



REGLAS DE EMPEÑAMIENTO

Historia, definición y objetivos (tomo I)

CONTRAALMIRANTE (RE) **Gustavo A. Trama**

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

Contraalmirante José María Félix Martín

SUBDIRECTOR

Víctor Hugo Polegritti

COMITÉ EDITORIAL

Gustavo Daniel Zárate

Pedro José Tur Baigorri

Jorge Mazorra Mariño

Alberto Víctor Aparicio

Ricardo Mariano Pavicic

SECRETARIO REDACCIÓN

Pedro Jofré

EDITOR Y PROPIETARIO

Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas

Av. Luis María Campos 480, 2° piso, CI1426BOP, CABA

> www.esgeffaa.mil.ar

> revistaesgc@yahoo.com.ar

CONTRAALMIRANTE (RE) **Gustavo A. Trama**

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

ASESOR METODOLÓGICO: DOCTORA **Lucía Alejandra Destro**

REGLAS DE EMPEÑAMIENTO

Historia, definición y objetivos (tomo I)

Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas

Trama, Gustavo

Reglas de empeñamiento: historia definición y objetivos. - 1ª ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas, 2013.

96 p.; 23x16 cm. - (Visión Conjunta. Biblioteca Conjunta. Estrategia operacional / José María Félix Martín)

ISBN: 978-987-29264-0-3

1. Estrategia Operacional. I. Título
CDD 355.4

Fecha de catalogación: 22/03/2013

ISBN de obra completa: 978-987-29264-2-7

ISBN: 978-987-29264-0-3

Queda hecho el depósito que previene la Ley 11.723

Buenos Aires, marzo de 2013

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

LAS REGLAS DE EMPEÑAMIENTO:

Normalización de la interoperabilidad militar conjunta,
combinada y regional

Con el presente trabajo se inicia lo que dimos en llamar *Biblioteca Conjunta*. Esta obra, producida por docentes de la Secretaría de Investigación de la Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas, da comienzo al proyecto “Contribuciones Académicas”.

PRESENTACIÓN

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 doctrinarios y políticos, sobre algo que supuestamente era viejo y conocido, como lo son las Reglas de Empeñamiento (RDE).

La propia experiencia nos demuestra que de manera recurrente cada vez que es necesario planificar una operación real o simulada en un ejercicio, ya sea de combate como 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 las “Reglas de Empeñamiento”. La pregunta ¿cómo aplicar la fuerza y contra quién? siempre surge de manera repetida.

La historia nos indica que una fuerza multinacional que llegara a constituirse por países con objetivos comunes puede llegar a tener éxito o fallar en el cumplimiento de su misión en función del grado de interoperabilidad de sus fuerzas y, sin lugar a dudas, las Reglas de Enfrentamiento (ROE) constituyen una buena parte de esa interoperabilidad, máxime cuando no todos los países poseen idénticas definiciones respecto de las RDE o iguales conceptos respecto del empleo de las Fuerzas Armadas. Por otra parte, dado que ellas son esencialmente una responsabilidad de los gobiernos nacionales, tampoco resulta una tarea fácil su armonización en el contexto de una alianza o una coalición, siendo este un aspecto que ha creado gran preocupación en el ámbito mundial.

Esta investigación demuestra las coincidencias y discrepancias que existen, respecto de las RDE, entre los países constitutivos de la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR) buscando, de esta manera, contribuir a promover estándares de interoperabilidad militar, combinada y regional.

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 al empleo de las Fuerzas Armadas. La idea de destruir la capacidad y el deseo de combatir del enemigo fue siendo reemplazada por una visión según la cual el principal objetivo de las políticas militares pasó a ser la 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, los militares 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 los militares, también, se los vio involucrados 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 (R2P). 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 cual 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 donde paramilitares y criminales se confunden con poblaciones locales o los mismos militares regulares adoptan estrategias y táct-

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).

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

Desde el momento en que los nuevos escenarios fueron considerados agresiones estratégicas y no delitos comunes, habida cuenta 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 algo que supuestamente es viejo y conocido, como lo son 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).

En el ámbito local y de la propia experiencia en la planificación de una operación real o simulada en un ejercicio, ya sea de combate como de paz o aun en caso de desastres naturales dentro o fuera del territorio nacional, 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 aun 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.

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

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.

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?
- > ¿Las normas del DICA, son vinculantes 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?

Objetivos de investigación

En correspondencia con los interrogantes formulados, los objetivos que se proponen son los siguientes:

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, analizar la implicancia que tienen en los diseños operacionales de eventuales Teatros de Operaciones y el consecuente entrenamiento previo que deben recibir aquellos que van a ejecutarlas y en tercer lugar, verificar la influencia de los aspectos legales en su redacción e interpretación, habida cuenta que sus vulneraciones caen bajo la jurisdicción legal nacional de cada país. Finalmente, redactar un Catálogo nacional para permitir el equipamiento y entrenamiento de las fuerzas militares argentinas, previo a cualquier despliegue ordenado por el gobierno nacional.

Esta investigación se dividirá en cuatro partes principales.

La primer parte 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 incluyendo un ordenamiento básico que facilite su agrupamiento

tanto por el nivel de aplicación, como en función del nivel de autorización requerido para su implementación.

También, se expondrán algunos ejemplos relacionados con la redacción de las RDE que resultarán de utilidad: al personal civil vinculado con el planeamiento, al personal militar en su conjunto y, por supuesto, a los auditores castrenses.

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.

En la tercera parte, se analizarán las RDE 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.

La cuarta parte, propondrá un proyecto de Catálogo de Reglas de Empeñamiento para la Argentina que pueda ser empleado como un punto de partida para otro más amplio y abarcador.

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, se propone una investigación de tipo cualitativa-descriptiva centrada fundamentalmente en el análisis de fuentes documentales y bibliográficas tanto de carácter primario como secundario. <

Primera Parte

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 delinean 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. |

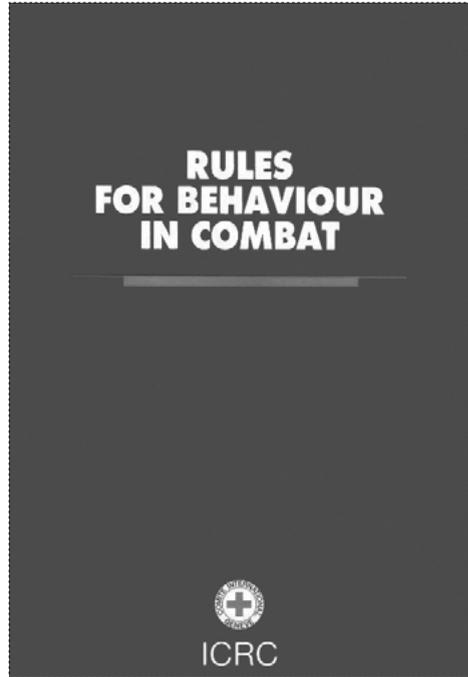
Fuente: elaboración del autor sobre la base de las fuentes analizadas.

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 *Regras 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 previsiones 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 chechenos) 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 deberían 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 robus-

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 México 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-1276371094/>

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., Lcdr. 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 instrumente 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

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

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 derecho 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 co-

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.

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.

mandantes 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 las 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.

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.

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 “Confisti-

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

cate”...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:

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

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

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

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

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.

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. <

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- > Brodie, Bernard, *War & Politics*, Mac Millan Publishing Co., Inc. New York, 1973.
- > Findlay, Trevor, Dr., *The Use of Force in UN Peace Operations*, Stockholm International Peace Research Institute. 2002.
- > 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.
- > Instituto Internacional de Derecho Humanitario, “Manual de Reglas de Enfrentamiento” San Remo, marzo 2010.
- > Kissinger, Henry, *China*, Editorial Debate, 2012.
- > O’connell, D.P. *The Influence of Law on Sea Power*, Manchester University Press, 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.
- > Vego, Milan, Dr. *Joint Operational Warfare: Theory and Practice*, 20 September 2007, Reprint of 1st Ed. 2009.
- > Woodward, Sandy Admiral, *One Hundred Days*, Naval Institute Press, 1992.

Documentos Electrónicos

- > 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
- > 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.
- > De Souza Pinheiro, Álvaro, “A Segurança Pública, o Exército Brasileiro e as Operações de Garantia da Lei e da Ordem” *Estudos e Pesquisas* Nº 322, Forum Especial

- 2009 - Na Crise – Esperança e Oportunidade, Desenvolvimento como “Sonho Brasileiro”, Oportunidade para as Favelas 17 e 18 de setembro de 2009.
- > De las Rivas Aramburu, I, “Las ROE salen del armario”, *Revista Ejército*, N° 794, 2007.
 - > 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.
 - > 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.
 - > Fimple, Stephen M., lieutenant commander, USN “Rules—In a Knife Fight? A Study of Rules Of Engagement”, *Naval War College*, 2003.
 - > 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.
 - > 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.
 - > 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
 - > Humphrjes, John G., lieutenant colonel, USAF. “Operations Law and Rules of Engagement in 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>

- > Lorenz, F. M., colonel, “Law and anarchy in Somalia”, *Parameters: US Army War College Quarterly*, vol. 23, N° 4. Winter, 1993/94.
- > Martins, Mark S., major, “Rules Of Engagement for Land Forces: A Matter of Training, Not Lawyering”, *Military Law Review*, Volume 143, Winter, 1994.
- > 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.
- > Mayer, William, “Current U.S. Rules Of Engagement in Afghanistan Problematic” December 17, 2009. Disponible en: <http://www.militantislammonitor.org/article/id/4190>
- > 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
- > Neves, Juan Carlos, capitán de fragata Armada Argentina “Interoperability in Multi-national Coalitions –Lessons from the Persian Gulf War”, *Naval War College Review*, Vol. XLVIII, N° 1, Winter 1995.
- > National Defense University National War College, “The Chechen War: Another Russian Humiliation”, 2001.
- > 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.
- > Tejo, José L., “Comando, Control y Reglas de Empeñamiento en Operaciones Combinadas”, *Revista de la Escuela de Guerra Naval*, N° 35, junio 1991.
- > 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.

Documentos oficiales

República Argentina:

- > Decretos Poder Ejecutivo Nacional 1345/2005, 1134/2009 y 1103/2010.
- > Diccionario de terminología militar para la Armada Argentina.
- > Reglamento de terminología castrense de uso en el Ejército Argentino RFD-99-01 Impreso en el Departamento Doctrina Dirección del EMGE – Año 2001.
- > Glosario de términos de empleo militar para la acción militar conjunta PC 00-02 Proyecto 2010.
- > Ley N° 24.059 “De Seguridad Interior”.
- > Ley N° 23.904 “Golfo Pérsico – Tropas Argentinas”.
- > Libro Blanco de la Defensa Nacional, 1998.

República Federativa de Brasil:

- > Diretriz Ministerial N° 15/2010, de 04 DEZ 10 “Regras de Engajamento para a Operação da Força de Pacificação no Rio de Janeiro”.
- > Glossário das Forças Armadas – Ministério da Defesa – MD-35-G-01.

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.

República de Colombia:

- > Disposición No. 12 del 5 de marzo de 2007, “Reglas de enfrentamiento para las Fuerzas Militares”.

Estado de Israel:

- > Israel “The Operation in Gaza: Factual and Legal Aspects”, Ministerio de Relaciones Exteriores de Israel, 29 de julio de 2009.

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.

Organización de las Naciones Unidas:

- > Guidelines for the development of RDE for UNPKO” UN document, MD/FGS/0220.0001, May 2002.
- > UN master list of numbered rules of engagement Provisional, May 2002.
- > Organización del Tratado del Atlántico Norte:
- > Nato Legal Deskbook, Second Edition, 2010.

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
- > 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/>
- > 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.

República Oriental del Uruguay:

- > Ley Marco de Defensa Nacional - Ley 18.650. Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales.

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| Presentación | 7 |
| Introducción | 9 |
| Objetivos de investigación | 11 |
| Conceptos y definiciones | 13 |
| La esencia de una definición | 13 |
| Definición argentina conjunta | 13 |
| Definiciones argentinas específicas | 15 |
| Comparación de las definiciones: nacionales, extranjeras y de organizaciones internacionales | 16 |
| Cuadro 1: Definiciones de las Reglas de Empeñamiento según cada país y organismo | 20 |
| Restricciones y Reglas de Comportamiento | 22 |
| Conclusiones parciales | 24 |
| Orígenes y evolución | 27 |
| Orígenes | 27 |
| Origen de las Reglas de Empeñamiento en la Organización de las Naciones Unidas | 32 |
| Origen de las Reglas de Empeñamiento en la República Argentina | 34 |
| Reglas de Empeñamiento: Conclusiones sobre sus orígenes | 36 |
| Objetivos de las Reglas de Empeñamiento | 36 |
| Objetivos operacionales | 37 |
| Objetivos políticos | 37 |
| Objetivos legales | 38 |
| Otros objetivos | 40 |
| Importancia de compatibilizar los objetivos de las Reglas de Empeñamiento | 41 |
| Conclusiones parciales | 42 |
| Criterios para la clasificación de las Reglas de Empeñamiento | 43 |
| Según su naturaleza | 43 |
| Según el ámbito geográfico | 46 |

| | |
|--|-----------|
| Según su ámbito de planeamiento | 47 |
| Según el nivel de autoridad | 48 |
| Según su ámbito de empleo | |
| Dentro del territorio nacional | 49 |
| Fuera del territorio nacional | 55 |
| Reglas de Empeñamiento nacionales e internacionales | 59 |
| Reglas de Empeñamiento específicas de cada Teatro de Operaciones | 62 |
| Conclusiones parciales | 66 |
| Redacción de las Reglas de Empeñamiento | 66 |
| Principios básicos | 68 |
| Principales documentos y fuentes | 73 |
| Responsabilidades primarias | 73 |
| Conclusiones parciales | 79 |
| Conclusiones generales de la Primera Parte | 81 |
| Bibliografía | 89 |
| Libros | 89 |
| Documentos Electrónicos | 89 |
| Documentos oficiales | |
| República Argentina | 92 |
| República Federativa de Brasil | 92 |
| República de Canadá | 92 |
| República de Chile | 92 |
| República de Colombia | 92 |
| Estado de Israel | 92 |
| República del Perú | 93 |
| Organización de las Naciones Unidas | 93 |
| Estados Unidos de América | 93 |
| República Oriental del Uruguay | 93 |

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de Booverse SRL

Bolívar 1422, C1141AAF, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

www.booverse.com

Marzo de 2013



Los roles que se les fueron asignando a las fuerzas militares en los últimos tiempos dieron lugar a que se produjeran nuevos debates sobre algo que supuestamente era viejo y conocido, como son las *Reglas de Enfrentamiento o Empeñamiento*, las cuales constituyen un documento fundamental para la conducción de todas las actuales operaciones militares.

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: *destruir o derrotar a las fuerzas contrarias para lograr el objetivo estratégico que conduzca al objetivo político*. Ello ha dado lugar a que las fuerzas armadas deban regular cada vez más el uso de la fuerza evitando daños colaterales.

Por tal razón, el trabajo explica los objetivos de las Reglas de Empeñamiento que abarcan los de carácter jurídico, político y militar.

En cuanto a su definición y clasificación se citan ejemplos de distintos países y de diferentes organizaciones internacionales, con el objetivo de poder apreciar aquellas que pueden ser empleadas en distintos ambientes geográficos, en situaciones de paz, crisis o guerra, fuera o dentro del territorio nacional o formando parte de una fuerza multinacional.

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.

