzelman, Harry L. IV; Lieutenant Colonel; USAF, and Bloom, Edmund S.; Lieutenant Colonel; USAF; “A Planning Primer: How To Provide Effective Legal Input Into The War Planning And Combat Execution Process”; *The Air Force Law Review*, 1994.

216. Warden, John A. III; Colonel; “Air Theory for the Twenty-First Century” in *Challenge and Response: Anticipating U.S. Military Security Concerns*, ed. Karl P. Magyar; *Maxwell AFB, Ala.: Air University Press*, August 1994.

El análisis del factor social es complejo pues cualquier error puede afectar tanto la moral de las tropas propias como la de la población a la cual se pretende defender.

En los tiempos que corren, cuantas más bajas civiles ocurran en un enfrentamiento más negativa será la reacción de la población local y de la opinión pública internacional la cual puede llegar a variar desde no cooperativa hasta exultante.

Por otra parte, el oponente, si es hábil, explotará los heridos y el daño colateral con relativa impunidad en su propio beneficio.

En las guerras asimétricas, la principal estrategia de las fuerzas más débiles es borrar la distinción entre combatientes y no combatientes.

El análisis del factor infraestructura debe realizarse con relación a los factores militar, económico y social pues la destrucción de instalaciones vitales para la población o para el futuro, tanto por fuerzas propias como por las del enemigo puede crear impedimentos en la continuidad de las propias operaciones, o desagradar en la comunidad o un impacto económico muy importante que obligue a una tarea posterior de envergadura en el área de Cooperación Cívico Militar (CIMIC).

El ambiente físico se relaciona con las RDE pues terrenos abiertos minimizan las posibilidades de causar daños colaterales, lo cual permitirá disponer de RDE menos restrictivas. Por el contrario, las operaciones en zonas urbanas requerirán de Reglas más estrictas a los efectos de reducir las posibilidades de causar heridas a civiles no combatientes o de dañar estructuras sin utilidad militar.

Por último, el análisis del factor tiempo deberá realizarse con respecto al riesgo. Cuanto menor sea el tiempo disponible para reaccionar, maniobrar, desplegar o reubicar fuerzas, mayor será el riesgo que deberá asumirse y las RDE podrían ser menos restrictivas. El tiempo disponible dictará las opciones de fuerza a ser utilizadas.

De los factores analizados, los políticos y los militares serán imprescindibles para la elaboración de las RDE. La situación política dará una idea de cuán restrictivas serán. La composición de las fuerzas propias proporcionará una idea de capacidades y, por ende, del armamento a emplearse y las características del enemigo nos brindará una imagen de su apego al DICA, aun cuando solamente sea una hipótesis en el planeamiento.

Reglas de Empeñamiento y el arte operacional

Una vez realizado el análisis del ambiente operacional será necesario determinar los medios con que se llevará a cabo el esfuerzo principal y los apoyos, el efecto o resultado que se desean obtener sobre los puntos decisivos, cuándo se iniciará y completará la campaña y dónde se aplicarán los esfuerzos principales y secundarios²¹⁷.

El Estado Mayor, en función del conocimiento que ha logrado luego del análisis de las tareas explícitas e implícitas y del estado final operacional, tratará de identificar el o los centros de gravedad propios y del oponente y determinar cuáles de las debilidades propias y del adversario pueden llegar a convertirse en vulnerabilidades críticas.

217. Escuela Superior de Guerra Conjunta; MC 20-01; op. cit.; p. 99.

Donde la influencia de las RDE comienza a jugar el rol más importante es en la identificación de las de las capacidades, los requerimientos y vulnerabilidades críticas.

Destruir una vulnerabilidad crítica del oponente puede llegar a causar un gran impacto sobre su centro de gravedad pero ¿qué sucedería si en esa operación murieran civiles? Esa supuesta ventaja alcanzada, seguramente, se volvería una contrariedad para el nivel político.

Un motivo de atención para la elaboración de las RDE puede ser el caso de haber identificado el centro de gravedad del oponente pero que las restricciones o las RDE impuestas por la autoridad superior limiten las operaciones para atacarlo. Sería el caso de una RDE que limitase la obtención de información electrónica o el proceso de inteligencia operacional hasta una determinada latitud o longitud o los límites del Teatro de Operaciones no permitan que sea atacado.

También, puede ser que un comandante, tal como lo hiciera el general Mc Chrystal, identifique a una población (la afgana) como el centro de gravedad propio, pues sin su apoyo el esfuerzo sería en vano y, por tal motivo, en esa instancia del planeamiento elabore una RDE para protegerlo, ordenando que el uso de armamento aire – tierra y fuegos indirectos sobre complejos residenciales sólo sea autorizado bajo muy limitadas y prescriptas condiciones²¹⁸.

Reglas de Empeñamiento en el diseño de los modos de acción

En este paso deberá analizarse si las RDE permanentes son suficientes para cumplir con la misión o si no lo fueran, cuáles serían las medidas suplementarias que se necesitarían.

Podría ocurrir que el grupo de elaboración de las RDE o el asesor jurídico consideraran que determinadas Reglas o medidas suplementarias difícilmente serán aprobadas por la autoridad superior y, si así sucediera, entonces deberían comunicarlo de manera inmediata a quienes elaboran los modos de acción a fin de que los modifiquen o los desechen.

Durante el análisis de los modos de acción (sometidos a consideración) se realizan las apreciaciones de apoyo con la finalidad de determinar, entre otras cosas, su factibilidad desde el punto de vista de la disponibilidad de medios para cumplir determinadas misiones.

Si se hubiese concebido un bloqueo naval como parte de la campaña y de existir una RDE impuesta mediante la cual se estableciese que dos o más buques deben ser necesarios para realizar tareas de registro, visita y captura, el grupo de trabajo de las RDE, en su apreciación de apoyo, debería advertir a quienes elaboran los modos de acción para que determinen si los medios navales son suficientes. De no ser así, la Regla debería ser modificada, ya que no podrían realizarse tales tipos de tareas o bien debería seleccionarse alguna opción intermedia.

218. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEE025_2011_ContribucionEspanolalSAF.pdf (Consultado: 24 de abril de 2012).

Es por ello, que el grupo de trabajo de las RDE debe analizar cada modo de acción concebido desde el punto de vista de estas, (RDE) de manera tal que los modos de acción tentativos sean los menos afectados por las restricciones impuestas. Esto debe incluirse cuando se expresen las ventajas y desventajas de cada uno de ellos.

Reglas de Empeñamiento en la confrontación

Durante la confrontación el grupo de trabajo de las RDE debe asesorar al comandante sobre todos los aspectos relacionados con el DICA, las RDE, los acuerdos y tratados internacionales, el tratamiento de los no combatientes y los aspectos legales relacionados con la letalidad o no de los blancos que sean seleccionados.

Ya sea en el nivel estratégico, operacional o táctico de la guerra, el objetivo de cualquier comandante es emplear todas sus capacidades militares disponibles de manera sincronizada para alcanzar exitosa y eficientemente el objetivo operacional principal y el estado final deseado.

Durante el enfrentamiento de los modos de acción, denominado **paso confrontación** que normalmente se lleva a cabo mediante un juego de guerra²¹⁹, el Estado Mayor identifica una serie de requerimientos que, en algunos países, constituyen las funciones operacionales necesarias para apoyar el esquema de maniobra, como puede observarse en el gráfico “El Proceso de la Confrontación”²²⁰.

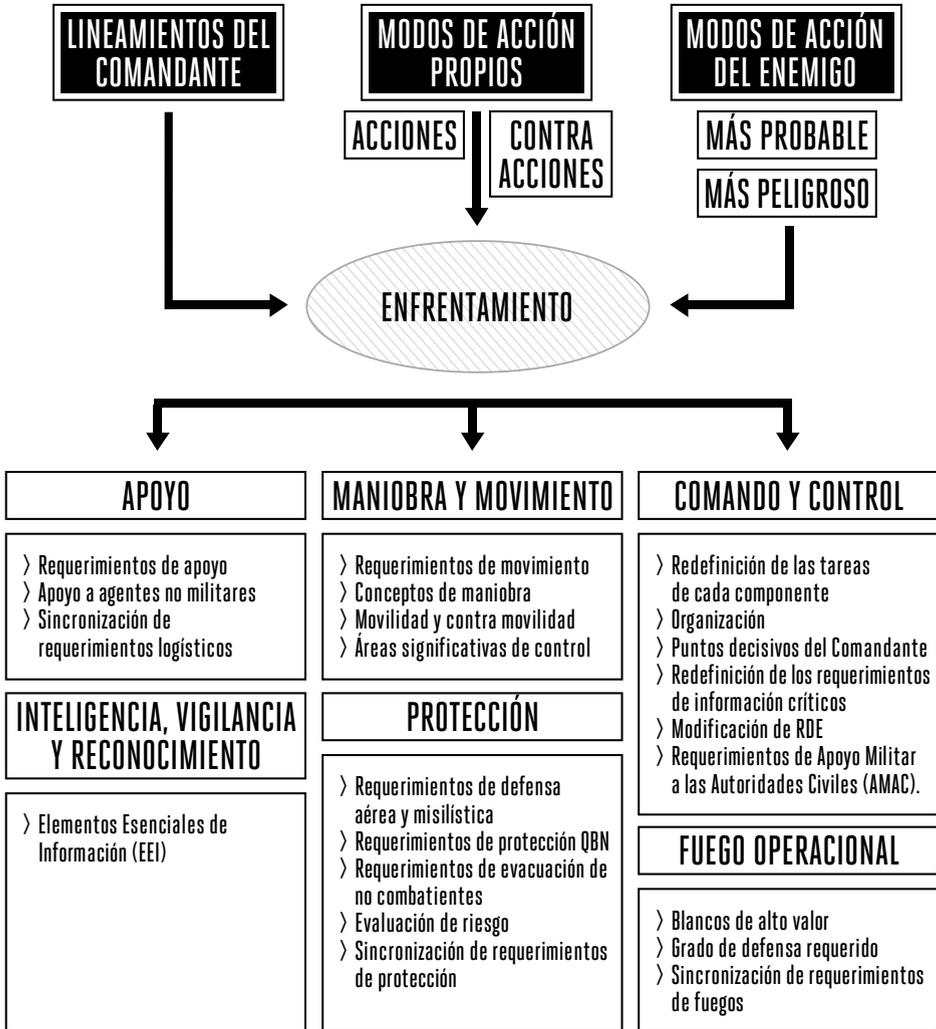
219. En el planeamiento de la invasión a Irak, el juego de guerra para la confrontación se llamó: *Internal Look*, obteniéndose conclusiones entre las que, como ejemplo, se mencionan:

- > La necesidad de insertar Fuerzas Especiales en el oeste de Irak para impedir que los iraquíes lanzaran misiles “Scud”.
- > La imposibilidad de realizar una operación aerotransportada sobre el aeropuerto de Bagdad debido a las defensas iraquíes en ese lugar.
- > La advertencia a los Marines respecto a que deberían prever un rápido ataque sobre Kirkuk al final de la campaña con el objetivo de controlar los pozos petroleros en ese lugar.
- > La necesidad de disponer de los suficientes pertrechos logísticos en la base logística avanzada “Bushmaster” para sostener las operaciones por veinte días, para recién poder avanzar sobre Bagdad.

Esto significa que frente a una acción o modo propuesto surge una reacción y, por ende, una contra reacción como puede verse en el gráfico “El Proceso de la Confrontación”; Gordon, Michael R. and Trainor, Bernard E.; General, Cobra II: *The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq*, Pantheon Books, New York, 1st. Edition, 2006, p. 92.

220. Joint Operation Planning Process (JOPP) Workbook NWC 4111H (*Instructional Workbook for In-Class Work/Wargaming*); JMO Department, Naval War College; 21 January 2008; pp. 3-13.

El proceso de la confrontación



Fuente del Autor

Dichas funciones operacionales sirven para asistir al comandante en la integración, sincronización y conducción de las operaciones y se agrupan en seis áreas funcionales de capacidades conjuntas: comando y control; inteligencia; fuegos, maniobra y movimiento, protección y sostenimiento²²¹.

221. Joint Chiefs of Staff; Joint Publication 3-0: *Joint Operations III-1*; 2011.

Para el capitán de corbeta Navajas Santini²²² *el Comandante operacional aplica el arte operacional para planificar operaciones mayores o campañas, donde debe coordinar y sincronizar las fuerzas conjuntas y muchas otras actividades de nivel operacional. Estas actividades son las Funciones Operacionales (FO), sobre las cuales no existe consenso en cuanto a la lista y significado de cada concepto.*

Mientras el peso relativo de cada una de estas funciones puede variar de acuerdo a las características de cada misión, la función “fuego operacional” es generalmente crítica para el concepto de la operación del comandante, ya sea de carácter ofensivo o defensivo, pues como parte del plan de campaña los fuegos operacionales pueden ser empleados para una amplia variedad de propósitos. Por ejemplo: para apoyo de operaciones terrestres, navales o aéreas; para controlar territorios; destruir el potencial del oponente antes que este pueda emplearlo; atacar centros de gravedad o bien con otros propósitos.

Según el profesor Vego²²³, los fuegos se clasifican en: estratégicos, operacionales y tácticos, de acuerdo al efecto que se desea alcanzar.

- > **Fuegos estratégicos:** intentan lograr un mayor efecto en el resultado de la campaña o en algunos casos hasta del conflicto. Aquellos, denominados estratégicos, que tengan lugar fuera del Teatro de Operaciones deben ser requeridos al nivel político.
- > **Fuegos operacionales:** se conciben para alcanzar un objetivo operacional. Algunas veces pretenden forzar al comandante enemigo a que reaccione de manera anticipada, como podría ser: emplear la reserva antes de lo planeado y otras veces buscan engañarlo respecto del lugar del ataque principal.

Según este autor, los fuegos operacionales podrían ser descriptos como la aplicación del poder de fuego letal y no letal. Los primeros están destinados a retardar, interrumpir o degradar las fuerzas o funciones críticas enemigas por medio de armas convencionales o no convencionales, incluyendo misiles, bombas, cañones e incluso torpedos y minas.

Los no letales están orientados a interrumpir o retardar el rendimiento de las fuerzas, funciones o instalaciones enemigas mediante la guerra electrónica y la guerra psicológica.

Un ejemplo de fuegos operacionales lo constituyen los ataques aéreos masivos, llevados a cabo en el 2003, durante la guerra contra Irak (*Operation Iraqi Freedom*), que pretendían retardar o impedir la maniobra de tres divisiones de la Guardia Republicana desde el norte de Irak hacia Bagdad²²⁴.

Establecido el propósito de los fuegos operacionales como, por ejemplo, facilitar la maniobra operacional de las fuerzas amigas; prevenir la maniobra operacional del enemigo; interdicar a las fuerzas enemigas que aun no han sido empeñadas; destruir o neutralizar sus instalaciones críticas; interrumpir su apoyo logístico; disminuir su moral o

222. Navajas Santini, Ramiro; Capitán de Corbeta, Armada de Chile; “El Arte Operacional y la Estrategia Conjunta”; *REVISMAR* 3/2006; Chile; p. 220.

223. Vego, Milan; “Joint Operational Warfare: Theory and Practice”; Reprint of 1st ed., 2009, capítulo VIII, pp. 59 y 60.

224. Vego, Milan; op. cit.; capítulo VIII, p. 59.

prevenir su retirada, será necesario integrarlos y sincronizarlos de manera efectiva en los planes de operaciones.

Actualmente, esto se logra a través de un proceso de selección y ejecución de blancos (*targeting*) de tal manera que el proceso posibilite crear los efectos específicos para alcanzar sus objetivos.

Los fuegos tácticos buscan obtener efectos tácticos pues son ejecutados en apoyo a las fuerzas durante su desplazamiento. Tienen como finalidad la destrucción de los sistemas de fuegos directos e indirectos del enemigo como, así también, sus sistemas de defensa aérea.

En el “Manual de Reglas de Enfrentamiento”²²⁵ del Instituto Internacional de Derecho Humanitario, la selección de blancos a la que allí se denomina “determinación de objetivos”:

Es el proceso de seleccionar y priorizar los objetivos (para nuestro caso blancos) y hacer coincidir la respuesta adecuada para ellos, tomando en consideración los requerimientos y capacidades operacionales, las RDE aplicables y el Derecho Internacional de los Conflictos Armados (LOAC, por sus siglas en inglés).

En dicho Manual se señala que la relación entre las RDE y la selección de blancos se resume de la siguiente manera:

- a. Las fuerzas pueden determinar sólo aquellos objetivos militares permitidos a determinar en las RDE relevantes.
- b. Las RDE pueden imponer restricciones políticas sobre la determinación de objetivos que van más allá de los requerimientos del DICA.
- c. Las RDE nunca deben permitir la determinación de objetivos que no sea de conformidad con el DICA.

Selección de blancos (*targeting*)

En el proceso de selección y ejecución de blancos denominado *targeting* se localizan los blancos, se analizan y se decide si serán batidos debiendo asegurarse que la fuerza a emplear, los métodos de combate y los objetivos no sean contrarios al DICA.

Es por ello, que durante las operaciones puede ocurrir que el comandante del Teatro de Operaciones decida restringir, limitar o prohibir los ataques sobre determinados blancos u objetos en función de consideraciones políticas, del riesgo que implican, de las posibilidades de daño colateral o de las leyes de conflicto armado.

Una simple forma de efectuar una evaluación respecto de los posibles daños colaterales es responder las siguientes cinco preguntas²²⁶:

- a. ¿Se puede identificar de manera positiva el objeto o persona que se desea atacar como un blanco militar legítimo autorizado por las RDE en vigor?
- b. ¿Existe alguna edificación que se encuentre en la lista de blancos a no atacar,

225. Instituto Internacional de Derecho Humanitario; “Manual de Reglas de Enfrentamiento”; San Remo; noviembre 2009; p. 26.

226. Center for Law and Military Operations (CLAMO); “Legal Lessons Learned from Afghanistan and Iraq”; Vol. 1: Major Combat Operations; The Judge Advocate General’s Legal Center & School; United States Army; Charlottesville; Virginia; p.103.

- civiles u objetos civiles o se puede producir un significativo daño ambiental dentro del radio de acción del armamento que se usará para batir el blanco?
- c.** ¿Es posible minimizar el daño empleando un arma diferente o por medio de un método de aproximación diferente?
 - d.** Si así no fuera ¿cuánta gente se calcula que resultará herida o muerta en el ataque?
 - e.** ¿Es necesario recurrir al superior para que autorice el ataque?

En su trabajo final integrador, el capitán de fragata Braghetta²²⁷, egresado de la Escuela Superior de Guerra Conjunta, propone aplicar el método de análisis de riesgo para decidir qué Reglas utilizar en el Teatro de Operaciones bajo las condiciones lógicas de agitación y ansiedad que se producen durante el curso de las operaciones. El trabajo presenta una matriz para evaluar el nivel de riesgos que implicarían determinados niveles de daño colateral en el cumplimiento de la misión.

Una vez que los blancos son validados o aprobados, comienza un detallado análisis de las capacidades disponibles con relación a los efectos deseados, proceso que es guiado por el principio de la proporcionalidad. Es en este momento que el comandante de Teatro de Operaciones buscará mitigar el riesgo de daño colateral seleccionando las armas y tácticas que, en la medida de lo posible, producirán el efecto deseado y el mínimo de daño colateral. Es en esta instancia del planeamiento donde las limitaciones, anteriormente mencionadas, toman forma de RDE.

El proceso de selección de blancos se realizará entonces a partir de un conocimiento acabado del estado final y de la intención del Comandante, de los objetivos, de los efectos deseados y de las tareas a cumplir. En las operaciones militares contemporáneas, las RDE tienden a ser más restrictivas a fin de satisfacer las consideraciones políticas relacionadas con la aplicación del poder de combate, siendo así, particularmente, cuando se trata de emplear los fuegos indirectos²²⁸.

Por ejemplo, una típica RDE puede restringir el empleo de fuegos indirectos en áreas urbanas cuando no se disponga de observadores adelantados. Como se puede apreciar, esa regla no está contemplada en el DICA pero su implementación le permitirá al comandante estar seguro de que el blanco será de utilidad militar, los daños colaterales estarán dentro de los límites establecidos y los fuegos se ejecutarán sobre el blanco determinado²²⁹.

Para aquellos blancos que sean aprobados o validados como tales, las RDE deberán contemplar cómo, cuándo y bajo qué circunstancias podrá ser atacado un objetivo según la siguiente clasificación:

227. Braghetta, Raúl Ángel; "Análisis de Riesgo y Reglas de Empeñamiento: El método de análisis de riesgos para decidir la aplicación de las reglas de empeñamiento en un Teatro de Operaciones"; trabajo final integrador; Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas, 2012.

228. Corn Geoffrey S. and Corn, Gary P.; Lieutenant Colonel; "The Law of Operational Targeting: Viewing the LOAC through an Operational Lens"; *Texas International Law Journal*; Volume 47, Issue 2; p. 357.

229. Corn Geoffrey S. and Corn, Gary P.; op. cit.

1. Contra tropas que estén en contacto
2. Contra blancos pre-planeados
3. Contra blancos en movimiento o transitorios
4. Contra blancos sensibles fugaces o de oportunidad (en inglés, *Time-sensitive targets - TST*).

Un ejemplo de cómo estas RDE pueden verse materializadas en el anexo correspondiente del Plan de Campaña sería el siguiente:

- > **Tropas en contacto:** cuando las fuerzas propias estén en contacto con las del oponente, ya sea en respuesta a un acto o intento hostil o en reacción a una fuerza positivamente identificada y declarada como fuerza enemiga, los comandantes en el lugar tienen la aprobación para emplear todas las armas orgánicas y no orgánicas necesarias, siendo responsables de minimizar el daño colateral y de hacerlo de una manera proporcional.
- > **Ataques pre - planeados:** su aprobación, sean personas u objetos, estará determinada por el tipo de blanco: arsenales y depósitos de munición; infraestructura y objetos económicos y líneas de comunicaciones.

Por regla general los comandantes subordinados podrán batirlos luego de que el comandante del Teatro los haya analizado caso por caso.

Un ejemplo de RDE para este tipo de blancos puede ser: los edificios ocupados durante horas diurnas y los blancos militares ubicados en las proximidades de dichos edificios que sólo podrán ser atacados durante la noche.

- > **Blancos en movimiento, fugaces o transitorios:** son aquellos que permanecen dentro de la distancia de observación o dentro del alcance de las armas por períodos tan cortos de tiempo que exigen un breve lapso de ajuste de las armas para poder abrir fuego contra ellos, como por ejemplo aeronaves, vehículos; tropas en movimiento; etcétera.

Ante esta situación se realizará un análisis, previo a atacar blancos en movimientos o transitorios, ya sean personas u objetos, a fin de determinar si el blanco posee un valor significativo, si su naturaleza es temporaria, si se trata de una fuerza hostil como también de los daños colaterales que pudiera llegar a ocasionar el ataque.

Bajo estas circunstancias los comandantes de componente deben realizar una evaluación del posible daño colateral y si de este estudio se desprende que existe una alta probabilidad de que dicho daño ocurra, el ataque será autorizado por las autoridades nacionales.

Si del análisis surge que no habrá daño colateral o que las posibilidades serán bajas, los diferentes niveles de comando pueden, normalmente, aprobar el empleo de los diferentes medios:

- > **De no haber daño colateral:** El comandante a nivel brigada está autorizado a

emplear cualquier sistema de armas disponible, cuando apruebe el ataque será responsable de establecer la identificación positiva del blanco y responder de manera proporcional.

- > **De haber bajo nivel de daño colateral:** El comandante a nivel brigada está autorizado a emplear cualquier medio propio de fuego directo, excepto los medios aéreos, cuando apruebe el ataque será responsable de establecer la identificación positiva del blanco y responder de manera proporcional.

No obstante, el comandante puede redactar, también, una RDE ordenando que los vehículos en movimiento sean atacados cuando se encuentren lo más alejados posible de pobladores civiles.

Durante la guerra en Irak, las fuerzas terrestres de los Estados Unidos tuvieron en cuenta, para realizar los ataques, un margen de seguridad, entre 300 y 500 metros, ante la presencia de civiles u objetos civiles y requerían, normalmente, una confirmación visual antes de abrir fuego, excepto en el caso de estar siendo atacados²³⁰.

Un ejemplo de las consecuencias negativas que puede tener el ataque a este tipo de blancos lo constituye el lanzado por la ISAF, el 4 de septiembre de 2009, en la norteña provincia afgana de Kunduz por parte de las fuerzas de la OTAN. La acción contra dos camiones cisternas robados por talibanes fue ordenado por el coronel alemán Georg Klein, sin darse cuenta que decenas de civiles estaban extrayendo el combustible de los mismos.

El 4 de septiembre de 2009 el coronel a cargo del cuartel alemán en Kunduz recibió una llamada urgente. Dos camiones cisternas repletos de gasolina habían sido secuestrados por los talibanes. El informante le dijo a Klein que los dos camiones podían ser utilizados para atacar la base militar alemana en una acción suicida. Cuando el informante cortó la llamada, Klein usando el teléfono satelital, marcó un número secreto que lo comunicaba con la base área de la OTAN y pidió la acción inmediata de aviones de combate que debían destruir los dos camiones cisternas. Las fuerzas de EE UU acataron la orden del coronel alemán y enviaron un avión de combate F-15, que dejó caer dos bombas de 500 libras sobre los dos camiones repletos de gasolina que estaban varados en el lecho de un río. Murieron 142 personas²³¹.

En junio de 2010 se supo que muchas de las víctimas eran civiles que trataban de apoderarse del combustible de los camiones que habían quedado varados en el lecho de un río, mientras los talibanes huían por temor a un ataque aéreo por parte de aviones que estaban sobrevolando el área²³².

230. Kaht, Colin H.; "Rules of Engagement: Norms, Civilian Casualties, and U.S. Conduct in Iraq"; *Council on Foreign Relations International Affairs; The Lone Star National Security Forum*, Austin, TX, Mar. 30-1 Apr. 2007.

231. *Diario El País*, Sección Internacional, disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2012/08/22/actualidad/1345629530_311950.html

232. Gebauer, Matthias, "Aftermath of an Afghanistan Tragedy: Germany to Pay \$500,000 for Civilian Bombing Victims"; *Spiegel Online International*, disponible en: <http://www.spiegel.de/international/germany/aftermath-of-an-afghanistan-tragedy-germany-to-pay-500-000-for-civilian-bombing-victims-a-710439.html>.

El incidente de Kunduz desató seis investigaciones oficiales en Alemania, pero ninguna castigó la actuación del Coronel quien, en agosto de 2012, fue propuesto para el ascenso a General de Brigada. Con todo, debieron renunciar el jefe del Estado Mayor de la Defensa, general Wolfgang Schneiderhan, el secretario de Estado de Defensa (subsecretario), Peter Wichert y el ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Franz-Josef Jung, titular de Defensa en el momento de los hechos²³³.

Luego de meses de negociaciones, el ejército alemán anunció que abonaría U\$S 5.000 (€ 3.800) a cada familiar de las más de cien víctimas pero no admitió ninguna culpabilidad sobre los hechos.

- > **Blancos sensibles de oportunidad:** son aquellos que requieren una respuesta inmediata pues representan o pueden representar un peligro para las fuerzas propias o son altamente redituables o fugaces. No necesariamente deben ser blancos móviles. Ejemplos de blanco de oportunidad pueden ser: un edificio temporalmente ocupado por fuerzas del oponente o artefactos navales (civiles o militares) sembrando minas o combatientes instalando dispositivos explosivos improvisados.

Terminada la confrontación, normalmente, se dispone mediante RDE las correspondientes autorizaciones a los comandantes de componente que adquieran determinados blancos de oportunidad, de manera que puedan ser batidos de inmediato.

En la Operación “Anaconda”²³⁴ desde la perspectiva del Comandante de la Fuerza de Tareas Conjunta *Mountain*, todo el valle Shah-i-Kot y sus vías de aproximación estaban dentro del alcance de los morteros enemigos, lo cual convertía a las posiciones de morteros en blancos totalmente legítimos para ser batidos por medio del apoyo aéreo cercano. Sin embargo, como muchos de esos blancos, confinados en ese pequeño espacio de batalla, quedaban comprendidos en las categorías de “en movimiento” o “sensibles de oportunidad”, la RDE en vigor impedía que fueran atacados por aeronaves en apoyo aéreo cercano, debido a su posible cercanía a no combatientes.

Esta situación hizo que se requiriese de una autorización previa, por encima del comandante del Teatro de Operaciones (para el caso Comando Central –CENTCOM– que se encontraba en Tampa - Florida) para poder atacarlos, en razón de que los miembros de Al Qaeda a menudo estaban mezclados con civiles afganos y que algunos informes daban cuenta que les ofrecían dinero a los residentes locales para usar sus casas²³⁵.

233. Diario *La Nación*, Sección Internacional, 27 de noviembre de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1204887-alemania-renuncio-un-ministro-por-ocultar-informacion-de-un-bombardeo-en-afganistan>

234. Nota de autor: Nombre en clave para la operación llevada a cabo, a principios de marzo de 2002, por fuerzas convencionales estadounidenses, afganas y de países aliados. El fin era destruir a Al Qaeda y a las fuerzas de los talibán en el valle de Shahi-Kot y en las Montañas Arma al sureste de Zormat. Esta operación fue la primera batalla a gran escala de los Estados Unidos en la Guerra en Afganistán, desde el 2001.

235. Lambeth, Benjamin S.; op. cit.; p. 210.

Para las fuerzas de defensa australianas²³⁶, del resultado de la confrontación deben surgir las RDE y la Directiva de Fuegos. Esta última, generalmente de carácter permanente (aunque puede ser emitida para un ejercicio o una operación en particular) debe, entre otras cosas, especificar:

- > Los blancos aprobados, restringidos o no autorizados.
- > La metodología a emplear para estimar el daño colateral.
- > Los niveles de riesgo autorizados para cada Comandante.
- > Las coordinaciones para el ejercicio del comando y control.
- > Las políticas nacionales y los aspectos legales relacionados con el *targeting*.

Los ejemplos hasta aquí señalados, si bien son ilustrativos, no son suficientes para mostrar las distintas alternativas que podrán presentarse en un conflicto. Es por ello, que durante la confrontación deberán formularse las siguientes preguntas:

- > Si un blanco se encuentra en proximidades de un lugar sensible, como ser una escuela, ¿se podrá batir el blanco restringiendo el tipo de armamento a emplear o no deberá ser batido?
- > Si un blanco ha sido autorizado a ser batido ¿qué tipo de munición se va a utilizar?

Respecto a la función operacional protección y relacionado con el grado de superioridad aérea que se desea obtener, los siguientes ejemplos permitirán visualizar el tipo de RDE a requerir durante una operación o campaña.

La superioridad aérea puede variar desde el control total sobre todo el Teatro de Operaciones hasta el control local sobre una determinada área de operaciones. También, puede ser control permanente o temporario.

Dependiendo de la fortaleza de los elementos enemigos de defensa aérea basados en tierra, la superioridad aérea puede ser limitada hasta cierta altitud de vuelo para las aeronaves propias y tal limitación puede ser impuesta a través de una RDE como la que estuvo en vigor en la Guerra de Afganistán, en octubre de 2001. Esta obligaba a los aviones americanos a volar por sobre los 13.000 pies de altura debido a la amenaza que significaban tanto los misiles SA-7/-13 de fabricación soviética como los *Stinger* de procedencia estadounidense en poder de los talibanes.

Otro ejemplo puede ser una RDE o medida complementaria que establezca *no operar a menos de 10 millas de una determinada costa*, para ponerse fuera del alcance de cierto tipo de armas.

En el 2006, la Armada Israelí impuso dicha RDE a sus unidades de superficie luego que la corbeta Clase Saar 5 *Hanit* fuese atacada por el Hezbollah con misiles C-802 provenientes de tierra²³⁷.

236. *Australian Defence Doctrine Publication* 3.14; pp. 2-3.

237. Lambeth, Benjamin S.; "Airpower and Strategy in Israel's 2006 War against Hezbollah", *Naval War College Review*, Summer 2012; Volume 65; Number 3; p. 88.

Reglas de Empeñamiento en la elaboración del plan de campaña

En el marco de los conflictos actuales, cualquier fuerza armada en operaciones requiere que las misiones ordenadas estén en concordancia con las RDE y restricciones asociadas a los distintos tipos de fuegos para que se puedan ejercer adecuados controles. Al mismo tiempo, que se les otorguen a los comandantes la autoridad y libertad de acción para ejecutar las misiones.

El Plan de Campaña y los Planes de Operaciones deben dejar claro los objetivos a cumplir y las tareas a llevar a cabo y asegurar un correcto equilibrio entre la dirección centralizada y la ejecución descentralizada. Antes de que se inicien los combates y, en la medida de lo posible, deben establecerse directivas para los fuegos y las operaciones.

Por ello, las RDE deben tener una interpretación común para que de esa manera se facilite el adecuado control y se reduzcan las demoras en obtener las correspondientes autorizaciones del escalón superior para batir blancos críticos.

Teniendo en cuenta que las RDE no son básicamente un documento de naturaleza jurídica, sino un instrumento de las operaciones militares, en el Plan de Campaña y/o Planes de Operaciones se encuentran en un anexo.

En la primera parte del trabajo se han explicado las consideraciones para la redacción de las RDE. A partir del análisis de distintas publicaciones internacionales²³⁸ surge para la preparación del Anexo de las RDE al Plan de Campaña, tanto en una operación nacional o multinacional, que al menos los siguientes aspectos deben ser incorporados:

- > **Mandato de la misión:** resume el marco político, legal y diplomático en el cual se sustenta la misión.
- > **Derecho internacional y Derecho Internacional de los Conflictos Armados:** breve descripción de la articulación entre la misión y el derecho internacional. Dependiendo de la naturaleza de la misma, podrá incluir una explicación sobre la aplicabilidad de ciertas normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y otras regulaciones, como también lo relacionado con el DICA como por ejemplo:

El respeto por el derecho internacional de los conflictos armados y de los usos y costumbres de la guerra generalmente aceptados en el proceso de planificación de las operaciones implica, principalmente, la observancia de las normas establecidas en los Convenios de Ginebra y Protocolos adicionales, así como en tratados internacionales de prohibición de armamentos y similares. En caso de que uno de los países contribuyentes de tropas no haya ratificado tales instrumentos y otros participantes sí, para el sólo efecto de esta operación, se lo observará sin que implique aceptación del no firmante a nivel general o de otras situaciones.

238. "Nato Legal Deskbook", Second Edition 2010; "Manual de Reglas de Enfrentamiento"; Instituto Internacional de Derecho Humanitario; San Remo; noviembre 2009. "Operational Law Handbook 2011"; *International and Operational Law Department, The Judge Advocate General's Legal Center and School (TJAGLCS)*.

- > **Leyes nacionales relacionadas con la misión:** cuando la autoridad nacional haya declarado ciertas advertencias (*caveats*) a las RDE de la coalición deberán ser resumidas e identificado el impacto que tendrán en el cumplimiento de la misión. Las fuerzas armadas de las naciones participantes se ajustarán a sus leyes nacionales y no están obligadas a cumplir ninguna misión ni tarea que pueda constituir una violación a ellas. Por lo tanto, en el anexo de las RDE deberán incluirse instrucciones que aseguren la observancia de dichas advertencias, las cuales deberán ser coordinadas con anticipación con el comandante del Teatro o con las fuerzas subordinadas; por ejemplo:

Las fuerzas armadas de las naciones que participen de la Alianza/Coalición deben también cumplir con sus propias leyes nacionales. No están obligadas a llevar a cabo misiones, operaciones o tareas que pudieran constituir una vulneración de sus leyes nacionales. Por lo tanto, debe reconocerse que las naciones emitirán instrucciones de ampliación o restricción a estas RDE para asegurarse que cumplan con la ley nacional. Ninguna de estas instrucciones ampliadas deben ser más permisivas que las RDE de la Alianza/Coalición. Cuando las Reglas nacionales no sean coherentes con las RDE de esta Alianza/Coalición, o sean más limitativas, tal hecho deberá ser puesto en conocimiento del Comandante de Teatro cuanto antes.

- > **Defensa propia:** el Anexo deberá dejar aclarado la relación existente entre defensa propia y las RDE.

Todos los individuos y las unidades poseen el inherente derecho de defenderse a sí mismos contra el ataque o el ataque inminente y las RDE no deberán limitarlo. Debido a que las leyes nacionales de los países integrantes de una coalición difieren entre sí, no siempre el accionar de una fuerza multinacional será coherente respecto de hasta dónde alcanza el derecho del uso de la fuerza en defensa propia y dónde comienza el derecho del uso de la fuerza para asegurar el cumplimiento de la misión.

Esto debe ser discutido en la fase de planeamiento y en caso de inconsistencias las RDE para la misión no deberán ser interpretadas como restricciones al derecho de autodefensa.

- > **Defensa y protección de fuerzas amigas:** deberá quedar expresada en el Anexo la autorización de las autoridades nacionales para que sus fuerzas puedan defender a fuerzas amigas en riesgo de ser atacadas o que están siendo atacadas.

Las RDE podrán también ser usadas para definir el término “fuerzas” si fuera de aplicación para aquellos civiles que operan como parte del contingente de tropas.

- > **Protección de personas y propiedades con un status especial:** el Anexo deberá explicar las políticas relacionadas con la protección de miembros y propiedades de organizaciones internacionales, regionales o locales.
- > **Obligaciones de las fuerzas:** mientras no se disponga algo contrario al DICA, las RDE pueden ser empleadas para dar instrucciones especiales o normas ge-

nerales respecto de la aplicación de ciertos principios del DICA en el contexto de una operación específica.

Ejemplo de ello puede ser expresar lo que se entiende por: necesidad militar; el nivel de daño colateral permitido; la obligación de informar sobre ciertos incidentes que pueden constituir violaciones a las RDE o al DICA o las incompatibilidades de las RDE. Esta no es una lista exhaustiva, sino meramente ilustrativa. Lo importante es que la información en las RDE debe ser clara, sucinta y directamente relacionada con la misión a cumplir, como se expresa a modo de ejemplo, en los párrafos que siguen:

El respeto al principio de proporcionalidad: Implica esencialmente, que la determinación y empleo de los medios para llevar a cabo una determinada misión, debe estar en una relación adecuada de medios respecto a los fines que se pretenden lograr. El uso de la fuerza debe ser sólo el necesario para conseguir el resultado deseado. Debe planificarse las operaciones de tal forma que la ventaja a obtener justifique los efectos negativos que pueden presentarse respecto de no combatientes o de instalaciones civiles. Asimismo, la planificación de las operaciones debe buscar reducir al mínimo la posibilidad de daños accidentales o colaterales sobre no combatientes o instalaciones civiles. Se encuentra prohibido el uso de armamento que provoque daños o sufrimientos innecesarios. No se pueden ejecutar operaciones que provoquen una degradación grave y permanente en el medio ambiente.

Se deben hacer todos los esfuerzos razonables para apaciguar cualquier confrontación, iniciando los procedimientos de advertencia. Siempre que la situación operacional lo permita, el paso inicial para resolver una potencial confrontación, aparte del uso de la fuerza, es llevar a cabo procedimientos de advertencia. Los disparos de alerta o advertencia, cuando estén autorizados, se deben incluir en los procedimientos de advertencia, pero deben ser claramente percibidos como tales y por lo tanto, se debe ser extremadamente prudente en aplicarlos cuando sea militarmente prudente y donde sea seguro el hacerlo. Deben existir procedimientos regulados para efectuar advertencias que incluyan disparos de alerta.

- > **Definiciones claves:** en el Anexo deberán repetirse y ampliar, si fuera necesario, las definiciones de los términos relacionados con la misión que se encuentran aprobados en el catálogo de RDE permanentes o en una publicación combinada, como pudiera ser la AAP 6354²³⁹.

Lo que sigue es un ejemplo de ello:

Apoyo Aéreo a las Fuerzas Terrestres: consiste en ataques aéreos con dos propósitos: defender a las fuerzas terrestres de actos hostiles de fuerzas marítimas o terrestres, y ataques aéreos llevados a cabo como parte de misiones preventivas, las

239. AAP-6(2009); es una publicación aliada de la OTAN, acordada por las naciones que integran la alianza, lleva el nombre de *Nato Glossary of Terms and Definitions (English and French)*.

cuales ambos requieren una integración detallada de cada misión aérea con el fuego y el movimiento de esas fuerzas. Esta definición incluye Apoyo Aéreo cercano de ala fija, ala rotatoria (incluyendo helicópteros de ataque), AC-130 en misiones de Apoyo Aéreo Cercano, asociadas a las operaciones de Defensa Aérea Enemiga y ataques aéreos tácticos a unidades marítimas de superficie.

Arma incendiaria: cualquier arma diseñada principalmente para poner fuego a objetos o causar heridas a personas mediante la acción del fuego, llamas, calor, o una combinación de ellas, producida por una reacción química o una sustancia que se derrama sobre el blanco.

Debido a que a menudo se dan situaciones donde no existe una única definición de un término, deberá incorporarse un enunciado relacionado con las circunstancias que rodean a la misión y asegure a todas las fuerzas en operaciones la misma definición, tal como se ilustra en el ejemplo siguiente:

Para el propósito de la RDE XXX, “proporcionar apoyo activo” significa cualquier acción que directa o indirectamente contribuya al acto hostil de fuerzas hostiles o beligerantes contra las fuerzas amigas, por ejemplo, un observador adelantado de artillería o controlador aéreo dirigiendo fuego terrestre y aéreo.

El Anexo incluirá una serie de apéndices, en los primeros normalmente se explica, de manera detallada, qué constituye un acto hostil y un intento hostil y el propósito de las RDE para la misión y quiénes y cuándo deben cumplirlas, promulgarlas, actualizarlas o modificarlas, por ejemplo:

Las RDE de este Anexo son efectivas mientras duren las operaciones en (lugar a designar), según determinen el Ministro de Defensa o el Comandante del Teatro de Operaciones o hasta que sean derogadas o modificadas por la autoridad competente.

En los apéndices se dan, por lo general, las normas particulares respecto de las operaciones terrestres, navales o aeroespaciales -en los cuales se suelen agregar las RDE para la operación extraídas del catálogo-, las medidas suplementarias para el cumplimiento de la misión y en el último se puntualizan las RDE que serán difundidas al público en general.

A modo ejemplo:

Las aeronaves militares de la coalición deben llevar una señal exterior que indique su nacionalidad y su índole militar, en la forma establecida en sus respectivas legislaciones internas. Su tripulación será exclusivamente militar.

Las fuerzas navales no realizarán maniobras en áreas de alto tráfico marítimo donde se encuentren en vigor esquemas de separación internacionalmente reconocidos.

Las RDE deben contemplar, también, todos los tipos de operaciones, incluso el apoyo médico a los civiles no combatientes que pudieran resultar heridos, pues de lo contrario las fuerzas los evacuarán a la dependencia sanitaria militar más cercana, sin considerar las condiciones del paciente, sin indagar cómo ni qué provocó las heridas o la disponibilidad de recursos médicos del lugar²⁴⁰.

Por ejemplo, en Haití, las RDE de los Estados Unidos contemplaban, por un lado, que cada soldado debía ser instruido con respecto a cómo proceder ante un herido y dónde llevarlo según fuere civil o militar²⁴¹. Esta regla basaba su fundamento en que la misión principal del hospital militar era servir de apoyo a la fuerza y que, además, de ser pequeño contaba con una capacidad y recursos limitados para la atención de los pacientes.

Por otra parte, y con idéntico fundamento, las RDE estipulaban que de encontrarse a un civil herido, el soldado debía de proveerle los primeros auxilios y luego transportarlo a un hospital civil, excepto que la herida fuera como consecuencia de una acción militar²⁴².

En la elaboración del Anexo de las Reglas de Empeñamiento de un Plan de Campaña se deberá evitar:

- > Transcribir o develar la estrategia, la doctrina de empleo o las tácticas: el Anexo de las Reglas no debe ser usado como un mecanismo para describir estrategias ni transcribir doctrinas ni develar tácticas o capacidades de los sistemas de armas o de detección. El comandante debe expresar su pensamiento estratégico en el cuerpo del Plan de Campaña y en los anexos correspondientes.
- > Reproducir el DICA: no se debe incluir una extensa explicación del DICA. Los comandantes deben enfatizar en las Reglas sólo los aspectos del DICA, relevantes para su Plan de Campaña.
- > Señalar restricciones relacionadas con la seguridad: si bien el empleo de ciertas armas requiere específicas medidas de seguridad, estas no deben estar detalladas en el Anexo de las RDE sino que deben estarlo en los procedimientos operativos normales.

La redacción del Anexo de las RDE es una responsabilidad del oficial de operaciones. Los auditores militares asesorarán legalmente al Estado Mayor, a los efectos que el Anexo sea consistente: con el derecho internacional (incluido el DICA); el mandato político de la misión; las leyes nacionales y las políticas de la coalición.

Por último, las RDE deberán ser elevadas a las autoridades nacionales para su aprobación como parte del Plan de Campaña a pesar que, en algunos casos, ambos documentos son aprobados por separado, a partir de lo cual tendrán carácter clasificado.

Reglas de Empeñamiento: influencia en la conducción de las operaciones

Se le atribuye al mariscal de campo alemán Helmut von Moltke que *ningún plan de batalla sobrevive al primer contacto con el enemigo*. Es en parte por ello que los comandantes

240. Martínez-Lopez, Lester; Colonel, USA; "Medical Support for Urban Operations". Disponible en: http://www.rand.org/pubs/conf_proceedings/CF148/CF148.appk.pdf (Consultado: 1 de junio de 2012).

241. Martínez-Lopez, Lester; op. cit.

242. En lugares de conflictos de tipo étnico o religioso, debe tenerse en cuenta que los heridos de un bando deben ser llevados a hospitales y centros de atención de su propia etnia o religión, para evitar las posibilidades de venganza, como ocurriera en Chipre, en 1973.

deben rever y revisar permanentemente las RDE, con el fin de asegurar que la vida y la integridad de sus soldados no sean puestas en peligro innecesariamente.

Pero no sólo lo enunciado por von Moltke será la causa para tener que modificar ciertas RDE. Lo que Clausewitz denominaba las “fricciones de la guerra” seguramente constituirán otra causa para tener que adecuarlas, al igual que ocurrirá cuando se deba transitar de una fase a la otra de la campaña.

Sin lugar a dudas, las Reglas para una etapa ofensiva diferirán de aquellas a utilizar en una fase de estabilización o, incluso, dentro de una misma etapa si se llegase a modificar la estrategia como ocurrió cuando el general Stanley Mc Chrystal asumió el comando de la ISAF.

Otra razón para tener que modificarlas se puede hallar al analizar las lecciones aprendidas de la operación “Anaconda”, en Afganistán, en la cual, durante los primeros tres días, las RDE eran tan estrictas y generaban tantos malos entendidos que algunas veces exigían un consumo excesivo de tiempo en obtener el permiso del Comando Central (CENTCOM) para atacar ciertos blancos. El problema fue resuelto a través de reelaboración de los procedimientos de comando y control y en la forma en que las Reglas eran aplicadas²⁴³.

Puede ocurrir que durante la campaña el comandante desee incrementar el *tempo* de las operaciones²⁴⁴. Una posibilidad que le brindan las RDE es la de publicitar la lista de blancos o, durante una fase de negociación, anunciar un endurecimiento de ellas, mostrando su decisión de infligir un alto número de bajas al enemigo o su intención de escalar el conflicto o permitiendo las operaciones ofensivas en determinadas áreas donde antes las RDE lo prohibían o limitaban.

Un ejemplo de ello es lo que ocurrió en la operación *Deny Flight*²⁴⁵, en la antigua Yugoslavia, donde el plan de operaciones contemplaba la expansión del empleo del poder aéreo según tres opciones reguladas por las RDE.

La primera de ellas autorizaba el ataque a blancos tales como vehículos blindados; morteros; artillería de campaña; etcétera, que impidiesen el cumplimiento del mandato del Consejo de Seguridad de la ONU.

La segunda, incluía ataques a objetivos de nivel operacional como eran los sistemas integrados de defensa aérea, los de comando y control y grandes depósitos de armas y munición.

La última opción incluía blancos que no necesariamente estuviesen dentro del área de operaciones²⁴⁶.

243. Kugler, Richard L.; Baranick, Michael and Binnendijk, Hans; „Operation Anaconda: Lessons for Joint Operations”; *Center for Technology and National Security Policy, National Defense University*, March 2009, p. VII.

244. El Manual MC 20-01 define como “Tempo”: “Mantener la presión constante para no dar respiro al enemigo, creándole nuevos problemas antes que pueda resolver los anteriores, lo cual permite mantener la iniciativa y evita que el enemigo se reorganice y por tanto, se desmorone más rápidamente. Algunos lo denominan tiempo-ritmo. En inglés, su acepción son: “Tempo” o “Pace”.

245. Nota de autor: Fue una campaña organizada por la OTAN dirigida a asegurar el bloqueo aéreo decretado por la ONU, en abril de 1993, sobre el cielo de Bosnia-Herzegovina. La operación se amplió a tareas de apoyo aéreo para las tropas de UNPROFOR ejecutando ataques aéreos contra objetivos en ese territorio. Doce países miembros de la OTAN participaron en la operación.

Para el teniente coronel Humphries²⁴⁷, luego de treinta días de campaña en el conflicto del Golfo Pérsico, una serie de eventos hicieron que las RDE fueran revisadas para determinar si ciertas consideraciones del DICA podrían llegar a requerir cambios.

Irak había comenzado a almacenar material bélico en proximidades de escuelas, de establecimientos asistenciales y lugares de trabajo; emplazado puestos de comando y control en las escuelas y edificios públicos; instalado armamento antiaéreo en zonas residenciales y en azoteas de los edificios públicos; tanques y piezas de artillería fueron posicionados entre las casas en pequeños poblados; aviones *MIG* fueron ubicados en proximidades de importantes sitios arqueológicos.

Según Humphries, Irak procedía de tal manera por una de estas dos razones: para proteger legítimos blancos de un ataque o para que las fuerzas de la coalición dañaran propiedades civiles y objetos culturales.

También, puede presentarse una situación en la que en una misma fase de la campaña determinados blancos no puedan llegar a atacarse debido, a que de manera simultánea, se está llevando a cabo otra operación.

Ello ocurrió en Irak, donde antes de la ofensiva terrestre, las fuerzas de la coalición no podían atacar algunos nodos de comunicaciones debido a que estaban comprendidos en la Operación Southern Watch que era el nombre de la misión para monitorear y controlar el espacio aéreo iraquí, al sur del paralelo 33° N, después de la Primera Guerra del Golfo²⁴⁸.

Si durante la campaña, al igual que ocurre en el planeamiento, el comandante de Teatro de Operaciones requiriese de Reglas no contempladas en el catálogo y/o no autorizadas, deberá pedir aprobación a los niveles superiores. En terminología de la OTAN, el requerimiento para nuevas RDE se denomina “Requerimiento de Reglas de Empeñamiento” (sigla en inglés ROEREQ) que, de ser autorizado, se denomina “Autorización de Reglas de Empeñamiento” (sigla en inglés ROEAUTH).

En síntesis, las RDE serán promulgadas como un Anexo al Plan de Campaña y serán modificadas por otras más permisivas o restrictivas, según la dinámica de la situación en el área de operaciones.

Reglas de Empeñamiento en el planeamiento y en la conducción de operaciones multinacionales

Una fuerza multinacional que llegara a constituirse con fuerzas armadas de países con objetivos comunes, podrá tener éxito o fracasar en el cumplimiento de su misión en función del grado de interoperabilidad de sus fuerzas. Las RDE constituyen una gran parte de esa interoperabilidad por ser uno de los aspectos más críticos de cualquier coalición militar, tal cual lo han demostrado las recientes operaciones de este tipo.

246. Perry, Richard M.; “Striking the Balance: Airpower Rules of Engagement in Peace Operations”; *School of Advanced Airpower; Studies Air University Maxwell AFB*; p. 66.

247. Humphries, John G.; Lieutenant Colonel, USAF; “Operations Law and the Rules of Engagement in Operations Desert Shield and Desert Storm”; *Airpower Journal* – Fall; 1992.

248. Center for Law and Military Operations; “Forged in the Fire: Lessons Learned during Military Operations (1994-2006)”; September 2006, p. 75.

Es por tal razón que los gobiernos que conforman una coalición tratan de establecer un acuerdo sobre ellas antes de que las fuerzas desplieguen, en el convencimiento de que Reglas comunes evitan que no se produzcan fisuras o desacuerdos.

Las operaciones multinacionales son más difíciles de organizar y ejecutar que las nacionales. Las razones de ello son las a veces incompatibles diferencias: en las formas de combatir entre las naciones; entre cada una de las fuerzas; en la doctrina; en el adiestramiento; en el apoyo logístico y el sostenimiento; en las RDE; en las dificultades para comunicarse debido a las diferencias de idioma o a la falta de un diccionario común de terminología militar. Más aun, las operaciones con aliados no tradicionales pueden llegar a poner en riesgo a las fuerzas propias.

A modo de ejemplo podemos decir que, en mayo de 2012, el comandante de la ISAF, general John Allen, durante una video conferencia señaló que la mitad de los ataques entre la ISAF y las fuerzas de seguridad afganas habían sido llevados a cabo por talibanes infiltrados.

En agosto de dicho año, el mismo oficial dijo que *aproximadamente el 25% de los ataques (verde contra azul)*²⁴⁹ *se debieron a infiltrados talibanes o a soldados o policías afganos amenazados por los talibanes de manera directa o a través de amenazas a sus familiares*²⁵⁰.

Otras veces los miembros de una coalición tienen puntos de vista contrarios respecto del valor de la vida humana con lo cual diferirán los conceptos relacionados con los daños colaterales. Además, el hecho de que participen otras naciones refuerza notablemente el nivel político diplomático de la operación como, también, su legitimidad ante la opinión pública²⁵¹.

Es necesario tener en cuenta antes de abordar el tema propiamente dicho que no todos los países actúan de la misma manera en cuanto a la formulación de las RDE. En algunos, dicha tarea recae en organismos colegiados como las legislaturas, en una comisión interministerial o una comisión interfuerzas armadas. En otros, es delegada en una única persona: ministro de Defensa, jefe del Estado Mayor Conjunto o en el comandante de la Fuerza.

Cuanto más colegiada sea la decisión, podrán surgir más restricciones debido a las distintas posturas de cada uno de los participantes en la discusión. Las mismas, a su vez, se traducirán en un mayor número de advertencias (*caveats*) al proyecto original.

Para el tratamiento de las operaciones multinacionales y sobre la base de distintas experiencias, se pondrán de manifiesto algunos de los inconvenientes que pueden suscitarse en cuanto a las RDE.

Como parte de una fuerza multinacional

Una nación puede introducir advertencias a las RDE por distintas razones, a saber:

249. Término usado por la OTAN.

250. Shanker, Thom; "General Notes Taliban Coercion in Some Attacks on Troops"; *The New York Time Asia Pacific Section*, August 23, 2012, disponible en: http://www.nytimes.com/2012/08/24/world/asia/general-notes-taliban-coercion-in-some-attacks-on-troops-in-afghanistan.html?_r=3&ref=world&.

251. Vego, Milan; op. cit.; capítulo V; p. 100.

- > Porque el derecho positivo del país no le permite cumplir con algunas de ellas.
- > Porque su interpretación del derecho internacional difiere del de otras naciones.
- > Debido a su particular interpretación del mandato de la ONU.
- > Debido a ciertas limitaciones o restricciones políticas: invocar restricciones geográficas para rehusarse a enviar tropas a un área en particular dentro de un Teatro de Operaciones. Rehusarse a utilizar determinados medios para cumplir con la misión como, por ejemplo, munición con perdigones de goma o gas lacrimógeno.

Estas advertencias pueden ser oficiales y escritas, o no oficiales y no escritas. El procedimiento normal que emplean los países es notificar sus restricciones de manera oficial a la organización multilateral bajo la cual están operando y a los restantes contingentes.

Esta práctica ha permitido²⁵² a la OTAN crear agregados a sus planes especificando las restricciones de cada país y asignando tareas específicas a cada contingente.

Sin embargo, existen países contribuyentes de tropas que son reacios a dar tal tipo de información originando que dichas advertencias sólo puedan ser percibidas cuando se dan las circunstancias para ello.

Anticipando tales restricciones nacionales, la OTAN ideó un plan para Afganistán que fue escrito de manera amplia con el propósito de permitir a las naciones la opción de adoptar o no las RDE o las misiones en las cuales no querían o no podían permitir legalmente la participación de sus tropas.

Durante el tiempo en que se desempeñara como jefe del Estado Mayor de la Defensa de Canadá, el general Rick Hillier, repetidamente señaló que la advertencia (*caveats*) más significativa era si las tropas canadienses podían o no operar al sur del Hindu-Kush²⁵³.

Dentro de una fuerza multinacional podrán encontrarse RDE nacionales perfectamente claras, por ejemplo las de no operar en una localidad específica; no abrir fuego excepto que esté siendo atacado con armas de fuego; no participar en determinado tipo de operaciones; no tener a personas detenidas por más de tantas horas.

En otros casos la decisión de la participación del contingente puede quedar en manos del oficial más antiguo, quien ante determinadas situaciones deberá comunicarse con sus superiores para solicitar autorizaciones, aunque esto suele, además, de llevar tiempo, crear controversias tanto en el Teatro de Operaciones como en su país.

En otras circunstancias, las RDE serán menos obvias, como por ejemplo aquella que prohibía a las tropas alemanas que participaban en la ISAF involucrarse en la operación Enduring Freedom. Por esa razón, las fotos tomadas por los aviones de reconocimiento alemanes no podían ser distribuidas si existía el riesgo de que pudieran ser usadas como parte de un esfuerzo antiterrorista. En la práctica ello significó que la información de inteligencia alemana sólo fuese compartida con parte de la ISAF y con nadie más, dado que

252. Auerswald, David P.; *National War College, Washington, DC*, Saideman, Stephen M. McGill University, Montreal, Canada, "NATO at War: Understanding the Challenges of Caveats in Afghanistan"; Department of Political Science; McGill University; p. 7.

253. Auerswald, David P.; op. cit.; p. 8.

eran muy pocos los países que participaban en las dos operaciones. Cuando la OTAN modificó las RDE de la ISAF para permitir operaciones más ofensivas, Alemania no rompió el consenso pero efectuó salvedades (caveats) indicando que se abstendría de participar en operaciones ofensivas, frase ambigua ya que se prestaba a diversas interpretaciones²⁵⁴.

También, en una operación multinacional podrán encontrarse contingentes con RDE nacionales que les impidan desplegar tropas durante la noche o participar en misiones junto a antiguos enemigos. En Afganistán, un miembro de la coalición, aparentemente no podía permitir afganos a bordo de sus helicópteros, fuesen o no miembros del ejército nacional afgano, aun cuando estuviesen heridos²⁵⁵.

Sin embargo, hay dos aspectos en los que las naciones han disentido en el último tiempo. El primero de ellos está relacionado con la adhesión al Tratado de Ottawa que prohíbe el uso de minas antipersonal. Para citar un ejemplo de cuáles podrían ser las consecuencias de tales diferencias, a las fuerzas australianas en Irak no les estaba permitido reabastecer aeronaves de los Estados Unidos que tuvieran la capacidad de lanzar minas antipersonal desde el aire²⁵⁶.

El otro aspecto común, objeto de discrepancia entre los países, está referido a la autorización para emplear la fuerza letal en defensa de propiedades físicas. Entre los países integrantes de la International Force East Timor (INTERFET) conducida por Australia, tanto ese país como los Estados Unidos aceptaban tal posibilidad mientras que Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Canadá la rechazaban debido a sus leyes nacionales con lo cual, las tropas de dichos países no podían ser asignadas a la defensa de un aeródromo o de un aeropuerto.

Los ejemplos citados resaltan la importancia práctica de los factores legales nacionales en las operaciones militares multinacionales como, así también, la necesidad de trabajar con otros países para conocer sus idiosincrasias y sus respectivas restricciones legales para operar. Debe tenerse en cuenta, además, que las restricciones nacionales de un mismo país pueden variar con gobiernos de diferente ideología.

Si ello sucede entre naciones que se adiestraron y operaron desde hace muchos años, es de esperar que, con más razón, ocurra lo mismo en organizaciones regionales o en coaliciones de reciente creación.

Al comando de una fuerza multinacional

Cuando se conforma una fuerza conjunta - combinada, el comandante del Teatro asigna la misión y determina el área de operaciones en términos de geografía y de tiempo para su activación, involucrándose en la elaboración y aprobación de las RDE. Dado que distintas concepciones nacionales pueden dar lugar a que existan diferentes RDE en una fuerza multinacional, los comandantes deben estar alertados de las restricciones que le han sido impuestas a las otras fuerzas que integran la coalición. Entender

254. Auerswald, David P.; op. cit.

255. Auerswald, David P.; op. cit.; p. 9.

256. Kelly, Michael; Colonel; "Legal Factors in military planning for Coalition Warfare And Military Interoperability Some Implications For The Australian Defence Force"; *Australian Army Journal*; Volume II, Number 2, p. 165.

las restricciones operacionales de cada contingente resulta fundamental si se desea comprender los límites y efectos de la cooperación internacional.

Como punto de partida para el planeamiento, un comandante de contingente en una alianza o coalición debe aplicar sus propias RDE. Si son menos restrictivas que las de la alianza o coalición, debe aplicar las Reglas más restrictivas. Si las nacionales son más restrictivas que las de la alianza o coalición, el comandante de contingente no está obligado a cumplir las RDE de la alianza o coalición y, de ocurrir este hecho, debe informar al comandante multinacional de tal circunstancia.

El conocimiento de las divergencias entre los países contribuyentes resultará imprescindible cuando surjan del planeamiento tareas o misiones a asignar a las fuerzas de estas naciones.

Resulta de interés analizar lo que al respecto de las RDE indica la cuarta edición del “Manual de Operaciones de Coalición” (*Coalition Operations Handbook*) elaborado por las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelandia.

Este manual presenta una serie de preguntas genéricas, específicas y particulares para la elaboración de las RDE, a los efectos de que los comandantes que operan en una coalición puedan guiarse en su elaboración:

Genéricas

- a. ¿Posee la coalición una definición común sobre defensa propia?
- b. ¿Están definidos los términos necesidad, proporcionalidad, inminencia?
- c. ¿Han sido establecidas las RDE, en lo que respecta al permiso para atacar, basándose en intento hostil y acto hostil?
- d. ¿Se han establecido las RDE para las operaciones aéreas?
- e. ¿Se han establecido las RDE para las operaciones de defensa aéreas?
- f. ¿Se han establecido las RDE para las operaciones navales?
- g. ¿Posee la coalición una definición común sobre las RDE?
- h. ¿Cuál es la incidencia de las RDE nacionales en la composición y misión de la fuerza?

Específicas

- i. ¿Han sido acordadas las RDE entre las autoridades nacionales o entre los Comandantes de contingentes?
- j. ¿Cómo afectarán las RDE nacionales las operaciones y la organización de otras fuerzas de la coalición?
- k. ¿Cuáles son los procedimientos para que los Comandantes puedan requerir un cambio a las RDE?
- l. ¿Existen RDE genéricas con las cuales todas las naciones estén de acuerdo?
- m. ¿Cómo difunde cada nación las RDE entre sus soldados?
- n. ¿Han sido distribuidas las RDE a los soldados y estos han sido adiestrados en su empleo antes del despliegue?
- o. ¿Cuáles son las grandes diferencias que existen con respecto a las RDE entre las naciones de la coalición?
- p. ¿Existen RDE para los fuegos indirectos?

- q. ¿Cuáles serán las RDE de la coalición antes de que se inicien las hostilidades y cuáles para después de haberse producido el primer acto hostil?
- r. ¿Estará contemplada la política de ataques aéreos preventivos en las RDE?
- s. ¿Quién definirá el estado de control de las armas? como por ejemplo “armas libres” (*weapons free*) que significa disparar a cualquier blanco no positivamente identificado como propio; “armas estrictas” (*weapons tight*) que significa en defensa aérea disparar únicamente a blancos confirmados hostiles, o “armas restringidas” (*weapons hold*) que significa no disparar excepto en defensa propia o sólo con una orden formal de apertura del fuego²⁵⁷.
- t. ¿Qué mecanismos existen para actualizar las RDE durante la operación?
- u. ¿Prevén las RDE nacionales ataques electrónicos, interferencia y engaño electrónico?
- v. ¿Están autorizadas las fuerzas a emplear contra medidas electrónicas? ¿Qué grados de contra medidas electrónicas pueden ser aplicados y a qué sistemas?
- w. ¿Cuáles son las directivas para emplear fuegos indirectos como una forma de demostrar intenciones?
- x. ¿Difieren estas directivas entre las naciones de la coalición?
- y. ¿Qué entienden por uso de la fuerza letal en defensa propia, en defensa de la propiedad y para el cumplimiento de la misión los países contribuyentes de tropas? ¿Existe algún país contribuyente de tropas que apruebe el concepto de defensa propia preventiva o anticipada?
- z. ¿Qué RDE existen para los aspectos de inteligencia como escuchas telefónicas o actividades de Inteligencia Humana (*Humint*)?

Particulares para la misión

- a. ¿Están autorizadas las fuerzas a intervenir en actividades no militares? Si así fuese, ¿en cuáles actividades? ¿Qué nivel y tipo de fuerza pueden aplicar?
- b. ¿Qué acciones están autorizadas para prevenir el abordaje, la detención o la captura de determinadas aeronaves, vehículos, personal o propiedades? ¿Qué niveles del uso de la fuerza están autorizados a aplicar en cada caso?
- c. ¿Están autorizadas las operaciones de abordaje? ¿Qué niveles y tipo de fuerza pueden aplicarse?
- d. ¿Están autorizadas las operaciones de detención y captura? ¿Cómo son definidas estas operaciones? ¿Qué niveles y tipo de fuerza pueden aplicarse?
- e. ¿Está autorizado el empleo de medios infrarrojos o sistemas iluminantes? ¿Cómo serán controlados?
- f. ¿Ha sido definido el criterio para identificar posibles blancos? ¿Qué requerimientos deben satisfacerse antes de empeñarse con un blanco potencial?

257. Términos usados en los códigos abreviados de la OTAN.

- g. ¿Están las fuerzas autorizadas a realizar ejercitaciones en presencia de un enemigo potencial?
- h. ¿Están las fuerzas autorizadas a realizar ataques simulados? ¿Cuáles son las restricciones?
- i. ¿Están las fuerzas autorizadas a designar blancos?
- j. ¿Están las fuerzas autorizadas a responder a operaciones de acoso? ¿Qué niveles y tipo de fuerza pueden ser usadas en las operaciones de acoso y contra acoso?
- k. ¿Está autorizado el empleo de elementos disturbios? ¿Cuáles son las restricciones para el uso de estos elementos y bajo qué circunstancias pueden ser usados?
- l. ¿Están prohibidas algunos tipos de armas o restringidas en determinadas circunstancias?
- m. ¿Están autorizadas las fuerzas a conducir operaciones de información? ¿Qué tipo de operaciones de información pueden realizarse? ¿Qué niveles de respuesta pueden aplicarse? ¿Qué tecnología no letal está disponible?, ¿Cómo ha sido adiestrada la fuerza para su empleo? ¿Autorizan las RDE su empleo?
- n. ¿Están autorizadas las fuerzas a emplear minas navales o terrestres? ¿Cuáles son las restricciones para el empleo de minas terrestres o marinas?
- o. ¿Están las fuerzas autorizadas a llevar a cabo ataques no relacionados con la defensa propia? ¿Qué tipo de ataques están autorizados y bajo qué circunstancias? ¿Qué niveles de fuerza pueden ser empleados?

En una coalición multinacional los problemas de identificación se ven magnificados, tal como ocurrió en la denominada Primera Guerra del Golfo (1991), donde participaron unidades argentinas. En esa oportunidad, aviones Mirage de origen francés, tanques, sistemas de defensa aérea y aviones MIG fueron empleados tanto por Irak como por algunos países de la coalición²⁵⁸.

El comandante de toda coalición debe tener una acabada comprensión de lo que las fuerzas de la coalición pueden realizar o no y las razones de ello. También, debe conocer cuándo puede esperar diferencias a ser solucionadas con un pedido de autorización de nuevas RDE o en qué momento las fuerzas de un Estado participante se encuentran al límite de lo que le autorizan sus leyes nacionales.

Aclarando este concepto puede ser que un contingente no esté autorizado por su gobierno a usar la fuerza letal para defender bienes o propiedades. En este caso, el comandante de la fuerza puede requerir la modificación de las RDE de ese contingente o, de saber que ello no va a ocurrir, asignarle otras tareas compatibles con las RDE de ese país.

Debe, asimismo, saber apreciar cuándo dichas posiciones son de carácter político - y que son susceptibles de ser modificadas - o de carácter legal - las cuales difícilmente lo serán²⁵⁹.

258. Ziegler, Paul M.; Lieutenant Commander; U.S. Navy; "Considerations for the Development of Theater Hostilities Rules of Engagement: Blue-On-Blue versus Capability Sacrifice"; *Newport, RI*.

259. Brown, Neil; "Issues Arising from Coalition Operations: An Operational Lawyer's Perspective"; *International Law Studies*, Volume 84, *International Law and Military Operations*, Michael D. Carsten Editor; *Naval War College*; Newport; Rhode Island; 2008; p. 231.

Reglas de Empeñamiento y el adiestramiento

Alguien podría llegar a pensar que el adiestramiento para el empleo de las RDE sólo sería posible para las fuerzas terrestres o para aquellas que operen en dicho ambiente como ser: los buzos tácticos, los comandos ya sean anfibios o de la fuerza aérea. Quien así lo hiciera, no estaría equivocado. Por lo general, la bibliografía que trata sobre las RDE y el adiestramiento lo hace desde ese punto de vista, haciendo hincapié en que las Reglas para el ambiente terrestre requieren de un exhaustivo adiestramiento.

Sin embargo, existen casos en otros ambientes que requieren, también, de adiestramiento, pues siempre deberán enfrentarse situaciones donde, en un muy breve período de tiempo, alguien deberá decidir qué constituye un intento hostil, un acto hostil o bien estimar que no representa ninguna amenaza. En este sentido, la preocupación obvia que desvela a los comandantes de las fuerzas navales es cómo sus fuerzas pueden hallar una posición intermedia entre los incidentes que involucraron a la U.S.S. *Stark* (FFG-31) y al U.S.S. *Vincennes* (CG-49). No disparar en legítima defensa y, como consecuencia, sufrir bajas, resulta tan poco satisfactorio como disparar demasiado pronto y provocar una potencial escalada de la crisis o disparar contra un blanco inocente²⁶⁰.

Las unidades navales se adiestran, generalmente, en el empleo de las RDE en ejercicios con otras Armadas pero, en tiempos de crisis, debido a la naturaleza de la alta mar, las marinas han debido operar desde hace siglos con sus potenciales adversarios a sus espaldas, a su lado y, a veces, entre ellas. Con frecuencia, los buques de la otra fuerza se introducen en una formación o afectan las operaciones de vela. Si bien gran parte del problema deriva de la maniobra de los buques y está contemplada en el Reglamento Internacional para Prevenir los Abordajes de 1972 (Reglas de Tránsito Internacionales o COLREGS), este tratado no resulta suficiente para impedir cualquier incidente.

Es por ello que el adiestrarse en operaciones de acoso²⁶¹ y contra acoso de maniobra o de interposición entre buques propios y los del adversario se torna cada vez más necesario para las unidades navales. Este tipo de maniobras ocurrió en la denominada “Guerra del Bacalao”, donde las unidades de la Royal Navy debían evitar el arresto o el acoso de pesqueros británicos en aguas bajo disputa, por parte de las patrulleras islandesas²⁶².

Al igual que las RDE navales, las de la Fuerza Aérea suelen ser de carácter técnico, ya que los indicios de actos hostiles o intención hostil provienen, principalmente, de indicadores y advertencias electrónicos. Las maniobras tácticas de un adversario también pueden dar prueba de una intención hostil.

En el ambiente terrestre, el adiestramiento de las tropas debe comenzar desde el inicio de la Campaña. Las RDE deben formar parte del adiestramiento en la etapa previa al despliegue ya que el peor error que puede cometer un comandante es pensar que las RDE son algo únicamente para memorizar.

260. Phillips, Guy R.; Lieutenant Commander; “Rules of Engagement: A Primer”; *The Army Lawyer*, July 1993; p. 4.

261. Generalmente se entiende por operaciones de acoso a toda acción deliberada que propone interrumpir, impedir o coartar las acciones de una nave o aeronave incursora militar, comercial o privada.

262. O’Connell, D.P.; “The Influence of law on sea power”; *Manchester University Press*, Edit. 1975, p. 173

La familiarización de las RDE en un ambiente conocido mejorará la eficiencia de las unidades a desplegar y reducirá la posibilidad de tener que tomar decisiones delicadas una vez arribadas al Teatro de Operaciones.

Las RDE tienen un contenido mínimo, cuya determinación pasa por la aplicación de la denominada *fórmula DAMP*, acrónimo que obedece a las siguientes consignas:

1. **Devuelva el fuego.** Ud. siempre tiene derecho a repeler actos hostiles con la fuerza necesaria.
2. **Anticipe el ataque.** Sea el primero en usar la fuerza pero solamente si percibe claros indicios de intentos hostiles.
3. **Mida la cantidad de fuerza a utilizar, si las circunstancias lo permiten.**
4. **Proteja con uso de fuerza letal sólo la vida humana y la propiedad designada por su Comandante.**

Si bien las RDE sirven de guía a los comandantes, se las deberá distribuir entre los subordinados de la manera más completa posible, teniendo en cuenta la clasificación de seguridad y la "necesidad de saber" de los destinatarios. Si esto no fuese posible, el comandante deberá distribuir una versión de las reglas, resumida o de carácter público, hasta el nivel más bajo en que se las necesite.

En el Ejército, por ejemplo, el personal de otras fuerzas asignado a la seguridad perimétrica o de una base, así como también los soldados de la primera línea quienes, probablemente, estén expuestos al fuego de armas portátiles, deberán recibir una orientación clara y sencilla acerca de las circunstancias en las que puedan disparar en legítima defensa o para proteger a terceros.

Una modalidad habitual es imprimir las RDE en pequeñas tarjetas²⁶³. Si existieran diferentes RDE en una misma misión, los soldados no deben intercambiar los puestos con RDE diferentes, para evitar confusiones, como les ocurrió, en 1983, a los marines en Beirut²⁶⁴.

En este caso, los marines recibieron y fueron instruidos en la aplicación de ROE de paz, que se pensó serían las más adecuadas para esta oportunidad. En ellas, la posibilidad de usar la fuerza era muy restringida y estaba sometida a múltiples controles, con lo cual era complicado su uso. Los Estados Unidos no se encontraban en guerra con el Líbano, sino que apoyaban a su gobierno en tareas propias de mantenimiento de paz y sus ROE no preveían que sus fuerzas entraran en combate. Además, no fueron interpretadas de igual forma por los mandos militares implicados ni por las distintas unidades de marines que rotaron en Beirut mientras estuvo activa la misión (la *Marine Amphibious Unit*, MAU y el *Battalion Landing Team*, BLT). El momento en que el sistema falló fue el inmediatamente posterior al ataque que sufrió, el 18 de abril de 1983, la embajada norteamericana. Las unidades estadounidenses abandonaron lo que quedaba del edificio y

263. Phillips, Guy R.; op. cit.; p. 26.

264. Leer más: <http://www.monografias.com/trabajos71/reglas-enfrentamiento-roe/reglas-enfrentamiento-roe2.shtml#ixzz2LFD348tE>

se alojaron junto con las británicas en el *Duraffourd Building*, al tiempo que se asignaba una unidad del BLT para su seguridad.

Las ROE de las unidades se materializaron en una *blue card* (con mayores posibilidades de uso de la fuerza en caso de "acto hostil", para el personal de seguridad en el *Duraffourd Building*) y en una *white card* para otras unidades, en especial las que prestaban seguridad en el aeropuerto de Beirut (con ROE mucho más restrictivas que permitían colocar el cargador y cargar el arma, por ejemplo, al inicio del servicio y de abrir fuego en caso de amenaza).

La distinción entre ambas ROE y las situaciones correspondientes eran complicadas y, de hecho, el mando y los niveles tácticos más bajos (cabos y fusileros) no la comprendieron con claridad lo cual provocó una confusión e inseguridad que aumentaron cuando los marines rotaron en los puestos de guardia en ambos destacamentos.

La Fuerza Aérea, por su parte, transmite las RDE a pilotos y controladores aéreos de armas, es decir, al personal más expuesto a enfrentar al enemigo. Según la experiencia de Phillips²⁶⁵ en la Guerra del Golfo, el paquete completo de RDE era demasiado extenso para conocimiento de cada uno de los pilotos de los aviones de caza, razón por la cual el oficial auditor las resumía en dos hojas de sus libretas de referencia de cabina.

Las RDE aplicables a los buques de guerra sólo deben ser distribuidas al personal asignado a la central de información de combate (CIC) dado que unos pocos oficiales son los encargados de controlar el fuego proveniente del buque. En circunstancias especiales, tales como visitas, abordajes y búsquedas, se deberán elaborar reglas similares a las RDE instrumentadas por el Ejército.

Por todo ello, es que debe existir desde tiempo de paz, un catálogo de RDE aprobado por el poder político que contemple todo el abanico de posibilidades que puedan presentarse para que las fuerzas armadas se ejerciten y así reducir los errores. Llegado el momento de una operación militar, la cadena de comando indicará cuáles RDE de ese catálogo pueden ser aplicadas y cuáles no.

Si durante el planeamiento el comandante de Teatro de Operaciones requiere de RDE no contempladas en el catálogo y/o no autorizadas con anterioridad, sobre las cuales las fuerzas no se hubieran adiestrado, deberá obtener su aprobación lo antes posible a los efectos de iniciar el adiestramiento a la brevedad.

El comandante, el grupo de trabajo de elaboración de las Reglas de Empeñamiento y el rol de los abogados militares

Comandante

Tanto los comandantes como quienes lo asisten en la planificación de una campaña u operación tienen la obligación de impartir órdenes claras a quienes deben ejecutar

265. Phillips, Guy R.; op. cit.; p. 26.

el plan. Reglas de Empeñamiento adecuadamente elaboradas son esenciales para ello y para el éxito de cualquier operación además de representar para el comandante una forma integral de ejercer el comando y control de las fuerzas que fueron puestas a su mando.

Para Duncan²⁶⁶, los comandantes, responsables de todo lo que sus fuerzas hacen o dejan de hacer, deben asegurarse que las directivas correspondientes al uso de la fuerza sean incorporadas a las RDE pues al igual que ocurrió en el pasado, los futuros comandantes deberán enfrentar intensas presiones para que produzcan las Reglas “correctas” para cada operación específica. Para vencer tal desafío deben obrar de un modo proactivo en la organización de su Estado Mayor.

Los comandantes deben asegurar que los objetivos estratégicos nacionales sean traducidos adecuadamente en objetivos operacionales y que puedan ser alcanzados con los medios disponibles. Para ello deberá tener un acabado conocimiento del ambiente operacional que incluye, no sólo los aspectos geográficos y el orden de batalla del oponente, sino también la cultura y las costumbres de la población local. Si existieran divergencias entre las RDE y los objetivos, será su responsabilidad modificarlas o informar a sus superiores sobre las diferencias.

Grupo de trabajo de elaboración de las Reglas de Empeñamiento

Aun cuando exista un catálogo de RDE permanentes, este ha sido concebido como base para que el comandante elabore las RDE para las misiones que se le asignen, pero dado que dicho listado no es exhaustivo no puede llegar a cubrir todas las circunstancias posibles en una operación militar y, en razón de esto, los comandantes deben redactar sus propias medidas suplementarias en conformidad con las directivas de la autoridad superior y la legislación vigente.

Si bien la responsabilidad de elaborar las RDE recae en el comandante, las limitaciones de tiempo y las múltiples tareas que requieren de su atención personal, disminuyen las posibilidades de involucrarse personalmente en su elaboración. Por ello, durante el planeamiento el responsable de hacerlo generalmente es el oficial de operaciones. No obstante, dado que el proceso de redacción de las RDE requiere de oportunas y extensas coordinaciones entre los miembros del Estado Mayor, se organiza un grupo de trabajo que permita conformar una estructura orgánica a través de la cual dicho oficial puede cumplir con su tarea de manera efectiva.

El grupo, normalmente, estará integrado por el oficial de inteligencia, el de operaciones, el de planes y el asesor jurídico y, dependiendo de las características de la misión, por oficiales con especialidad en operaciones de paz, asuntos civiles y cualquier otra área involucrada.

En algunas situaciones también será necesaria la presencia de otros especialistas como podría ser la de un oficial Ingeniero Militar capaz de proveer al grupo de trabajo

266. Duncan, James C.; Lieutenant Colonel USMC; “The Commander’s Role in Developing Rules of Engagement”; *Naval War College Review*, Summer 1999, Vol. LII, No 3 p. 76.

información técnica relacionada con las debilidades estructurales de un blanco, la mejor arma o el explosivo más adecuado a utilizar y el posible impacto ambiental que causaría su destrucción.

En este grupo los asesores jurídicos deben jugar un rol principal, pero no tienen poder de decisión. Deben involucrarse desde un principio en el proceso de planeamiento pues, de lo contrario, no podrán actuar como nexo entre el comandante y quienes elaboran el plan. Si su participación sólo fuese al final del planeamiento podría llegar a suceder que los modos de acción elaborados no fuesen aceptables desde el punto de vista del DICA, con lo cual se habrá perdido un tiempo valioso.

En las operaciones multinacionales resultará esencial integrar al grupo a los representantes de todos los países que formarán parte de la fuerza multinacional ya que, de esta manera, se pueden considerar las posibles reservas u objeciones que cada nación contribuyente de tropas pueda tener antes de redactar las RDE que sean de aplicación a todos los integrantes de tal fuerza.

Teniendo en cuenta que el proceso de elaboración no es algo estático que finaliza con la promulgación del Plan de Campaña o con la Orden de Operaciones, el grupo de trabajo debe evaluar y revisar constantemente las RDE de manera que en forma oportuna les permita sugerir las modificaciones correspondientes de acuerdo con los cambios que se produzcan tanto en la misión como en la amenaza.

Este grupo de trabajo será responsable del entrenamiento de aquellos aspectos modulares de las RDE.

Los puntos más importantes que deben considerar los miembros del grupo de elaboración de las RDE son los siguientes:

- > El esfuerzo inicial debe ser el apoyo al proceso de planeamiento.
- > Las RDE juegan un rol crítico en la elaboración de los Modos de Acción, razón por la cual deberá actuar como el oponente y así predecir el impacto que las RDE pudieran llegar a tener durante la operación, discutiendo los aspectos políticos y militares de la misión y pronosticando probables prohibiciones, limitaciones o autorizaciones en el uso de la fuerza.
- > Deducir aquellas amenazas o puntos relevantes que pudieran surgir durante el desarrollo de los Modos de Acción y que se constituirán en las bases para la elaboración de las RDE o para requerir otras RDE suplementarias.
- > Elaborar el Anexo RDE al Plan de Campaña o a los Planes de Operaciones.
- > Desarrollar o revisar de manera coherente los aspectos que hacen al adiestramiento, seguimiento e interpretación de las RDE.
- > Supervisar el proceso de distribución y adiestramiento de las RDE.
- > Analizar los requerimientos de RDE suplementarias por parte de los componentes aéreos, navales y terrestres.
- > Generar requerimientos de RDE suplementarias en función de los cambios de la amenaza o de la misión.

Siempre deberá tenerse en cuenta que las RDE deben contribuir al cumplimiento de los

objetivos políticos, legales y militares y, también, con otro objetivo, no menos importante: impedir las bajas entre las propias tropas y las aliadas a través de la definición de los criterios de identificación del adversario.

Desde el punto de vista político las RDE reflejarán las políticas del gobierno nacional y de los países que participan en la operación. En cuanto a lo legal se ajustarán al derecho internacional y al nacional como, también, deberán expresar los acuerdos multilaterales o bilaterales.

Respecto al objetivo militar de estas Reglas, el grupo deberá tener presente que si son correctamente elaboradas ayudarán al cumplimiento de la misión, asegurando que el uso de la fuerza sea consistente con el objetivo militar.

Asimismo, deberán contemplar el inherente derecho y la obligación de actuar en defensa propia y apoyar el cumplimiento de la misión; asegurar al comandante la prevención del comienzo de las hostilidades antes de que las fuerzas se encuentren en condiciones de iniciar los enfrentamientos; establecer las circunstancias que permitan cumplir con el principio de economía de fuerzas durante las hostilidades o proteger la infraestructura del adversario que pudiera llegar a ser de utilidad en el futuro.

Unas RDE adecuadamente elaboradas junto con la orientación y la intención del comandante asegurarán que las fuerzas intervinientes eviten riesgos innecesarios al dudar en emplear la fuerza en defensa propia cuando resulte apropiado.

Como ejemplo de la diversidad de aspectos a analizar, las RDE pueden llegar a jugar un rol muy importante en determinar si la destrucción de un sistema de información del enemigo constituye una opción viable durante una fase particular de la operación o si ante el riesgo de un elevado grado de daños colaterales deben emplearse ataques terrestres en lugar de ataques aéreos.

Para poder lograr todo ello, es necesario, en primer lugar, conocer por parte de los responsables de la elaboración de estas Reglas la intención del comandante. Cuanto más conozcan acerca de ella y de los objetivos estratégicos de las autoridades nacionales, mejor estarán preparados para elaborarlas para una campaña u operación militar.

En segundo término, todos los que participan en la elaboración y redacción de las RDE deben involucrarse desde los inicios del planeamiento y no transformarse en meros revisores a su finalización.

Por último, cada integrante de este grupo de trabajo, sin excepción, deberá tener presente que su principal tarea al elaborar las RDE de un Teatro de Operaciones será intentar anticiparse a las necesidades de todo tipo que encontrarán las unidades en el campo de batalla.

Rol de los abogados militares

En el año 2001, la *Revista de Marina* de la Armada de Chile publicó un artículo escrito por el entonces capitán de navío Federico Niemann Figari²⁶⁷ bajo el título “El abogado militar: una perspectiva operacional” en el cual el autor señalaba:

267. Disponible en: <http://www.revistamarina.cl/revistas/2001/5/Niemann.pdf>. “Las reglas de enfrentamiento y el papel del abogado militar”.

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.

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.

En febrero de 2002, la periodista Esther Schrader²⁶⁸ en un artículo titulado “War, on Advice of Counsel”, publicado en *Los Angeles Times*, hizo notar que cada ataque o raid de los Estados Unidos en Afganistán, era vetado por los abogados versados en las reglas internacionales de combate y se preguntaba si dichas decisiones no ayudaban a los talibanes a impedir ataques con misiles.

En mayo de 2007, el capitán de corbeta Hollingshead²⁶⁹, del servicio de Guardacostas de los Estados Unidos, en un trabajo presentado en la Escuela de Guerra Naval, cuestionaba que los abogados estuviesen afectando el trabajo de los grupos de planeamiento en la concepción del espectro posible de los modos de acción.

El rol de los abogados militares estadounidenses era limitado hasta que, en la década del 80, la Junta de Jefes de Estado Mayor decidió reglamentarle una función más amplia con énfasis en la importancia de su asesoramiento en cada una de las fases de una operación. El memorándum que promulgaron requería que todos los planes de operaciones, de contingencia y reglas de empenamiento fueran revisadas por los abogados para asegurar que se cumpliera con el DICA²⁷⁰.

Pareciera ser entonces que dicha decisión fue transformando con el tiempo al auditor militar en un personaje capaz de tomar decisiones que, en otras ocasiones, sólo hubiesen sido de competencia de un comandante.

En la realidad, ello no es del todo cierto, aunque en algunas circunstancias muchos militares obligados a tomar importantes decisiones durante un conflicto, o en cualquier momento de su carrera, se hayan inclinado a delegar su responsabilidad en los abogados, como una forma de obrar de manera “políticamente correcta”. Lo que ciertamente no resulta aceptable es perder una guerra culpando al abogado.

268. Schrader, Esther; “War, on Advice of Counsel”; *Los Angeles Times*, disponible en: <http://articles.latimes.com/2002/feb/15/news/mn-28151>

269. Hollingshead, Christopher, Lieutenant Commander; USGS; “The impact of Law and Lawyers on Operations and Planning”; *Naval War College*; disponible en: <http://www.dtic.mil/cgiibin/GetTRDoc?Location=U2&GetTRDoc.pdf&ADA470761>

270. Humphries, John G.; op. cit.

Cuando un convoy talibán se dirigía a reforzar las posiciones en contra de la Alianza del Norte, los designadores de blancos de las Fuerza Aérea estadounidense, basados en informes de inteligencia, asesoraron a su comandante que ese era un blanco a atacar. Sin embargo, el asesor jurídico de mayor graduación del Comando Central expresó la no conveniencia de atacarlo preocupado porque pudieran encontrarse mujeres y niños en él. Más tarde, se comprobó que ello era erróneo y el convoy enemigo logró su cometido.

Al ser recriminado el asesor jurídico por su mal desempeño, el vocero del Comando Central manifestó que es común en estos asesores puntualizar a sus jefes los aspectos legales pertinentes en la selección de un blanco, pero que de ninguna manera se encuentran en una posición de detener un ataque (ni él, ni ningún otro auditor). Esa es una prerrogativa sólo del General Franks o de cualquier otro Comandante operacional²⁷¹.

Para tener una idea de magnitudes, en la Guerra del Golfo las fuerzas de la coalición, conformada por treinta países, desplegó aproximadamente 800.000 hombres y mujeres. Para apoyar esas fuerzas cerca de 350 abogados fueron destinados al Teatro de Operaciones²⁷².

Según Schrader²⁷³:

Los abogados militares se lanzaron en paracaídas junto con las fuerzas especiales en Panamá en 1989, viajaron junto a las tropas del ejército a Haití en 1994 y fueron desplegados por cientos en Kuwait y Arabia Saudita durante la Guerra del Golfo, durmiendo en la arena junto a las tropas en el terreno. Verificaban los ataques aéreos sobre Kosovo desde un centro de operaciones en Alemania y los movimientos de las fuerzas especiales en Somalia y Ruanda. Están destinados de manera permanente en el Sinaí, Corea del Sur y Kuwait.

Luego del ataque a las Torres Gemelas, los militares estadounidenses reconocieron que el ambiente operacional en Afganistán e Irak se tornaba cada vez más complejo, razón por la cual comenzó a integrarse el asesoramiento legal tanto en el planeamiento como en el adiestramiento y en las operaciones.

Este requerimiento, en la Infantería de Marina, en un principio fue satisfecho con auditores en actividad y algunos de la reserva destinados en el comando de dicha fuerza, pero en la medida en que la demanda se incrementó, otros abogados fueron trasladados a las unidades operativas desde lo que en nuestro país sería la Asesoría Jurídica de un Estado Mayor General. Este proceso concluyó con la decisión de asignar un asesor jurídico a cada batallón o regimiento que fuese a ser desplegado.

271. Schrader, Esther; op. cit.

272. Myrow, Stephen A.; "Waging War on the Advice of Counsel: The Role of Operational Law in the Gulf War"; 1996/1997; *Journal of Legal Studies*.

273. Schrader, Esther; op. cit.

Dado que los letrados en su mayoría eran jóvenes y sin ninguna experiencia en operaciones militares recibieron cursos en Derecho Operacional y fueron adiestrados en las mismas unidades, lo cual resultó ser exitoso. Es así que, en el 2002, a propósito del conflicto en Afganistán, Schrader²⁷⁴ expresó:

Hay abogados en centro de operaciones secreto, en lo profundo del Pentágono, denominado The Tank, las veinticuatro horas al día, verificando la legalidad de los raids y de los ataques. Hay abogados en el Centro de Operaciones Aéreas Combinadas en la base aérea Prince Sultan en Arabia Saudita, estudiando detalladamente las listas de potenciales blancos a ser bombardeados. Grupos de abogados en los portaaviones les explican a los pilotos sobre lo que pueden o no pueden atacar previo a ser lanzados sobre los cielos afganos. Abogados militares en tierra, en Kandahar y Bagram trabajan codo a codo con los comandos estadounidenses y cuando las fuerzas especiales salen a cumplir con sus misiones secretas, un abogado a menudo está junto a ellos.

Como se puede apreciar, la norma emitida por la Junta de Jefes de Estado Mayor significó que abogados especializados en las distintas ramas del derecho, adquiriesen diferentes capacitaciones respecto de sus colegas civiles o a las que tenían en sus destinos anteriores.

En una conferencia dada en la Escuela de Leyes de la Universidad de Harvard, un egresado, el brigadier general del Ejército de los Estados Unidos, Mark Martins, señaló²⁷⁵:

Nosotros tenemos abogados desplegados. Ellos deben ser soldados, preparados físicamente para resistir los rigores y el estrés del combate mientras mantienen la cabeza clara, como también ser capaces de recorrer toda el área de operaciones, comunicarse empleando radios y los sistemas disponibles en el terreno y, llegado el caso, emplear sus armas.

A modo de conclusión y considerando que el artículo 82 del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra²⁷⁶ prevé:

Las Altas Partes contratantes en todo tiempo, y las Partes en conflicto en tiempo de conflicto armado, cuidarán de que, cuando proceda, se disponga de asesores jurídicos que asesoren a los Comandantes militares en el nivel apropiado,

274. Schrader, Esther; op. cit.

275. Martins, Mark; Brigadier General; U.S. Army; "Rule of Law in Iraq and Afghanistan", Commander, Rule of Law Field Force, Afghanistan. J.D., *The Army Lawyer*, November 2011; p. 21.

276. Protocolo I, adicional a los Convenios de Ginebra de 1949; relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 1977.

277. Watkin, Kenneth W., Brigadier General and Drobot, Zenon, Captain; "The Operational Lawyer: An Essential Resource for the Modern Commander"; www.forces.gc.ca/.../oplaw-loiop-watkin-eng.pdf

acerca de la aplicación de los Convenios y del presente Protocolo y de la enseñanza que deba darse al respecto a las Fuerzas Armadas.

Se puede señalar, como sugieren el brigadier general Kenneth W. Watkin²⁷⁷ y el capitán Debrot, que el asesoramiento legal que puede brindar el auditor al comandante incluye, pero no se limita a: Reglas de Empeñamiento; selección de blancos; inteligencia; revisión de los planes de campaña asegurando se cumplan las leyes nacionales e internacionales; ley del mar; legalidad de las armas a emplear; instrucción sobre el DICA; negociaciones sobre los acuerdos respecto al status de las fuerzas y memorándum de entendimiento con la nación anfitriona. <

Conclusiones generales de la Segunda Parte

Esta parte de la investigación ha expuesto la relación existente entre las RDE y el proceso de planeamiento operacional. Los mismos serán coordinados y desarrollados simultáneamente desde la primer parte del proceso de planeamiento, pues las RDE son un instrumento que deben apoyar directamente al concepto de la operación.

De la misma manera se ha indicado que la elaboración de RDE compatibles con ciertos principios de la guerra, como el del objetivo o el de la ofensiva, es un proceso difícil de llevar a cabo especialmente en los conflictos actuales, donde no sólo el empleo de “escudos humanos” se ha convertido en una experiencia reiterada sino que, también, lo ha sido el uso de bienes de carácter civil, culturales, lugares de culto y bienes indispensables para la supervivencia de la población civil para ocultar arsenales, centros de comando y control o para realizar ataques desde ellos.

Pero también dicha compatibilización resulta complicada porque tal cual lo señala el mayor D. B. Hall²⁷⁸: *La misma obligación moral que lleva a los líderes mundiales a exigir la fuerza militar para resolver determinados conflictos, por extensión, demanda que los militares encuentren otros medios, menos letales, para llevar a cabo sus misiones.*

En otras palabras, si como resultado de RDE inadecuadas se produjera un alto grado de daño colateral, los medios de comunicación mundiales y las operaciones de información enemigas explotarán dicho daño para sus propios intereses.

Por tal motivo dos cuestiones han pasado a ser esenciales en la formulación de las RDE durante el planeamiento de cualquier operación. En primer lugar, las leyes del DICA relativas a la selección de blancos y, en segundo, las correspondientes a las armas permitidas.

El uso de la fuerza contra un blanco determinado puede ser legal, pero el arma en sí puede no serlo; o bien, el arma puede ser legal pero el modo en que se la emplea, ilegal, debido a la posibilidad de que se produzcan daños o lesiones indirectos o incidentales.

Las leyes que rigen el conflicto armado exigen que la aplicación de la fuerza se ajuste a las pruebas de necesidad militar, proporcionalidad y humanidad. A tal fin, en todos

278. Hall D. B.; Major, USMC; “Rules of Engagement and Non-Lethal Weapons: A Deadly Combination?”

los países constituye una práctica común hacer referencia a los aspectos legales más importantes de una operación en el anexo de las RDE o en alguno de sus agregados.

Un caso emblemático sobre la rigurosidad con la que se exige en la actualidad el cumplimiento del DICA lo muestra el informe producido por la Comisión Internacional de Investigación en Libia²⁷⁹.

Este informe considera que si bien en muchas ocasiones los ataques de la OTAN evitaron daños a civiles, también se presentaron situaciones donde no existió “utilidad militar” y que las muertes de civiles en estos casos deben ser investigadas, especialmente porque la información suministrada por la OTAN no fue suficiente para permitir concluir sobre la legalidad de esos sucesos.

Si bien lo hasta aquí expresado no debiera poder ser rebatido, son varias las voces que en todos los niveles de la conducción se levantan en contra de los mencionados controles ya que, en varias oportunidades, un exceso de celo en el cumplimiento del DICA causó que blancos de “utilidad militar” quedasen sin batir o, lo que es peor, que se produjesen pérdidas de vidas en las propias tropas.

Estos puntos de vista, que parecieran ser antagónicos, se manifiestan durante el planeamiento a través de ciertas restricciones y/o limitaciones impuestas al comandante reflejadas en: el tipo de blancos que estará autorizado a batir, en la cantidad de fuerzas que se le asignen, en el tipo de armamento que le autoricen a emplear, en la forma en que le permitan utilizarlo y en los límites del Teatro de Operaciones.

Dichas limitaciones y/o prohibiciones serán articuladas en un conjunto de RDE que especificarán, a través de autorizaciones o negativas, el grado y la manera en que la fuerza podrá ser empleada. También, aparecerán como restricciones en la Directiva Estratégica que la autoridad superior le imparta al comandante.

Como consecuencia de dichas limitaciones y/o restricciones, durante el proceso de planeamiento el comandante del Teatro deberá tener en cuenta que, a pesar de que el ataque a determinados blancos pueda ser llevado a cabo con el máximo de eficacia militar, su selección tendrá que ceñirse estrictamente al cumplimiento del DICA, sustentarse en los principios de distinción, necesidad militar, proporcionalidad y protección de bienes culturales y, por sobre todo, tener como objetivo ulterior minimizar el daño colateral.

Para ello, deberá realizar un minucioso análisis y estudio de los blancos para determinar los potenciales efectos sobre el centro de gravedad del oponente.

Del resultado de dicho análisis deberán emanar las correspondientes RDE y la Directiva de Fuegos debiendo quedar claro que este último es un complemento de las Reglas.

Lo que un comandante nunca podrá hacer es adoptar RDE que pongan en peligro la propia seguridad de las tropas. Esta es la primera consideración, por sobre cualquier otra. Pero ello no significa que deje de considerar que el grado de fuerza a emplear estará influido por lo que es aceptable por el público o por la opinión internacional, hecho que puede llegar a determinar en cierta manera la estrategia a adoptar.

279. Naciones Unidas; Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/LibyaReport.aspx>

Términos tales como daño colateral y selección de blancos son ya vocablos de uso corriente, no sólo entre los ambientes políticos y castrenses sino, además, en el de las organizaciones no gubernamentales, en los medios de comunicación y en todas aquellas instituciones vinculadas de una manera u otra con objetivos humanitarios.

Consecuentemente con lo expresado, el segundo aspecto que se desprende de esta investigación refiere a la forma de evitar errores en el empleo de las armas por parte de las fuerzas propias. Algunos de estos errores podrían llegar a violar el DICA de manera involuntaria.

La forma de impedir equivocaciones se logra durante el planeamiento previendo todas las situaciones posibles que pudieran llegar a presentarse para accionar y reaccionar en forma correcta durante el transcurso de las operaciones.

Para evitar que las “fricciones de la guerra” afecten la capacidad de decisión de un comandante o de quienes deban decidir en lo referente a autorizar o no una determinada RDE, es que organizaciones como la ONU, la OTAN o países como los Estados Unidos de América han diseñado un catálogo de RDE permanentes, redactadas con la suficiente anticipación como para que las tropas se entrenen y las practiquen.

Dichas RDE se establecen con anterioridad al diseño de una operación, mediante la redacción previa de un catálogo general (denominado *SROE* o *Standing ROE*), del que luego se elegirán las que se consideran más adecuadas o bien mediante su elaboración para una operación específica²⁸⁰.

También, ha quedado demostrado que del planeamiento puede surgir la necesidad de redactar RDE y/o medidas suplementarias que requieran de la aprobación del Presidente de la Nación o del nivel estratégico militar como, también, quitar o modificar otras, lo cual no invalida la necesidad de disponer de Reglas permanentes.

Por su parte, los gobiernos deben asegurarse que por omisión política, no se produzcan las siguientes circunstancias, conocidas como las **políticas de los cuatro No**:

1. **No** ordenar a las fuerzas armadas asumir RDE para las cuales no estén preparadas, equipadas o entrenadas.
2. **No** restringir las RDE al punto de colocar a las fuerzas armadas en situaciones en las que se pueden perder vidas sin necesidad.
3. **No** colocar a las fuerzas armadas en situaciones en las que el contexto legal donde se aplique las RDE sea incierto o no esté claro.
4. **No** ordenar a las fuerzas armadas asumir misiones en las que las RDE no estén emitidas.

También, ha quedado demostrado debido a que cada operación es única –en geografía, población, cultura, misión y fuerzas disponibles– que cada nueva RDE que deba ser redactada refleje la esencia del ambiente operacional y ser revisada frecuentemente aún para modificarla en pequeños aspectos.

280. Plana, Miguel Alía; “Las reglas de enfrentamiento”; <http://noticias.juridicas.com/articulos/70-Derecho%20Militar/200907-78965324897521.html#sdendnote25sym#sdendnote25sym>

Una vez iniciadas las operaciones el proceso de control de las RDE deberá poder anticipar los cambios en el ambiente operacional para posibilitar su modificación y las medidas suplementarias que posibiliten el cumplimiento de la misión.

Los comandantes y sus Estados Mayores deben analizar las RDE continuamente y recomendar las modificaciones que les permitan cumplir con los parámetros operacionales.

Reglas de Empeñamiento inflexibles podrían llevar a la inacción en determinados momentos claves. También, provocar que el accionar de las fuerzas armadas sea predecible y, por lo tanto, que se incremente el riesgo.

El temor a producir bajas entre las propias tropas y las aliadas no debe tentar al comandante a imponer RDE que incrementen el riesgo de sus fuerzas. Por ello, él y su Estado Mayor deben sopesar el riesgo de las limitaciones impuestas por las RDE, dado que pueden llegar a afectar las capacidades de protección de sus tropas y el cumplimiento de la misión.

En las operaciones multinacionales, los comandantes y sus Estados Mayores deben considerar, para cada país contribuyente de tropas, las diferencias en lo que respecta a las obligaciones legales, las discrepancias en la interpretación del mandato de la operación y las distintas posiciones políticas que existen entre los miembros de la coalición.

En lo que hace a la postura del comandante, durante el planeamiento de una campaña u operación nacional o multinacional, deberá comprender que a pesar de que los modernos sistemas informáticos pueden asistirlo y permitirle un mejor comando y control, la tecnología no sustituye el ejercicio del comando. De igual forma, los métodos de planeamiento pueden ayudar a él y a su Estado Mayor pues le brindan un conjunto de términos y procedimientos comunes, pero deben ser vistos como un medio y no como un fin. El planeamiento de una campaña requiere, por sobre todo, de la aplicación de un buen juicio profesional y de un análisis criterioso, dentro del contexto operacional.

La responsabilidad de determinación de RDE es del comandante del Teatro. Sin embargo, la ejecución es descentralizada y cada operador de arma y sistema de armas debe estar imbuido de su propia responsabilidad. En una tropa entrenada en este sentido, máxime aun cuando no han podido contemplarse en su conjunto los incidentes que pudieran presentarse, los comandantes deben fomentar exhaustivamente las iniciativas pero, a su vez, hacer efectivas todas las responsabilidades.

Todo comandante debe asumir la autoría de las RDE y asegurarse que los miembros de su Estado Mayor, sin excepción, especialmente el jefe de Inteligencia y el de Operaciones, las comprendan acabadamente y estén alertados respecto de las autorizaciones, limitaciones y prohibiciones que fueron impuestas.

Por último y en lo que hace al rol de los abogados militares durante la planificación y ejecución de una campaña u operación militar, su presencia se ha ido incrementando.

De aquí que estos profesionales deberán estar preparados y adiestrados para enfrentar asuntos que emerjan de la interpretación y aplicación de las reglas para el uso de la fuerza, pues sobre estos temas versarán los problemas más sensibles y complejos que deberán resolver en la paz, en una crisis o en un conflicto armado, tales pueden ser:

- > ¿Se puede abrir fuego contra alguien que está atacando desde dentro de una escuela?
- > ¿Qué regla de empeñamiento se debe ordenar al personal de un puesto de control cuando a pocos metros de él ha detonado una bomba en un edificio?
- > ¿Qué clases de blancos pueden ser considerados de “utilidad militar”?
- > ¿Puede bombardearse un Puesto de Comando del enemigo si se encuentra en el subsuelo de una escuela que está en funcionamiento?
- > ¿Puede bombardearse un Puesto de Observación de Naciones Unidas desde el cual los observadores transmiten abiertamente el desplazamiento de tropas propias y que, a pesar de haber sido advertidos de no hacerlo por poner en peligro la vida de las tropas, puesto que la información es captada por el enemigo, persisten en hacerlo?

No es función de los abogados militares predecir o asesorar respecto de lo que puede ser políticamente correcto o cuáles podrían ser las reacciones del público en general.

A decir de Martins²⁸¹, el abogado militar debe adoptar tres posturas diferentes según sea el caso que se le presente.

Al ser llamado para dar una opinión sobre la aplicación de una ley, o quizás sobre algo más preciso como podrían ser los derechos u obligaciones que le otorga el DICA a un comandante, el abogado militar debe **desempeñar el rol de “juez”** y, en este sentido, es alguien que no decide sobre la base de sus preferencia políticas, sino que lo hace con razones objetivas conformes a la ley.

Cuando debe enfrentarse a un comandante que rehúsa o falla en encontrar el justo término entre la necesidad militar y la prevención de un sufrimiento innecesario, debe **constituirse en la “conciencia de la unidad militar”**, en alguien que debe tratar de introducir consideraciones humanitarias en las decisiones militares.

Finalmente, cuando le corresponda asistir a un comandante en el cumplimiento de la misión que le fuera asignada, el abogado militar debe **desempeñar el rol de “asesor o consejero”** o sea, alguien que presente ideas con anterioridad de manera que el comandante pueda encontrar la solución a sus problemas y cumplir con su misión en el marco de la ley.

Para que los abogados militares ejerzan su rol de manera eficaz, se propone en este estudio integrarlos cuando se realizan ejercicios de planeamiento en los distintos niveles de conducción y desplegarlos en el terreno en toda ocasión que la fuerza militar sea empleada.

En razón de lo investigado se está en condiciones de afirmar que debería existir un catálogo de RDE permanentes aprobado por las autoridades nacionales. Dicho catálogo, de carácter “SECRETO”, debe contemplar, en la mayor parte de su contenido, la forma en que deberán actuar las Fuerzas Armadas argentinas frente al abanico de posibilidades que se les pudiesen presentar en época de paz.

281. Martins, Mark S.; Major, “Rules of Engagement for Land Forces: A Matter of Training, not Lawyering”; *Military Law Review*, Volume 143; Winter 1994, p. 108.

Esta manera permitirá que nuestras tropas se adiestren y consecuentemente reducir las posibilidades de error.

Para concluir podemos afirmar que conforme las fuerzas armadas vayan siendo utilizadas como elemento de apoyo a la política exterior en lugar de cumplir misiones que hacen a la defensa nacional, las RDE serán más restrictivas. Lo que nunca podrán limitar, será el uso de la fuerza, incluida la letal, para la auto defensa.

Si bien existen catálogos de reglas permanentes, previo a cada operación, no deberá caerse en la tentación de copiar las RDE catalogadas. Cada operación es única, por ello, durante la fase de planeamiento deberán adecuarse las previsiones del uso de la fuerza a la realidad que espera encontrarse, de manera de poder redactar las RDE adecuadas y proceder a instruir y entrenar a las fuerzas que harán uso de ellas.

Durante la operación, deberá ir midiéndose la eficacia de las RDE para llegar a modificarlas en caso que sea necesario, al igual que se supervisa lo que se ha planificado.

Finalmente, después de haberse cumplido con la misión las RDE tendrán que ser analizadas para extraer enseñanzas para las futuras operaciones.

Con esta síntesis final, damos por concluida la segunda etapa de la investigación, la cual entendemos será de utilidad para aquellos que deban intervenir en todo proceso de planificación de una misión militar ya sea de guerra o de paz, dentro o fuera del territorio nacional. <

Tercera Parte

LAS REGLAS DE EMPEÑAMIENTO, EL USO DE LAS ARMAS Y LA AUTODEFENSA

Como se ha visto a lo largo del trabajo, las RDE son directivas dirigidas a las fuerzas militares que definen las circunstancias, condiciones, grado y forma en que puede ser utilizada la fuerza, la amenaza de su uso y las acciones que podrían ser interpretadas como provocativas.

Lo que las RDE no pueden hacer es limitar la defensa propia o autodefensa sino que, por el contrario, deben basarse fundamentalmente en ella. El derecho a la autodefensa de las personas o de las unidades, entendido como el uso de la fuerza necesaria y proporcional ante un ataque o inminencia de ataque, está universalmente aprobado en cualquier situación, ya sea como un derecho o como una eximición.

La definición más comúnmente admitida es que la defensa propia o autodefensa es un derecho universalmente reconocido tanto a individuos militares, sus unidades, al personal militar y unidades en las proximidades, como a personas civiles en tanto gocen del estatus de “personas protegidas”, como son los diplomáticos, políticos, personal sanitario, refugiados y los miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Así, la *defensa propia* es sinónimo de *autodefensa* y puede ser individual o colectiva. Por otro lado, la autodefensa también tiene que ver con la agresión armada a una nación que se conoce bajo el término de *autodefensa nacional*.

El Manual de San Remo sobre Reglas de Enfrentamiento²⁸² indica que la defensa propia o autodefensa está disponible en todas las situaciones, incluyendo el conflicto armado y que el punto de vista generalmente más aceptado considera cuatro niveles de ella: autodefensa de un individuo, autodefensa de una unidad, protección de personas y autodefensa nacional.

La autodefensa

Los principios básicos del uso de las armas, comprendidos en el denominado *jus in bello*, son dos: *proporcionalidad* y *discriminación*, consideradas dentro del marco general del principio de necesidad.

282. Instituto Internacional de Derecho Humanitario; “Manual de Reglas de Enfrentamiento”; San Remo; noviembre de 2009, p. 3.

El principio de *proporcionalidad* prohíbe todas aquellas acciones militares que provoquen daños que excedan la ventaja militar que de ellos se deduce. En otras palabras, *proporcionalidad* significa que debe existir cierta armonía entre las armas usadas para atacar y las armas usadas para defender. Frecuentemente, los novatos o inexpertos entienden que los contendientes deben portar armas iguales: a un cuchillo le corresponde otro cuchillo y a una pistola, otra pistola. De ese modo, no existiría proporcionalidad si el atacante usase un palo y quien se defiende, una pistola. En caso de un ataque de un grupo sobre un individuo, si se ajustase a esta interpretación, quien se defiende no podría usar un arma de fuego.

Con este mismo juicio se debe abordar el supuesto caso en el que un atacante apunte un arma hacia su oponente, aún sin abrir fuego. Todo indica que la posibilidad de defenderse quedaría anulada si el atacante abre fuego primero. La sola intención de atacar manifestada por el hecho de efectuar puntería pudiera no llegar a ser causa suficiente para ejercer el derecho de defensa propia.

En este sentido, un atacante armado con una botella puede causar la muerte de alguien, como también lo puede hacer uno armado con un palo, con un cortaplumas, con una hoja desplegada, o bien, como lo puede hacer un experto en artes marciales. Por lo tanto, en estas circunstancias, defender la propia vida usando un arma de fuego parecería no afectar la proporcionalidad de la respuesta. No obstante ello, durante el planeamiento y previendo que se susciten situaciones como éstas u otras donde los atacantes no utilicen armas de fuego, pueden promulgarse RDE o RUF como las que se le emitieron a la Fuerza de Pacificación Brasileña²⁸³, que se cita a continuación:

El simple hecho de portar armas blancas no será un argumento para el empeñamiento con armas de fuego por parte de la fracción. En caso que el oponente embista agresivamente con un arma blanca de puño contra un integrante de la Fuerza de Pacificación, este deberá disuadirlo con la bayoneta calada.

Si un oponente desarmado agrede a la fuerza de Pacificación, emplear la fuerza mínima para inmovilizarlo.

Discriminación significa distinción. Si la defensa es individual y se dirige a un atacante con intención de herir o de matar, la defensa debe estar dirigida hacia quien tiene esa intención y no a otras personas no involucradas en el hecho, o a simples espectadores. Es por eso que en defensa propia individual no se permite el fuego de respuesta en modo de disparo “automático” sino en “repetición”, es decir tiro a tiro.

Por último, para el caso exclusivo de defensa propia debe existir previamente un estado de necesidad: sólo se debe usar el arma cuando se hayan agotado todos los otros medios persuasivos para que el atacante desista de su actitud. Es un principio muy evidente: no existe defensa propia si no hay nadie que ataque con intención de herir

283. Brasil, Ministério da Defesa; *Regras de Engajamento para a Operação da Força de Pacificação no Rio de Janeiro*; (Diretriz Ministerial nº 15/2010, de 04 DEZ 10); p. 7.

o matar a su contrincante. Sin embargo, como se verá más adelante, este principio de necesidad tiene sus “bemoles”.

Autodefensa del individuo y autodefensa de la unidad

Una de las responsabilidades más importantes de todo Comandante es la protección del personal a su mando. Los militares saben que uno de sus derechos (en los Estados Unidos es considerado también una obligación) es usar la fuerza para defenderse a sí mismos y a sus unidades contra un ataque real o un ataque inminente. Este derecho, a veces llamado *autodefensa, defensa de unidad o derecho inherente a la autodefensa*, es uno de los conceptos claves de las RDE.

La Instrucción 3121.01b, del 13 de junio de 2005, del Jefe de la Junta de Jefes de Estado Mayor de los Estados Unidos, en las *Standing Rules of Engagement/Standing Rules for the Use of Force for U.S. Forces*²⁸⁴ (SRDE/SRUF 2005), combinan las definiciones de autodefensa de un individuo y autodefensa de una unidad en una definición más general del término “derecho inherente a la autodefensa”, para dejar bien en claro que la autodefensa individual no es algo absoluto.

Quando los individuos sean asignados y actúen como parte de una unidad, la defensa propia individual debe ser considerada un subconjunto de la defensa propia de la unidad. Como tal, los comandantes de unidades pueden limitar la defensa propia individual de los miembros de su unidad. Ambos, la defensa propia de la unidad y la defensa propia de sus individuos incluyen la defensa de otras fuerzas de los EE.UU. en las proximidades.

Esto significa que la defensa propia de un individuo es parte de la defensa propia de la unidad. Por lo tanto, los comandantes pueden limitar la de los individuos para que no fuercen a que reaccione la unidad entera a causa de un exceso en la defensa propia de algún individuo. Sin embargo, el ataque a uno de sus miembros implica un ataque a la unidad en su conjunto. La Regla 10A del “Manual sobre Reglas de Enfrentamiento”²⁸⁵ del Instituto Internacional de Derecho Humanitario también sostiene esta particularidad cuando en el Anexo B expresa: *Se permite el uso de la fuerza hasta llegar a la fuerza letal, en autodefensa individual excepto en lo siguiente: (Especifique) Un ejemplo de dicha excepción podría ser el de agregar: excepto que el tiempo o las circunstancias lo permitan, en cuyo caso se deberá advertir y dar la oportunidad de retirarse o de cesar las acciones amenazantes.*

Otro ejemplo de esta limitación la muestra el Almirante Woodward, Comandante de la Fuerza de Tareas británica durante el conflicto del Atlántico Sur, quien en sus memorias señaló que:

Había, en efecto, quitado algunos de los derechos de autodefensa de mis comandantes, restringiendo aún más las reglas que les permitían devolver el fuego. Pero

284. The Judge Advocate General's Legal Center and School; *Operational Law Handbook*; 2011; p. 86.

285. Instituto Internacional de Derecho Humanitario; op. cit.; p. 31.

yo no quería que en esta guerra se actuara de manera prematura, porque ello probablemente causaría una confusión desastrosa y la pérdida de control²⁸⁶.

También están quienes consideran que la defensa propia no es sólo respecto de los individuos y de la unidad a la que pertenezcan sino que, además, puede involucrar a otras fuerzas que estén en las proximidades. Es decir: si se ataca a una unidad vecina, otra unidad próxima a ella puede reaccionar y eso, de igual modo, se considera un acto de defensa propia.

No obstante, las políticas nacionales de los países (tal es el caso de Francia) pueden restringir la capacidad de las fuerzas para emplear la fuerza, en particular la fuerza letal, para proteger a otros militares de una misma coalición.

Como se ha visto en la primera parte de esta investigación, una RDE francesa en la Operación *Provide Comfort* estableció que *un pelotón de infantería está autorizado a defender a un miembro de la coalición de un ataque kurdo o iraquí, pero no está autorizado a defender a otro pelotón de la coalición*²⁸⁷.

Si se analiza la “Guía para el desarrollo de las Reglas de Empeñamiento para las operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz”²⁸⁸, de la cual se deriva la *United Nations Master List of Numbered RDE*, es posible apreciar que esta última contiene cinco grupos de RDE y, el primero de ellos, se refiere al uso de la fuerza. A su vez, este primer grupo contiene diez RDE, dos de ellas, que se citan a continuación, relacionadas con la defensa del individuo y de la unidad a la cual alude en forma implícita al mencionar, de un modo general, “a otro personal de la ONU”.

Regla No. 1.1

El uso de la fuerza, hasta el límite, incluida la fuerza letal, para defenderse a uno mismo y a otro personal de Naciones Unidas contra un acto hostil o un intento hostil está autorizado.

Regla No. 1.3

El uso de la fuerza, hasta el límite, incluida la fuerza letal, para resistir intentos de secuestro o de detención a uno mismo y a otro personal de Naciones Unidas está autorizado.

Quien aclara aun más el concepto de autodefensa de la unidad es el Capitán de Corbeta de la Real Armada Australiana Dale Stephens²⁸⁹, para quien dicho derecho posee tres características predominantes de acuerdo con la práctica actual. La primera es que sólo es de aplicación para las unidades militares, pues son instrumentos incuestionables del Estado y necesariamente están expuestas a ambientes hostiles. La segunda es

286. Woodward, Sandy; *One hundred days: The memoirs of the Falklands Battle Group Commander*; Naval Institute Press; 1992; pp. 107-108.

287. Poe, Stacy A. Lcdr. JAGC. “USN, “RULES OF ENGAGEMENT: Complexities of coalition interaction in Military Operations Other than War”; febrero 1995, p. 9. Recuperado de <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a293881.pdf>

288. Guidelines for the development of RDE for UNPKO” UN document, MD/FGS/0220.0001, May 2002.

289. Stephens, Dale Lt.Cdr. Royal Australian Navy; “Rules of Engagement and the Concept of Self Defense”; *Naval Law Review*; XLV; 1998; p. 135.

que dicho derecho es un derecho consuetudinario que se aplica a la unidad militar en su conjunto, entendiendo como tal un buque de guerra, una aeronave militar o un grupo de soldados cumpliendo una misión militar. La tercera característica es que el uso de la fuerza en defensa de la unidad se justifica solamente cuando la inminencia de un ataque es sumamente clara y el peligro es tan grande que la acción defensiva se torna absolutamente necesaria.

Autodefensa extendida²⁹⁰

Sin embargo, el uso de las armas en defensa propia en el ámbito militar también puede extenderse más allá de que un individuo en su carácter de militar o su unidad sean atacados.

El primer caso es cuando se debe defender a civiles en un área operacional. Supuestamente, a menos que se les haya prohibido, las tropas deben asegurar la vida y la propiedad de los afectados. Esto comenzó por primera vez en el año 1999. Con anterioridad a esa fecha, los mandatos del Consejo de Seguridad generalmente autorizaban a los *peacekeepers* a promover “un ambiente seguro y estable” o a proteger a los civiles asociados con la misión, tales como los que brindaban ayuda humanitaria o al personal civil de la ONU. Las resoluciones algunas veces llamaban al establecimiento de “áreas humanitarias” o “áreas seguras”, pero estipulaban que quienes defendiesen dichas áreas solamente podían usar la fuerza en respuesta a un ataque.

Otro caso es el que señalan Victoria K. Holt y Tobias C. Berkman²⁹¹ para quienes las operaciones de paz cuyo mandato contemplan la protección de civiles tienen importantes limitaciones que restringen lo que se espera de la misión. En primera instancia, el Consejo de Seguridad suele reconocer que la protección de civiles es una responsabilidad primaria del gobierno de la nación anfitriona donde la misión está operando –pero no tiene en cuenta si esa nación es un Estado perfectamente constituido o si se encuentra al borde del colapso-. El mandato de la misión en Burundi (ONUB), por ejemplo, ordenaba a los miembros de la misión a proteger civiles “sin perjuicio de las responsabilidades del Gobierno de Reconciliación Nacional”. Por cierto, hay algunas excepciones tales como los mandatos para MONUC en la República Democrática del Congo²⁹² y en la operación *Licorne*²⁹³ comandada por los franceses en Costa del Marfil.

Como segundo arbitrio, el Consejo suele también limitar el ámbito de responsabilidad de la misión para casi todas las operaciones de protección de civiles “dentro del área de despliegue” o “dentro de su capacidad”. El mandato para las fuerzas de la Cumbre de

290. En algunos países como España, se usa el término “defensa ampliada”.

291. Holt, Victoria K. and Berkman, Tobias C.; *The Impossible Mandate? Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations*; The Henry L. Stimson Center; September 2006; p. 86.

292. Actuando de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, decide que la MONUC podrá adoptar las medidas necesarias en las zonas de despliegue de sus batallones de infantería y dentro de sus posibilidades, para proteger al personal de las Naciones Unidas y al personal cúbicado de la Comisión Militar Mixta (CMM), así como las instalaciones y equipos; garantizar la seguridad y libertad de circulación de su personal; y proteger a los civiles amenazados de violencia física inminente;

293. Por solicitud de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental y con el apoyo de Francia, el Consejo de Seguridad de la ONU, a través de la Resolución 1528 del 27 de febrero del 2004, decide establecer la Operación de Naciones Unidas en Costa de Marfil. Tropas francesas y africanas se desplazan para “pacificar al país”. Tras el asesinato de 9 franceses, los galos -que trabajan conjuntamente con las fuerzas africanas- se retiran del territorio marfileño a Abidjan pero continúan allí como parte de la Operación Licorne.

la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) autorizó a los Estados Miembros que participaron en Costa de Marfil, así como a las fuerzas francesas que las apoyaban, a que, “utilizando los medios a su disposición tomen las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la libertad de circulación de su personal y para asegurar, sin perjuicio de las obligaciones del Gobierno de Reconciliación Nacional, la protección de los civiles en peligro inminente de sufrir violencia física en sus zonas de operaciones”. Para los autores, lo mismo ocurre con las RDE de Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH)²⁹⁴.

Es común hallar estas situaciones de protección de civiles, también, en los desastres naturales, donde suelen ocurrir robos y saqueos. En tales casos puede instruirse a las tropas a abrir fuego en defensa de civiles para restaurar el orden.

Un ejemplo es el caso del terremoto en Chile del año 2010 donde, en ciudades asoladas por el terremoto, se produjeron saqueos y robos. En esa oportunidad, la presidente Michelle Bachelet autorizó al componente militar conjunto en las zonas de catástrofe de las Regiones del Maule y el Bio Bio, dos reglas que facultaban el uso de la fuerza, incluso la fuerza letal. Estas reglas eran las referidas a la legítima defensa, la de terceros y de trabajadores humanitarios internacionales en la región. En este caso, la defensa propia se extendió a la defensa de civiles y a la de la propiedad²⁹⁵.

Lo que sigue parece fácil de enunciar pero a veces es difícil de cumplir si existe una notoria inferioridad militar, por ejemplo, para los *peacekeepers* en una operación de mantenimiento de la paz. Muestra de ello fue la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL), que fue la primera operación de la ONU cuyo mandato dispuso “la protección de civiles bajo ataque inminente.” En el mes de mayo del año 2000, la misión estuvo a punto de fracasar cuando el Frente Revolucionario Unido (FRU) secuestró a centenares de miembros de la misión y renegó de la cesación del fuego en un gesto que puso en peligro la credibilidad de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas²⁹⁶.

Otro caso es cuando se debe defender una propiedad, ya sea militar o aquella que fue ordenada proteger. En estos casos, si alguien se introduce para robar dentro del perímetro donde las tropas se encuentran alojadas en barracas o acantonamientos, tal robo podría ocurrir de día o de noche. Si ocurriera de noche, podría interpretarse como un ataque o bien una exploración previa a éste. No obstante, el caso que se trata se encuadra dentro del marco de la defensa propia y por ello se asume que quien penetre los límites de una barraca o cuartel lo hará con fines de robo. Solamente una investigación *post facto* revelará la real intención. De este modo, el sujeto que penetró los límites de la instalación militar está contraviniendo la ley pero, razonablemente, a quien entrara a robar comida o una silla, no podrá tratárselo como a quien pone en peligro la vida. Evidentemente, es más complicado si el sujeto pretendiera robar armas o equipamiento militar. En tales

294. Holt, Victoria K. and Berkman, Tobias C.; op. cit.; p. 90.

295. Marchant Roa, Gastón; Capitán; "Chile en Operaciones de Cooperación Internacional: Reglas de Enfrentamiento en Operaciones de Paz"; Recuperado de <http://cecopac.cl/wp-content/uploads/2013/07/art-RDE-cecopac.pdf>

296. UNAMSIL: Ejemplo ilustrativo de misión de mantenimiento de la paz.

casos, el personal militar no puede permitir que se lo despoje o se le robe equipamiento militar, o que el sujeto se lleve un tanque o un blindado. Es por ello que, para cubrir estas situaciones, se le agrega a las reglas de defensa propia la defensa del equipamiento militar. Cabe preguntarse entonces: ¿puede argumentar alguien que haya penetrado en instalaciones militares usando sobre sus ropas el mismo uniforme de los que se defienden (lo que se denomina perfidia) que su intención era únicamente robar alimentos para sobrevivir, y que no quería causar daño a nadie?

En la *United Nations Master List of Numbered RDE*, en lo que atañe a la autodefensa extendida o ampliada, o sea al uso de la fuerza letal para proteger a otros individuos y a la propiedad, puede verse que de las diez RDE que autorizan el uso de la fuerza, tres de ellas hacen referencia a la defensa de personal internacional y de civiles y, otras tres, a la defensa de la propiedad. A continuación se citan las reglas aludidas.

Regla No. 1.2

El uso de la fuerza, hasta el límite, incluida la fuerza letal, para defender a otro personal internacional contra un acto hostil o un intento hostil está autorizado. (Cabe destacar que esta regla sólo puede ser incluida como un aditamento a la regla 1.1 siempre y cuando sea consistente con el mandato del Consejo de Seguridad)

Regla No. 1.4

El uso de la fuerza, hasta el límite, incluida la fuerza letal, para resistir intentos de secuestro o de detención de otro personal internacional está autorizado. (Esta regla sólo puede ser incluida como un aditamento a la regla 1.3 siempre y cuando sea consistente con el mandato del Consejo de Seguridad)

Regla No. 1.8

El uso de la fuerza, hasta el límite, incluida la fuerza letal, para defender cualquier persona civil que necesita protección contra un acto hostil o un intento hostil, cuando las autoridades locales no se encuentran en posición de prestar asistencia inmediata, está autorizada. Cuando y donde sea posible, deberá solicitarse autorización para el uso de la fuerza al comandante inmediato superior.

En lo referente a la defensa de instalaciones, la *United Nations Master List of Numbered RDE* las divide en instalaciones de Naciones Unidas y en instalaciones claves, tal como puede apreciarse seguidamente.

Regla No. 1.5

El uso de la fuerza, hasta el límite, incluida la fuerza letal para proteger instalaciones de Naciones Unidas, áreas y efectos designados por el Jefe de Misión en consulta con el Force Commander contra actos hostiles, está autorizado.

Regla No. 1.6

El uso de la fuerza, hasta el límite, incluida la fuerza letal para proteger instalacio-

nes claves, áreas y efectos, designados por el Jefe de Misión en consulta con el Force Commander contra actos hostiles, está autorizado. (Esta regla sólo puede ser incluida como un aditamento a la regla 1.5 siempre y cuando sea consistente con el mandato del Consejo de Seguridad).

Regla No. 1.7

El uso de la fuerza, excluida la fuerza letal, para proteger instalaciones claves, áreas y efectos, designados por el Jefe de Misión en consulta con el Force Commander contra un acto hostil, está autorizado.

Sin embargo, esto no es absoluto y, como se ha dicho en reiteradas oportunidades en esta investigación, las diferentes concepciones nacionales de la legítima defensa (por ejemplo en el derecho alemán no se concibe la legítima defensa de los bienes a diferencia de los derechos español o francés que la contemplan en determinados casos)²⁹⁷ obligan a permitir que cada país introduzca aquellas restricciones (*caveats*) que considere oportunas para adaptar este concepto a su derecho interno.

Autodefensa nacional

Ius ad Bellum es el término utilizado para referirse a la rama del derecho que define las legítimas razones que un Estado tiene para entrar en guerra. Por lo general, no hay discrepancias en que los Estados mantienen el derecho a la autodefensa en caso de una agresión por parte de otro Estado, como se puede ver en los artículos de la Carta de la ONU y de la Ley de Defensa Nacional que a continuación se detallan.

El artículo 2 inciso 4) de la Carta de las Naciones Unidas expresa:

Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas.

A su vez el artículo 51 señala:

Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

297. de las Rivas Aramburu, Ignacio; "Reglas de enfrentamiento (RDE)". Recuperado de <http://www.legaltoday.com/practica-juridica/penal/militar/reglas-de-enfrentamiento-RDE>

La Ley de Defensa Nacional 23.554 en su artículo 6 establece que “la defensa nacional constituye un derecho y un deber para todos los argentinos, en la forma y términos que establecen las leyes”.

Las diferencias asoman cuando un Estado se defiende de actores no estatales, cuando se trata de definir qué constituye un “ataque armado” cuando surgen temas tales como la “defensa preventiva” o discusiones respecto de cuán lejos puede ir un Estado en su respuesta armada. En general, el estudio de estos temas se reanudaron a partir de los ataques a las Torres Gemelas en 2001 y la invasión de los Estados Unidos a Afganistán e Irak, con la finalidad de determinar cuándo y cómo los Estados pueden emplear la fuerza contra otro Estado, o dentro del territorio de otro Estado, para auto defenderse. Más aun, muchos analistas siguen debatiendo si el *jus ad bellum* es algo fijo o si continúa evolucionando en respuesta a las cambiantes circunstancias y a los distintos escenarios que se presentan.

Ello es así porque las nuevas guerras involucran a actores que no son Estados y que usan tácticas diferentes a las de éstos. No emplean ejércitos de masas y, en la mayoría de los casos, tampoco armas sofisticadas. Dentro de este tipo de actores no sólo debemos considerar a los grupos armados organizados, grupos religiosos o sectarios u organizaciones del crimen organizado, sino también a las Empresas Militares y de Seguridad Privada. Por tal motivo, la pregunta que surge es ¿hasta qué punto los reclamos de autodefensa contra actores no estatales pueden ser considerados legales bajo la ley internacional?

El problema se ve agravado cuando determinados Estados permiten que desde sus territorios se lancen ataques por parte de organizaciones no estatales contra otros Estados. En los últimos años, los casos que podrían ser considerados como el uso de la fuerza por parte de un Estado bajo el pretexto de autodefensa contra un actor no estatal, serían la invasión a Afganistán en 2001, liderada por los Estados Unidos, la operación militar en Líbano durante la Segunda Guerra del Líbano en 2006 y el conflicto en Gaza entre 2008 y 2009.

Para Juan Gabriel Tokatlian existen ciertos vínculos entre guerra interna y guerra internacional, como las llamadas “guerras mediante sustituto” (*proxy wars*): “un país apoya (por diferentes motivos) a los insurgentes en una nación que padece un conflicto armado, con el propósito de debilitar al país vecino y obtener más influencia y poderío”. Inversamente, continúa explicando el autor, “un país puede incursionar y atacar a su vecino a modo de represalia y presión para que éste abandone la ayuda a los insurgentes. Como resultado, un conflicto interno se internacionaliza: un país que vive una disputa doméstica la externaliza”²⁹⁸. A ello se le podría agregar el caso de países que, tratando también de obtener más influencia y poderío regional y/o internacional, proveen de armas de alta tecnología a fuerzas irregulares que efectúan atentados en distintos países.

Con respecto a esta situación, existen diversos antecedentes. El primero de ellos es el denominado “caso Nicaragua”. En este caso la República de Nicaragua llevó ante la

298. Tokatlian, Juan Gabriel, “¿Guerra en los Andes? Tensión entre Colombia y Venezuela”; diario La Nación; martes 24 de noviembre de 2009.

Corte Internacional de Justicia un reclamo contra los Estados Unidos por haber apoyado a la oposición armada (los contras) en su guerra contra dicho gobierno y por minar los puertos del país.

Según Onderco²⁹⁹, tomando en consideración lo afirmado por Heinze³⁰⁰, en 1986 la Corte Internacional de Justicia (CIJ) no creyó que el mero suministro de armas y otros apoyos pudieran equivaler a un ataque armado. En este caso, salió a luz el término “control efectivo” es decir, el requisito de un control efectivo sobre un actor no estatal a fin de atribuir el ataque a un Estado. Sin embargo, esta Corte Internacional expresó que *si existiera suficiente evidencia de un patrón de conducta persistente de apoyo para una agresión indirecta, este hecho calificaría a la víctima para recurrir al uso de la fuerza bajo los términos del artículo 51 de la Carta de la ONU.*

El mismo autor, esta vez citando a Duffy³⁰¹, expresa que el Tribunal Criminal Internacional para la antigua Yugoslavia en el caso Tadić decidió que el nivel requerido es el de “control total” que *va más allá de armar y financiar, sino que incluye también participar en la toma de decisiones y en el planeamiento de las operaciones.*

Analizado hasta aquí lo referente a la autodefensa nacional y suponiendo que se hubieran reunido todos los requisitos para justificar, bajo el artículo 51 de la Carta de la ONU, un ataque contra un actor no estatal que utiliza como base de operaciones el territorio de otro Estado, la pregunta que sigue es: ¿qué parte de dicho Estado puede atacarse: todo el territorio o únicamente el empleado por el actor no estatal? Ante este dilema, Onderco expresa que la Corte Internacional de Justicia, en el caso “Actividades Armadas”, consideró que la República de Uganda no tenía derecho a lanzar un ataque armado contra la República Democrática del Congo, que tal ataque contra un actor no estatal en un territorio extranjero podía haber sido hecho en una manera limitada y precisa usando la fuerza únicamente contra las reales fuentes de los ataques. Onderco concluye su trabajo expresando que el uso de la fuerza contra actores no estatales se ha ido tornando más y más aceptable no sólo en el Oriente Medio sino también en otros lugares del mundo.

En Sudamérica un ejemplo ilustrativo podría ser el caso del ataque militar de Colombia a un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia en territorio de Ecuador, en marzo de 2008.

Conclusiones parciales sobre la autodefensa

Hasta el momento se han identificado la defensa de la propia vida y la defensa de los miembros de su unidad. Evidentemente, ningún personal militar puede permanecer impasible si la vida de un miembro de su unidad está en peligro. No obstante ello, algunos países permiten que los comandantes limiten la autodefensa de un individuo en función de la defensa de una unidad.

299. Onderco, Michal; “Armed Force and non-state actors: a curious case of Middle East” Centre for European and North Atlantic Affairs. Recuperado de <http://cenaa.org/analysis/armed-force-and-non-state-actors-a-curious-case-of-middle-east/>

300. Heinze, Eric A.; “Nonstate Actors in the International Legal Order: The Israeli-Hezbollah Conflict and the Law of Self-Defence”; en: *Global Governance*; Vol. 15; No.1; 2009; pp. 87-107.

301. Duffy, Helen; “The ‘War on Terror’ and the Framework of International Law”; Cambridge, UK, Cambridge University Press; 2007.

Asimismo se ha detallado lo que ha dado en llamarse *defensa propia extendida*: la destinada a proteger también al personal militar o civil con estatus de protegido, o la propiedad a la que se ha asignado igual estatus, ya sea civil o militar.

Se ha mostrado que estos cuatro casos de autodefensa se encuentran contemplados en las RDE de la *United Nations Master List of Numbered RDE* y que son de aplicación contra actos hostiles, sin considerar la fuente de la amenaza. Dichas RDE no hacen una diferenciación entre los actos o intentos hostiles cometidos por fuerzas armadas, actores no estatales o individuos. La única diferencia reside en lo que se refiere a protección de las instalaciones, ya sean de Naciones Unidas o instalaciones claves; en ese caso el uso de la fuerza letal solamente se autoriza en contra de actos hostiles y no de intentos hostiles.

A partir del análisis de otras situaciones se ha podido interpretar que ni el mandato ni las RDE que autorizan el uso de la fuerza para proteger civiles o propiedades garantizan por sí solos su cumplimiento. La forma en que se interpretan las RDE y la real capacidad de las fuerzas para proteger civiles serán, en muchos casos, más importantes para su implementación que el lenguaje o formalidad con que se haya escrito.

En cuanto a la autodefensa nacional, queda claro que el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas es la fuente de donde procede el derecho de los Estados a responder mediante el uso de la fuerza contra una agresión armada perpetrada por otro Estado.

No sucede lo mismo respecto del derecho de un país a defenderse de actores no estatales, es decir, contra aquellos grupos armados organizados que no han sido declarados como beligerantes por ese u otros Estados y que llevan a cabo ataques contra él durante lapsos prolongados, ya sea desde su territorio o desde otros.

Los ambages legales

De acuerdo con lo desarrollado en el punto anterior, es posible interpretar que el uso de las armas en autodefensa posee ambages legales. Respecto de esto, el primer aspecto que se someterá a discusión es el que parece evidente, ¿cuándo se debe defender?

La interpretación del estado de necesidad de defensa propia no es uniforme: para unos se entiende que quien se defiende puede usar su arma en caso de amenaza de peligro de muerte o herida grave. En otros casos – el Reino Unido por ejemplo – quien se defiende sólo puede usar su arma *cuando su vida esté en peligro*³⁰².

Para un inexperto en estos temas es difícil descubrir la diferencia. Sin embargo, esta existe y en los hechos se traduce concretamente. Si se considera la primera regla – ante amenaza de peligro de muerte o herida grave– debe existir el peligro como condición para usar el arma en defensa propia. Con la segunda regla, quien se defiende debe ejercer primero la opción de salir del peligro antes de usar su arma. En un caso concreto, por ejemplo, si en un puesto de control donde ha sido detenido un vehículo un soldado se pa-

302. La ley británica establece que sólo razonable fuerza puede ser empleada para defenderse a uno mismo u otros de una amenaza inminente de daño personal. El empleo de la fuerza letal sólo se justifica cuando la vida humana está o puede estar en peligro y no hay otra forma de prevenirlo. Los Comandantes deben tener claro que las personas que pueden tener justificación legal por el empleo de la fuerza en forma inicial, en paralelo pueden ser responsables por todo exceso cometido en el empleo de esa fuerza.

ra frente a él y el conductor acelera el vehículo con la intención de evadir el control, este soldado se encuentra en situación de ser arrollado y por lo tanto, podría abrir fuego en defensa propia. Con la segunda regla de defensa propia – cuando su vida esté en peligro – antes de abrir fuego el soldado debe ejercer la opción de saltar fuera del camino para salir de frente del vehículo.

Siguiendo con esta línea de razonamiento se puede observar que el derecho de auto-defensa se ejerce, en algunos países, en el caso de que un ataque sea inminente y, en otros, debe ser ejercido cuando exista una necesidad instantánea e imperiosa (es decir, cuando la otra persona está cometiendo o está a punto de cometer un acto que tenga la capacidad de poner en peligro la vida humana y no hay otra forma de prevenir ese peligro). Si bien pareciera ser un simple juego de palabras la diferencia entre inminencia e instantaneidad es realmente significativa.

El sentido común indica que no debieran existir dudas sobre la necesidad de ejercer la defensa propia si quien ataca esgrime un arma de fuego. Tampoco cabrían titubeos si el atacante no esgrime armas de fuego, pero está dotado de palos, botellas o cualquier otro artefacto que pueda provocar heridas graves o causar la muerte. Tampoco los habría si quien ataca es experto en artes marciales. Sin embargo, póngase el caso de un individuo que tiene a su alcance un botón que puede hacer detonar un explosivo, o habiéndose descubierto una bomba activada por un teléfono celular se ve un individuo que en las proximidades saca un teléfono móvil, o si alguien viera el punto rojo de un puntero láser sobre el propio cuerpo.

En estos casos cabe preguntarse ¿justifican el uso del arma en defensa propia? Si se ve el punto rojo de un puntero laser sobre el propio cuerpo, ¿se justifica el uso del arma en defensa propia? De lo investigado hasta ahora puede decirse que la respuesta debe encontrarse en el Derecho Nacional de cada país.

Para responder esta pregunta, considerando que las reglas de autodefensa de muchos Estados nacionales son clasificadas, puede decirse que el rango de respuestas que pueden ser consideradas como autodefensa puede ser explicado, en términos generales, a través del siguiente ejemplo³⁰³:

Una persona se aproxima a un puesto de control y efectúa un disparo contra él. Antes de que alguien repela el fuego la persona baja su arma, la apoya en el suelo, o la arroja y huye. El hombre no es parte de una fuerza hostil declarada y los miembros de la coalición deben actuar de acuerdo con el principio de auto defensa en respuesta a esta situación.

Tres diferentes respuestas pueden darse en este caso:

- > Disparar inmediatamente a la persona pues continúa siendo una amenaza para la vida de los soldados.
- > Esperar un instante antes de disparar contra ella pues si bien continua siendo una amenaza, dado que la fuerza debe ser usada en forma gradual para remover la amenaza, antes de tomar la decisión de disparar sobre ella puede intimársela verbalmente a que se detenga y/o efectuar disparos de advertencia.

303. Legal Lessons Learned from Afghanistan and Iraq: Volume I, Major Combat Operations (11 September 2001 to 1 May 2003); p. 119. Recuperado de <http://www.fas.org/jirp/doddir/army/clamo-v1.pdf>

- > No se debe disparar sobre la persona pues, dado que no hay ningún arma apuntando, ha dejado de ser una amenaza para la vida humana y, por lo tanto, no puede ser muerto bajo el concepto de autodefensa.

Mientras las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos adoptarían la primera respuesta, otros países adoptarán una de las otras dos. Según Merriam “mientras que las SRDE siempre habían autorizado la autodefensa en respuesta a un “ataque inminente”, las SRDE/SURF 2005 establecieron por primera vez que el término inminente “no necesariamente significa inmediato o instantáneo”. Como resultado de ello, añade el autor, *los Estados Unidos han abierto la puerta para el uso de la fuerza en defensa propia contra amenazas no inmediatas*³⁰⁴.

Es así que para Sennott³⁰⁵ un “individuo puede constituir un peligro inminente aun cuando en ese momento no esté apuntando su arma”. Para demostrar dicha afirmación toma dos ejemplos contemplados en las RUF en operaciones contra el tráfico de drogas por parte del personal del Departamento de Defensa de los Estados Unidos. Estos ejemplos de peligro inminente son:

Un individuo que posee un arma o que intenta acceder a un arma bajo circunstancias que indican su intención de usarla contra el personal del Departamento de Defensa o contra alguien en las proximidades del personal del Departamento de Defensa.

Un individuo que no posee un arma mortal, pero que tiene la capacidad de infligir la muerte o una herida grave y que demuestra su intención de hacerlo como por ejemplo, el intentar atropellar con un auto al personal del Departamento de Defensa o contra alguien en las proximidades del personal del Departamento de Defensa.

Merriam³⁰⁶, mientras estaba asignado al 10º Grupo de Fuerzas Especiales (Aerotransportado), escribió:

Un problema al que se enfrentan normalmente las autoridades civiles que interactúan con los militares de los EE.UU. es que no están preparados para comprender por dónde transita la línea que diferencia una amenaza de algo que no lo es. Mientras militares y civiles concuerdan en que un arma apuntada hacia un soldado puede conducir a un acto de autodefensa individual, no ocurre necesariamente lo mismo con respecto a conducir un auto hacia un puesto de control de tráfico, o hablar por un teléfono celular en las inmediaciones de una patrulla de los EE.UU., u otras formas de conducta ya que ninguna de éstas representa de manera obvia una amenaza inminente. Por ejemplo, un hombre que está cavando en el suelo en medio de la noche ¿está plantando un dispositivo explosivo impro-

304. Merriam, John J. Major; “Natural Law and Self-Defense”; *Military Law Review*; Vol. 206; p. 44.

305. Sennott, Daniel J. Major; “Interpreting Recent Changes to the Standing Rules for the Use of Force”; *The Army Lawyer*; November 2007; p. 55.

306. Merriam, John J.; op. cit.; p. 82.

visado o está trabajando la tierra porque las temperaturas durante el día a veces alcanzan los 130 Fahrenheit? ¿Habla por teléfono celular porque está guiando el fuego de morteros o porque Afganistán es un terreno montañoso y la altura facilita la recepción de los celulares? Lo que puede ser percibido como una amenaza para las fuerzas de los EE.UU. bien puede ser interpretado como una conducta inocente para un civil. Lo grave es que si la amenaza no es percibida como tal puede resultar en un incremento de bajas propias.

Para Merriam³⁰⁷, la definición de autodefensa de las SRDE/SURF 2005 *vuelve a reabrir el debate respecto de la validez de la autodefensa anticipada – acción que se toma antes que el agresor ataque – concepto que si bien es criticado, aun aquellos que apoyan su validez, no concuerdan con los exactos límites temporales de su uso.*

El segundo aspecto que se discute aquí es el de discriminación. En defensa propia, los disparos deben ser hechos tiro a tiro para evitar dañar a los que no están involucrados en el hecho. Más aún, los inexpertos sostienen que “se debe efectuar fuego apuntado, tratando de herir y no de matar”, pero esto es una disquisición teórica porque trata a todos los hombres que se defienden como expertos tiradores (tal como si fueran campeones olímpicos en la materia tiro) y siempre acertasen el disparo exactamente donde apuntan.

Quienes sostienen esto desconocen que, si se trata de un fusil, el punto apuntado y el punto de impacto difieren según sea la distancia donde esté el blanco. Para ello, el tirador tiene que ajustar el alza del sistema de puntería del arma. A esto se denomina “alcance eficaz” es decir, donde el punto apuntado coincide con el punto de impacto. Este “alcance eficaz” difiere según el arma y, dentro del mismo tipo de arma, difiere según el arma. En muchos casos, también influyen las condiciones de luminosidad o meteorológicas imperantes. Asimismo, influye que los sistemas de puntería sean o no ortópticos³⁰⁸. Por tanto, el enunciado que “se debe abrir fuego tratando de herir y no de matar” es una abstracción casi impracticable en los hechos.

No obstante, las *Regras de Engajamento para a Operação da Força de Pacificação no Rio de Janeiro* establecían que, en caso de tener que hacer uso de armas de fuego contra personas, los disparos debían efectuarse a los miembros inferiores de los oponentes, con el objetivo de incapacitarlos³⁰⁹.

A modo de síntesis se puede decir entonces que si bien existe un principio de autodefensa, el uso de la fuerza, incluida la letal, debe basarse en los criterios de necesidad y proporcionalidad.

En cuanto a la autodefensa nacional, si bien tanto el Derecho Internacional como la legislación nacional son claros en señalar que dicho derecho emana del poder que le

307. Merriam, John J., *op. cit.*, p. 82.

308. Sistemas de puntería ortópticos: los que en el alza tienen un círculo. La puntería en estos sistemas de puntería difieren según sea la curvatura del ojo. Estas armas con este sistema de puntería requieren que sean usadas por un solo hombre, ya que la curvatura del ojo varía entre los seres humanos.

309. República Federativa do Brasil, Ministério da Defesa, Gabinete do Ministro, Diretriz Ministerial Nº 15/2010, De 04 Dez 10, *op. cit.*; p. 7.

otorga el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, también pueden surgir ciertos ambages legales.

Por un lado existen desavenencias respecto de si el artículo 51 permite el uso de la fuerza por parte de un Estado con anterioridad a una agresión real que, de concretarse, podría llegar a tener consecuencias devastadoras para tal Estado, como podría ser un ataque con armas de destrucción masiva.

Por otro lado se encuentra la expresión *agresión externa*, la cual es definida en el Glosario de Términos Militares para la Acción Militar Conjunta como el “uso de una Fuerza Armada por parte de uno o más Estados contra los intereses vitales de la Nación, o de cualquier forma de acción que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas”³¹⁰. Para este caso es útil tomar en consideración la lista de los actos que constituyen una agresión contenida en el artículo 3 de la Resolución 3314 (XXIX) de 1974³¹¹, sobre la definición de agresión independientemente de que haya o no declaración de guerra³¹² y, también, el caso Nicaragua antes mencionado.

Como puede apreciarse, la resolución considera ataque armado el envío de bandas armadas, no regulares, de un país a otro para ejercer violencia, siempre que su acción tenga gravedad suficiente. En cambio, no configurarían ataque armado otras formas de asistencia a una facción empeñada en una lucha civil contra el gobierno constituido de otro Estado, según opinión de la Corte Internacional de Justicia, en el fallo sobre el asunto de Nicaragua vs. Estados Unidos. Sin embargo, nótese que el Artículo 4 “abre la puerta” para otro tipo de agresiones que determinará el Consejo de Seguridad.

En este caso la Corte decidió que el suministro de armas, el financiamiento, las facilidades para el entrenamiento y el apoyo general a los “Contras” para pelear contra el gobierno de Nicaragua constituían un uso ilegal de la fuerza, pero no equivalían a una ataque armado que autorizara a Nicaragua a responder por la fuerza contra los Estados Unidos excepto, naturalmente, dentro de su territorio y contra las bandas armadas en

310. “Glosario de Términos de Empleo Militar para la Acción Militar Conjunta”; PC 00–02; 2010; p. A-33-35.

311. Recuperado de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/743/93/IMG/NRO74393>

312. Constituyen actos de agresión:

- a) La invasión o el ataque por las fuerzas armadas de un Estado del territorio de otro Estado, o toda ocupación militar, aun temporal, que resulte de dicha invasión o ataque, o toda anexión, mediante el uso de la fuerza, del territorio de otro Estado o de parte de él;
- b) El bombardeo, por las fuerzas armadas de un Estado, del territorio de otro Estado, o el empleo de cualesquiera armas por un Estado contra el territorio de otro Estado;
- c) El bloqueo de los puertos o de las costas de un Estado por las fuerzas armadas de otro Estado;
- d) El ataque por las fuerzas armadas de un Estado contra las fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas de otro Estado, o contra su flota mercante o aérea;
- e) La utilización de fuerzas armadas de un Estado, que se encuentran en el territorio de otro Estado con el acuerdo del Estado receptor, en violación de las condiciones establecidas en el acuerdo o toda prolongación de su presencia en dicho territorio después de terminado el acuerdo;
- f) La acción de un Estado que permite que su territorio, que ha puesto a disposición de otro Estado, sea utilizado por ese otro Estado para perpetrar un acto de agresión contra un tercer Estado;
- g) El envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado de tal gravedad que sean equiparables a los actos antes enumerados, o su sustancial participación en dichos actos.

Artículo 4: La enumeración de los actos mencionados anteriormente no es exhaustiva y el Consejo de Seguridad podrá determinar qué otros actos constituyen agresión, con arreglo a las disposiciones de la Carta.

cuestión. Sólo podría tomar contra el Estado que ha organizado el apoyo a los insurgentes “contramedidas proporcionales” que la Corte no define³¹³.

Si bien las definiciones no parecen dejar dudas respecto de qué actos pueden ser considerados un ataque armado o una agresión de origen externo y de quién debe provenir un ataque armado, éstas no satisfacen el siguiente interrogante: ¿cuándo puede ser considerado que un ataque armado tuvo lugar? Esta última pregunta cobra validez ya que, con el correr de los tiempos, las formas en que se concretan los ataques han ido evolucionando. Como dice Clausewitz: *La guerra no es más que un verdadero camaleón, que suavemente adapta sus características a cada caso concreto*³¹⁴.

En la actualidad, lo que se denomina *computer network attack* (CNA) puede definirse como toda operación con la finalidad de perturbar, denegar, destruir o deteriorar la información contenida en computadoras o redes informáticas. Un ciberataque contra el comando militar de una nación y su sistema de control podría sustituir a un ataque con misiles, como fue el caso Stuxnet³¹⁵.

En una entrevista realizada por el *Jerusalem Post* a Ralph Langner, un experto en seguridad alemán, dijo que Stuxnet contenía dos “ojivas digitales”, cada una con su propósito.

Langner explicó que la primera ojiva digital iba dirigida contra las instalaciones de enriquecimiento de uranio iraníes. Esta ojiva digital podía manipular la velocidad de las partes mecánicas del proceso de enriquecimiento, lo que resultaría en “un agitación del rotor, de modo que se destruiría el centrifugado”. La segunda ojiva digital era claramente diferente, pretendía atacar la central eléctrica de Bushher en Irán. Es la primera central eléctrica en Oriente Medio y tiene previsto estar terminada próximamente. Esta parte del código pretendía atacar las turbinas exteriores de la planta y podía “destruir la turbina al igual que la destruye un ataque aéreo”. Para concluir, Langner agregó: “los ataques inteligentes pueden afectar de la misma manera a la planta industrial y a una base militar”.

¿Equivale un “computer network attack” a un ataque armado a tales redes informáticas? De ser así, ¿está sujeto entonces a las normas del Derecho Internacional Humanitario (DIH) como parte de las operaciones de un conflicto clásico o como una guerra cibernética que produce los daños o destrucción propios de un ataque?

El problema que presentan estos tipos de ataques es que, por lo general, es difícil de determinar si realmente son un ataque, de dónde provienen y quiénes los ejecutan. Esta amenaza tiene un alcance global y en ella el actor puede operar desde cualquier parte del mundo, incluido el propio territorio nacional, con el único requisito de tener acceso al ciberespacio.

Además, el análisis necesario para identificar a un atacante puede llevar meses, si es que su identificación finalmente es lograda. Más aún, los ciberataques a menudo se

313. Guerisoli, Emmanuel; “Evolución del concepto de Legítima Defensa”; Centro Argentino de Estudios Internacionales. Recuperado de http://www.caei.com.ar/sites/default/files/19_6.pdf

314. Clausewitz, Carl von, “On War”; Edited and Translated By Michael Howard and Peter Paret, Princeton University Press; Princeton, New Jersey; 1989; p. 89.

315. “Stuxnet specifically targeted Iranian nuclear program”. Recuperado de <http://www.jpost.com/Iranian-Threat/News/Stuxnet-specifically-targeted-Iranian-nuclear-program>

originan en servidores situados en países neutrales y las respuestas pueden conllevar consecuencias imprevistas a sus intereses. Por esta razón, el uso de este tipo de reacciones debe estar siempre bajo un mando estratégico que tenga una visión integral y global de la situación³¹⁶.

Estos ciberataques pueden ser llevados a cabo desde computadoras instaladas en un país para atacar a las redes de otro sin que nadie lo sepa, mucho menos el gobierno, enmascarando su origen a través de servidores y computadoras. Esos ataques son difíciles de analizar desde el principio de neutralidad del Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA) por cuanto el país desde el cual es lanzado el ataque puede no saber que sus computadoras están siendo utilizadas para un ciberataque y, por lo tanto, pueden desconocer que su neutralidad está siendo puesta en peligro.

De todo ello surgen algunas preguntas relacionadas con el Derecho Internacional de los Conflictos Armados: ¿Quién puede ser legalmente atacado mediante un ciberataque y quién puede llevar a cabo legalmente dicho tipo de ataque? ¿Podría responderse a un ciberataque mediante el uso de armas de fuego?

Un informe ordenado por la Cámara de los Comunes del Parlamento Británico³¹⁷, el pasado 18 de diciembre de 2012, refiriéndose al marco conceptual de la actividad militar en el ciberespacio, preguntaba:

¿Es suficiente un ataque a un contratista de defensa, por ejemplo, para justificar la participación de los militares sobre la base del hecho de que es probable que el compromiso impacte sobre información sensible de interés militar? ¿Cuáles serían las “reglas de empeñamiento” que darían lugar a la participación de los militares? ¿Estaría la participación militar relacionada con un contexto político particular, por ejemplo, tensiones que escalan con un país en particular y la posibilidad de confrontación militar cuando los ciber-ataques son atribuidos a ese país? O, ¿estaría la participación militar relacionada con la defensa de un objetivo específico de interés militar, tal como el control de un sistema de armas? ¿Se extendería esto también a sistemas que son cruciales para el desarrollo de operaciones militares pero no pertenecen al centro de las funciones militares, por ejemplo, partes de la red nacional de telecomunicaciones? ¿O estaría lo militar involucrado en el caso de un ciber-ataque que no enfocara en bienes de defensa pero serían de tal proporción catastrófica y efectos para la nación que podrían constituir el equivalente a un ataque armado? Un ejemplo podría ser el uso de un ciber-ataque para realizar un sabotaje a una planta de energía nuclear.

Sustentos legales del derecho a la autodefensa individual y de la unidad

En esencia, el derecho de autodefensa de la unidad permite al Comandante o a un militar que actúa de manera individual, defender a su unidad o a sí mismo en ciertas bien defini-

316. España; Ministerio de Defensa; Instituto Español de Estudios Estratégicos; Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado”; “Ciberseguridad Retos y Amenazas a la Seguridad Nacional en el Ciberespacio”; Grupo de Trabajo número 03/10; *Cuaderno de Estrategia*; 149, p. 225.

317. Parliament UK. Defence Committee - Sixth Report Defence and Cyber-Security. Recuperado de <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmdfence/106/10602.htm>

das circunstancias. Sin embargo, y a pesar de que el término es internacionalmente reconocido, no todos coinciden sobre las bases legales que lo sustentan.

En esta parte de la investigación se demostrará que, según el derecho internacional y las leyes y reglamentos nacionales, un militar argentino puede usar la fuerza para defenderse a sí mismo y a su unidad contra un ataque real o la amenaza de uno.

Para ello se analizarán dos teorías que demuestran que dicho derecho existe. La primera sostiene que el derecho a la autodefensa propia o de la unidad es una derivación del derecho nacional a la autodefensa. La otra, argumenta que es el derecho internacional consuetudinario el que da sustento a la defensa propia y/o de la unidad.

Las bases legales sobre las que se sustenta la autodefensa del individuo y de la unidad

Para Findley³¹⁸, el personal militar, como cualquier otra persona, tiene el inherente derecho de defensa propia individual y colectivo. Para el autor, los orígenes del concepto pueden ser rastreados en los escritos del holandés Hugo Grocio, quien consideró el derecho a la autopreservación como un derecho natural de los individuos que no puede ser abrogado o limitado por la ley. Grocio también lo hizo extensivo a los Estados, lo cual ha sido reconocido como tal por el artículo 51 de la Carta de la ONU. Por estas razones y habida cuenta que las fuerzas armadas son la principal defensa de un Estado, se asume que su derecho colectivo a la autodefensa deriva del derecho de dicho Estado a defenderse.

También Findley afirma que el militar goza del mismo derecho actuando bajo mandato de la ONU, aún cuando, para algunos analistas, dicho derecho se corresponde más al derecho individual de un individuo a la autodefensa que al más amplio concepto de autodefensa de un Estado.

Yoram Dinstein³¹⁹ argumenta que existe una diferencia cuantitativa pero no cualitativa entre una simple unidad respondiendo a un ataque armado y toda una estructura militar haciendo lo mismo. La autodefensa siempre es ejercida por el Estado; las acciones de un soldado raso y las del más jerarquizado general son atribuibles al Estado que los puso en funciones.

Sin embargo, para Trumbull³²⁰, el derecho a la autodefensa tanto individual como de una unidad no puede ser incluido dentro del marco del concepto de autodefensa nacional. El derecho de autodefensa de la unidad, para este autor, se deriva del derecho internacional consuetudinario y, por lo tanto, debe ser diferenciado del derecho a la autodefensa nacional. Según su punto de vista, existen cuatro razones distintas para oponerse a la teoría de que la autodefensa de la unidad es una manifestación del derecho de autodefensa nacional.

La primera de ellas es que las decisiones de ejercer la autodefensa individual y la autodefensa nacional son tomadas en diferentes niveles de la conducción. Se podría decir

318. Findlay, T., "The use of force in UN Peace Operations", SIPRI; Oxford; 2002; p. 15.

319. Trumbull, Charles P. IV; "The Basis of Unit Self-Defense and Implications for the Use of Force" *Duke Journal of Comparative & International Law* Vol. 23:121 2012; p. 122. Recuperado de <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1384&context=djcil&sei-redir=1&referer=http%3A%2F%2Fwww.bing.com%2Fsearch%3Fq%3DThe%2BBasis%2Bof%2BUnit%2BSelf->

320. Trumbull, Charles P. IV.; op. cit.; p. 126.

que la primera es de nivel táctico mientras que la otra es de nivel estratégico nacional. Un militar o el Comandante de una unidad no pueden tomarse un tiempo para responder a un ataque o a la inminencia de un ataque, mientras que un Estado no necesariamente debe hacerlo de manera inmediata. Luego de sufrir un ataque, un Estado tiene la opción pero no la obligación de responder a él por muchas razones, entre ellas, el riesgo de escalada o la menor capacidad de combate.

La segunda razón para establecer que la autodefensa de la unidad no es una manifestación del derecho de autodefensa nacional es que no contempla a los militares que participan en operaciones bajo el mandato de la ONU, puesto que ésta es una organización supra nacional y no un Estado contra quien se ejerce un ataque.

La tercera es que no contempla los ataques de actores no estatales. Bajo esa teoría, una unidad que ejercitase el derecho de autodefensa contra el ataque de un actor no estatal no asociado o protegido por algún país, no podría argumentar como una justificación para el uso de la fuerza el artículo 51 de la Carta de la ONU. Ello se debe a que los fallos de la Corte Internacional de Justicia y del Tribunal Criminal Internacional para la antigua Yugoslavia han considerado que un ataque por parte de un grupo armado sólo puede ser considerado como un “ataque armado”, bajo el artículo 51 de la Carta de la ONU, si el Estado que brinda asilo a dicho grupo ejerce el “control total” de dicho grupo.

Finalmente, Trumbull expresa que el derecho de autodefensa de unidad no les permite a los militares repeler el ataque días después de ocurrir el acto hostil, atacar a otro grupo distinto al que efectuó el ataque o que lo hubiera amenazado, o tomar medidas para prevenir futuros ataques. Si bien la autodefensa nacional debe actuar bajo los principios de necesidad, proporcionalidad e inmediatez, este último requerimiento es menos demandante para un Estado que para una unidad o un militar aislado. Normalmente, el gobierno de un Estado que ha sufrido un ataque delibera, explora distintas alternativas y, normalmente, actúa semanas o meses después.

Cabe destacar que en el fallo del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia que condenó a Darío Kordic y Mario Cerkez³²¹, se analizó el concepto de auto defensa en el derecho internacional y se señaló:

La noción de auto defensa puede ser definida de una manera amplia como el acto de proveer a la defensa de una persona que actúa para defenderse o protegerse a sí mismo o a su propiedad (o a otra persona y a su propiedad) contra un ataque, considerando que ese acto constituye una reacción razonable, necesaria y proporcional contra ese ataque.

La Corte Penal Internacional señaló además, que el “principio de autodefensa refleja las disposiciones de la mayoría de los códigos penales de las diferentes naciones y que puede ser considerado como parte constitutiva del derecho internacional consuetudinario”.

De asumirse como correcta la teoría de Trumbull, cabría preguntarse cuáles son los fundamentos legales, tanto en el derecho nacional como en el internacional, sobre los que se sustenta el derecho a la autodefensa en todas las variantes que hasta aquí se han

321. Recuperado de http://www.icty.org/x/cases/kordic_cerkez/tjug/en/kor-tj010226e.pdf

descripto. Así también cabría preguntarse sobre qué bases jurídicas se sostiene dicho derecho en otros países de la UNASUR.

La autodefensa del individuo y de la unidad en el derecho nacional

Entre los años 1989 y 1992, la República Argentina formó parte de la misión de mantenimiento de la paz denominada Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA).

Para esta misión, el mandato del Consejo de Seguridad de la ONU dispuso el retiro de todas las armas de las lanchas patrulleras clase *Dabur* que había enviado la República Argentina. A pesar de que nuestro país propuso mantener dentro de las lanchas las ametralladoras de 20mm y de 12.7mm que habían sido desmontadas, la ONU se opuso y todo el armamento debió ser desembarcado³²².

El hecho que las lanchas patrulleras debieran operar desarmadas obligó a un acuerdo entre la Argentina y la ONU respecto de las RDE en el cual se estableció que, si durante un patrullaje las lanchas fueran atacadas, la tripulación debía adoptar un rumbo evasivo y retirarse de la escena, informar del incidente al cuartel general de ONUCA y requerir la inmediata asistencia de las autoridades navales del Estado ribereño que tuviese jurisdicción sobre las aguas donde las lanchas estaban operando.

Sin embargo, en 1996, por la Ley 24649³²³, la República Argentina aprobó la “Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado”, estipulando en su artículo 21 que “Nada de lo dispuesto en la presente Convención será interpretado en forma que menoscabe el derecho a actuar en defensa propia”. La Convención se había aprobado en diciembre de 1994, dentro de un contexto caracterizado por el considerable aumento del número y la envergadura de las operaciones de mantenimiento y de imposición de la paz.

Cuatro años más tarde, nuestro país adhirió mediante la Ley 25390 al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional³²⁴, cuyo Artículo 31 párrafo 1, apartado c) está redactado en los siguientes términos:

1. Sin perjuicio de las demás circunstancias eximentes de responsabilidad penal establecidas en el presente Estatuto, no será penalmente responsable quien, en el momento de incurrir en una conducta: (...)
- c) Actuare razonablemente en defensa propia o de un tercero o, en el caso de los crímenes de guerra, de un bien que fuese esencial para su supervivencia o la de un tercero o de un bien que fuese esencial para realizar una misión militar, contra un uso inminente e ilícito de la fuerza, en forma proporcional al grado de peligro para

322. Neves, Juan Carlos; Capitán de Fragata; “United Nations Peacekeeping Operations in the Gulf of Fonseca by Argentine Navy Units”, *Center for Naval Warfare Studies, Naval War College*, Newport, R.I.

323. Ley 24649 “Aprobación de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y de Personal Asociado; Buenos Aires, 29 de mayo de 1996, Boletín Oficial, 1 de julio de 1996-

324. Ley 25390 “Apruébase el Estatuto de Roma, adoptado el 17 de julio de 1998” Sancionada: 30 de noviembre de 2000. Promulgada de Hecho: 8 de enero de 2001.

él, un tercero o los bienes protegidos. El hecho de participar en una fuerza que realice una operación de defensa no bastará para constituir una circunstancia eximente de la responsabilidad penal de conformidad con el presente apartado (...).

Finalmente, la ley 26394³²⁵ sancionada el 6 de agosto de 2008 - que derogó el Código de Justicia Militar y todas las normas, resoluciones y disposiciones de carácter interno que lo reglamentaban y que modificó el Código Penal y el Código Procesal Penal de la Nación - estableció en el Capítulo V, “Eximentes de responsabilidad disciplinaria” y en el Artículo 28.- Eximentes genéricas, considera en el inciso 4 un eximente de responsabilidad disciplinaria y que, por ende, no se podrá sancionar disciplinariamente al militar imputado que se defendiese en esta circunstancia:

El cometer la falta, actuando en legítima defensa o estado de necesidad, siempre que exista proporción entre el daño causado y el bien defendido.

Mientras que, al aprobar la ley 24649, nuestro país pareciera dar a entender que el derecho de autodefensa es un derecho inherente de las personas, al adherir al Estatuto de Roma y al modificar el Código Penal, se interpreta que en la actualidad la República Argentina concibe a la legítima defensa como una causa de justificación tal como lo señala el Artículo 34 inciso 4º, 5º y 6º del Código Penal Argentino. Este considera que no será punible “el que obrare en cumplimiento de un deber o en el legítimo ejercicio de su derecho, autoridad o cargo”, “el que obrare en virtud de obediencia debida” y “quien obrare en defensa propia o de sus derechos, siempre que concurrieren las siguientes circunstancias: agresión legítima, necesidad racional del medio empleado para impedir la o repelerla, falta de provocación suficiente por parte del que se defiende”.

Como se puede observar en el Artículo 34, la eximente no prevé expresamente el caso de *ejercicio de oficio o profesión*. Sin embargo, Natalia C. Birreci³²⁶ entiende que, en tanto de él derive, por imperio legal, un derecho, una facultad o un deber para quien lo desempeñe, la legitimidad de su ejercicio estará regida por los principios relativos a tres supuestos específicos: ejercicio de un deber, autoridad o cargo.

Por otra parte, al decir *impedir o repeler*, quedan expresados los tiempos de vigencia del permiso de actuar en autodefensa.

Por su parte, el Código Penal de la Nación Argentina en su artículo 253 dispone que:

Será penado con prisión de dos (2) a ocho (8) años el militar que por imprudencia o negligencia, impericia en el arte militar o inobservancia de los reglamentos o deberes a su cargo, en el curso de conflicto armado o de asistencia o salvación en situación de catástrofe, causare o no impidiere, la muerte de una o más personas o pérdidas militares, si no resultare un delito más severamente penado.

325. Recuperado de <http://infoleg.mecon.gov.ar>

326. Birreci, Natalia C.; en: D'Alessio, Andrés José (director); Divito, Mauro A. (coordinador); Código penal comentado y anotado, parte general (artículos 1º a 78 bis); Ira edición; Buenos Aires; La Ley; 2005 p. 387.

Por último, el Glosario de Términos Militares para la Acción Militar Conjunta³²⁷ define autodefensa como la acción de protección de la propia vida frente a una necesidad instantánea e imperiosa ante una agresión. Esta acción debe encontrarse sujeta a los principios de proporcionalidad y gradualidad en su respuesta.

Por lo tanto, en la República Argentina la autodefensa de un individuo o de una unidad no es un derecho sino que es una eximente, que no tiene más límites que los establecidos por el Código Penal, no obstante haber aprobado la “Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado” que reconoce a la autodefensa como un derecho. Aquí pareciera haber una contradicción entre la defensa propia como eximente y la defensa propia como derecho.

Empero, en la Resolución 1020/2009 del Ministerio de Defensa³²⁸ mediante la cual se aprueban los principios para ser aplicados ante hechos delictivos violentos flagrantes contra la jurisdicción militar, entendiéndose como tal, el ámbito territorial donde la autoridad militar ejerce competencias propias derivadas de las leyes N° 23554 y N° 24948, se establece que:

Es obligatorio para el personal de las fuerzas armadas el uso de la fuerza necesaria, proporcionada y razonable para rechazar la comisión de todo delito violento flagrante contra la jurisdicción militar, comunicando en forma inmediata el hecho a la autoridad judicial competente y requiriendo la presencia de Fuerzas de Seguridad o Policiales, a cuyo efecto se aplicará un mecanismo de coordinación conforme los criterios que establezca el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas en la Directiva de Criterios de Seguridad Comunes (El resaltado es propio)

Natalia C. Birreci³²⁹ señala que *Zaffaroni, Alagia y Slokar, sostienen que la legítima defensa es posible desde que el agresor manifiesta su voluntad de agredir y tiene a su disposición los medios idóneos para hacerlo, o sea que puede hacerlo en cualquier momento, provocando así un peligro inmediato*”.

Una posible RDE o RUF que podría llegar a promulgarse a fin de operacionalizar la Resolución del Ministerio de Defensa antes mencionada sería: previo al uso de la fuerza letal en defensa de la propiedad, deberá asegurarse que quienes se acerquen están dispuestos a atacar. Esto sin lugar a dudas requerirá de un adiestramiento previo.

La autodefensa del individuo y de la unidad en el ámbito internacional

De forma similar a lo que ocurre en la Argentina, en Perú el Artículo 30- Exención de responsabilidad penal- del Decreto Legislativo que establece las Reglas de Empleo y Uso de la Fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el Territorio Nacional³³⁰ dispone:

327. Publicación PC 00-02; Glosario de Términos Militares para la Acción Militar Conjunta; p. A 33-35

328. Recuperado de <http://infoleg.mec.gov.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158547/norma.htm>

329. Birreci Natalia C.; en D'Alessio, Andrés José (director); Divito, Mauro A. (coordinador); Código penal comentado y anotado, parte general (artículos 1° a 78 bis); 1ra edición; Buenos Aires; La Ley; 2005 p.387.

330. Recuperado de <http://derechoperu.wordpress.com/2010/09/01/decreto-legislativo-1095-establece-reglas-de-empleo-y-uso-de-la-fuerza-por-parte-de-las-fuerzas-armadas-en-el-territorio-nacional/>

Los supuestos de exención de responsabilidad penal derivados del empleo y uso de la fuerza en aplicación del presente Decreto Legislativo son regulados conforme a lo establecido en los numerales 3, 8 y 11 del Artículo 20 del Código Penal y en la Ley N° 27936, en materia de legítima defensa y cumplimiento del deber.

Otro tanto ocurre en España, país en el cual, el Real Decreto 96/2009 del 6 de febrero de ese año, que aprueba las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, establece:

Artículo 84. Uso legítimo de la fuerza.

En el empleo legítimo de la fuerza, el militar hará un uso gradual y proporcionado de la misma, de acuerdo con las reglas de enfrentamiento establecidas para las operaciones en las que participe.

Artículo 96. Preparación y actuación en operaciones de paz o humanitarias.

Se instruirá y pondrá todo su interés en el conocimiento y comprensión de los elementos identificadores de la cultura y las costumbres propias de la zona de despliegue, elementos que **respetará salvo que comprometan la misión encomendada o la seguridad propia y la de sus subordinados** (El resaltado es propio)

Según Verónica Sánchez Sánchez³³¹:

Autodefensa: es la utilización de una fuerza proporcional y necesaria, para defenderse y defender a las fuerzas, personas y propiedades con un estatuto especial, de un ataque inminente. La autodefensa puede ser propia o de la misión. En el primer caso será la legítima defensa, que en España no se regula como un derecho sino como una causa de exención de responsabilidad penal. La defensa de la misión puede limitarse, por motivos políticos, militares o legales.

Agrega Sánchez Sánchez:

Los requisitos que los Catálogos de RDE exigen a la autodefensa son:

- > Ataque o inminencia de ataque (agresión ilegítima según el art. 20.4 del Código Penal Español).
- > Que la necesidad de defenderse será manifiesta, inmediata e imperiosa (racionalidad del medio empleado para impedir o repeler la agresión según el art. 20.4 del Código Penal Español).
- > Que el uso de la fuerza sea indispensable.
- > Que la respuesta sea proporcional, ello es, que sea acorde con la amenaza que se representa.

331. Sánchez Sánchez: Verónica Teniente Auditor; "RDEs, Reglas de Enfrentamiento"; Escuela Militar de Estudios Jurídicos, Cuaderno práctico 5, Nov. 2010-Abr. 2011; p. 100.

Al mismo tiempo destaca que la legislación española “exige además la falta de provocación suficiente por parte de quien se defiende”.

Según Miguel González³³², en un artículo publicado en el periódico *El País* de España, las tropas españolas (Brigada Plus Ultra) desplegadas en Irak entre agosto de 2003 y mayo de 2004, tenían limitada su capacidad de emplear las armas: *La idea fundamental es dar prioridad a la protección de la fuerza sobre el cumplimiento de la misión*. No obstante ello, el autor indica que; *Las normas de enfrentamiento de las tropas españolas se dividían en cuatro clases: intervención; uso mínimo de la fuerza sin incluir la fuerza letal; uso mínimo de la fuerza incluyendo la fuerza letal, y prohibiciones*. Las que autorizaban el uso de la fuerza letal “eran una decena en total y estaban precedidas por la advertencia de que sólo podían activarse como último recurso, después de que la fuerza haya intentado evitar la escalada”. En concreto:

Se permitía el uso de la “fuerza letal”, además de en casos de autodefensa, para proteger a personal bajo protección de la brigada; para impedir la intrusión en las instalaciones militares o el abordaje de sus vehículos; para impedir la huida de prisioneros o para liberar a los propios. También se autorizaban los disparos mortales para defender las propiedades de la brigada, “cuando su pérdida o daño podría suponer una amenaza contra la vida humana”, como generadores de electricidad o estructuras fundamentales de salud.

Para concluir, el autor señala que:

Muchas de estas reglas estaban retenidas por el General al mando de la brigada. Es decir, sólo podían aplicarse con su autorización expresa. Y al menos una de ellas, la L 45, requería el permiso del Comandante del Mando Operativo Conjunto, es decir, del jefe del Estado Mayor de la Defensa, en Madrid.

Se trata de la norma que permitía el uso de la fuerza letal “para apoyar a fuerzas de la coalición cuando realicen operaciones en el AOR [zona de responsabilidad] de la MNB Plus Ultra para capturar a elementos que representen una cierta amenaza para la coalición”.

El Manual de San Remo sobre el Derecho Internacional aplicable a los Conflictos Armados en el Mar, considerado en algunos países como una referencia doctrinaria³³³, provee una ayuda respecto de las definiciones relacionadas con la autodefensa. Para dicho Manual³³⁴:

332. González, Miguel, “Las tropas españolas en Irak tenían orden de “evitar o minimizar daños colaterales”; *El País*, 24 de octubre de 2006. Recuperado de http://elpais.com/diario/2006/01/24/espana/1138057214_850215.html

333. Cabe mencionar que el citado Manual fue considerado como una referencia doctrinaria como lo muestra el informe de la Comisión Turkel: *Report of the Commission for Examining the Maritime Incident of May 31, 2010* para determinar si las acciones llevadas a cabo por el Estado de Israel para hacer cumplir con el bloque naval el 31 de mayo de 2010 cumplieron con el derecho internacional. p. 245.

a. *Autodefensa de un Individuo* se refiere al derecho de un individuo para defenderse (y en algunos casos otros individuos) de un *ataque o ataque* inminente. Algunos países permiten que los comandantes limiten la *autodefensa de un individuo de la misma forma que para la autodefensa de una unidad*.

b. *Autodefensa de una Unidad*. Los comandantes de una unidad tienen el derecho de defender su unidad y otras unidades de su país frente a un *ataque o ataque* inminente. Para ciertos países, el concepto de *autodefensa de una unidad* es tanto un derecho como una obligación; mientras que para otros el concepto es sólo un derecho. Algunos países permiten que el derecho de *autodefensa de una unidad* sea limitado por órdenes provenientes de la *alta autoridad*. La *autodefensa de una unidad* puede extenderse a las unidades e individuos de otros países cuando son autorizados por las RDE aplicables.

Para las Naciones Unidas, el principio de no uso de la fuerza, excepto en defensa propia, se remonta al primer despliegue de un contingente armado de la ONU, en 1956. La noción de autodefensa fue evolucionando subsecuentemente hasta contener la autorización para el uso de la fuerza, incluida la letal, para cumplir con la misión³³⁵.

En la Resolución 1031³³⁶ del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, del año 1995, se le da a la OTAN el mandato de implementar los aspectos militares de los Acuerdos de Paz en Bosnia - Herzegovina (Acuerdo de Dayton). En el punto 17 expresa:

Autoriza a los Estados miembros a tomar todas las medidas necesarias, a requerimiento de la Fuerza de Implementación (IFOR por su sigla en inglés), ya sea en defensa de IFOR o **para asistir a la fuerza en llevar a cabo su misión, y reconoce el derecho de la fuerza a tomar todas las medidas necesarias para defenderse a sí misma de un ataque o de la amenaza de un ataque** (El resaltado es propio).

El hecho de que el Consejo de Seguridad haya reconocido el derecho de autodefensa indica que dicho derecho existe independientemente de quien sea la autoridad que lo hubiera conferido, en este caso el Consejo, actuando bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

Otra prueba de ello es la Resolución 1368, aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4370ª sesión, celebrada el 12 de septiembre de 2001, condenatoria de los ataques terroristas que tuvieron lugar el 11 de septiembre de ese año en Nueva York, Washington D.C. y Pennsylvania. En dicha resolución, el Consejo de Seguridad, entre otras cosas, reconoce

334. Manual de San Remo sobre el Derecho Internacional aplicable a los Conflictos Armados en el Mar; 12 de junio de 1994; Sección II; Los conflictos armados y el derecho de legítima defensa; p.TC-3.

335. United Nations; "United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines"; *Peacekeeping Best Practices Section, Division of Policy, Evaluation and Training, Department of Peacekeeping Operations*; United Nations Secretariat; 2008; p. 24.

336. Recuperado de <http://www.nato.int/ifor/un/u951215a.htm>

el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva conforme con la Carta de las Naciones Unidas.

Sin embargo, para Miguel González del diario *El País* de España, la ONU avanzó aun más y, en el 2006, autorizó la "autodefensa preventiva" a los cascos azules en Líbano.

Las reglas de enfrentamiento de los cascos azules en Líbano -entre ellos, hasta 1.100 soldados españoles- autorizan, por vez primera en una operación de la ONU, la denominada "autodefensa preventiva"; es decir, la posibilidad de que sus tropas sean las primeras en abrir fuego si van a ser atacadas. "La autodefensa preventiva contra un ataque anticipado debe estar basada en información creíble de que personas o grupos hostiles están implicados en un ataque inminente", señala el documento con las reglas y procedimientos de los cascos azules, al que ha tenido acceso el diario *El País*.

Nada en estas RDE [Rules of Engagement o Reglas de Enfrentamiento] contradice el derecho y la obligación de los comandantes de tomar todas las acciones necesarias, razonables y adecuadas de autodefensa. Todo el personal puede ejercer su inherente derecho de autodefensa.

"La autodefensa contra una fuerza hostil", dice el documento, de carácter clasificado, "puede ser ejercida por individuos o por unidades bajo ataque o en peligro de ser atacadas, así como por otras fuerzas de la ONU capaces de ayudar a estos individuos o a estas unidades".

Más allá de la defensa propia y de terceros, la autorización de la ONU se extiende al cumplimiento de la misión. Los *cascos azules* pueden recurrir a la fuerza para impedir que se les limite la libertad de movimientos o que se intente forzar un *checkpoint* de Naciones Unidas. Todas estas normas derivan de amargas experiencia en la ex Yugoslavia, donde las tropas de la ONU fueron retenidas o secuestradas y asistieron impotentes a matanzas de civiles³³⁷.

Al recurrir a la Resolución 1701/2006 del Consejo de Seguridad, se puede ver que lo manifestado por el periodista español es congruente con lo establecido en el punto 12 del mandato, que dice:

Actuando en apoyo de una solicitud del Gobierno del Líbano de que se despliegue una fuerza internacional para ayudarlo a ejercer su autoridad en todo el territorio, autoriza a la FPNUL³³⁸ a que tome todas las medidas necesarias y que estime que están dentro de sus capacidades en las zonas de despliegue de sus fuerzas, para asegurarse de que su zona de operaciones no será utilizada para llevar a cabo actividades hostiles de ningún tipo, a que resista los intentos de impedirle por medios coercitivos cumplir las funciones que le incumben de conformidad con el mandato del Consejo de Seguridad, **y a que proteja al personal, los servicios, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas, vele por la seguridad y la libertad de circulación del personal de las Naciones Unidas y los trabajadores humanitarios**

337. González, Miguel, "La ONU autoriza la "autodefensa preventiva" a los "cascos azules" españoles en Líbano"; *El País*, 13 de octubre de 2006. Recuperado de http://elpais.com/diario/2006/10/13/espana/1160690411_850215.html.

338. Fuerza Provisional de las Naciones Unidas para el Líbano.

y que, sin perjuicio de la responsabilidad del Gobierno del Líbano, proteja a los civiles que se encuentren bajo amenaza inminente de sufrir violencia física. (El resaltado es propio).

A modo de conclusión de este punto, se cita nuevamente a Sánchez Sánchez³³⁹:

Es importante poner de manifiesto que la Autodefensa no obtiene el mismo tratamiento en todos los derechos nacionales y ello porque entre los mismos existen notables diferencias de concepción.

Los países anglosajones otorgan un tratamiento más amplio a este derecho. En algunos de ellos, la simple sospecha de un acto o tentativa de acto hostil en su contra, les faculta para recurrir a la fuerza, incluso a la letal. Esta interpretación no coincide con la de otros países del Sur o Centro de Europa, que son más exigentes a la hora de apreciar la existencia o no de una situación que justifique la autodefensa.

El derecho de autodefensa individual y de la unidad en los países de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

El *Livro Branco de Defesa Nacional* de Brasil, edición 2012³⁴⁰, refiriéndose al sistema Internacional y a su cooperación con la ONU, indica que “los tres pilares de las operaciones de mantenimiento de la paz son: **el uso de la fuerza para autodefensa, o en defensa del mandato concedido por el Consejo de Seguridad de la ONU**, la imparcialidad y el consentimiento de los Estados en los que las operaciones ocurren” (El resaltado es propio).

Por su parte, el *Glossário das Forças Armadas*³⁴¹ (2007) del Ministerio de Defensa de la República Federativa del Brasil, define autodefensa como:

1. La Legítima defensa con el empleo de los propios medios en respuesta a un ataque directo.
2. La reacción de una fuerza armada o fracción contra cualquier forma de ataque real o inminente, tomada independientemente de las demás fuerzas armadas y en legítima defensa.

En concordancia con ello, la *Diretriz Ministerial* n° 15/2010, del 4 de diciembre de 2010³⁴², define la legítima defensa como el uso moderado de los medios necesarios para repeler una injusta agresión, real o inminente, en contra de uno propio o de otros, de manera proporcional a la violencia sufrida y que debe cesar apenas termine la agresión. No obstante, la palabra *moderado* es ambigua.

En Brasil, el concepto de “defensa” que sostienen las autoridades federales indica que la legislación entiende que la “autodefensa” es el empleo legítimo de la fuerza por parte de los militares o del Ejército contra el oponente que cometa un acto hostil, con la finalidad de garantizar y proteger al personal, material e instalaciones. También mantienen que, en

339. Sánchez Sánchez, Verónica; op. cit.; p. 101.

340. Brasil; Ministério da Defesa; Livro Branco de Defesa Nacional de Brasil; edición 2012; p. 32.

341. Brasil; Ministério da Defesa; “Glossário das Forças Armadas”; MD35-G-01; 2007; p. 38/274.

342. República Federativa do Brasil; Ministério da Defesa; Gabinete do Ministro; Diretriz Ministerial N° 15/2010, De 04 Dez 10; “Regras de Engajamento para a Operação da Força de Pacificação no Rio de Janeiro; p. 2.

todo caso, la “legítima defensa” es la moderación en el uso de los medios necesarios para protegerse de la agresión injusta, inminente o actual, protegiendo el derecho propio o de otra persona, en proporción a la violencia que sufren y sólo para detener la agresión.

La República de Chile, en el Libro de la Defensa Nacional³⁴³, edición 2010, al referirse a las misiones de paz, señala:

En general, son misiones cuyo objetivo principal es detener o apaciguar un conflicto entre dos o más Estados, manteniendo separados a los beligerantes y estabilizando la situación. Las misiones de observadores militares están integradas por oficiales no armados y **las fuerzas de mantenimiento de la paz portan armas pero solamente para defensa propia. El uso coercitivo de la fuerza por parte de las tropas desplegadas queda autorizado sólo en ese caso: la defensa propia** (El resaltado es propio).

El capitán Gastón Marchant Roa³⁴⁴, del Ejército de Chile, establece que su país considera cuatro tipos de autodefensa, según la Cartilla de RDE de las Fuerzas Armadas, edición 2006:

- > Legítima defensa nacional: para la defensa de Chile, de nacionales y de su propiedad y/o bienes comerciales.
- > Legítima defensa colectiva: acto de defender a los extranjeros residentes en Chile y su propiedad del ataque de fuerzas hostiles.
- > Legítima defensa de la Unidad: acto de defender a cualquier fuerza perteneciente a las FF.AA y/o de orden y seguridad que se encuentren próximas a la propia Unidad ante un ataque lanzado por fuerzas hostiles.
- > Legítima defensa individual: derecho inherente de usar los medios necesarios disponibles y acciones para defenderse uno mismo y a las fuerzas chilenas ante la presencia de un acto o un intento hostil.

A modo de ejemplo se puede decir que la República de Chile, para el caso de la Misión de Naciones Unidas en Haití³⁴⁵, estableció que las armas a bordo de los helicópteros se emplearán en autodefensa, en el cumplimiento de una misión que no tenga una planificación ofensiva, para proteger la integridad del personal de la Misión, bienes clave o áreas designadas, ante un acto o intento hostil de fuerzas opositoras, siempre y cuando se encuentren identificados los atacantes y sea bajo un ataque con armas de fuego.

En la República del Perú, el Decreto Legislativo N° 1095 del 1 de septiembre de 2010, que establece las “Reglas de Empleo y Uso de la Fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el Territorio Nacional”, en su artículo 19.1, señala:

343. Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2010, P.192

344. Marchant Roa, Gastón; Capitán; “Chile en Operaciones de Cooperación Internacional: Reglas de Enfrentamiento en Operaciones de Paz”; *Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile*; Recuperado de <http://cecopac.cl/?p=330>

345. Marchant Roa, Gastón; op. cit. p. 12.

Excepcionalmente, los miembros de las Fuerzas Armadas en cumplimiento de la misión asignada puede usar armas de fuego en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inmediato de muerte o lesiones graves, con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes las medidas menos extremas para lograr dichos objetivos.

La legitimidad del uso de la fuerza en autodefensa

En lo que respecta a la legitimidad, se conoce que un soldado no tiene capacidad de influir en la legitimidad de una guerra, o en la *legitimidad estratégica* y tampoco se lo debe responsabilizar por la decisión de entrar en la guerra. Es por ello que en todas las operaciones militares cualquier uso de la fuerza debe ser proporcional sólo con la finalidad militar y evitar los daños colaterales innecesarios. Por tal motivo, existen dos principios de las operaciones militares que conciernen a la propia actitud hacia el oponente: el de restricción y el de legitimidad.

El propósito del principio de restricción es el de limitar el daño colateral y prevenir el uso innecesario de la fuerza. Los Comandantes deben asegurarse, en todos los niveles, que su personal esté adecuadamente adiestrado en el conocimiento y en la comprensión de las RDE y que sea informado rápidamente de cualquier cambio en ellas. Una falla en la comprensión o en el cumplimiento de las RDE establecidas puede provocar fratricidio, que la misión no pueda ser cumplida y /o un perjuicio para el país. La mejor manera de cumplir con este principio es asegurar que las RDE, desde el comienzo de una operación, contemplen y anticipen la mayor cantidad de situaciones que puedan llegar a surgir.

El propósito del principio de legitimidad, por su parte, es el de mantener la autoridad moral y legal en la conducción de las operaciones. La capacidad de aplicar la fuerza no confiere legitimidad. El uso indiscriminado de la fuerza puede dañar hasta las intervenciones más legítimas. Las acciones que ocurren en el terreno deben demostrar consideraciones de *jus in bello*, en términos de proporcionalidad, y distinguir claramente entre los combatientes y los no combatientes. Cualquier uso de la fuerza corresponde que sea proporcional con el objetivo militar y evitar los daños colaterales innecesarios.

Conclusiones parciales respecto de la legalidad y la legitimidad del uso de la fuerza en autodefensa

El derecho de autodefensa y de defensa de la unidad se basa en conceptos distintos que el derecho de defensa nacional. Ataques aislados sobre buques o aeronaves militares no necesariamente permiten, bajo el artículo 51 de la Carta de la ONU, el inicio de un conflicto armado entre Estados.

Tal como se ha demostrado a lo largo de esta investigación, las leyes de los distintos países difieren en las definiciones de los conceptos básicos de las RDE, no siendo esto una excepción. Por tal motivo es que se insiste en que los individuos y las unidades deberán actuar conforme con su respectiva ley nacional.

La Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, aprobada por la ley 24649, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, aprobado por la ley 25390, y la ley 26394, que establece el código de disciplina para las Fuerzas Armadas argentinas, proporcionan los fundamentos legales, tanto en el derecho internacional como en el nacional, sobre los que se sustenta el derecho de los militares argentinos a la autodefensa, tanto individual como la de otros. Según Birreci³⁴⁶:

“Cuando uno pretende abordar el derecho de legítima defensa observa que doctrinariamente es uno de los temas de la Parte General (del Código Penal) que más análisis ha merecido y, sin embargo, su estructura no deja de resultar difícil de precisar. En efecto, los múltiples problemas que advertirá el lector respecto de la caracterización de los presupuestos que lo componen o la extensión que se le otorgue, se encuentran en vinculación directa con cuestiones estructurales del Derecho penal. Especialmente con los axiomas político-criminales de los cuales parte cada autor y la “función” que le asignan a la pena.

Desentrañar, entonces, el sentido general de la fórmula de la legítima defensa obedece a la concepción que se tenga de Estado, de derecho y de poder punitivo, y que se verá reflejada -desde la fundamentación misma- en los bienes jurídicos defendibles, en la cuestión de la necesidad y de la racionalidad del medio empleado, en la delimitación de un eventual aspecto subjetivo de justificación y, en definitiva, en la configuración de cada uno de los requisitos que le son específicos.

Según Jiménez de Asúa³⁴⁷, de acuerdo con lo establecido en nuestro Código Penal, se puede definir a la legítima defensa como “la repulsa o impedimento de la agresión ilegítima, actual o inminente, por el atacado o tercera persona contra el agresor, sin traspasar la necesidad de la defensa y dentro de la racional proporción de los medios empleados para impedir la o repelerla”.

La legislación nacional exige la falta de provocación suficiente por parte de quien se defiende pero, al igual que el Derecho Internacional, no hace una diferenciación entre los actos o intentos hostiles cometidos por fuerzas armadas, actores no estatales o individuos.

En la Argentina no se menciona la protección de la unidad en el sentido dado por el Manual de San Remo o las Naciones Unidas pero, la ley 26394, al modificar el artículo 253 del Código Penal, sí habla del militar que “causare o no impidiere, la muerte de una o más personas o pérdidas militares”. El mismo artículo modificado habla sólo de casos de “conflicto armado o de asistencia o salvación en situación de catástrofe”, aunque no menciona al militar que interviene en misiones bajo el mandato de la ONU.

Cuando se actúa en una coalición debe quedar claro que para ciertos países, como los Estados Unidos, el concepto de autodefensa de una unidad es tanto un derecho como

346. Birreci Natalia C.; op. cit. p. 379.

347. Jiménez de Asúa; *Tratado de Derecho Penal*, tomo VI; Editorial Losada; Buenos Aires; 1962; p. 26.

una obligación. Para otros países, el concepto es sólo un derecho y, para algunos, como la República Argentina y España, es un eximente. Sin embargo, la Argentina ha adherido a instrumentos legales internacionales que consideran la autodefensa como un derecho.

Asimismo, puede ocurrir que el derecho de autodefensa de una unidad sea limitado por órdenes provenientes de la alta autoridad y que la autodefensa de una unidad pueda o no extenderse a las unidades e individuos de otros países según las RDE en vigor. En otras palabras, el argumento más fuerte a favor del derecho de autodefensa de la unidad es que este es un derecho reconocido por el derecho consuetudinario, por las RDE de la ONU y de numerosos países, por los tratados y las Cortes Internacionales.

El glosario argentino sólo hace hincapié en lo que respecta a la autodefensa nacional y, de manera muy genérica, a la autodefensa del individuo. Sin embargo, no considera ni a la autodefensa de una unidad, ni a la protección de terceros civiles, ni la protección de propiedad con estatus de protegida para los casos de conflictos armados, o de usar el arma para cumplimiento de la misión. No obstante, estos tres últimos casos son usuales en la participación en misiones bajo mandato de la ONU, en las cuales participa la Argentina. La misma publicación relaciona el término autodefensa con protección de la propia vida y con actos de agresión y, a estos últimos, con acciones contra el territorio propio: hace referencia a la instantaneidad y a la imperiosidad.

A diferencia del argentino, el glosario brasilero relaciona autodefensa con reacción y legítima defensa y, a esta última, con agresión a uno mismo o a otros. En este caso habla de inminencia, del mismo modo que el Manual de San Remo.

Las diferentes concepciones nacionales de la legítima defensa como causa de justificación que exime de la responsabilidad penal, obligan a permitir que cada país introduzca aquellas restricciones que considere oportunas para adaptar este concepto a su derecho interno, posibilidad que se extiende con carácter general a todos aquellos casos en los que puedan surgir discrepancias en relación con las fórmulas de empleo de la fuerza incluidas en el catálogo de reglas de empeñamiento.

En función de lo analizado hasta aquí y, comparando las distintas definiciones de autodefensa individual, de unidad y de autodefensa extendida con las del glosario nacional, al momento de tener que redactar el catálogo de RDE y de RUF deberán precisarse, sobre la base del derecho nacional, estos y otros interrogantes que pueden surgir: ¿Qué es una necesidad instantánea e imperiosa? Considerando que la inminencia es lo que da base o fundamento a la situación de necesidad ¿cuándo se da la inminencia? ¿Qué es una respuesta proporcional y gradual? En otras palabras: ¿Cuándo y cómo se puede hacer uso de la fuerza, incluida la letal?

La indefinición de estos aspectos hace que los problemas se agraven máxime si quien debe ejercitar su derecho a defensa propia es un soldado aislado, en condiciones de temor, rabia, miedo e incertidumbre.

Cumplimiento de la misión versus autodefensa

Hasta el momento se ha visto que de una manera u otra los militares, cumpliendo una misión ordenada por una autoridad superior, pueden llegar a usar la fuerza, incluida la letal, en caso de autodefensa propia y de la unidad, de terceros protegidos y de bienes y pro-

propiedades especialmente designadas como tales. En los párrafos que siguen se expondrán los fundamentos que permiten su uso para cumplir una misión específica.

Otros casos de autodefensa: el escalamiento de la misión

Si bien la defensa propia y el cumplimiento de la misión constituyen dos hipótesis distintas de uso autorizado de la fuerza, el escalamiento de la misión ocurre cuando las órdenes o el mandato del Consejo de Seguridad incluyen dentro de RDE redactadas para defensa propia a la imposición de la voluntad, elípticamente denominado “cuando se obstaculice el cumplimiento de la misión”.

La *imposición de voluntad* nada tiene que ver con la defensa propia. Sin embargo, se ha recurrido al eufemismo de identificar a la defensa propia con la imposición de la voluntad, si bien esto se muestra contradictorio. Si de una misión inicial de defensa de la propia vida, de personas y propiedades designadas, se imparten, inadvertidamente, órdenes de imposición de voluntad, se produce, entonces, lo que se denomina “escalamiento de la misión”.

Un caso ilustrativo de esto último es, por ejemplo, cuando en Operaciones Capítulo VII de la Carta ONU se ordena que se debe “desarmar a las facciones” en pugna pero no se lo hace aplicando el Artículo 42 de la Carta, en cuyo caso la fuerza sí se podría usar para imposición de la voluntad. Ahora bien ¿de qué forma puede implementarse esta orden únicamente dentro del concepto de defensa propia? Si a un individuo o grupo de individuos se les ordena deponer las armas y no lo hacen ¿significa que se los puede atacar abriendo fuego primero bajo el concepto de “defensa propia”? A nuestro juicio se puede usar la fuerza para imponer la voluntad y/o legítima defensa. Sin perjuicio de ello el uso de la misma tendrá lugar en las condiciones habituales –último recurso, proporcionalidad, advertencia, etc.)

Si en el orden colectivo, en el Artículo 51 de la Carta, el ataque preventivo es interpretado como una forma de defensa, ¿es extensible tal concepto al orden individual? (en algunos casos como en el de la MINUSTAH, sí lo es) Si el ataque es una forma de defensa propia, ¿también lo son las operaciones militares de explotación de un éxito y persecución para explotar el *tempo* obtenido y evitar que el enemigo se reorganice o reaccione? En estos casos, ¿puede usarse el arma en el modo “ráfagas” o debe mantenerse la restricción del arma “tiro a tiro”, propio de la defensa individual, cuando la ráfaga demuestra superioridad de fuerza y la intención es que las facciones armadas depongan su actitud? Y si en todos los casos es ilegal el uso de las armas en modo de fuego automático, ¿por qué no existen convenios internacionales que prohíban la fabricación de armas automáticas?

En las RDE de MINUSTAH se autoriza la legítima defensa con todos los medios necesarios, incluyendo armas letales, para neutralizar una amenaza de muerte, de herida grave o destrucciones de bienes o instalaciones de la ONU de especial importancia, como las plantas potabilizadoras de agua pero no siempre en modo automático)

En países como los Estados Unidos se permite utilizar las armas para la defensa propia, tanto para las fuerzas policiales como para las fuerzas militares, ante “amenaza de muerte o herida grave” o en circunstancias en que “la vida está en peligro”, tomando co-

mo supuesto que quien porta un arma en actitud desafiante está decidido a usarla. Sin embargo, este concepto no es universalmente válido y, en otros países, se lo encuadra en la apreciación jurídica del juez designado.

Por tal motivo, las apreciaciones jurídicas, especialmente las de los jueces, sobre los actos del poder político son inherentes al estado constitucional de derecho y existen en todos los países; el problema no es que existan sino que la apreciación sea la adecuada y con conocimiento de causa.

Más aún, la cuestión parece relativamente sencilla si se trata de desarmar individuos o grupos de individuos con armas portátiles pero, si el desarme incluye organizaciones militares con armas y equipo de guerra, no es tan simple puesto que ello requiere de superioridad militar, aunque fuera local y/o transitoria.

Cuando la primera orden de imponer la voluntad por la fuerza haya sido emitida, le sucederán otras situaciones más complicadas. Un caso paradigmático es el de “asegurar la libertad de movimiento”, especialmente en lo que se refiere a que las columnas de vehículos con ayuda humanitaria no sean detenidas por uno de los bandos en pugna.

En la *United Nations Master List of Numbered RDE* existe la siguiente regla que se refiere a la libertad de movimiento, con relación a el uso de la fuerza:

Regla Nro. 1.10

El uso de la fuerza, hasta el límite, incluida la fuerza letal, contra cualquier persona o grupo que limite o intente limitar la libertad de movimiento, está autorizada. Cuando y donde sea posible, deberá solicitarse autorización para el uso de la fuerza al comandante inmediato superior.

Sin embargo, “asegurar la libertad de movimiento” excede la defensa propia porque la vida no está en peligro, aunque muy “elípticamente” pueda argumentarse que la sobrevivencia de los destinatarios de la ayuda podría estar en peligro. Aplicar este concepto de “asegurar la libertad de movimiento” dentro del concepto general de defensa propia requiere, además, superioridad militar, no sólo en el lugar del incidente sino en la relación general de fuerzas. Si esta última es desfavorable, uno de los riesgos que se corre es el de escalamiento general del conflicto.

Por último, se produce un escalamiento de la misión inicial de defensa propia cuando se establecen “áreas seguras” o “áreas de no vuelo”, ya que hacerlas cumplir requiere el uso total de la superioridad de la fuerza militar. Sin embargo, podría ocurrir que con estas medidas se intentara proteger la vida de las personas y, por lo tanto, se consideraría defensa propia extendida.

Así, casi inadvertidamente y bajo el escudo legal inicial de defensa propia, se habrá pasado al concepto primitivo originario: que las armas se usan para imponer la propia voluntad. Es por esto que las RDE necesitan ser modificadas para coincidir con la nueva misión, en la cual cambia el nivel de amenaza. También esto es necesario en el caso de surgir otras situaciones como, por ejemplo, pasar de una misión de mantenimiento de paz (vigilar un cese de fuego) a una de imposición de paz (imponer un cese de fuego).

El uso de la fuerza en cumplimiento de la misión fuera del territorio nacional

Para Rivas Aramburu³⁴⁸, en las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) iniciales, la ONU limitó el uso de la fuerza por parte de los cascos azules a los casos de autodefensa. Sin embargo, los acontecimientos obligaron al Consejo de Seguridad a ampliar los límites de la legítima defensa para dar a su actuación un mínimo de credibilidad. Así, primero en 1973 con la creación de la II Fuerza de la ONU en Oriente Medio (UNEF II) y, luego, en 1978 con la creación de la Fuerza Provisional para el Líbano (UNIFIL), el Secretario General de Naciones Unidas incluyó dentro del concepto “legítima defensa” a las acciones para “resistir a cualquier tentativa dirigida a impedir, mediante el uso de la fuerza, el cumplimiento de los cometidos asignados (a los cascos azules) por el Mandato del Consejo de Seguridad”.

Una de esas situaciones ocurre cuando la misión incluye la protección de personas o propiedades en un momento determinado en el cual no rijan estrictamente los principios de autodefensa, como podría ser el caso de evitar “limpiezas étnicas”, de protección de refugiados o de evacuación de no combatientes o, incluso, de la protección de depósitos, vías de comunicación o transportes críticos para la ayuda humanitaria. En estos casos no se trata estrictamente de autodefensa y, aunque el derecho internacional humanitario reconoce el derecho a utilizar la fuerza necesaria y proporcional para poder cumplir la misión, determinados gobiernos pueden no autorizarlo a sus contingentes. Por ejemplo, las leyes del Reino Unido de Gran Bretaña no permiten el uso de la fuerza letal para defender propiedades excepto en situaciones donde la vida también esté siendo amenazada³⁴⁹.

Como ya se ha explicitado, las RDE de las Naciones Unidas contemplan esta situación. No obstante ello, suele suceder con bastante frecuencia que los contingentes nacionales que participen en una fuerza multinacional de paz tengan RDE más restrictivas que las de la ONU.

El uso de la fuerza en cumplimiento de la misión dentro del territorio nacional

El periodista Horacio Verbitsky³⁵⁰ expresó: *En el Operativo Fortín Norte*³⁵¹ *el Ejército no recibió del ministerio de Defensa normas de empeñamiento, sólo pautas de comportamiento, que excluyen la entrada en combate.*

A pesar de que el término “pautas de comportamiento” no es coincidente con las definiciones utilizadas en este trabajo, el autor implícitamente da a entender la exis-

348. Rivas Aramburu, Ignacio; “Las RDE salen del armario”; *Revista Ejército*; Nro. 794; mayo 2007; p. 87.

349. “Legal Lessons Learned from Afghanistan and Iraq: Volume I, Major Combat Operations (11 September 2001 to 1may 2003); p. 108. Recuperado de en <http://www.fas.org/irp/doddir/army/clamo-v1.pdf>

350. Verbitsky, Horacio, “Pena de muerte sin juicio” *Página 12*; 13 de octubre de 2013. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-231163-2013-10-13.html>

351. En julio del año 2011, a través del decreto 1091 se puso en marcha el operativo Escudo Norte con el objetivo de incrementar la vigilancia y el control del espacio terrestre, fluvial y aéreo de jurisdicción nacional en las fronteras noreste y nordeste del país. En ese decreto, se instruyó al Ministerio de Defensa para que, en el ámbito de su competencia, adopte todas las medidas administrativas, operativas y logísticas necesarias para intensificar las tareas de vigilancia y control de los espacios de jurisdicción nacional por parte de las Fuerzas Armadas. Allí nació el operativo Fortín II.

tencia de una clara diferencia entre las operaciones que se realizan fuera y dentro del territorio nacional, al mencionar de manera distinta dos tipos de reglas: las normas de empeñamiento y las pautas de comportamiento. Con ello marca el contraste entre las RDE y las RUF.

Sin embargo, al referirse a unos hechos de ocupación de tierras de la Armada Argentina en la provincia de Santa Cruz, expresó: *En Río Gallegos, el ministro de Defensa Agustín Rossi ordenó que se limitaran a ocupar la parte del terreno de propiedad de la Armada que no había sido intrusada, sin siquiera portar armas de fuego.* Aquí se interpreta que al negársele al personal portar armas de fuego de manera explícita, se le estaría negando el derecho a la autodefensa propia y de la unidad, pero ello debido a que se trató de un caso de defensa de la posesión – Artículo 2470 del Código Civil-, que no lo consideraría un ataque en un sentido militar; contra la intrusión ya consumada, corresponde la acción de desalojo, de despojo o de reivindicación, según los casos).

Por otra parte, es común ver portar armas al personal militar afectado a la custodia de actos electorales. En este caso, las personas y bienes a proteger podrían ser los integrantes de las fuerzas armadas, de seguridad y policiales responsables de la custodia y seguridad del acto eleccionario, las autoridades de comicios (jueces electorales, integrantes de juntas electorales, presidentes de mesa), todo otro personal afectado al desarrollo del acto eleccionario (fiscales, empleados de correo y centros de ingreso de datos, etcétera) y los ciudadanos votantes.

De todo esto se desprende que las operaciones llevadas a cabo por las fuerzas armadas en época de paz, dentro del territorio nacional, se rigen por las RUF, las cuales pueden estar contenidas en ciertas directivas elaboradas con anterioridad o según se determinen caso por caso, en función del tipo de misión a desarrollar.

Estas directivas, preparadas con antelación, bien pueden ser un catálogo de RUF permanentes o, como en el caso de México, un “Acuerdo Secretarial por el que se regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones en coadyuvancia al mantenimiento del estado de derecho”³⁵² o, también, una “Directiva que regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, en apoyo a las autoridades civiles y en aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos”³⁵³.

En ambos protocolos se indica que dichos documentos han tenido que expedirse porque:

- > De acuerdo con los instrumentos internacionales sobre el uso de la fuerza el personal del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos, como funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, podrán usar la fuerza en legítima defensa para salvaguardar un

352. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de abril de 2012;

353. SEGOB; Secretaría de Gobernación; Diario Oficial de la Federación; DOF 23/04/2012; Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244755&fecha=23/04/2012

bien jurídico o en cumplimiento de un deber o en ejercicio de un derecho, siempre y cuando exista una necesidad racional en el medio empleado y dentro del principio de proporcionalidad, y

- > Ante la ausencia de un ordenamiento legal que regule el uso legítimo de la fuerza por parte del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos, resulta necesario ratificar al personal militar, las disposiciones en esta materia para que en el cumplimiento de su deber continúen actuando con pleno respeto a los Derechos Humanos.

En el artículo sexto del segundo de los documentos se indica que *La utilización de los niveles de uso de la fuerza por los integrantes del Ejército, sólo es procedente cuando sea estrictamente inevitable o indispensable para el cumplimiento de la misión que tenga asignada, en apoyo a las autoridades civiles o en aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos*, y, en el octavo, se establece que los integrantes del Ejército podrán hacer uso de la fuerza para:

- I) Cumplir un deber actuando en apoyo de las autoridades civiles o en la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;
- II) Contrarrestar la Resistencia no Agresiva, Agresiva o Agresiva Grave;
- III) Impedir la comisión inminente o real de delitos;
- IV) Proteger de una agresión, bienes jurídicos tutelados, o
- V) su legítima defensa.

También puede verse que el gobierno de la República de Guatemala, mediante el acuerdo gubernativo 40-2000, faculta, autoriza y ordena que unidades militares participen en misiones de seguridad ciudadana y preservación del orden público, a solicitud y únicamente en apoyo de la Policía Nacional, Ministerio Público y Organismo Judicial. En el 2011, el Ejército de Guatemala emitió unas cartillas con reglas de empeñamiento, autorizadas y vigentes para todo el Ejército de Guatemala, en todo el territorio, que regulan el uso legítimo de la fuerza por parte del personal militar en apoyo a las fuerzas de seguridad civil³⁵⁴.

En el caso de la República Federativa del Brasil se observa que la *Directriz Ministerial nº 15/2010, Dez 10. Regras de engajamento para a operação da Força de Pacificação no Rio de Janeiro*³⁵⁵, en su punto 7, establece las reglas para la utilización de la fuerza de la siguiente manera:

- a) Las fracciones empeñadas podrán, cumpliendo la determinación explícita de los Comandantes de Fracción, y atendiendo los preceptos legales vigentes, emplear la fuerza proporcionalmente a la agresión para:

354. República de Guatemala; Ministerio de Defensa; " Reglas de Empeñamiento en Apoyo a la Seguridad Pública Recuperado de http://www.mindef.mil.gt/noticias/ley_reglas.html

355. Brasil, Ministério da Defesa; *Regras de Engajamento para a Operação da Força de Pacificação no Rio de Janeiro*; (Diretriz Ministerial nº 15/2010, de 04 DEZ 10)

1. Autodefensa contra ataques directos o amenazas concretas a su integridad física o de inocentes;
2. evitar ser desarmada;
3. evitar la captura de cualquiera de sus integrantes;
4. impedir el hurto o el robo de material militar o de la Hacienda Pública;
5. mantener posiciones importantes para el cumplimiento de la misión; y
6. evitar actos hostiles que impidan el cumplimiento de la misión.

En el caso brasileño queda claro, además, quién es la autoridad con capacidad de ordenar el empleo de las armas.

Conclusiones parciales respecto del uso de la fuerza para el cumplimiento de la misión

Como ya fue señalado en esta etapa de la investigación, el Código Penal Argentino en el inciso 4 del artículo 34 establece que no será punible “El que obrare en cumplimiento de un deber o en el legítimo ejercicio de su derecho, autoridad o cargo”.

También se ha podido observar que países tales como México y Brasil, cuando emplean a sus fuerzas armadas en operaciones de apoyo a las autoridades civiles, autorizan al personal militar a utilizar la fuerza tanto en autodefensa individual, de la unidad y de la propiedad como también para asegurar el cumplimiento de la misión.

La ONU, en su *United Nations Master List of Numbered RDE*, autoriza el uso de la fuerza para la autodefensa de uno mismo, de miembros de la ONU, de personal civil, de propiedades y para garantizar la libertad de movimiento, pero no menciona nada que se relacione con el uso de la fuerza para el cumplimiento de la misión.

Palabras idénticas no garantizan una reacción idéntica cuando las RDE deben ser aplicadas a una situación determinada. Aun más, ello no es suficiente para evitar problemas si el ethos o la cultura de dos fuerzas armadas son apenas disímiles.

Estas diferentes concepciones y tratamiento que, desde cada derecho nacional, se le reconoce a la autodefensa, se franquea mediante el recurso a las reservas y restricciones (*caveats*) que caben oponerse frente a las RDE, a fin de adecuarlas al marco legislativo nacional que opera en cada Estado. Las reservas y restricciones habrán de tenerse en consideración a efectos de distribuir misiones y asignar cometidos a los diferentes contingentes.

Otras definiciones relacionadas con las Reglas de Empeñamiento

Escalada de la fuerza

En la medida que sirven al triple propósito jurídico, político y militar de controlar el uso de la fuerza, las RDE también aparecen relacionadas frecuentemente con el concepto de “Escalada de Fuerza”. Este es una herramienta utilizada para graduar, en todo momento, los medios a emplear y la intensidad de la fuerza permitida para repeler los actos hostiles o los intentos de acto hostil a los que pueda tener que enfrentar-

se el combatiente en función de su gravedad, lo cual motivará a su vez, a reconsiderar las RDE que resulten necesarias poner en práctica cuando exista un incremento del riesgo o peligro.

Esto lleva también a considerar los conceptos: “acto hostil”, “intento hostil” y “disparo de advertencia” cuando se habla de RDE, en tanto los términos mencionados sirven para una mejor identificación de las amenazas o de los actos de fuerza o agresión (aspecto militar de la RDE) y de la correspondiente respuesta que deba ofrecerse, a fin de evitar un incremento en la escalada de la fuerza (aspecto político de la RDE), siempre dentro de los márgenes impuestos por el Derecho (aspecto jurídico de la RDE)³⁵⁶.

En el Libro Blanco de la Defensa Nacional³⁵⁷, en su edición del año 1999, ya se señalaba lo siguiente respecto a las RDE: *Las Reglas consideran entre muchos otros aspectos: la definición de “acto hostil”; las restricciones y condiciones para abrir fuego; la magnitud y duración de la violencia a desplegar; las limitaciones de blancos, tácticas, técnicas y de espacios geográficos.*

Es por ello que, para una operación, las RDE definen muy frecuentemente determinados conceptos tales como acto, intención y fuerza hostil, pues caracterizarlos como tales tiene implicancias fundamentales a la hora de decidir si es legítimo hacer uso de la fuerza y, en particular, de la fuerza letal.

Fuerza hostil declarada

Una fuerza puede ser declarada hostil bien sea porque comete un acto o demuestra intenciones hostiles o porque ha sido declarada como tal por parte de las autoridades competentes.

Para el profesor Grunawalt³⁵⁸ existen dos conceptos básicos que operan como premisas para el uso de la fuerza. Uno es esencialmente defensivo y consiste en la posibilidad que tiene el militar a la legítima defensa cuando se encuentra ante actos hostiles o demostraciones de acto hostil que obstaculizan o impiden el cumplimiento de la misión encomendada. Para estos casos existe una serie de RDE que precisamente autorizan el uso de la fuerza pero sólo en función de la conducta hostil que puedan guardar terceras personas.

Además, podrán existir otras RDE que autoricen el uso de la fuerza cuando el militar se encuentre ante *elementos declarados como hostiles* por una autoridad competente, en cuyo caso se estaría ante unas RDE que permiten el uso de la fuerza directamente, sin necesidad que por parte de dicha *fuerza hostil* declarada se observe necesariamente conducta o comportamiento hostil alguno. Estas últimas son esencialmente ofensivas y estarían dirigidas principalmente a situaciones de guerra o conflicto armado.

356. Sttaford, W.A.; “How to Keep Military Personnel from Going to Jail for Doing the Right Thing: Jurisdiction, RDE & the Rules of Deadly Force”, *The Army Lawyer*, vol. nov.; 2000; p. 20.

357. Ministerio de Defensa de la República Argentina; Libro Blanco de la Defensa Nacional; Buenos Aires; 1999; p. 105.

358. Grunawalt, J. (1997), “The JSC Standing Rules of Engagement: A Judge Advocate’s Primer”, The United States Naval War College, Joint Military Operations Department, reprinted by permission from *The Air Force Law Review*, vol. 42, pp. 245–258.

En este último caso, las RDE no requieren apelar a la legítima defensa para justificar el uso de la violencia sino tan sólo el reconocimiento e identificación del elemento como “fuerza hostil”. En estas situaciones prevalece el concepto de “objetivo militar” y, por consiguiente, las fuerzas actuarán guiadas por la única finalidad de conseguir su destrucción total o parcial, su captura o su neutralización. El simple hecho de haber sido declarado el adversario como “fuerza hostil” hará que las fuerzas armadas pasen a actuar sin más sujeción que al DICA y a las RDE de la operación militar.

Cabe destacar que, en las operaciones de paz, en las cuales lo que se persigue es intentar reducir las tensiones, el uso de la fuerza letal generalmente se autoriza con el fin de la autodefensa. Sin embargo, pueden existir circunstancias, normalmente en las operaciones de *imposición de la paz*, donde el empleo de la fuerza letal también se autoriza para permitir el cumplimiento de la misión. A pesar de que no es muy común, esta autorización puede ir acompañada de una declaración de “fuerza hostil”, con lo cual, una vez identificada, el empeñamiento contra dicha fuerzas quedará autorizado.

El “Manual de San Remo sobre Reglas de Enfrentamiento”³⁵⁹ define a una fuerza hostil declarada como “cualquier fuerza civil, paramilitar o militar u organización terrorista que ha sido declarada como hostil por una autoridad apropiada”.

Esta definición es muy similar a la que figura en las RDE/RUF permanentes de los Estados Unidos³⁶⁰.

Acto hostil - Intento hostil

Una de las características de las RDE es que deben cubrir las reacciones del militar para percibir un intento hostil como así también un acto hostil. Los actos hostiles normalmente son evidentes pero los intentos hostiles son mucho más difíciles de definir y, por lo tanto, de identificar. Hay muchos casos de actos que ejecuta un potencial oponente que podrían no llegar a constituir una amenaza, aunque sí puede llegar a requerir de medidas de autodefensa como, por ejemplo, la capacidad y el nivel de preparación de la unidad que ejerce la amenaza para infringir un daño y evidencias que indican la intención de atacar.

Genéricamente, se puede decir que un *acto hostil* es un ataque u otro uso de la fuerza por un grupo armado, mientras que la *intención hostil* es la amenaza o el uso inminente de la fuerza.

En la paz y en los conflictos actuales no existe la distinción objetiva entre combatientes y personas civiles por lo que sólo puede hacerse uso de la fuerza en función de la conducta hostil o de la demostración de hostilidad que se observe del individuo o de un grupo de individuos.

Sin embargo, y a pesar de que ello parecería ser una obviedad, Eric S. Miller³⁶¹ señala que, aún cuando la mayoría de los países están de acuerdo con las RDE con relación a un

359. Instituto Internacional de Derecho Humanitario; “Manual de San Remo sobre Reglas De Enfrentamiento”; San Remo; Marzo; 2010.

360. Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instr. 3121.01b, Standing Rules of Engagement/Standing Rules for the Use of Force for U.S. Forces (13 June 2005).

361. Miller, Eric S. “Interoperability of Rules of Engagement in Multinational Maritime Operations”; *Center for Naval Analyses*; CRM 95-184/ October 1995; p. 16.

acto hostil, las decisiones respecto de cuándo y cómo actuar frente a un intento hostil son las causantes de las mayores discrepancias en las operaciones multinacionales. Incluso se generan problemas en torno a las diferentes interpretaciones respecto del límite entre un acto hostil y un intento hostil.

Grunawalt³⁶² le atribuye al ex Comandante de Operaciones Navales de la Armada de los Estados Unidos, el almirante Frank Kelso, haber expresado, durante un simposio sobre RDE, que la determinación de un intento hostil es la decisión más difícil que un Comandante debe tomar en época de paz.

Si esto es así para alguien experimentado por años de carrera, seguramente mucho más lo será para un inexperto cabo de guardia en un buque en un puerto extranjero, que debe determinar si un bote a motor, un jet ski, una avioneta o un vehículo que se aproxima a alta velocidad constituye una demostración de intento hostil, especialmente cuando se trata de puertos donde existen grupos armados, piratas, etcétera.

¿Cómo deberá actuar un miembro de la dotación de auxilio al exterior, mientras cumple el deber que le exige el derecho internacional consuetudinario de prestar asistencia a un buque en peligro de zozobrar en el mar, para poder defenderse a sí mismo contra una persona armada que intenta evitar que se efectúe el rescate?

Si durante un período de tensión entre dos países X e Y el Comandante de un avión de reconocimiento de Y informase que un buque de X está arrojando objetos similares a minas, en ese caso, el Comandante de un buque de guerra de Y que se encuentre en las cercanías ¿tiene la autoridad para capturar al supuesto sembrador de minas aduciendo el derecho de autodefensa nacional?

Un avión civil de un estado beligerante que no cumple con las directivas dadas por un controlador aéreo ¿constituye una evidencia de que el avión está siendo usado para propósitos militares u hostiles?

En la primera parte de la investigación³⁶³ se ha visto que existen distintas RDE que hacen referencia a criterios muy diversos tales como:

- > el grado de hostilidad demostrada por el sospechoso;
- > la demostración de fuerza que deben realizar las tropas antes de recurrir a la fuerza letal mediante el empleo de advertencias verbales o incluso mediante disparos de advertencia;
- > las RDE relativas a la protección de la propiedad y de ciudadanos extranjeros (aparte de las relativas a la protección de las fuerzas y connacionales);
- > las relativas al estado de alerta y al control de los sistemas de defensa antiaérea que ofrecen criterios para interpretar cuándo pueden recurrir a la fuerza ante una amenaza y las dirigidas a las fuerzas terrestres en igual sentido;
- > las que especifican qué tropas deben ir armadas, las clases de armamento que deben portar y la munición que debe emplearse;

362. Grunawalt, J. op. cit.: p. 253.

363. Trama, Gustavo A. Contraalmirante (RE); de Vergara, Evergisto, General de División (RE); *Reglas de Empeñamiento Historia, definición y objetivos*, (tomo I); Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas; Biblioteca Virtual 01, 2012, p. 62.

- > las que establecen los niveles de comando facultados para autorizar el uso de determinados sistemas de armas; las que exigen que el blanco u objetivo deba ser identificado por uno o más medios humanos o electrónicos;
- > las que establecen zonas geográficas o territoriales donde las tropas no deben abrir fuego; las que limitan el número de tropas que pueden operar en determinada zona geográfica o territorial y las que prohíben seleccionar como objetivo determinadas personas o instalaciones.

Esta clasificación guarda estrecha relación con los criterios que deben seguirse a fin de determinar cuándo se encuentran las tropas ante una amenaza o acto de hostilidad y, por consiguiente, cuándo se encuentran legitimadas para abrir fuego o intervenir y cuándo se encuentran ante un objetivo calificado o designado como objetivo militar que puede ser directamente abatido.

Generalmente, las RDE de una operación dan criterios orientadores de lo que podría ser un intento hostil, por ejemplo:

- > La detección de fuertes interferencias de comunicaciones (*jamming*) que emanan de territorios hostiles o potencialmente hostiles.
- > Unidades que se mueven para ocupar posiciones de ataque, el lanzamiento de armas contra las propias fuerzas, unidades navales, aeronaves o sobre el propio territorio.
- > Repetidos y extensos incidentes cuyo objetivo primario es el de interrumpir las actividades de una unidad o buque más que el de infringir daños.
- > La nave o aeronave tiene capacidad misilística, no da respuesta a las advertencias, exhibe modos de ataque conocidos, se aproxima a marcación constante (distancia en disminución) o ilumina con el radar de control tiro.

Por su parte, el Manual de San Remo sobre Reglas de Enfrentamiento señala los siguientes ejemplos de acciones que pueden, dependiendo de las circunstancias, mostrar un intento hostil: apuntar o dirigir armas, adoptar una posición de ataque, acercarse a una distancia de ataque, iluminación con designadores de radar o láser, transferir información de blancos, colocar o prepararse para colocar minas navales. También, se puede considerar la posibilidad de encontrarse ante un intento hostil cuando no se responde a medidas proactivas, tales como: advertencias verbales, señales visuales, señales sonoras, barreras físicas, cambio de rumbo y velocidad para determinar si se continúa manteniendo un perfil de ataque, iluminación con radar de control tiro o realización de disparos de advertencia³⁶⁴.

En el siguiente cuadro podrán apreciarse las distintas definiciones que tienen los países y algunas organizaciones internacionales, incluida la ONU, respecto de lo que cada uno de ellos considera un acto y un intento hostil.

364. Instituto Internacional de Derecho Humanitario, "Manual de Reglas de Enfrentamiento"; San Remo; noviembre 2009, p. 23.

CUADRO N° 1: DEFINICIONES DE ACTO HOSTIL E INTENTO HOSTIL POR PAÍSES Y SUS RESPECTIVAS FUENTES

	FUENTE	ACTO HOSTIL	INTENTO HOSTIL
BRASIL	Glosario de las Fuerzas Armadas	Ataque o uso de la fuerza contra una nación, sus fuerzas nacionales, tráfico marítimo, aeronaves, territorio o propiedades.	Amenaza inminente de uso de la fuerza contra una coalición de fuerzas, miembros de una fuerza multinacional, tráfico marítimo, aeronaves, territorios o propiedades. Este concepto puede variar de acuerdo con las leyes nacionales y la interpretación de cada país.
	Directriz Ministerial N° 15/2010	Es una acción agresiva y deliberada con la intención de provocar efectos lesivos o dañinos contra las personas o el patrimonio.	Es el propósito de practicar un acto delictivo, evidenciado por actitudes y comportamientos sospechosos, que indican la posibilidad de ocurrencia de hostilidades que amenazan la integridad física de las personas o daños al patrimonio.
CANADÁ	B-GJ-005-501/FP-001 <i>Canadian Forces Joint Publication, CFJP-5.1</i> "Use of Force for CF Operations"	Acto Hostil (Contra Canadá) Un ataque u otras que amenacen la seguridad de Canadá, sus ciudadanos, su territorio o sus propiedades.	Intento Hostil (Contra Canadá) La amenaza de un ataque u otras acciones que amenacen la seguridad de Canadá, sus ciudadanos, su territorio o sus propiedades.
		Acto Hostil (Contra el personal de las Fuerzas Canadienses, Unidades o Fuerzas) Un ataque u otro uso de la fuerza contra el personal de las fuerzas canadienses, donde existe una razonable aprehensión en que pueda resultar en su muerte o en una grave herida. La respuesta inmediata a estos ataques en defensa propia está autorizada.	Intento Hostil (Contra el personal de las Fuerzas Canadienses, Unidades o Fuerzas) La amenaza de un ataque u otro uso de la fuerza contra el personal de las fuerzas canadienses, donde existe una razonable aprehensión en que pueda resultar en su muerte o en una grave herida. La respuesta inmediata a estos ataques en defensa propia está autorizada.
EE.UU.	Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instr. 3121.01b, <i>Standing Rules of Engagement/</i>	Un ataque u otro uso de la fuerza contra los Estados Unidos, las fuerzas de los Estados Unidos, otras personas o propiedades	La amenaza del uso inminente de la fuerza contra los Estados Unidos, las fuerzas de los Estados Unidos, otras personas o propiedades

	<i>Standing Rules for the Use of Force for U.S. Forces</i> (13 June 2005).	designadas. Incluye también la fuerza usada para evitar o impedir el cumplimiento de la misión y/o tareas de las fuerzas de los Estados Unidos incluyendo las de rescate de personal estadounidense o propiedades vitales del gobierno.	designadas. Incluye también la fuerza usada para evitar o impedir el cumplimiento de la misión y/o tareas de las fuerzas de los Estados Unidos incluyendo las de rescate de personal estadounidense o propiedades vitales del gobierno.
ONU	"Guía para el desarrollo de las RDE para Operaciones de Paz de la ONU", MD/FGS/0220.0001,DPKO, mayo 2002, Anexo B P.	Un ataque u otro uso de la fuerza cuya intención es causar la muerte, daños corporales o destrucción.	Amenaza del inminente uso de la fuerza, la cual es demostrada a través de una acción que aparece como preparatoria de un acto hostil. Sólo se requiere una razonable creencia de que existe un intento hostil antes de autorizar el uso de las armas. Cuándo se está perpetrando un intento hostil debe ser juzgado por el Comandante en la escena de la acción sobre la base de uno o de la combinación de los siguientes factores: a. La capacidad y el grado de preparación de la amenaza; b. La evidencia disponible que indica una intención de atacar; c. Los precedentes históricos dentro del área de responsabilidad de la Misión.
OTAN	<i>NATO Legal Deskbook Second Edition</i> 2010 P.255	Cualquier acto intencional que cause serios perjuicios o importe un serio peligro para las fuerzas de la OTAN, para las fuerzas designadas o para el personal designado.	Una posible e identificable amenaza reconocible sobre la base de las siguientes dos condiciones: a. Capacidad y preparación para infringir daño y, b. Evidencia que indica una intención de infringir un daño. Ejemplos posibles de ellos incluyen maniobrar para alcanzar posiciones para el lanzamiento de armas, despliegue de métodos de remotos puntería y observación y mantenimiento de contacto (no necesariamente en forma continua) sobre las unidades o las fuerzas.

>

<p>MANUAL DE SAN REMO SOBRE REGLAS DE EN- FRENTAMIENTO</p>	<p>Anexo D Glosario P. y B2</p>	<p>Un ataque u otro uso de la fuerza contra una nación, la <i>Fuerza</i> u otras personas o propiedades que se designen.</p>	<p>Es la amenaza del inminente uso de la fuerza. Una determinación de Intento Hostil se basa en la existencia de una amenaza identificable reconocible en base a las siguientes condiciones: i. Capacidad ii. Intención</p>
---	-------------------------------------	--	---

Fuente: elaboración de los autores sobre la base de las fuentes analizadas

Conclusiones parciales sobre acto e intento hostil

Como ha podido apreciarse, países como Canadá y Brasil hacen una diferencia entre lo que constituye un acto o un intento hostil contra la nación y contra el personal.

Cuando se responde con la fuerza a un acto hostil perpetrado contra la propia persona o contra las personas que están bajo el propio mando, constituye un acto de legítima defensa y, por lo tanto, no requiere RDE. Los principios rectores son los del derecho internacional, especialmente los relativos a la fuerza mínima, la proporcionalidad y el uso de fuerza letal como último recurso. No obstante pueden dictarse RDE que respeten el DICA, para aclarar conceptos u homogeneizar procedimientos.

Cuando se responde con la fuerza a un acto hostil perpetrado contra otros militares, organizaciones gubernamentales o no gubernamentales, personal de la ONU, civiles no combatientes o neutrales, objetos, emplazamientos, plataformas y/o material, es requerida la implementación de RDE específicas. También exige la implementación de RDE el uso continuado de la fuerza contra un agresor tras un acto hostil que exceda la fuerza necesaria para ejercer la legítima defensa.

El intento hostil inminente existe cuando hay evidencia razonable de la preparación de un ataque inminente u otro uso de la fuerza en contra de la propia persona o su unidad (y cuando lo permitan las RDE en vigencia, contra otras organizaciones militares, gubernamentales, no gubernamentales, personal de la ONU, o civiles no combatientes o neutrales, objetos, lugares, plataformas y/o materiales) y donde exista una convicción razonable de que el resultado más probable será la muerte o la ocurrencia de daños humanos graves.

A pesar de las diferencias en las definiciones, se puede decir que la legítima defensa en respuesta al intento hostil requiere que dicha amenaza imponga una necesidad clara e inmediata para tomar acciones defensivas que no dejen opción razonable para emplear métodos pacíficos, cumpliendo con los principios de necesidad y proporcionalidad.

Es dificultoso determinar, de antemano, la existencia de una intención hostil en todas las circunstancias. El comandante en escena es quien debe formular tal determinación sobre la base de criterios que deben ser complementarios.

El concepto de intento hostil inminente aumenta las circunstancias bajo las cuales se pueden tomar acciones defensivas. Su propósito es asegurar la supervivencia de las fuerzas permitiendo una acción anticipada. Para la ONU, cualquier intento hostil que

no sea inminente requiere autorización para el empleo de la fuerza. El siguiente cuadro muestra lo hasta aquí expresado:

CUADRO N°2: RESUMEN DE RESPUESTAS ANTE UN ACTO/INTENTO HOSTIL

Respuesta a intento hostil	Autodefensa	Respuesta a acto hostil
(Requiere RDE)	(Derecho o Eximente)	(Requiere RDE)
Intención hostil	Acto hostil/Amenaza inminente	Ataque
Existen indicios de que se está preparando un ataque. Se puede adelantar a los acontecimientos.	Necesidad clara e inmediata de una legítima defensa, sin opción de emplear medios pacíficos.	Cesada la agresión existe la opción de perseguir o no.

Fuente: elaboración de los autores sobre la base de las fuentes analizadas

Disparo de advertencia - Disparo de destrucción

El uso de la fuerza letal es concebido, normalmente, como una medida de última aplicación en respuesta a un acto o una intención hostil. No obstante ello, si las fuerzas armadas se ven amenazadas, su objetivo debe pasar a ser el de disuadir al adversario de continuar con su actitud amenazadora.

La primera medida que normalmente se toma, luego de haberse efectuado una serie de advertencias verbales o visuales para que el oponente deponga su actitud, es el empleo de disparos de advertencia. De todas maneras, es necesario tener en cuenta que, para algunos países, estos disparos son interpretables como un consumado uso de la fuerza mientras que, para otros, constituyen únicamente actos de provocación sin que quede claro si da derecho o no a la autodefensa.

Para Sánchez Sánchez, por ejemplo, el catálogo de RDE de la OTAN, según los diferentes tipos de operaciones o de situaciones, considera los disparos de advertencia como un modo de aviso y no como un uso de la fuerza, al igual que lo hace el Catálogo de Naciones Unidas. Sin embargo, en las RDE de la Unión Europea debe definirse en cada operación qué significan disparos de advertencia y establecer si son considerados o no uso de la fuerza³⁶⁵.

Habitualmente, se entiende como disparo de advertencia a aquél disparado a un punto seguro de forma tal que evite daños al personal o colaterales.

Para el caso de las operaciones en el ambiente terrestre y partiendo de la premisa que el uso de la fuerza es concebida normalmente como una medida extrema en respuesta a un acto o una intención hostil, si las fuerzas militares se viesen amenazadas, su objetivo debe ser disuadir al adversario de continuar con su actitud amenazante. Por tal motivo,

365. Sánchez Sánchez, Verónica; op. cit.; p.101

la fuerza debe aplicarse en forma graduada, comenzando por negociaciones verbales y/o demostraciones visuales, siguiendo por el empleo (cuando está autorizado) de equipos de control de disturbios, cargando las armas intentando que el agresor verifique los efectos visuales y sónicos de ello para convencerlo que, si no depona su actitud, se utilizará la fuerza letal. En caso de que la amenaza continúe, se deben utilizar los disparos de advertencia hasta culminar con la apertura del fuego que, por cierto, siempre deberá ser controlado y no indiscriminado, adoptando todas las precauciones de seguridad para evitar el daño colateral.

Pese a lo dicho precedentemente, no debe pensarse que los disparos de advertencia sólo pueden emplearse en épocas de paz o durante las misiones de paz, ya sean de mantenimiento o de imposición de esta. El Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales del año 1977, en su artículo 57, inciso 2 acápite c) establece que una de las precauciones que deberá tomarse durante los ataques es la de “dar(á)aviso con la debida antelación y por medios eficaces de cualquier ataque que pueda afectar a la población civil, salvo que las circunstancias lo impidan”.

Un ejemplo de ello es el caso de las Fuerzas de Defensa de Israel que tenían RDE que las obligaban, previo a atacar un edificio ocupado por miembros de la organización Hamas, a lanzar panfletos alertando a sus ocupantes para que los abandonaran, intentar contactarlos telefónicamente y efectuar disparos hacia sus azoteas³⁶⁶.

Sin embargo, no siempre los disparos de advertencia sirven para alertar a una persona o a un grupo de personas. En Irak³⁶⁷, los disparos de advertencia contra los iraquíes generalmente no eran efectivos, no servían al propósito para el cual se hacían y sólo valieron para incrementar las tensiones y aumentar el nivel de fuego. Ello fue así porque los iraquíes desconocían que las fuerzas armadas estadounidenses al disparar al aire sólo pretendían alertarlos y pensaban que los estaban atacando, lo cual los hacía responder al ataque.

Otro caso fallado del empleo de los disparos de advertencia ocurrió en marzo de 2003, en la ciudad de Najaf (Irak). Dos días después de que un carro bomba matara a cuatro militares estadounidenses de la 3ra. División de Infantería, en un puesto de control de tránsito (*checkpoint*), soldados de la misma división dieron la orden de detenerse a un auto. Debido a que el conductor desconoció las sucesivas advertencias, los soldados efectuaron disparos al aire y al motor del vehículo pero éstos tampoco produjeron el efecto deseado. Los soldados, sin capacidad de distinguir a los ocupantes del vehículo, como último recurso, abrieron fuego sobre éste provocando la muerte de siete mujeres y niños e hiriendo a otras dos personas³⁶⁸. Luego de que la CNN publicara un artículo al respecto, los procedimientos fueron modificados y comenzó a uti-

366. Estado de Israel, “The Operation in Gaza: Factual and Legal Aspects” p. 8.

367. Legal Lessons Learned from Afghanistan and Iraq: Volume I, Major Combat Operations (11 September 2001 to 1 May 2003); p. 108. Recuperado de <http://www.fas.org/irp/doddir/army/clamo-v1.pdf>

368. CNN, U.S. Investigates Checkpoint Shooting, Apr. 1, 2003, at. Recuperado de <http://www.cnn.com/2003/WORLD/meast/04/01/sprj.irq.van.shooting/>

lizarse munición trazante, de manera que los conductores pudieran ver los disparos durante horas diurnas.

Para el caso de las operaciones navales existen tres tipos de disparos: de advertencia, no inhabilitante y de destrucción.

Los disparos de advertencia son una señal para indicar que, si un buque no cumpliera con el requerimiento o la orden, se aplicará la fuerza. Pueden ser efectuados para exigir a una nave hostil, que no esté cooperando, que permita su visita o bien, para prevenir a una unidad de no interferir en las operaciones. Generalmente, está prohibido efectuarlos sobre tierra pues existe una posibilidad razonable de que causen heridos o daños. Los disparos de advertencia pueden ser llevados a cabo con armas menores o armamento mayor, según sea lo apropiado o indicado, y al capitán del buque advertido se le debe dar un tiempo suficiente para que satisfaga la voluntad del que efectúa los disparos.

Un disparo no inhabilitante generalmente sigue a los disparos de advertencia y preceden a los de destrucción. Consiste en el disparo de munición inerte a una parte de la nave tratando de causar un daño mínimo. Para ello normalmente se efectuará una advertencia verbal previa al disparo, en la cual se indicarán los puntos de impacto que se pretenden alcanzar de tal manera que el área pueda ser despejada de personal. Debe tenerse en cuenta que puede haber un riesgo de daños serios al buque y de heridas al personal cuando se usa un disparo no inhabilitante.

A causa de los riesgos que ello impone, el disparo de destrucción se considera como fuerza letal. En la medida de lo posible se dirigen a las máquinas y al sistema de gobierno y no al personal de a bordo. El disparo de destrucción no debe ser comenzado hasta que se hayan efectuado disparos de advertencia y fuego inhabilitante y hayan fallado en inducir a la nave a detenerse.

A modo de ejemplo, en mayo de 2011 la armada israelí hizo retroceder con disparos de advertencia al aire a un barco comercial que navegaba bajo bandera moldava hacia las aguas de la Franja de Gaza, sometida a un bloqueo marítimo por Israel³⁶⁹.

Para el caso del ambiente aeroespacial, este procedimiento difiere notablemente dado a los riesgos que implica el impacto de un proyectil, aunque sea inerte, sobre una aeronave. Seguramente ese hecho destruirá a la aeronave o producirá heridas o la muerte de personas a bordo. Sin embargo, en el transcurso de un conflicto una de las partes puede optar por interceptar a una aeronave civil en lugar de atacarla, acercándose hasta el alcance visual o hasta una distancia donde dicha aeronave se encuentre al alcance de las armas. Generalmente, los propósitos de la interceptación son los de advertir a una aeronave civil para que no ingrese a un área de operaciones, identificar a una aeronave, forzarla a que se desvíe o que aterrice en un determinado aeródromo.

En el caso del uso de la fuerza dentro del territorio nacional, en este trabajo de investigación se consideró apropiado incluir el procedimiento a seguir hasta llegar a efectuar

369. El Mundo; "Oriente próximo no ocultó su destino; El Ejército Israelí hace retroceder a un barco rumbo a Gaza con disparos al aire"; 16 de mayo de 2011. Recuperado de <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/05/16/internacional/1305538992.html>

disparos de destrucción contra aeronaves clasificadas como sospechosas de transportar drogas ilícitas en territorio brasileiro, dado que la discusión sobre la promulgación de una ley similar fue objeto de debate en los últimos tiempos.

La Lei do Tiro de Destruição³⁷⁰

En la República Federativa de Brasil, mediante la ley n° 9614 del 5 de marzo de 1998, se modificó el Código Brasileiro de Aeronáutica, establecido por la ley n° 7.565 del 19 de diciembre de 1986, y se instituyó la *Lei do Tiro de Destruição*, denominada por la prensa como *Lei do Abate*, en la cual se definieron los conceptos de “medios coercitivos”, “aeronave hostil” y “medidas de destrucción”.

Años atrás, Brasil encaró la modernización del sistema de defensa aérea y control del tráfico aéreo de la mano del Sistema de Vigilancia Amazónica (SIVAM). Sin embargo, debido a la falta de reglamentación de la interceptación de la “Ley de destrucción”, la aeronave de la fuerza aérea brasileña, responsable de vigilar el espacio aéreo, era ignorada en reiteradas oportunidades por los vuelos clandestinos, dado que no existía un protocolo que los obligase a obedecer la ley. En muchas ocasiones, y a pesar de haberse efectuado disparos de advertencia, hubo una completa desobediencia a las órdenes emitidas por la autoridad.

La legislación es el resultado de una serie de intercambios de información producidos con los países vecinos, a fin de compatibilizar los procedimientos de interceptación aérea, buscando minimizar los riesgos de malentendidos. De este modo, contempla el momento en que, una vez agotados los pasos legalmente estipulados -en particular, la clasificación de “hostil”, se podrá optar por la “destrucción”, contando con autorización previa del Presidente de la República o la autoridad delegada por él.

En primer lugar, la “ley de destrucción” cubre solamente el caso de aeronaves sospechadas de estar implicadas con el tráfico internacional de drogas. Sobre la base de la carta de la ONU que prescribe el principio de legítima defensa, el gobierno brasileño consideró necesario reglamentar la ley para este aspecto, teniendo en cuenta la creciente amenaza presentada por el tráfico de drogas para la seguridad de su sociedad.

Antes de ser clasificada como “hostil” y, por lo tanto, sujeta a la medida de destrucción, la aeronave deberá ser considerada como sospechosa conforme a los procedimientos específicos. Existen dos situaciones en las que un avión puede ser considerado sospechoso de tráfico de sustancias estupefacientes y drogas afines:

- a) Cuando ingresa en territorio nacional, sin plan de vuelo aprobado, desde regiones de las cuales se sabe que se encuentran las fuentes de producción o distribución de drogas ilícitas.
- b) Cuando omite la información necesaria requerida por la autoridad estatal a organismos de control de tráfico aéreo.

Las aeronaves encargadas de la interceptación pertenecen a la Fuerza Aérea Brasileira y su accionar al ámbito del Comando de Defensa Aeroespacial brasileño (COMDABRA).

370. *Presidência da República; Casa Civil; Subchefia para Assuntos Jurídicos; Lei N° 9614, de 5 de março de 1998*
Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19614.htm

Entre las medidas acordadas, las siguientes están incluidas en el protocolo:

DE AVERIGUACIÓN:

- a) *Determinación o confirmación de la identidad de una aeronave:* incluye el reconocimiento a distancia, fotografiar la aeronave localizada y recopilar información de registro, el tipo de avión, nivel de vuelo y características salientes.
- b) *Confirmación del registro:* se produce cuando la información se transmite a la autoridad de defensa aeroespacial, ingresando en el sistema computarizado del Departamento de Aviación Civil (DAC), para verificar si la matrícula coincide con el tipo de avión, nombre de su propietario, dirección, datos de identificación, validez del certificado de aeronavegabilidad, nombre del piloto que normalmente opera, licencia, expiración de examen médico, datos de calificación y ubicación. Si la aeronave está en situación regular, se realizará sólo el acompañamiento.
- c) *Interrogación en zona de frecuencias esperadas:* es el conocimiento necesario de todo aeronavegante, consistente en el primer intento de comunicación bidireccional entre la aeronave interceptora y avión interceptado.
- d) *"Mark" en la frecuencia Internacional de emergencia:* de 121.5 o 243 MHz, a partir de los 121,5 MHz VHF, frecuencia que se muestra a través de una placa, la aeronave interceptada por el piloto del avión de Defensa Aérea, después de haber establecido contacto visual con su próximo.
- e) *Realización de señales visuales:* con arreglo a las normas establecidas internacionalmente.

DE INTERVENCIÓN:

Si el piloto de la aeronave sospechada no responde a ninguna de las disposiciones ya mencionadas, el procedimiento contempla un segundo nivel de medidas coercitivas a través de dos procedimientos:

- a) *Mudanza de ruta:* determinada por las aeronaves de interceptación, tanto en la radio, en las frecuencias disponibles como a través de las señales visuales prescritas en las normas internacionales y los conocimientos necesarios.
- b) *Aterrizaje obligatorio:* determinado por la aeronave interceptora de manera similar a la tarea anterior.

DE PERSUASIÓN:

Un tercer nivel de las medidas previstas se ejecutará sólo si la aeronave sospechosa no cumple con cualquiera de los pasos anteriores. Este consiste en efectuar disparos de advertencia con municiones trazantes en el lateral de las aeronaves sospechosas, en forma visible y sin impactarla.

Existen procedimientos a ser seguidos por las autoridades de defensa aérea para la vigilancia del espacio aéreo. Sólo cuando los procedimientos iniciales han sido violados, la aeronave será considerada "hostil", quedando sujeta a potenciales medidas de destrucción. Estas consisten en la realización de disparos hechos por las aeronaves de interceptación con el propósito de causar daño y evitar la continuación del vuelo.

DE DESTRUCCIÓN:

Tiro de destrucción: Debe cumplir requisitos rígidos, como está previsto por las normas contenidas en el Decreto N° 5.144 /2004. Ellos son:

- a) Su ejecución sólo puede ocurrir si todos los medios involucrados se encuentran bajo el control operacional del Comando de Defensa Aeroespacial brasileño (COMDABRA).
- b) Las comunicaciones y los procedimientos deberán ser grabados.
- c) Los procedimientos serán ejecutados sólo por los pilotos y controladores de defensa aérea calificados, conforme a las normas establecidas por el Comando de Defensa Aeroespacial Brasileño (COMDABRA).
- d) El procedimiento se llevará a cabo sobre rutas presumiblemente utilizadas para el tráfico de drogas pero en zonas que no estén densamente pobladas, y relacionadas con rutas presumiblemente utilizadas para el tráfico de drogas.

CUADRO N° 3: PASOS A SEGUIR A PARTIR DE QUE UNA AERONAVE HA SIDO CLASIFICADA COMO SOSPECHOSA³⁷¹.

Situación de la aeronave	Nivel de la medida	Procedimientos
Normal	Situación de Normalidad	Verificación de las condiciones de vuelo de la aeronave
Sospechosa	Medidas de Averiguación	1) Reconocimiento a Distancia 2) Confirmación de Matrícula 3) Contacto por Radio Frecuencia Área 4) Contacto por Radio Frecuencia de Emergencia 5) Señales Visuales
	Medidas de Intervención	6) Cambio de Derrota 7) Aterrizaje Obligatorio
	Medidas de Persuasión	8) Disparos de Advertencia
Hostil	Medidas de Destrucción	9) Disparos de Destrucción

Fuente: elaboración de los autores sobre la base de las fuentes analizadas

En síntesis, la regulación de la “ley de la destrucción”, crea instrumentos o medidas preventivas, adecuadas a la vigilancia del espacio aéreo brasileño y se aplica en un marco de estrictas normas de seguridad, con la aclaración de los procedimientos y condiciones bajo las cuales podría ser ejecutada la medida de destrucción.

Fuerza letal - Fuerza no letal - Armas no letales

Se define como *fuerza letal* al nivel de aplicación de la fuerza que tiene por objeto causar

la muerte, independientemente de si la provoca o no. Es el último nivel de fuerza a aplicar. La *fuerza no letal* responde al nivel de aplicación de fuerza que no tiene por objeto causar la muerte, independientemente de si la produce o no.

Para el Manual de San Remo, la fuerza letal puede emplearse en contra de personas que representen una amenaza inminente a la vida. Los puntos de vista nacionales en otras circunstancias en las que la fuerza letal se permite pueden variar ampliamente de país a país³⁷².

También se emplea el término *arma no letal* para aquellas armas empleadas para inhabilitar a las personas o al material durante las operaciones, intentando causar el mínimo daño fatal, la menor cantidad de lesiones permanentes al personal y daños indeseables a las instalaciones o al medio ambiente posibles, buscando así causar efectos reversibles sobre las personas y el material.

A modo de ejemplo, se reproducen aquí algunas de las reglas de carácter general para el uso de armas no letales impartidas a la Fuerza de Pacificación en Río de Janeiro³⁷³ ya que constituyen un buen indicador de hasta dónde se autoriza el uso de la fuerza:

- a) Para el caso de las municiones que lanzan proyectiles de goma, el objetivo deberá ser preferentemente el centro del cuerpo, las grandes áreas musculares y, si es posible, los miembros inferiores, evitando apuntar a la cabeza o al cuello.
- b) Cuando el objetivo fuese el de disuadir oponentes, los disparos deberán ser efectuados a la altura de las rodillas.
- c) Deberá evitarse disparar proyectiles de goma a las personas apostadas en locales altos, por la posibilidad de producir caídas que puedan llevar a heridas graves o muertes.
- d) Deberán ser respetadas las distancias mínimas previstas en los respectivos manuales técnicos de las armas no letales empleadas.
- e) En el empleo de granadas de gases lacrimógenos deberá considerarse la existencia de escuelas y hospitales en las proximidades.
- f) Estará prohibida la utilización de gas lacrimógeno contra ancianos, mujeres embarazadas, niños o discapacitados cuando estuvieren aislados y se evitará en la medida de lo posible cuando se confundan con la turba de oponentes.
- g) No aplicar golpes de tongas en partes vitales del cuerpo humano.
- h) La utilización de chorros de agua en días lluviosos o húmedos, deberá ser evitada.

En estas reglas se puede visualizar que existen al menos dos diferentes tipos de armas no letales: las que emplean la energía cinética, como es el caso de los proyectiles que disparan balas de goma o plástico y los cañones de agua, y las que emplean tecnología química, como los gases lacrimógenos o el gas pimienta. Existen también otras armas no

371. Força Aérea Brasileira, Centro de Comunicação Social da Aeronáutica "Entenda a lei do tiro Destruição. Recuperado de <http://www.reservaer.com.br/legislacao/leidoabate/entenda-leidoabate.htm>

372. Instituto Internacional de Derecho Humanitario, "Manual de Reglas de Enfrentamiento"; San Remo; noviembre 2009; p. 5.

373. Brasil, Ministério da Defesa; *Regras de Engajamento para a Operação da Força de Pacificação no Rio de Janeiro*; (Diretriz Ministerial nº 15/2010, de 04 DEZ 10); op. cit.

letales que emplean la energía eléctrica como, por ejemplo, las armas de electrochoque Taser. En líneas generales, estas armas llamadas no letales estarían reflejando el objetivo del DIH cuando estipula que los conflictos armados sean más humanos.

La dificultad es que estas armas presentan un problema ético en función de por qué, cómo y dónde se emplean. Una muestra de ello fue el empleo de un agente químico incapacitante para poner término a un ataque terrorista en un teatro de Moscú, en octubre de 2002³⁷⁴.

Este incidente³⁷⁵, según Fidler, además de permitir que se reconozca la existencia de armas no letales, inició una discusión que aún no ha terminado y que caracterizará la relación entre las armas no letales y el DIH en el futuro, respecto de la necesidad de aplicar, esclarecer y reforzar los parámetros provistos por el derecho internacional mientras se desarrollan tecnologías más avanzadas.

En resumen, el incidente de Moscú enseña que los rápidos cambios tecnológicos continuarán ejerciendo presión sobre el derecho internacional en lo que se refiere al desarrollo y al uso de armas tanto letales como no letales.

Resulta pertinente recordar que la Sala II de la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires confirmó el fallo de primera instancia que había prohibido el uso de las armas de electrochoque Taser X 26 por parte de la Policía Metropolitana por cuanto, entre otras cosas, su aplicación vulnera los derechos a la vida, integridad física y salud, reconocidos en la Carta Magna, Tratados Internacionales y Constitución de la Ciudad.

El fallo tuvo en cuenta dos instrumentos internacionales: la Convención contra la Tortura adoptada por el Asamblea General de las Naciones Unidas, con jerarquía constitucional, y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, acuerdos a los cuales nuestro país había adherido³⁷⁶ que desaprueban el uso de las armas tipo Taser, aunque las mismas se utilicen en más de 40 países.

Definiciones e implementación de las Reglas de Empeñamiento en países de Sudamérica

El siguiente apartado tiene el doble propósito de exponer las definiciones y analizar la implementación de las RDE en tres países representativos de América del Sur. Para ello se han tomado las RDE de Brasil y Perú como también las de Colombia ya que, en estos países, se utiliza el instrumento militar para luchar frente a determinados conflictos que se han manifestado -y aún se manifiestan- dentro de sus fronteras.

374. Fidler, David P. "El significado de Moscú: las armas no letales y el derecho internacional a comienzos del siglo XXI" *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Recuperado de <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/article/review/6m4igt.htm>

375. El ataque por terroristas chechenos al teatro Nordost en Moscú, y la crisis que afectó a unos 830 rehenes, terminaron cuando las fuerzas de seguridad rusas esparcieron en el teatro un agente químico incapacitante, que supuestamente era un derivado del fentanilo opiáceo, como preludio al asalto del edificio. Las fuerzas rusas lograron dar muerte a todos los terroristas y rescatar a cientos de rehenes. Sin embargo, unos 130 rehenes murieron a causa del fentanilo.

376. Infojus Noticias; Agencia Nacional de Noticias Jurídicas; Fallo de la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario; "La Justicia confirmó que la Metropolitana no puede usar las pistolas Taser"; 9 de agosto de 2013. Recuperado de <http://www.infojus-noticias.gov.ar/nacionales/la-justicia-confirio-que-la-metropolitana-no-puede-usar-las-pistolas-taser-1122.html>

Si bien desde la perspectiva de este trabajo de investigación deberían ser llamadas Reglas para el Uso de la Fuerza (RUF), tal como lo hace la República de Perú por tratarse de operaciones que se llevan a cabo dentro del territorio nacional, se ha mantenido la acepción “RDE” dado que este término es utilizado por los otros dos países³⁷⁷. Cabe aclarar que las RDE promovidas por cada país son prácticamente de uso internacional aunque cada uno ha fijado el ordenamiento legal correspondiente al respecto de estas reglas.

En el contexto de estos tres países cuando las RDE autorizan el uso de la *fuerza letal*, esto permite el uso de todos los grados menores de fuerza admitidos por ley, incluyendo la *fuerza letal*. Las tácticas, técnicas y procedimientos reales para aplicar la fuerza o utilizar la *fuerza no letal* variarán basándose en factores como el entorno, los sistemas de armas disponibles, la amenaza prevaleciente y la ley aplicable.

Las definiciones en torno a las Reglas de Empeñamiento de Brasil³⁷⁸

En el caso de Brasil, las RDE existen para definir reglas de carácter general o particular, con el objetivo de disciplinar y uniformar la respuesta de las fuerzas policiales y militares -individual o colectivamente- para enfrentar las distintas situaciones de amenaza a su seguridad nacional³⁷⁹. En tal sentido, su legislación hace referencia a la cuestión de la amenaza tomando en cuenta el significado otorgado a las “intenciones hostiles”. Estas se justifican en tanto el propósito de practicar el acto criminal, evidenciado por sospechosas actitudes y comportamientos, es inminente, indicando la posible ocurrencia de hostilidad amenazante para la integridad física de las personas o daños a la propiedad. En cuanto al “acto hostil”, la legislación la concibe como la acción agresiva y deliberada como causa de efectos nocivos o perjudiciales contra las personas o bienes.

He aquí un conjunto de conceptos derivados que amplían la claridad de las RDE brasileñas. En primer lugar, por “mínima reacción” de la Fuerza empleada se entiende como la menor intensidad de uso de la violencia - la suficiente y necesaria - para repeler o impedir el acto hostil y, si es posible, sin causar daños ni lesiones. Por “opositor” se entiende a cualquier persona que actúe integrado en una fuerza adversa o que, por separado, demuestre la intención de promover el acto hostil. Por último, se define al oponente -o más concretamente a las “fuerzas adversas”- como a las personas, grupos de personas u organizaciones cuyas actividades ponen en peligro el funcionamiento completo del estado democrático de derecho, la paz social y orden público.

Instrumentalmente, el “uso de la fuerza” requiere también una serie de condiciones propuestas por la ley. Al referirse a la “eficiencia”, la fracción militar debe realizar sus

377. Brasil: “Regras do Engajamento”, Colombia: “Reglas de Encuentro” y Perú: “Reglas de empleo y uso de la fuerza”.

378. Reglas para la operación de la fuerza de paz en Río de Janeiro (Ministerial Directiva Nº 15/2010, 04 10 de dic), Ministério da Defesa.

379. De Souza Pinheiro, Alvaro; + A Segurança Pública, o Exército Brasileiro e as Operações de Garantia da Lei e da Ordem, 5. Presentación en el Fórum Especial. Na Crise – Esperança e Oportunidade, Desenvolvimento como “Sonho Brasileiro”. Oportunidade para as Favelas. 17 y 18 de septiembre de 2009.

tareas con suficiente rapidez y pericia en pos de alcanzar estándares altos para la seguridad de la unidad. Para que haya “proporcionalidad” de la fuerza debe existir una relación correspondiente entre la acción y la reacción del oponente a modo de evitar un exceso por parte de la fuerza pacificadora en operaciones, con el fin de establecer la adecuada seguridad local. Por “fuerza mínima”, la ley brasileña entiende el menor grado de fuerza necesaria para alcanzar los objetivos propuestos y desalentar las intenciones hostiles del oponente. Estos conceptos buscan causar la menor cantidad de daños posibles, ya sea en la persona - daños físicos o psíquicos - o sobre su patrimonio.

Como “reglas de carácter general”, las RDE contemplan las siguientes características:

Primeramente, todas las operaciones de las Fuerzas del Orden deben llevarse a cabo en el marco del estado de derecho. Asimismo, ningún ciudadano ni el oponente deben recibir tratamiento de enemigo, el uso de la fuerza sólo es aceptable en el cumplimiento de tareas compatibles con la legislación brasileña y esta se utiliza a los efectos de cumplir la misión impuesta³⁸⁰. En todas las situaciones, antes de emplear la fuerza, el Ejército debe utilizar medidas de disuasión demostrando su firme determinación para cumplir la misión. Del mismo modo, en operaciones de control de disturbios no puede emplearse munición de guerra con el objetivo de intimidar a las fuerzas adversarias.

De igual forma, el uso de la fuerza es aplicado en proporción a la amenaza teniendo en cuenta, en especial, los principios de la sorpresa, masa, seguridad y economía de fuerzas. En cuanto al uso de munición, se usa sólo como último recurso para la protección de los miembros individuales de la fuerza de mantenimiento de la paz, de las instalaciones bajo la responsabilidad de dicha fuerza, de las personas o bienes bajo su custodia y ante la amenaza concreta por parte de fuerzas adversarias. Aún cuando se requiera el uso de la fuerza para el cumplimiento de la misión, esta no debe superar el umbral de la dignidad del ser humano.

Siempre que sea posible las RDE deben establecer la filmación o el registro fotográfico de las acciones realizadas para permitir la identificación de los opositores y, principalmente, para que sirva de evidencia de que el procedimiento se ha efectuado correctamente. En este sentido, los comandos subordinados prestarán especial atención al detalle y describirán las situaciones que pueden plantear amenazas específicas. Podrá autorizarse la cobertura periodística de las operaciones por los profesionales de la prensa siempre que esto no ponga en peligro el secreto que conlleva la seguridad de la operación,

380. Regras para a Utilização da Força

- a. As frações empregadas poderão, cumprindo determinação explícita dos Comandante de Fração, e atendendo aos preceitos legais vigentes, empregar a força, proporcionalmente à agressão, para:
 1. *autodefesa contra ataques diretos ou ameaças concretas a sua integridade física ou de inocentes;*
 2. *evitar ser desarmada;*
 3. *evitar a captura de qualquer de seus integrantes;*
 4. *impedir furto ou roubo de material militar ou da Fazenda Pública;*
 5. *manter posições importantes para o cumprimento da missão; e*
 6. *evitar atos hostis que impeçam o cumprimento da missão.*

su integridad física y que, a su vez, no implique responsabilidad de las fuerzas armadas en los daños o muerte que puedan sufrir en el desempeño de sus actividades.

La fracción debe cumplir con la misión a pesar de las dificultades o la complejidad de la operación, para evitar la pérdida de credibilidad de la fuerza de paz. En todas las ocasiones esta fuerza deberá apelar a medidas disuasorias y mostrar su firme determinación para cumplir con la misión, reservando un espacio suficiente que permita a opositores abandonar el uso de la fuerza. En todas las operaciones la población deberá ser tratada con urbanidad y respeto.

Las reglas para el uso específico de la fuerza habilitan a que las fracciones empleadas puedan, conforme a la determinación explícita del comandante de fracción y teniendo en cuenta la normativa legal vigente, usar la fuerza en proporción a la agresión. También pueden usar la fuerza en proporción a la agresión para: evitar que sean desarmados o capturados cualquiera de sus miembros, impedir el robo de equipo militar o del Estado, mantener posiciones importantes para el cumplimiento de la misión y evitar actos hostiles que impidan su cumplimiento.

Son considerados actos hostiles de las fuerzas adversas los siguientes: personas o vehículos que representen obstáculos y que no obedezcan órdenes de desviación de la ruta de marcha; personas o vehículos que ejecuten acciones perjudiciales para la integridad de la persona y el patrimonio; personas que estén apuntando un arma de fuego; personas que realicen disparos, incluso si fuesen al aire; personas que arrojen objetos - piedras, paños, etcétera -; personas que usen "cóctel molotov"; personas que actúen contra el ejército o las autoridades, profieran retos, amenazas o insultos verbales, con la posibilidad inminente de agresión física; personas que lancen explosivos o vehículos de forma deliberada hacia o contra el personal o las instalaciones.

Actitudes como las que se mencionan a continuación -aunque no se requiera el empleo inmediato de la fuerza por no constituir un acto hostil- son consideradas ilegales y deben ser impedidas: dirigir amenazas, desafíos, agresiones verbales y efectuar provocaciones que muestren desprecio hacia la unidad militar o contingente de seguridad o llevar armas de fuego sin autorización legal.

En todas las situaciones -siempre que sea posible- las RDE establecen que se debe seguir la siguiente secuencia de acciones: alertar verbalmente utilizando altavoces si corresponde, negociar y realizar demostraciones de fuerza, emplear formaciones de control de disturbios, utilizar armas no letales (gas lacrimógeno, agua), disparar con munición de goma o munición especial y ejecutar tiros de advertencia (disparos al aire).

Respecto de las "reglas para la utilización del armamento" se observa que el uso de las armas debe cumplir los requisitos o criterios de proporcionalidad y necesidad. En cuanto al uso de munición real, esta sólo debe hacerse antes de la caracterización de acto hostil, cuando este último represente una amenaza grave a la integridad física de los miembros de la fuerza de mantenimiento de la paz o la población, y siempre como último recurso.

Las RDE también establecen que la fracción de la fuerza de pacificación sólo "disparará" por orden de su comandante, o en defensa propia o de terceros, debiendo cumplir el siguiente ordenamiento: ejecutar tiros de advertencia, en lugares visibles para las

fuerzas adversas a intimidar, de ser posible; disparar sólo en la dirección del opositor claramente identificado; herir y no matar al oponente; disparar en forma directa a las piernas de los opositores, con el objetivo de incapacitarlos, o a los neumáticos del vehículo/motor; tomar todas las precauciones razonables para no lastimar a nadie más que al adversario; disparar sólo lo necesario y detener el fuego cuando el oponente haya dejado de ser una amenaza.

Las definiciones en torno a las Reglas de Empeñamiento de Perú

El Decreto Legislativo 1095³⁸¹ que establece las reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las fuerzas armadas en el territorio nacional en su artículo 19 señala que:

Excepcionalmente, los miembros de las Fuerzas Armadas en cumplimiento de la misión asignada pueden usar armas de fuego en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes las medidas menos extremas para lograr dichos objetivos.

Con anterioridad a dicho Decreto, en Perú regía la Ley N° 29166 que establecía “las reglas de empleo de la fuerza por parte del personal de las fuerzas armadas en el territorio nacional” la cual perdió validez jurídica por efecto de la sentencia del Tribunal Constitucional que declaró inconstitucionales la segunda parte del segundo párrafo del artículo 7° y la frase “capacidad del enemigo” del artículo 10°

Es así que en la exposición de motivos³⁸² del decreto legislativo de marras, se configuran tres escenarios de intervención de las Fuerzas Armadas en los cuales se regula el empleo de la fuerza y el uso de la fuerza, respectivamente, en las operaciones o acciones militares.

El primer escenario surge cuando en estado de emergencia las Fuerzas Armadas ejecutan operaciones contra objetivos militares encuadrados en la categoría de *grupo hostil*, en cuyo caso hace empleo de la fuerza para la neutralización del objetivo, por la ventaja militar que representa en relación a los principios de necesidad, distinción y de proporcionalidad, conforme a las normas del Derecho Internacional Humanitario, y especialmente tal y como está universalmente aceptado a partir del artículo 3° común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y al Protocolo Adicional II. En este sentido, por grupo hostil se entiende la pluralidad de individuos en el territorio nacional que reúnen

381. Derecho Perú; Alan Emilio Matos Marzola; "Decreto Legislativo 1095 establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las fuerzas armadas en el territorio nacional"; Actualizado 1 Septiembre 2010. Recuperado de <http://derechoperu.wordpress.com/2010/09/01/decreto-legislativo-1095-establece-reglas-de-empleo-y-uso-de-la-fuerza-por-parte-de-las-fuerzas-armadas-en-el-territorio-nacional/>

382. Scribd. "Ley que regula el uso y empleo de la fuerza por FFAA - D. Leg.1095 - Perú - Exposición de motivos". Recuperado de: <https://es.scribd.com/doc/99906485/Ley-que-regula-el-uso-y-empleo-de-la-fuerza-por-FFAA-D-Leg-1095-Peru-Exposicion-de-motivos>

tres condiciones: están mínimamente organizados, con capacidad y decisión de enfrentar mediante las armas y en forma prolongada al Estado y participan directamente en las hostilidades o colaboran en su realización. La categoría de *grupo hostil* comprende tanto a grupos terroristas como a las organizaciones del narcotráfico asociadas, que configuran el fenómeno del narco-terrorismo. En este caso el empleo de la fuerza letal en las operaciones militares puede ser el primer recurso y ello exige que este supuesto se acepte únicamente en estado de emergencia cuando las Fuerzas Armadas están encargadas del control del orden interno y siempre que el empleo de la fuerza sea necesario para obtener una ventaja militar previamente determinada, y proporcional en relación con los daños incidentales –colaterales- que pueda causar.

El segundo escenario surge cuando la actuación de las Fuerzas Armadas en estado de emergencia se orienta a enfrentar otras situaciones de violencia en las que no se configuran objetivos militares y por tanto no se enfrenta a un grupo hostil, ni se llevan a cabo operaciones militares, ni le es de aplicación el Derecho Internacional Humanitario. En este caso, es decir, cuando las Fuerzas Armadas lleven acciones militares, se determina el uso de la fuerza en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Este segundo escenario es sustancialmente distinto del anterior y el decreto legislativo lo considera como el caso en que las Fuerzas Armadas actúan en estado de emergencia proporcionando apoyo a la Policía Nacional encargada del control del orden interno. En esta situación las Fuerzas Armadas no ejecutan operaciones militares sino acciones militares porque no enfrenta objetivos militares sino uno o más grupos de individuos que si bien están realizando actos de violencia que no representan una amenaza intencionalmente letal. En este caso cabe precisar que los elementos operativos de las Fuerzas Armadas no efectuarán patrullajes, estando circunscrito su desplazamiento a los sectores de responsabilidad asignados en las Directivas específicas formuladas por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA), como está regulado en el Decreto Supremo N° 024-2005-DE/SG, Reglamento de la Ley N° 28222.

En este segundo escenario las Fuerzas Armadas deben actuar aplicando Reglas del Uso de la Fuerza (RUF), esto es, por medio del uso de la fuerza preventiva y reactiva con medios no letales.

El tercer escenario define la actuación de las Fuerzas Armadas que se efectúa en apoyo de la Policía Nacional ante disturbios internos y en los casos de Tráfico ilícito de drogas, Terrorismo, Protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país y servicios públicos esenciales, y otros casos constitucionalmente justificados en que la capacidad de la Policía sea sobrepasada en el control interno del orden interno, sea previsible o existiera peligro de que esto ocurriera. En este caso podrían las Fuerzas Armadas hacer uso de la fuerza en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Este tercer escenario es concerniente a la actuación de las Fuerzas Armadas proporcionando apoyo a la Policía Nacional, como en el escenario precedente, también en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de conformidad a los estándares internacionales señalados.

En estos casos, las acciones militares de las Fuerzas Armadas se ciñen a las Reglas de Uso de la Fuerza (RUF) y, como en el escenario precedente, los elementos operativos de

la Fuerza Armada no efectuarán patrullajes, estando circunscrito su desplazamiento a los sectores de responsabilidad asignados en las Directivas específicas formuladas por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA), como está regulado en el Decreto Supremo N° 24-2005-DE/SG, Reglamento de la Ley N° 28222

En virtud de ello, se entiende por *operaciones militares* a las “actividades que realizan las Fuerzas Armadas para enfrentar la capacidad armada de grupos hostiles en el marco del Derecho Internacional Humanitario” y por *acciones militares* a aquellas “acciones que realizan las Fuerzas Armadas, diferentes a las operaciones militares, que se refieren a aquellas enfocadas al mantenimiento o restablecimiento del orden interno”.

Por su parte un “daño incidental” -colateral- es una “consecuencia no intencionada de operaciones militares en las que se puede ocasionar daño a personas civiles o bienes protegidos, y cuya calificación de excesivo o no, puede determinarse al ser evaluado por medio de la necesidad militar y la proporcionalidad con relación a la ventaja militar concreta y directa prevista”.

El Decreto a su vez hace una distinción entre *fuerza letal*, *fuerza no letal* y *medio no letal*.- Por fuerza letal entiende que es el mayor nivel de intensidad de la fuerza, por el cual resulta probable causar el deceso de los miembros del grupo hostil. En operaciones militares, su empleo es regulado por el Derecho Internacional Humanitario. En acciones militares, es el último recurso que tiene el personal militar.

Fuerza no letal la define como el medio compulsivo por el cual el personal militar hace que una persona o grupo de personas cumpla la ley aún en contra de su voluntad.

Medio no letal es aquel equipamiento y armas, cuya utilización representan un bajo potencial de daño.

En cuanto a los objetivos de las RDE, el *orden interno* es la situación en la cual están garantizados la estabilidad y el normal funcionamiento de la institucionalidad político-jurídica del Estado. Su objetivo es garantizar su supervivencia. Frente a esto, la “ventaja militar” implica el provecho específico previsto u obtenido de una operación militar contra un objetivo militar.

En líneas generales, dentro del territorio de la República del Perú, la finalidad de la intervención de las fuerzas armadas es la de proveer defensa al estado de derecho y protección de la sociedad y lo hacen ya sea enfrentando a un grupo hostil conduciendo operaciones militares, con declaración previa de estado de emergencia, o proporcionando apoyo a la policía nacional en caso de tráfico ilícito de drogas, terrorismo o protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país.

La determinación del marco jurídico aplicable se refiere a cuando, en una situación de emergencia, las fuerzas armadas se orientan a conducir operaciones militares para enfrentar la capacidad de un grupo hostil - según normas del DIH -, incluso cuando bajo estas mismas condiciones las fuerzas armadas apoyan a las fuerzas policiales.

En este caso, siempre se deben tener en cuenta los principios rectores que constituyen los criterios básicos para emplear las RDE. Estos se refieren a la “humanidad” con que se debe atender a personas puestas fuera de combate o que no participan de la actividad militar, a la “distinción” o diferenciación entre quienes participan y entre quienes no participan de las hostilidades militares, la “limitación” de los medios y empleo de la

fuerza al no resultar estos ilimitados, a la “necesidad militar” y a la “proporcionalidad”.

La Legalidad del uso de fuerza por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas está amparada en el Decreto Legislativo y su Reglamento.

En las RDE peruanas queda claro que los miembros de las fuerzas armadas que participan de las operaciones militares en su planeamiento, decisión y ejecución quedan sujetas al DIH.

Las definiciones en torno a las Reglas de Encuentro en Colombia³⁸³

En mayo de 2010³⁸⁴, el ministro de Defensa de la República de Colombia Gabriel Silva, presentó “Las Reglas de Encuentro” señalando que son “un conjunto de normas sencillas que determinan los niveles, intensidades y tipos de uso de la fuerza según la amenaza, e integran las obligaciones de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario al lenguaje operacional, estableciendo las circunstancias en las que los militares pueden entablar combate”

Las reglas de encuentro versan sobre dos eventos: el primero, cuando se presentan contextos de hostilidades en los que el uso de fuerza puede ser la primera opción cuando se ataca un objetivo militar previamente identificado. **Se trata de reglas de enfrentamiento para el combate terrestre.**

El segundo, aplicable en escenarios en los que el fin último es mantener la seguridad garantizando la consolidación del territorio y el respeto por el Estado de Derecho. En estos, el uso de la fuerza únicamente puede darse en circunstancias excepcionales en ejercicio del derecho a la legítima defensa. Estas reglas han sido denominadas **reglas de uso de la fuerza para operaciones terrestres de mantenimiento de la seguridad.**

Con las primeras, “quienes se ven compelidos a hacer uso de la fuerza entenderán que sólo se pueden atacar objetivos militares previamente identificados como tales en las órdenes de operaciones en las que han sido ponderados todos los principios del derecho internacional humanitario: el uso de las armas NO puede ser indiscriminado y se debe reducir al máximo el daño que se pueda causar.

En todos los casos, como siempre ha sido, es deber de las Fuerzas Militares proteger a la población civil y a los bienes civiles.

Las RDE están en línea con el objetivo de la Política de Defensa y Seguridad Democrática y el reto de la consolidación y la adecuación del uso de la fuerza a los distintos ambientes operacionales. Dos premisas fundamentales se desprenden de esto: a mayor intensidad de la hostilidad y organización del grupo, mayor será el uso de la fuerza; el uso de esta será contemplada como el último recurso.

En cuanto a los requisitos de su aplicación, existen determinados elementos de evaluación en el orden de operaciones. Por un lado, se define “objetivo militar” a partir de una descripción concreta y completa del objetivo, evaluando por qué su naturaleza, ubi-

383. Reglas de Encuentro para las FFM; Directiva 17 del 22 de mayo de 2009; Recuperado de <https://www.fac.mil.co/?idcategoria=40729&download=y>

384. El Espectador; “Manual de bolsillo para que militares no se excedan en sus funciones”; 10 de marzo de 2010. Recuperado de <http://www.elspectador.com/noticias/judicial/articulo192207-manual-de-bolsillo-militares-no-se-excedan-sus-funciones>

cación, finalidad o utilización contribuye eficazmente a la acción militar. Por otro lado, se define la “necesidad militar”, es decir, la ponderación sobre la base de información de inteligencia sobre las circunstancias de modo, tiempo y lugar que permiten inferir la única medida posible para cumplir la misión, sin poner en peligro innecesario a las propias tropas.

Para esto existe una “limitación de los medios y métodos”, es decir, una evaluación previa de si los medios (armas) y los métodos (tácticas) escogidos son lícitos, si representan menos peligro para las personas y bienes civiles y si reducen el número de víctimas y de daños. Una “ventaja militar” está dada a partir de una descripción sobre la base de información de inteligencia sobre por qué la operación a desplegar supone una contribución eficaz a la acción militar concreta y directa prevista sobre el enemigo, indicando el efecto que se pretende conseguir sobre este. Asimismo, la “proporcionalidad” evalúa si los daños a la población o a bienes civiles resultan excesivos con relación a la ventaja militar concreta y directa prevista.

Aquí también es importante la tarea de “distinción” por cuanto esta exige identificar, sobre la base de información de inteligencia, la presencia de bienes o personas protegidas, como también verificar que el objetivo se limite a miembros de un grupo armado o a personas que participen directamente en las hostilidades.

Serán tareas importantes las “instrucciones de coordinación” para incluir los pasos a seguir, los datos de contacto de las autoridades de la policía judicial, de la Fiscalía General de la Nación y las reglas específicas para la conducción de la operación.

En cuanto a las definiciones, se entiende que la “fuerza letal” es el uso de un medio que razonablemente puede causar la muerte. No se mide por la intención de causarla sino por el daño probable. El “blanco lícito” se refiere a miembros de grupos armados y personas que participan directamente en las hostilidades.

A los soldados se les entrega una tarjeta roja con las RDE que, en virtud de estar enmarcada dentro de una “orden de operaciones,” les indica que el uso de la fuerza en contra de la agrupación armada ha sido previamente autorizado por la autoridad competente a través del procedimiento diseñado para tal fin. Adicionalmente, esta orden de operaciones, junto con las apreciaciones y los documentos anexos, delimita el objetivo militar (por ejemplo, acceder a sus coordenadas e identificar el blanco lícito) e indican los frentes de la agrupación armada en contra de los cuales se dirige la operación.

La “identificación plena del objetivo” se circunscribe al uso de la fuerza necesaria para verificar el objetivo militar o blanco lícito que se pretende atacar, aspecto que debe coincidir razonablemente con lo delimitado e identificado previamente en la orden de operaciones, las apreciaciones y toda la documentación anexa de la ley.

En cuanto al “uso dirigido de las armas y ataque indiscriminado”, el primero, debe hacerse en contra del objetivo militar o el blanco lícito. Son indiscriminados aquellos ataques que no están dirigidos contra un objetivo militar o un blanco lícito concreto. La “reducción al máximo de daños” sugiere el empleo de los medios y métodos necesarios pero la obligación de reducir éstos no implica una prohibición del uso de la fuerza sino una obligación de evitar al máximo posible que esta cause daños en personas o bienes protegidos.

La fuerza, en definitiva, busca preservar “bienes protegidos”, sean aquellos de carácter civil, indispensables para la supervivencia de la población civil, bienes culturales o de valor histórico.

Por “personas protegidas”, el articulado hace referencia a la protección de los civiles, a quienes no participan directamente en las hostilidades, a quienes han depuesto las armas y/o a quienes han quedado fuera de combate. Por “legítima defensa”, al derecho de hacer uso de la fuerza en defensa propia o de otras personas cuando exista una agresión injusta, actual o inminente, que no fuera evitable de otra manera.

El “peligro” representa la agresión injusta, actual o inminente, contra sí mismo o contra terceros. Entonces, cada fuerza determinará en qué caso el peligro inminente contra bienes públicos, naves o aeronaves podrá ser considerado un peligro cierto que represente una amenaza contra la vida o la integridad personal. No escapa de esto la cuestión de la “última opción”, o sea el agotamiento de todos los medios y métodos - como la desmovilización y la captura - antes de ejecutar razonablemente aquellos que pudieran causar lesiones graves o muerte, siempre que la inminencia del peligro lo permita.

La “identificación” de las fuerzas militares se produce cuando los miembros de estas dan a conocer proclamándolo a viva voz, siempre que la inminencia del peligro lo permita. Esto está en línea con la definición de “clara advertencia”, que es el mecanismo previo al uso de la fuerza, advirtiendo la intención con tiempo suficiente como para que la contraparte se de cuenta. Sin embargo, si al dar esta advertencia se pusiera indebidamente en peligro a sí mismo, se creara un riesgo de muerte o lesiones graves a otras personas, o resultara evidentemente inadecuada o inútil, según las circunstancias del caso, podrá ser omitida. Por último, en cuanto al criterio de “proporcionalidad”, este implica la Intensidad, cadencia y tiempo de uso de la fuerza necesaria para hacer cesar un peligro inminente.

Conclusiones parciales respecto de las definiciones en torno a las Reglas de Empeñamiento/Encuentro en Brasil, Perú y Colombia

Las RDE se presentan en una variedad de formas según las doctrinas militares nacionales de estos tres países. En líneas generales y teniendo en cuenta los diferentes tipos de conflictos internos de cada uno de ellos, sin importar cuál sea su forma, brindan autorización o límites, entre otras cosas sobre el uso de la fuerza, el posicionamiento y postura de las fuerzas y el empleo de ciertas capacidades específicas.

Como se puede apreciar la República de Colombia emplea el término Reglas de Encuentro el cual contempla dos tipos de reglas: las Reglas de Enfrentamiento para el combate terrestre y las Reglas de Uso de la Fuerza para operaciones terrestres de mantenimiento de la seguridad dentro del territorio nacional³⁸⁵.

De manera similar República de Perú el decreto legislativo 1095, hace la distinción entre las Reglas de Empleo de la Fuerza (REF) y las Reglas del Uso de la Fuerza (RUF) porque cada una de ellas alude a un marco jurídico diferente y atiende a diferentes capacidades de acción de las Fuerzas Armadas también dentro del territorio nacional.

385. En la primera parte de esta investigación se había visto que Perú utiliza el mismo criterio.

Ambos países emplean el término Reglas de Empeñamiento/ Enfrentamiento para operaciones fuera del territorio nacional.

Tanto Brasil, Perú como Colombia están expuestos a un creciente grado de amenazas provenientes del crimen organizado y el narcotráfico (dejando de lado la lucha contra el terrorismo, en Colombia y Perú). Sin embargo, cualquiera de los tres países en este estudio tiene posiciones legales distintas sobre cuestiones operativas y una clara aceptación de la complementación entre seguridad interior y defensa nacional.

El planeamiento y la realización de operaciones militares deben tomar en consideración las diferentes coyunturas de política nacional. Si bien las operaciones militares están sujetas al derecho internacional y nacional, conviven en circunstancias donde existen límites al nivel de daño permitido, sea éste “circunstancial” o “colateral”, por debajo de los aceptados por el DICA.

Los tres países reconocen un derecho de *autodefensa* que es el “uso de la fuerza para defenderse en contra de un *ataque* o *ataque inminente*”. Más específicamente, el uso de la fuerza no sólo se refiere al derecho de un individuo para defenderse, sino que también al derecho que tiene el comandante de utilizarla para impedir el hurto o robo de material militar o impedir el cumplimiento de la misión. **Sin embargo, la República del Perú considera que el uso de las armas de fuego debe ser excepcional.**

En todos los casos se aclara particularmente que son los ciudadanos quienes deben ser protegidos -“protección de otros”-, las personas que no pertenecen a las fuerzas armadas.

Respecto del *acto hostil e intención hostil*, queda demostrado que surgen como respuesta a un *acto hostil (ataque) y/o intención hostil*. En esa respuesta entra en cuestión el grado o “proporción” de la respuesta que la Fuerza debe dar al oponente. El uso de la fuerza tiene que ser proporcional en tanto que la naturaleza, duración y alcance de la fuerza empleada no debe exceder lo que se requiere. Esto es así porque las RDE pueden limitar el grado al que se autoriza la persecución, dependiendo de la situación militar y política. De allí la distinción entre “persecución encarnizada” y la relación entre la *autodefensa* y las RDE sobre el cumplimiento de la misión, es decir, que tanto los individuos como unidades tienen el derecho a defenderse en contra de un *ataque* y un *ataque inminente*.

Se ha visto que los términos “acto hostil” e “intención hostil”, desde la concepción de Brasil, están relacionados también con el cumplimiento de la misión.

En situaciones de conflictos armados “internacionales” sólo los combatientes y los civiles que participan directamente en hostilidades y objetivos militares pueden ser objeto de ataque. En los conflictos armados “no internacionales”, solamente los *combatientes* y los civiles que participan directamente en hostilidades y objetivos militares pueden serlo. Claro que aquí entra en cuestión el hecho de que los comandantes, los planificadores y los asesores legales deben reconocer el hecho de que no todos los países son parte de los mismos tratados del DICA y, aunque lo fueran, sólo algunos interpretan del mismo modo la ley contenida en dichos tratados.

El “lenguaje común” es, en definitiva, el que permitirá diseñar un conjunto de reglas y principios relacionados con el uso de la fuerza, tal como lo exponen las RDE de los países sudamericanos.

Así ocurre con la “necesidad militar”, en tanto este es 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 que no está prohibida por el DICA. También sucede esto con la “distinción”, es decir, con la posibilidad de discernir entre la población civil y los combatientes, entre los objetos civiles y los objetivos militares; con la “proporcionalidad”, que es la prohibición de un *ataque* que pudiera ocasionar la pérdida incidental de la vida, daño a objetos civiles o una combinación de estas consecuencias, excesivas en relación con la ventaja militar concreta y directa anticipada; con la “humanidad”, es decir, la prohibición de ocasionar sufrimiento, daño o destrucción innecesarios para el cumplimiento de los propósitos militares legítimos; con la “precaución”, indicando que en la realización de operaciones militares deberá tenerse siempre presente salvaguardar a la población y objetos civiles; y, por último, con las “prohibiciones de armas” que ocasionan daños superfluos o sufrimiento innecesario.

Conclusiones generales de la Tercera Parte

Las Reglas de Empeñamiento o Enfrentamiento requieren de juicio en su aplicación. Se parte de los principios de que el uso de las armas debe ser el último recurso; que se deben evitar, siempre que se pueda, daños colaterales; que antes que usar las armas hay que pensar en el día después; que el concepto prevalente es el de la defensa propia y/o defensa propia extendida y que la aplicación de tales conceptos puede significar iniciativa en el uso de las armas.

El uso de la fuerza debe reunir los siguientes requisitos:

- > Ser necesaria, lo cual implica que sea imprescindible para asegurar la legítima defensa.
- > Ser proporcional a la percepción del nivel de la amenaza que se plantee.
- > Ser ejecutada ante un ataque inminente de forma manifiesta e inmediata.

La autodefensa puede comprender también la “autodefensa ampliada” que permite al personal militar, sea de la organización o no, proteger en determinadas circunstancias a las “personas calificadas con un estatuto especial”, como diplomáticos, personal sanitario, refugiados, etcétera.

La decisión de la autodefensa, en muchos casos, deberá ser tomada por soldados aislados, en situaciones de rabia, urgencia, temor o miedo a la muerte y, por esas razones, no se puede esperar que quien se encuentre en esta situación decida con la facilidad que puede hacerlo alguien desde la comodidad de su despacho, pasados los hechos. Sin embargo, la decisión de hacer o no uso de un arma queda al *buen juicio* del soldado.

Se pretende disminuir esta falencia diciendo que sólo puede abrirse fuego en presencia de un oficial o suboficial en el lugar, lo que muchas veces es impracticable. Si se decide que los hechos serán juzgados conforme a apreciación jurídica *post facto*, la tendencia será la de no usar el arma para evitarse problemas y no verse involucrado en una investigación de resultado incierto. Por ejemplo, si la regla de empeñamiento es “defender una urna” y se le imparte a un soldado armado con fusil, este debería

ejercer su juicio en el caso que vea diez hombres armados con palos intentar tomarla, pero ¿alguien abriría fuego sabiendo que su acción será sometida posteriormente a una apreciación jurídica *post facto*? Si aplica el buen juicio que se le requiere, probablemente no.

Las RDE requieren ser practicadas por los que las deban aplicar con antelación a la ocurrencia de eventuales hechos. Una práctica intensa disminuirá los márgenes de error, de aquí que se hace necesaria la existencia de un catálogo de RDE aprobado por la autoridad política en el que se contemplen los casos que puedan presentarse para que el uso del arma sea practicado. Luego, para cada operación que se ordene, se deberán enunciar las RDE que se aplicarán a ese caso en particular incluyendo, por supuesto, las que hayan sido practicadas.

Por regla general, las tropas bisoñas disparan su arma cuando lo hace alguien a su lado, como instinto de protección. Decir a una tropa bisoña que “se abre fuego sólo a orden” revela un absoluto desconocimiento de la realidad. Distinto es con las tropas veteranas que tienen el “espíritu fogueado” ante el peligro.

Un soldado bisoño echará cuerpo a tierra cada vez que escuche un estampido o un cañonazo. Un soldado veterano permanecerá de pie, impassible, porque la experiencia le ha demostrado que si escucha el silbido prolongado del proyectil en el aire significa que no caerá en sus cercanías mientras que, si el silbido se acorta, es que está cayendo cerca. Además, sabe que si escucha el silbido del proyectil de un arma portátil es porque no le ha impactado, puesto que si lo hubiese hecho, no escucharía el sonido³⁸⁶.

Todo lo expuesto se agrava en casos flagrantes porque requieren una reacción inmediata. Las demoras en reaccionar por intentar aplicar el buen juicio y por el temor de hacerlo incorrectamente pueden llegar a tener consecuencias fatales.

El principio de autodefensa, en todas las variantes analizadas a lo largo de este trabajo, parece sólo ser aplicable en el ambiente terrestre y, quizás en el ciberespacio, tanto durante un conflicto armado como en misiones de paz ordenadas por el Consejo de Seguridad de la ONU. Sin embargo, dicho principio también es de aplicación en otros ambientes y circunstancias. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de la cual nuestro país es signatario, establece en su Artículo 107 –*Buques y aeronaves autorizados para realizar apresamientos por causa de piratería*– que sólo los buques de guerra, las aeronaves militares, u otros buques o aeronaves que lleven signos claros y sean identificables como buques o aeronaves al servicio de un gobierno y estén autorizados a tal fin, podrán llevar a cabo apresamientos por causa de piratería.

En la actualidad es ampliamente aceptado que la piratería en el mar constituye una actividad criminal altamente organizada. La Convención de las Naciones Unidas sobre la Ley del Mar de 1982 –UNCLOS– deja en claro que la piratería en alta mar está prohibida, es ilegal, y que todos los Estados tienen “*derecho de presa y de perseguir*” a todos aquellos que puedan ser responsables de acto de piratería en alta mar.

386. Primero se escucha el impacto y luego la explosión de boca, porque la velocidad en la boca del arma puede ser de 800 m/s, y la velocidad del sonido es de 300 m/s. Pero eso solamente lo da la experiencia, y quien juzgue debe conocerla (o haberla experimentado en “carne propia”) para saber la diferencia.

La pregunta que cabría hacerse es si, dado el caso de que unos piratas que, demostrando una actitud hostil, se aproximan a un buque mercante y el Capitán de este último solicita ayuda contra ese ataque a un Comandante de un buque de guerra argentino en la alta mar ¿podría este aplicar el concepto de “autodefensa extendida” y, en virtud de ello, efectuar disparos de advertencia y de destrucción contra los piratas? ¿En qué casos debieran recurrir a las reglas de empeñamiento y en qué otros a las reglas para el uso de la fuerza?

Estas preguntas, al igual que las que han sido expresamente dejadas sin contestar a lo largo de esta investigación, demuestran la necesidad de disponer de un catálogo de Reglas de Enfrentamiento o Empeñamiento permanentes, tanto para época de paz, de crisis o de guerra, y otro catálogo de Reglas para el uso de la Fuerza.

Las fuerzas armadas son el componente armado del poder nacional que actúa bajo una dirección política para defenderse de agresiones y proteger la vida, libertad y propiedad de sus habitantes. Que se las restrinja de diversas formas en el uso de las armas que el Estado les ha provisto es razonable, porque el uso de fuerza obedece a una finalidad política. Las armas son un medio y los medios nunca pueden ser considerados aislados de su finalidad. Pero si las eventuales trasgresiones son juzgadas conforme al Código Penal concebido para asegurar la vida pacífica entre sus conciudadanos en época de paz, las Fuerzas Armadas no servirán para el propósito para el cual fueron creadas: imponer la voluntad del Estado. Las restricciones y prohibiciones en el uso de las armas las habrán paralizado.

Si bien los delitos deben ser juzgados, ello debe hacerse por jueces idóneos y expertos –lo ideal es el fuero militar como fuero real y no personal–, ponderando debidamente el contexto del ámbito operacional de un conflicto armado, el estado de ánimo del autor, la confusión y presión reinantes, etc.

Solamente un catálogo de Reglas de Enfrentamiento o Empeñamiento y de Reglas para el Uso de la Fuerza elaborado en época de paz por un equipo de expertos, conformado por militares de distintos cuerpos y escalafones y asesorados por especialistas de aquellos ministerios involucrados, podrá evitar la vaguedad y la ambigüedad en la elaboración de RDE redactadas con la premura impuesta por las circunstancias que las rodean en todo momento de conflicto y confusión.

La inclusión de las RDE como órdenes legítimas de los superiores y que, por ende, deben ser obedecidas, permitirá que los militares se sientan respaldados para hacer uso de la fuerza, incluida la letal, tanto para autodefensa como para poder cumplir con la misión impuesta.

Dicho catálogo, reconocido jurídicamente, respaldará el actuar de las fuerzas armadas y, a su vez, servirá como base para el adiestramiento, evitando con ello la comisión de posibles excesos en el uso de la fuerza.

Para concluir, podemos decir que, el pasado 29 de enero de 2014, el jefe de Estado

387. Gobierno de España; Ministerio de Defensa; Estado Mayor de la Defensa; Jornada de divulgación del catálogo de reglas de enfrentamiento para las Fuerzas Armadas españolas; 29/01/2014; “El Jefe de Estado Mayor de la Defensa, almirante general Fernando García Sánchez, preside la jornada de presentación del Catálogo Nacional de Reglas de Enfrentamiento en el ámbito de la jurisdicción penal española”. Recuperado de <http://www.emad.mde.es/EMAD/novemad/noticias/2014/01/140128-roes.html>

Mayor de la Defensa de España, almirante general Fernando García Sánchez, presidió la jornada³⁸⁷ de presentación del Catálogo Nacional de Reglas de Enfrentamiento con la finalidad de dar a conocer en el ámbito de la jurisdicción penal española aspectos relevantes de las Reglas de Enfrentamiento (RoE, por sus siglas en inglés).

El propósito perseguido por la jornada fue el de facilitar el conocimiento y comprensión de los aspectos legales, estratégicos y operativos sobre esta materia y el procedimiento para su aprobación e implementación, poniendo de manifiesto los procesos y controles legales y operacionales que se realizan en relación con el uso de la fuerza, en contextos de emergencia, crisis y conflicto

Durante la jornada intervinieron el Asesor Jurídico del Cuartel General del Ejército, general auditor Gonzalo Zarranz Domenech, con una ponencia titulada “Las reglas de enfrentamiento. Aspectos generales”; un representante de la División de Estrategia y Planes del Estado Mayor Conjunto, coronel Pablo Ramón García Sastre, con una ponencia sobre “El Catálogo de Reglas de Enfrentamiento para las Fuerzas Armadas españolas” y un representante del Mando de Operaciones, coronel Francisco Javier Fiol Gómez que trató sobre los “Aspectos operativos de las Reglas de Enfrentamiento”.

Con objeto de facilitar la integración de dichos conocimientos en el tratamiento de los asuntos judiciales que puedan tener vinculación con la actuación de las tropas españolas en el marco del desarrollo de las misiones encomendadas, la jornada contó con la presencia de representantes de la Audiencia Nacional, de la Fiscalía y Abogacía del Estado, así como del Tribunal Militar Central y Asesorías Jurídicas del Ministerio de Defensa, de los Ejércitos, Armada y Estado Mayor de la Defensa.

CONSIDERACIONES Y CONCLUSIONES FINALES

Es conocido por todos que los conflictos armados son tan antiguos como la humanidad misma. En la guerra siempre existieron las prácticas consuetudinarias, pero los Estados empezaron a formular normas internacionales destinadas a limitar los efectos de los conflictos armados por razones humanitarias sólo en los últimos 150 años.

Los Convenios de Ginebra y los Convenios de La Haya son los ejemplos principales de esas normas. Esta rama del derecho, habitualmente denominada Derecho Internacional Humanitario (DIH), se conoce también como “Derecho de la guerra” o “Derecho de los conflictos armados”, y su finalidad es la de proteger a las personas que no participan o que dejaron de participar en las hostilidades, como también a los enfermos, heridos, prisioneros y las personas civiles; define los derechos y las obligaciones de las partes en un conflicto en relación con la conducción de las hostilidades.

Con el correr del tiempo las misiones militares a nivel mundial se fueron ampliando y más allá de las tradicionales tareas de combate comenzaron a observarse a los militares participando en un sinnúmero de otras tareas denominadas “operaciones militares de no guerra”. Ejemplo de ellas son las operaciones de paz, la ayuda en emergencias y catástrofes tanto en territorios extranjeros como en los propios, las operaciones de estabilidad, de seguridad contra el terrorismo, las operaciones militares contra el narcotráfico y sus delitos relacionados, la evacuación de connacionales de territorios en guerra, el ejercicio del derecho de injerencia en sus variadas formas, y últimamente, en las enmarcadas bajo el concepto “Responsabilidad de Proteger” (R2P).

Actualmente, los conflictos parecen guardar poca semejanza con las batallas entre dos o más ejércitos uniformados de estados enfrentados para los cuales fueron diseñadas las convenciones de Ginebra.

Transcurrida la primera década del Siglo XXI nos encontramos en un mundo en el que, comparativamente hablando, se redujeron los enfrentamientos por cuestiones fronterizas, en los cuales las operaciones armadas quedaban en manos de los gobiernos y sus fuerzas armadas, y comenzaron a surgir alteraciones a la paz y seguridad internacional en países pobres -o no tan pobres- en los que las desigualdades económicas y sociales están a la orden del día.

Se trata de escenarios de luchas internas y sangrientas como las que suceden en África Central y, actualmente, en el Oriente Medio; luchas en las cuales comienza a resultar familiar la progresiva desaparición de la línea que separaba claramente a los combatientes de los no combatientes.

El rango actual de enfrentamientos abarca desde ejércitos altamente sofisticados que operan contra combatientes irregulares hasta aquellos en los cuales paramilitares y criminales se confunden con poblaciones locales. Más aún, las guerras actuales son muchas veces llevadas adelante por los que se denomina “señores de la guerra”, mercenarios, “contratistas” y hasta inclusive, niños.

Como resultado de los cambios en el tipo de operaciones encomendadas a los militares, la forma de emplear la fuerza no es la misma que en los conflictos anteriores y, por ello, la misión genérica de las Fuerzas Armadas ya no es necesariamente como lo era antes, la de destruir o derrotar a las fuerzas contrarias o quebrar la voluntad de lucha del enemigo.

Debido a estos cambios en la forma de emplear a las fuerzas armadas, (más precisamente desde la Guerra de Corea) las Reglas de Empeñamiento (RDE) fueron empleadas por los gobiernos para regular el uso del poder letal de las armas.

En años más recientes, también se introdujeron los conceptos de limitaciones, restricciones e imposiciones al empleo del poder de combate ante la necesidad de balancear varios objetivos aparentemente antagónicos como no usar la fuerza más allá del propósito del poder político, no poner en peligro la seguridad de la propia fuerza, cumplir con la misión asignada, impedir daños colaterales innecesarios, ajustarse al Derecho Internacional de los Conflictos Armados, impedir daños innecesarios a los bienes culturales y a la protección del medio ambiente, y asegurar el cumplimiento de la misión.

Por un lado, están aquellas limitaciones que condicionarán a un Comandante y que de una manera u otra lo limitarán como, por ejemplo, las dimensiones del Teatro de Operaciones, los medios humanos y materiales que le asignan, el tiempo que le exigen para cumplir con la misión, los métodos para emplear el poder de combate, las listas de No blancos, entre otras.

También se encontrarán otros condicionamientos que le limitarán al Comandante su libertad de acción. Estas imposiciones y restricciones, le indicarán, respectivamente, “qué debe hacer” y “qué no puede hacer”

Las imposiciones podrán ser políticas u operacionales y buscarán legitimar las acciones militares, como por ejemplo, evitar exceder un determinado nivel de daño colateral. Surgen, entre otras, de las leyes nacionales, de los tratados firmados por el país, del Derecho Internacional de los Conflictos Armados, del Acuerdo sobre el estado de las fuerzas, y del mandato del Consejo de Seguridad.

Son restricciones los límites físicos y morales a la aplicación del instrumento militar. Son impuestas en la Directiva de Planeamiento de manera específica o en forma de RDE. Por ejemplo: No actuar de noche; No atacar o desplegarse fuera de su zona de despliegue; No violar el espacio aéreo del adversario; No atacar centros de culto aun cuando están siendo utilizados para producir ataques.

Las RDE están por fuera de los tres conceptos mencionados, aunque en el Plan de Campaña las limitaciones, imposiciones y restricciones van a aparecer reflejadas como RDE para los niveles inferiores.

Estas Reglas de Empeñamiento no están relacionadas con lo que en el mundo y, específicamente en el ámbito de las fuerzas armadas, se denomina Reglas de Comportamiento. Estas últimas se refieren a las normas a las que deben ajustarse las tropas conforme al Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA).

En síntesis y más allá de las diversas definiciones que existen en el mundo, las RDE son esencialmente autorizaciones, limitaciones y prohibiciones en el uso del poder de combate. Todas ellas, formarán parte del Anexo de las RDE al Plan de Campaña.

Mediante ellas, se definirán las pautas, de acuerdo con la misión, para que el comandante y las fuerzas en operaciones conozcan cuándo, cómo, dónde y en qué medida se autoriza el uso de la fuerza. Por ello, deben ser redactadas y desarrolladas desde la primera parte del proceso de planeamiento. Diferentes circunstancias solo necesitan diferentes reglas y no diferentes sistemas de reglas.

A lo largo de esta investigación se ha podido apreciar que existen diferencias y similitudes entre los distintos países con respecto a qué reglas de empeñamiento se deben aplicar para una misma misión. Ello se debe, fundamentalmente a las diferentes legislaciones nacionales.

Cuando existe un catálogo de RDE, el Comandante selecciona, para cada fase de la campaña, cuáles serán de aplicación en base a su criterio y al asesoramiento que recibe de su Estado Mayor. Cuando así no ocurre, deberán redactarse a último momento lo cual seguramente repercutirá negativamente en el adiestramiento de aquellos que deban cumplirlas.

Para ambos casos, no se deberán ordenar a las fuerzas armadas asumir RDE para las cuales no estén preparadas, equipadas o entrenadas; no restringir las RDE al punto de colocar a las fuerzas armadas en situaciones en las que se pueden perder vidas sin necesidad; no colocar a las fuerzas armadas en situaciones en las que el contexto legal donde se apliquen las RDE sea incierto o no esté claro y no ordenar a las fuerzas armadas asumir misiones en las que las RDE no estén emitidas.

En el trabajo también se hace hincapié en la necesidad de diferenciar las Reglas de Empeñamiento de las Reglas para el Uso de la Fuerza (RUF) pues las primeras son aquellas que deben emplearse en las misiones que se lleven a cabo fuera del territorio nacional y las segundas en aquellas otras que se ejecutan exclusivamente en los espacios de jurisdicción nacional.

A pesar de compartir los mismos principios, las RDE se sustentan en el Derecho Nacional e Internacional, mientras que las RUF se basan exclusivamente en el Derecho Nacional. Por lo tanto, cualquier definición y concepto que contengan las RUF, deben tener sus raíces en la Constitución y las leyes nacionales.

Tanto las RDE como las RUF no asignan tareas específicas a los comandantes; no controlan el proceder táctico y no indican el nivel de uso de la fuerza que deben ejercer los comandantes, indican solo el nivel de la fuerza que los comandantes no deben exceder. En otras palabras, las RDE establecen el nivel del uso de la fuerza dentro del cual los comandantes deben actuar.

Surge así la necesidad de disponer con anterioridad al empleo de la fuerza de un catálogo de reglas de empeñamiento y de reglas para el uso de la fuerza, elaborado por un equipo de expertos, conformado por militares de distintos cuerpos y escalafones, asesorados por especialistas de los ministerios involucrados, a fin de evitar la vaguedad y ambigüedad en su redacción, debido a la premura impuesta por las circunstancias que rodean todo momento de tensión o crisis.

Este catálogo, reconocido jurídicamente y aprobado por una autoridad competente, respaldará el accionar de las Fuerzas Armadas, sirviendo, a su vez, para la preparación y el adiestramiento de las fuerzas aéreas, terrestres y navales. <

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- › Brodie, Bernard, *War & Politics*, Mac Millan Publishing Co., Inc. New York, 1973.
- › Center for Law and Military Operations; *Legal Lessons Learned from Afghanistan and Iraq, Vol. I: Major Combat Operations*; The Judge Advocate General's Legal Center & School United States Army; Charlottesville; Virginia.
- › Center for Law and Military Operations; *Forged in the Fire: Lessons Learned during Military Operations (1994-2006)*; 1 September 2006.
- › Clausewitz, Carl von, *On War*; Edited and Translated by Michael Howard and Peter Paret; Princeton University Press; Princeton; New Jersey; 1989.
- › D'Alessio, Andrés José (director); Divito, Mauro A. (coordinador); *Código penal comentado y anotado*, parte general (artículos 1º a 78 bis); 1ra. edición; Buenos Aires; La Ley; 2005.
- › Escuela Superior de Guerra Conjunta; *Manual de Estrategia y Planeamiento para la Acción Militar Conjunta (MC 20-01)*; revisión 2011.
- › Findlay, Trevor; *The use of force in UN Peace Operations*; Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI); Oxford; 2002.
- › Gordon, Michael R. and Trainor Bernard E., General; *Cobra II: The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq*; Pantheon Books; New York; 1st. Ed. 2006.
- › Gordon, Michael R., & Trainor, Bernard E., General, *The General's War: The Inside Story of the Conflict in the Gulf*; Little, Brown & Company, New York, 1st. Ed., 1994.
- › Holt, Victoria K. and Berkman, Tobias C.; *The Impossible Mandate? Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations*; The Henry L. Stimson Center; September 2006.
- › Instituto Internacional de Derecho Humanitario; "Manual de Reglas de Enfrentamiento"; San Remo; Italia; marzo 2010.
- › Jiménez de Asúa, Luis; *Tratado de Derecho Penal*, tomo VI; Editorial Losada; Buenos Aires; 1962.
- › Kissinger, Henry, *China*, Editorial Debate, 2012.
- › Naval War College; *Joint Operation Planning Process (JOPP) Workbook NWC 4111H (Instructional Workbook for In-Class Work/Wargaming)*; JMO Department, 21 January 2008.
- › O'Connell, D.P.; *The Influence of law on sea power*; Manchester University Press; Edit. 1975.
- › Pugh, Michael, *Maritime Security and Peacekeeping: A Framework for United Nations Operations*. Manchester University Press, UK.1994.

- › Reisman, Michael W. & Antoniou, Chris T., *The Laws of War: A comprehensive collection of primary documents on international laws governing armed conflict*, Vintage Books, 1994.
- › The American, British, Canadian, Australian and New Zealand (ABCA) Armies Program; *The ABCA Coalition Operations Handbook (COH)*; 14 April 2008.
- › Vego, Milan; *Joint Operational Warfare: Theory and Practice*, Reprint of 1sted., 2009.
- › Woodward Bob, *Plan of Attack*; New York: Simon & Shuster, 2004.
- › Woodward, Sandy; *One hundred days: The memoirs of the Falklands Battle Group Commander*; Naval Institute Press; 1992.

Documentos electrónicos

- › Auerswald David P.; *National War College*; Washington; DC; Saideman, Stephen M. *McGill University*, Montreal, Canada, “NATO at War: Understanding the Challenges of Caveats in Afghanistan”.
- › Bagwell, Randall Lieutenant Colonel “The Threat Assessment Process (TAP): The Evolution of Escalation of Force” *The Army Lawyer*, April 2008.
- › Barrett-Mignon, Sherry, “A Brush with the New Reality: The Law of Armed Conflict and Rules of Engagement in the Theatre of the New War” *Loyola University, Chicago Critique: A worldwide journal of politics*. Fall 2005, p. 98
- › Brown, Neil; “Issues Arising from Coalition Operations: An Operational Lawyer’s Perspective”; *International Law Studies*; volume 84; International Law and Military Operations; Michael D. Carsten Editor; Naval War College; Newport, Rhode Island, 2008.
- › Burton, Michael A. Major, “Rules of Engagement: What is the Relationship between Rules of Engagement and the Design of Operations?” *School of Advanced Military Studies U.S. Army War College and General Staff College*, May 4, 1987.
- › CNN, U.S. “Investigates Checkpoint Shooting”; Apr. 1, 2003. Recuperado de <http://www.cnn.com/2003/WORLD/meast/04/01/sprj.irq.van.shooting/>
- › Cordesman, Anthony H. Arleigh A. Burke Chair in Strategy; “The Lessons and Non-Lessons of the Air and Missile Campaign in Kosovo”.
- › Corn Geoffrey S. y Corn, Gary P. Lieutenant Colonel, “The Law of Operational Targeting: Viewing the LOAC through an Operational Lens”; *Texas International Law Journal Volume 47*, Issue 2.
- › de las Rivas Aramburu, I, “Las ROE salen del armario”, *Revista Ejército*, N° 794, 2007.
- › de las Rivas Aramburu, Ignacio; “Reglas de enfrentamiento (RDE)”. Recuperado de: <http://www.legaltoday.com/practica-juridica/penal/militar/reglas-de-enfrentamiento-RDE>
- › DeSouza Pinheiro, Álvaro; “A Segurança Pública, o Exército Brasileiro e as Operações de Garantia da Lei e da Ordem”; Presentación en el Fórum Especial. Na Crise – Esperança e Oportunidade, Desenvolvimento como “Sonho Brasileiro”. Oportunidade para as Favelas. 17 y 18 de setiembre 2009.
- › Decreto Legislativo 1095/2010 “Exposición de motivos”. Recuperado de <http://es.scribd.com/doc/99906485/Ley-que-regula-el-uso-y-empleo-de-la-fuerza-por-FFAA-D-Leg-1095-Peru-Exposicion-de-motivos>
- › Delong Michael and Lukeman Noah, “A General Speaks Out: The Truth about the Wars in Afghanistan and Irak” reprinted with permission of MBI/Zenith Publishing © 2004 and © 2006.

- › Demurenko, Andrei, colonel, and Nikitin, Alexander, professor “Basic Terminology and Concepts in International Peacekeeping Operations: An Analytical Review” by Translated by Mr. Robert R. *Love Foreign Military Studies Office*, Fort Leavenworth, KS This article originally appeared in *Low Intensity Conflict & Law Enforcement*, Frank Cass, London. Volume 6, Summer 1997.
- › Duncan, James C., Lieutenant Colonel USMC; “The Commander’s Role in Developing Rules of Engagement” *Naval War College Review*, summer 1999, Vol. LII, No 3.
- › Dungan, C. Peter “Prevention: Lessons from the Tarnak Farms Incident”, *The Army Lawyer. UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, Fall / Winter, 2004.
- › Dunlap Charles J., Jr., major general USAF, “Lawfare Amid Warfare”, *The Washington Times*, August 3, 2007.
- › Fernández Tresguerres, José Antonio Toledo 21 – IX -2007.
- › Fidler, David P.; “El significado de Moscú: las armas no letales y el derecho internacional a comienzos del siglo XXI”; *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Recuperado de <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/article/review/6m4jqt.htm>
- › Fimple, Stephen M., lieutenant commander, USN “Rules—In a Knife Fight? A Study of Rules Of Engagement”, *Naval War College*, 2003.
- › González, Miguel, “La ONU autoriza la “autodefensa preventiva” a los “cascos azules” españoles en Líbano”; *El País*; 13 de octubre de 2006. Recuperado de http://elpais.com/diario/2006/10/13/espana/1160690411_850215.html
- › González, Miguel, “Las tropas españolas en Irak tenían orden de “evitar o minimizar daños colaterales”; *El País*; 24 de octubre de 2006. Recuperado de http://elpais.com/diario/2006/01/24/espana/1138057214_850215.html
- › Grunawalt, J.; “The JSC Standing Rules of Engagement: A Judge Advocate’s Primer”; *The United States Naval War College*; Joint Military Operations Department reprinted by permission from *The Air Force Law Review*, vol. 42; 1997.
- › Guerisoli, Emmanuel; “Evolución del concepto de Legítima Defensa”; *Centro Argentino de Estudios Internacionales*. Recuperado de http://www.caei.com.ar/sites/default/files/19_6.pdf
- › Hall, D.B., “Rules Of Engagement and Non-Lethal Weapons: A Deadly Combination?”, *Marine Corps University Command and Staff College*, 1997. Disponible en: www.global-security.org/military/library/report/1997.
- › Harper, Steven R., lieutenant commander, United States Navy, “Submarine Operations during the Falklands War”, *Naval War College* (Unclassified Paper).
- › Hayes, Bradd C. “Naval Rules Of Engagement: Management tool for crisis” RAND note N-2963-NN. Jul 1989.
- › Heintzelman, Harry L. IV, Lieutenant Colonel, USAF, Bloom, Edmund S. Lieutenant Colonel, USAF; “A Planning Primer: How To Provide Effective Legal Input Into The War Planning And Combat Execution Process, *The Air Force Law Review*/1994.
- › Henseler, Sean P., commander, JAGC, USN “Self-Defense in the Maritime Environment under the New Standing Rules of Engagement/Standing Rules for the Use of Force” (SRDE/SRUF), *Naval Law Review*, 2006.
- › Hernández, Rubén Martín, “Consecuencias de la actuación de la ONU en Srebrenica”, *Boletín de información*, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado» N°306, 2008.

- › Hittinger, William R., major USMC “Rules Of Engagement as a Force Multiplier”. Disponible en: smallwarsjournal.com/documents/hittinger.pdf
- › Hollingshead, Christopher M., Lieutenant Commander, USCG; “The Impact of Law and Lawyers on Operations and Planning”; *Naval War College*.
- › <http://www.infojusnoticias.gov.ar/nacionales/la-justicia-confirmando-que-la-metropolitana-no-puede-usar-las-pistolas-taser-1122.html>
- › Humphries, John G., Lieutenant Colonel, USAF; “Operations Law and the Rules of Engagement Operations Desert Shield and Desert Storm”; *Airpower Journal – Fall; 1992*.
- › Judge Advocate Division, International and Operational Law Branch (HQMC JA (JAO)), “Rules of Engagement: What are they and where do they come from,” by the Center for *Law and Military Operations (CLAMO) and Headquarters Marine Corps, MCG, Apr 2002*.
- › Judge Advocate Division, International and Operational Law Branch (HQMC JA (JAO)) “ROE v. RUF” by the *Center for Law and Military Operations (CLAMO) and Headquarters Marine Corps. Marine Corps Gazette, 2006*. Disponible en: <http://www.mca-marines.org/Gazette/2006/06CLAMO.html>
- › Kahl, Colin H.; “Rules of Engagement: Norms, Civilian Casualties, and U.S. Conduct in Iraq”; Council on Foreign *Relations International Affairs*.
- › Kelly, Michael Colonel, “Legal Factors in military planning for Coalition Warfare And Military Interoperability Some Implications for the Australian Defence Force”; *Australian Army Journal Volume II, Number 2*.
- › Kugler, Richard L., Baranick, Michael y Binnendijk, Hans; “Operation Anaconda: Lessons for Joint Operations”; *Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, March 2009*.
- › Lambeth, Benjamin S.; “Air power against terror: America’s conduct of Operation Enduring Freedom *RAND Organization*”.
- › Lorenz, F. M., colonel, “Law and anarchy in Somalia”, *Parameters: US Army War College Quarterly*, vol. 23, N° 4. Winter, 1993/94.
- › Marchant Roa, Gastón; “Chile en Operaciones de cooperación internacional: Reglas de Enfrentamiento en Operaciones de Paz”. Recuperado de <http://cecopac.cl/wp-content/uploads/2013/07/art-RDE-cecopac.pdf>
- › Martineau, F., “The Rules of Engagement in Ten Questions”, *Doctrine*, N° 4 September 2004. Disponible en: www.cdef.terre.defense.gouv.fr/publications/doctrine/doctrine04/Us/doctrine04US.pdf.
- › Martinez-Lopez, Lester, Coronel, USA; “Medical Support for Urban Operations” http://www.rand.org/pubs/conf_proceedings/CF148/CF148.appk.pdf.
- › Martins, Mark S., Major; “Rules of Engagement for Land Forces: A Matter of Training, not Lawyering”; *Military Law Review, Volume 143 Winter; 1994*.
- › Martins, Mark, Brigadier General, U.S. Army; “Rule of Law in Iraq and Afghanistan”, Commander, Rule of Law Field Force, Afghanistan. J.D.; *The Army Lawyer, November 2011*.
- › Mayer, William, “Current U.S. Rules Of Engagement in Afghanistan Problematic” December 17, 2009. Disponible en: <http://www.militantislammonitor.org/article/id/4190>

- › Miller, Eric S.; “Interoperability of Rules of Engagement in Multinational Maritime Operations”; *Center for Naval Analyses*; CRM 95-184/October 1995.
- › Myrow, Stephen A. “Waging War on the Advice of Counsel: The Role of Operational Law in the Gulf War”, *Journal of Legal Studies*, 1996/1997
- › National Defense University National War College, “The Chechen War: Another Russian Humiliation”, 2001.
- › Navajas Santini, Ramiro; Capitán de Corbeta, Armada de Chile; “El Arte Operacional y la Estrategia Conjunta”; *REVISMAR* 3/2006.
- › Neves, Juan Carlos, capitán de fragata Armada Argentina “Interoperability in Multinational Coalitions –Lessons from the Persian Gulf War”, *Naval War College Review*, Vol. XLVIII, N° 1, Winter 1995.
- › Neves, Juan Carlos; Capitán de Fragata; “United Nations Peacekeeping Operations in the Gulf of Fonseca by Argentine Navy Units”, *Center for Naval Warfare Studies*, Naval War College, Newport, R.I.
- › Onderčo, Michal; “Armed Force and non-state actors: a curious case of Middle East”; *Centre for European and North Atlantic Affairs*. Recuperado de <http://cenaa.org/analysis/armed-force-and-non-state-actors-a-curious-case-of-middle-east/>
- › Ortega, Luis Feliú, “Las limitaciones al uso de la fuerza: la transferencia de autoridad (TOA) y las reglas de enfrentamiento (ROE)”, *Real Instituto Elcano* ARI 30/2009 - 19/02/2009.
- › Ovios, Matthew D. LCDR, US Navy, “Rules of Engagement for Space: Where Do You Start?”, *Naval War College*, 2003.
- › Parks, Hays, “Righting the Rules of Engagement”. *Proceedings*, May, 1989.
- › Parks, Hays, colonel W. U.S. Marine Corps Reserve (Retired) “Deadly Force Is Authorized”, *Joint Center for Lessons Learned Quarterly Bulletin*, Volume III, Issue 2. March 2001.
- › Perry, Richard M., “Striking the Balance: Airpower Rules of Engagement in Peace Operations”. Alabama: *School of Advanced Airpower Studies*, Air University, 1999, p. 20. Disponible en: <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA391759>.
- › Pfeffer, Anshel, “IDF outlines rules of engagement in populated areas”. Disponible en: <http://www.haaretz.com/print-edition/news/idf-outlines-rules-of-engagement-in-populated-areas-1.292674>
- › Phillips, Guy R., lieutenant-commander, Canadian Forces, “Rules of Engagement: A Primer”, *The Army Lawyer*, Jul 1993.
- › Plana, Miguel Alía, “Las Reglas de Enfrentamiento”, artículos doctrinales, *Derecho Militar Noticias Jurídicas*, julio 2009.
- › Poe, Stacy A. LCD. JAGC. USN, “Rules of Engagement: Complexities of coalition interaction in Military Operations Other than War”, *Naval War College*, 1995.
- › Roach, J. Ashley, captain JAGC, US Navy, “Rules of Engagement”, *Naval War College Review*, January – February 1993.
- › Sánchez Sánchez, Verónica, “ROEs, Reglas de Enfrentamiento”, teniente auditor, *Escuela Militar de Estudios Jurídicos*, Cuaderno práctico, 5 Nov. 2010 - Abr. 2011.
- › Schmitt, Eric and Gordon, Michael R., “Leak on Cross-Border: Chases from Iraq”, *The New York Times*, February 4, 2008.

- › Sennott, Daniel J., major, “Interpreting Recent Changes to the Standing Rules for the Use of Force”, *The Army Lawyer*, November 2007.
- › Skelton, Ike, “Military Lessons from Desert One to the Balkans”, *Strategic Forum*. No. 174, October 2000.
- › Sttaford, W.A.; “How to Keep Military Personnel from Going to Jail for Doing the Right Thing: Jurisdiction, RDE & the Rules of Deadly Force”. Recuperado de <http://www.thefreelibrary.com/How+to+keep+military+personnel+from+going+to+jail+for+doing+the+right...-a071829401>
- › “Stuxnet specifically targeted Iranian nuclear program”; Recuperado de <http://www.jpost.com/Iranian-Threat/News/Stuxnet-specifically-targeted-Iranian-nuclear-program>
- › Tejo, José L., “Comando, Control y Reglas de Empeñamiento en Operaciones Combinadas”, *Revista dela Escuela de Guerra Naval*, N° 35, junio 1991.
- › Thompson, Brian A., Major, USAF; “Rules of Engagement in Hybrid Warfare Integrated into Operational Design”; *Air Command and Staff College Air University*, April 2010.
- › Watkin, Kenneth W., Brigadier-General, and Drebot, Zenon, Captain; “The Operational Lawyer: An Essential Resource for the Modern Commander”; www.forces.gc.ca/.../oplaw-loiop-watkin-eng.pdf
- › Wilson, G.A.S.C., captain Royal Navy, “Maritime Rules of Engagement – A Post War History of the British Experience”, *The Naval Review*, Vol. 86 No.1, January 1998.
- › Ziegler, Paul M., Lieutenant Commander, U. S. Navy; “Considerations for the Development of Theater Hostilities Rules of Engagement: Blue-On-Blue versus Capability Sacrifice”; Newport, RI.

Documentos oficiales

República Argentina

- › Decretos Poder Ejecutivo Nacional 1345/2005, 1134/2009 y 1103/2010.
- › Diccionario de terminología militar para la Armada Argentina.
- › Glosario de términos de empleo militar para la acción militar conjunta PC 00-02 Proyecto 2010.
- › Ley 24.649 “Aprobación de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y de Personal Asociado Buenos Aires, 29 de mayo de 1996; Boletín Oficial, 1 de julio de 1996.
- › Ley 25.390 “Apruébase el Estatuto de Roma, adoptado el 17 de julio de 1998”. Sancionada el 30 de noviembre de 2000. Promulgada de Hecho: 8 de enero de 2001.
- › Ley N° 23.904 “Golfo Pérsico – Tropas Argentinas”.
- › Ley N° 24.059 “De Seguridad Interior”.
- › Libro Blanco de la Defensa Nacional, 1998.
- › Ministerio de Defensa; “Libro Blanco de la Defensa Nacional”; 1999.
- › Ministerio de Defensa; Resolución 1020/2009.
- › Reglamento de terminología castrense de uso en el Ejército Argentino RFD-99-01 Impreso en el Departamento Doctrina Dirección del EMGE – Año 2001.

República Federativa de Brasil

- › Ministério da Defesa; Livro Branco de Defesa Nacional de Brasil; edición 2012.
- › Ministério da Defesa, Gabinete do Ministro, Diretriz Ministerial N° 15/2010, De 04 Dez 10, “Reglas de Engajamento para a Operação da Força de Pacificação no Rio de Janeiro.
- › Ministério da Defesa; “Glossário das Forças Armadas”; 2007; MD35-G-01.
- › Presidência da República; Casa Civil; Subchefia para Assuntos Jurídicos; LEI N° 9.614, 5 de março de 1998;

República de Canadá

- › Canadian Forces Joint Publication, CFJP-5.1 “Use of Force for CF Operations” August 2008.
- › Canadian Forces Report of the Somalia Commission of Inquiry. July 2, 1997.

República de Chile

- › Ministerio de Defensa Nacional, “Diccionario Militar Conjunto” Edición 2010.
- › Ministerio de Defensa; “Libro de la Defensa Nacional de Chile”; 2010.

República de Colombia

- › Disposición No. 12 del 5 de marzo de 2007, “Reglas de enfrentamiento para las Fuerzas Militares”.

Estado de Israel

- › Ministerio de Relaciones Exteriores; *The Operation in Gaza: Factual and Legal Aspects*; 29 de julio de 2009.

Organización de las Naciones Unidas

- › Consejo de Seguridad; Resolución 1291; Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4104ª sesión; celebrada el 24 de febrero de 2000.
- › Guidelines for the development of RDE for UNPKO” UN document, MD/FGS/0220.0001, May 2002.
- › International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991; Case No. IT-95-14/2-T Date: 26 February 2001.
- › Organización del Tratado del Atlántico Norte: Nato Legal Deskbook, Second Edition, 2010.
- › “Report of the International Commission of Inquiry on Libya”; *Human Rights Council Nineteenth Session*.
- › UN master list of numbered rules of engagement Provisional, May 2002.
- › UNAMSIL: Ejemplo ilustrativo de misión de mantenimiento de la paz. Recuperado de <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/past/unamsil/overview.html>
- › United Nations document; MD/FGS/0220.0001; *Guidelines for the development of RDE for UNPKO*; mayo de 2002.

- › United Nations, *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*, Peacekeeping Best Practices Section, Division of Policy, Evaluation and Training, Department of Peacekeeping Operations, United Nations Secretariat, 2008.

Estados Unidos de América

- › Agreement between the government of the United State of America and the government of the Union of Soviet Socialists Republics on the prevention of incidents on and over the High Seas”. U.S. Treaties and other International Agreements, p. 1.168 - 1.174
- › Center for Law and Military Operations, “Legal Lessons Learned From Afghanistan and Iraq Volume I Major Combat Operations” (11 September 2001 – 1 May 2003); *The Judge Advocate General’s Legal Center & School United States Army Charlottesville*; Virginia; August 2004.
- › Center for Law and Military Operations, “Legal Lessons Learned from Afghanistan and Iraq; Volume II Full Spectrum Operations” (2 May 2003 – 30 June 2004); *The Judge Advocate General’s Legal Center & School United States Army Charlottesville*; Virginia; August 2004.
- › Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instr. 3121.01b, *Standing Rules of Engagement/ Standing Rules for the Use of Force for U.S. Forces* (13 June 2005).
- › Department of Defense. Joint Chiefs of Staff, Joint Pub. 1-02, DOD Dictionary of Military and Associated terms (Aug 8, 2006). Disponible en: <http://www.dtic.mil/doctrine/jel/doddict/>
- › Joint Chiefs of Staff; “Joint Publication 3-0: Joint Operations III-1”.
- › Legal Support to the Operational Army. Department of the Army, April 2009.
- › Operational Law Handbook, The Judge Advocate General’s Legal Center and School, International and Operational Law Department. FM 1-04 (27-100), 2011.
- › The Judge Advocate General’s Legal Center and School; *Operational Law Handbook*; 2011.

República del Perú

- › Decreto Legislativo 1095 “Reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional”, Lima, 31/08/2001.

República Oriental del Uruguay

- › Ley Marco de Defensa Nacional - Ley 18.650. Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales.

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda

- › Parliament UK. Defence Committee - Sixth Report Defence and Cyber-Security; Recuperado de <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmdfence/106/10602.htm>

ÍNDICE

Prólogo	7
Introducción	9
Primera Parte: Historia, definición y objetivos	15
Conceptos y definiciones	15
› La esencia de una definición	15
› Definición argentina conjunta	15
› Definiciones argentinas específicas	17
› Comparación de las definiciones: nacionales, extranjeras y de organizaciones internacionales	18
› Restricciones y Reglas de Comportamiento	24
› Conclusiones parciales	26
Orígenes y evolución	29
› Orígenes	29
› Origen de las Reglas de Empeñamiento en la Organización de las Naciones Unidas	34
› Origen de las Reglas de Empeñamiento en la República Argentina	36
› Reglas de Empeñamiento: Conclusiones sobre sus orígenes	38
› Objetivos de las Reglas de Empeñamiento	38
› Objetivos operacionales	39
› Objetivos políticos	39
› Objetivos legales	40
› Otros objetivos	42
› Importancia de compatibilizar los objetivos de las Reglas de Empeñamiento	43
› Conclusiones parciales	44
Criterios para la clasificación de las Reglas de Empeñamiento	45
› Según su naturaleza	45
› Según el ámbito geográfico	48

› Según su ámbito de planeamiento	49
› Según el nivel de autoridad	50
› Según su ámbito de empleo	51
› Dentro del territorio nacional	51
› Fuera del territorio nacional	57
› Reglas de Empeñamiento nacionales e internacionales	61
› Reglas de Empeñamiento específicas de cada Teatro de Operaciones	64
› Conclusiones parciales	68
Redacción de las Reglas de Empeñamiento	68
› Principios básicos	70
› Principales documentos y fuentes	75
› Responsabilidades primarias	75
› Conclusiones parciales	81
Conclusiones generales de la Primera Parte	82

Segunda Parte: Influencia de las reglas de empeñamiento en el planeamiento y en la conducción de las operaciones nacionales y multinacionales _____ **91**

Las reglas de empeñamiento como una conexión entre la estrategia y la táctica	91
Reglas de Empeñamiento y el diseño operacional	92
› Restricciones	92
› Reglas de Empeñamiento en la Orientación Inicial del comandante	94
› Reglas de Empeñamiento y la formulación de los modos de acción	95
› Reglas de Empeñamiento y limitaciones	96
› Daño colateral	97
› Reglas de Empeñamiento en el análisis del ambiente operacional	99
› Reglas de Empeñamiento y el arte operacional	102
› Reglas de Empeñamiento en el diseño de los modos de acción	103
› Reglas de Empeñamiento en la confrontación	104
› El proceso de la confrontación	105
› Selección de blancos (<i>targeting</i>)	107
Reglas de Empeñamiento en la elaboración del plan de campaña	113
Reglas de Empeñamiento: influencia en la conducción de las operaciones	117
› Reglas de Empeñamiento en el planeamiento y en la conducción de operaciones multinacionales	119
› Como parte de una fuerza multinacional	120
› Al comando de una fuerza multinacional	122
Reglas de Empeñamiento y el adiestramiento	126
El comandante, el grupo de trabajo de elaboración de las Reglas de Empeñamiento y el rol de los abogados militares	128
› Comandante	128

) Grupo de trabajo de elaboración de las Reglas de Empeñamiento _____	129
) Rol de los abogados militares _____	131
Conclusiones generales de la Segunda Parte _____	135

Tercera parte: Las reglas de empeñamiento, el uso de las armas y la autodefensa _____

La autodefensa _____	141
) Autodefensa del individuo y autodefensa de la unidad _____	143
) Autodefensa extendida _____	145
) Autodefensa nacional _____	148
) Conclusiones parciales sobre la autodefensa _____	150
Los ambages legales _____	151
Sustentos legales del derecho a la autodefensa individual y de la unidad _____	157
) Las bases legales sobre las que se sustenta la autodefensa del individuo y de la unidad _____	158
) La autodefensa del individuo y de la unidad en el derecho nacional _____	160
) La autodefensa del individuo y de la unidad en el ámbito Internacional _____	162
) El derecho de autodefensa individual y de la unidad en los países de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) _____	167
) La legitimidad del uso de la fuerza en autodefensa _____	169
) Conclusiones parciales respecto de la legalidad y la legitimidad del uso de la fuerza en autodefensa _____	169
Cumplimiento de la misión versus autodefensa _____	171
) Otros casos de autodefensa: el escalamiento de la misión _____	172
) El uso de la fuerza en cumplimiento de la misión fuera del territorio nacional _____	174
) El uso de la fuerza en cumplimiento de la misión dentro del territorio nacional _____	174
) Conclusiones parciales respecto del uso de la fuerza para el cumplimiento de la misión _____	177
Otras definiciones relacionadas con las Reglas de Empeñamiento _____	177
) Escalada de la fuerza _____	177
) Fuerza hostil declarada _____	178
) Acto hostil - Intento hostil _____	179
) Conclusiones parciales sobre acto e intento hostil _____	184
) Disparo de advertencia - Disparo de destrucción _____	185
) <i>La Lei do Tiro de Destruição</i> _____	188
) Fuerza letal - Fuerza no letal – Armas no letales _____	190
Definiciones e implementación de las Reglas de Empeñamiento en países de Sudamérica _____	192
) Las definiciones en torno a las reglas de empeñamiento de Brasil _____	193

› Las definiciones en torno a las reglas de empeñamiento de Perú _____	196
› Las definiciones en torno a las Reglas de Encuentro en Colombia _____	199
› Conclusiones parciales respecto de las definiciones en torno a las Reglas de Empeñamiento/Encuentro en Brasil, Perú y Colombia _____	201
Conclusiones generales de la Tercera Parte _____	203
Consideraciones y conclusiones finales _____	207
Bibliografía _____	211

Las Fuerzas Armadas a nivel mundial han tenido diferentes roles que dieron lugar a debates sobre las Reglas de Empeñamiento, concepto fundamental para la conducción de las actuales operaciones militares.

El uso de la fuerza es distinto a lo que era en conflictos anteriores y la misión genérica de las Fuerzas Armadas ha tenido que contemplar cada vez más la necesidad de evitar daños colaterales.

Este trabajo, que es resultado de la compilación de los tres tomos editados anteriormente, explica la definición, clasificación y objetivos de las Reglas de Empeñamiento. Se analiza, además, la relación entre estas y el proceso de planeamiento y operación, a la vez que se destaca la importancia de redactar Reglas de Empeñamiento de manera coordinada y conjunta.

Por último, se abordan los conceptos de autodefensa, autodefensa de la unidad militar, intento y acto hostil, escalamiento de fuerza, fuerza letal y no letal, fuerza mínima, necesidad militar, proporcionalidad y reacción mínima, en virtud del impacto que tendrán sobre el uso de la fuerza por parte del componente armado del poder nacional.

Se aportan elementos de juicio que muestran la necesidad de disponer de un catálogo de Reglas de Empeñamiento y de Reglas del Uso de la Fuerza permanente, aprobado por autoridad competente para adiestrar de manera adecuada a las tropas y, así, evitar errores contrarios al derecho internacional.

Este catálogo, reconocido jurídicamente y aprobado políticamente, respaldará el accionar de las Fuerzas Armadas y servirá para la preparación y adiestramiento de las tropas.

AUTOR

GUSTAVO ADOLFO TRAMA

Contraalmirante (RE), oficial de Estado Mayor de la Armada Argentina. Magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad de Belgrano y Master in Arts (Management) por la Universidad Salve Regina, Newport, Rhode Island, Estados Unidos. Actualmente se desempeña como profesor asesor en el área de Ejercicios de la Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas.

