La responsabilidad y necesidad de emitir Reglas de Enfrentamiento

Contralmirante
Oscar Anderson Machado

¿Qué pasa si hago uso de mi armamento en una situación comprometedora y luego soy sometido a investigación o juicio por una denuncia malintencionada, secundada por instituciones no gubernamentales y seguida por organismos del Estado?

Esta es la principal inquietud o interrogante que se hace todo comandante y también el personal bajo su comando cuando son destacados a una zona de emergencia.

Todos los peruanos hemos sido testigos de cómo en la década de los 80 fue madurando al interior del país el accionar terrorista, afectando la infraestructura privada y la del Estado, situación que repercutió directamente en la economía nacional. Posteriormente, las diferentes bandas terroristas atentaron contra la civilidad afectando la integridad de la población y en extremo la infraestructura física.

Desbordada la capacidad de la Policía Nacional y en aplicación de la Constitución Política del Perú, se estableció el *régimen de excepción* en diversas localidades al interior del territorio nacional, por lo que las Fuerzas Armadas debieron desplegarse para intervenir y restablecer el orden interno.

Últimamente hemos podido presenciar cómo aquellos miembros de las Fuerzas Armadas que fueron a contrarrestar la amenaza terrorista son cuestio-



nados en su accionar, investigados, si no comprometidos en procesos judiciales por haber cumplido órdenes sirviendo en las zonas declaradas en emergencia conforme lo permite la Constitución Política del Perú[1] y fuera dispuesto por el Presidente de la República, Jefe Supremo de la Fuerza Armada y autoridad política electa por el pueblo.

Pero, ¿cuántas autoridades civiles han sido llamadas a prestar manifestación o están siendo investigadas por las decisiones que se tomaron para las diferentes intervenciones de las Fuerzas Armadas? ¿No está el poder militar subordinado al poder civil? Si el caso fuera así, como debe ser y es, ¿por qué solo cuestionamos a los defensores del Estado que visten uniforme? ¿Dónde quedaron las Reglas de Enfrentamiento, acaso las tuvimos? ¿Saben nuestros políticos qué son las Reglas de Enfrentamiento y quiénes asumen o deberían asumir sus responsabilidades? (Fig.1)

Estas son algunas de las varias preguntas cuyas respuestas vamos a tratar de aclarar a continuación.

¿Qué son las Reglas de Enfrentamiento?

Son los lineamientos para el empleo de los medios militares de acuerdo a las circunstancias y limitaciones impuestas por el poder político para la conducción de las operaciones militares.

Las Reglas de Enfrentamiento (REN) deben ser emitidas por la Autoridad Superior del más alto nivel tanto civil como militar (Fig.1). Todos los Comandos Subordinados deben emplear las Reglas de Enfrentamiento como instrucciones complementarias a sus respectivos planeamientos y aquellos casos que puedan desprenderse de situaciones particulares, más aún cuando la Fuerza Armada es empleada en el Frente Interno para ejercer funciones propias de la autoridad policial.

Los métodos y principios concernientes al control del empleo de la



Fig.1 Estructura de la Cadena de Comando

Fuerza en Operaciones deben ser concurrentes con el Derecho Internacional y con las leyes del Estado. Existen dos aspectos distintos para ejercer este control:

1. Empleo de la fuerza en defensa propia.
2. Empleo de la Fuerza para cumplir con la misión.

1 Constitución Política del Perú, artículos 2°, 38°, 45°, 118°, 163°, 164°, 165° y 167°.

¿Qué es la Defensa Propia?

Bajo el Derecho Internacional, la autodefensa contra un ataque es un derecho inherente. Excepto durante el desarrollo de un conflicto armado. Es así como los comandantes y oficiales comprometidos en las operaciones deberán agotar todos los recursos para controlar la situación sin recurrir al empleo de la fuerza, siempre y cuando este hecho no implique el tener que asumir un riesgo inaceptable que comprometa la integridad física del personal. La fuerza empleada en la Autodefensa deberá ser **controlada** y **limitada** a lo razonablemente necesario para repeler el ataque o la amenaza inminente.

A no ser que la Autoridad lo limite específicamente, las Fuerzas en operaciones están autorizadas para ejercer el derecho inherente de la Autodefensa contra ataques o amenazas inminentes sobre:

a) La propia persona,
b) Personal bajo sus órdenes,
c) Integrantes de otras Fuerzas Amigas y
d) Otras Instituciones así designadas por la Autoridad.

Medidas para asegurar la Supervivencia

El empleo de la fuerza en autodefensa deberá ser una medida de último recurso, sin embargo deberá ser empleada con la suficiente anticipación si se desea tener éxito. La Autoridad deberá ampliar los casos en los cuales se podrá actuar en autodefensa a fin de asegurar la supervivencia, emitiendo así las REN específicas que permitan responder a una *intención hostil* así como a un *acto hostil.*

Intención hostil.- El intento hostil es una **ACCIÓN QUE APARENTA INDICAR EL APRESTAMIENTO PARA LLEVAR A CABO UN ATAQUE** sobre las fuerzas propias o conjuntas y que, de perpetrarse la acción, las consecuencias podrían ser bajas, heridos de consideración o la destrucción.

Acto hostil.- El acto hostil es **UN ATAQUE** o el **USO DE LA FUERZA ARMADA** contra las fuerzas propias y las que se designen como amigas.

Vigencia de las Reglas de Enfrentamiento

Las REN deben ser dinámicas, por lo que es imprescindible que la Autoridad esté en constante comunicación con sus comandos operativos a fin de mantenerse informada de la evolución de la situación, lo que le permitirá actualizar las REN conforme se presente el escenario.

Cuando las fuerzas deban enfrentar al enemigo o a grupos declarados hostiles, deberán encontrarse preparadas táctica, legal y mentalmente para hacer uso de la fuerza necesaria en defensa propia, enfrentando la amenaza, y llevar a cabo la misión.

El personal y en especial los Comandantes requieren de REN simples y de aplicación directa que les permita responder la interrogante presente en todo momento en sus mentes, es decir: *¿cuándo puedo disparar*?

Una de las más serias deficiencias en el entrenamiento individual táctico radica en no proporcionar respuestas claras al personal que se está preparando para ser destacado a zonas de emergencia y, sobre



Pero ¡cuidado!, las REN no deben ser las ataduras que impidan a los comandos aplicar la fuerza extrema en legítima autodefensa cuando las circunstancias lo requieran. La realidad táctica de un enfrentamiento se contradice con el apoyo y asesoramiento legal que se recibe de las autoridades al emplear la fuerza.

todo, no simular situaciones para que el personal se entrene en la toma de decisiones en escenarios próximos a los reales. Estas deficiencias ocasionan graves problemas, en especial a la luz de otros dos factores como son:

a) La asimetría de la amenaza y
b) La falta de una fuerza hostil claramente identificable.

Adicionalmente se ha podido identificar, a través de los informes del personal que retornó de las zonas de emergencia, los siguientes problemas:

a) Deficiente apoyo, asesoramiento y capacitación en el área legal,
b) Insuficiente entrenamiento táctico e
c) Inadecuadas reuniones de coordinación de inteligencia y de análisis de la amenaza, aun cuando los delincuentes terroristas hayan llevado a cabo numerosas ataques, secuestros y asesinatos selectivos.

Todos estos inconvenientes son el producto de la falta de dispositivos en el ámbito legal y de entrenamiento, así como del error en reconocer la asimetría de la amenaza, especialmente en lo referido al conocimiento que como comandante se debe tener, de la reacción y respuesta de cada uno de los individuos que integran la fuerza bajo su comando.

Las REN conforme se aplican para la autodefensa son habilidades basadas en el juicio, criterio que no debe ceñirse estrictamente a los dispositivos escritos (reglas). Ocasionalmente, las reglas verbalmente emitidas por la Superioridad son retransmitidas hacia los estamentos inferiores tergiversándose o cambiando el sentido de las disposiciones dadas, que son claras al inicio de la cadena y cuando llegan al combatiente han sufrido cambios o alteraciones trascendentales en su contenido.

No solo debemos preocuparnos por emitir las REN, sino que, además, debemos verificar que estas sean comprendidas por todos y practicadas en ejercicios, los que a su vez deberán ser complementados con los dispositivos legales apropiados. Solo así nuestro personal tendrá un mejor entendimiento de cuándo podrán hacer uso de sus armas.

Capitalizando experiencias [2]

Negativas

Un caso de excesiva restrictividad en la interpretación de las Reglas de Enfrentamiento respecto al uso de la fuerza en autodefensa, se dio en la primavera del año 2004, cuando se estableció que algunos miembros identificados e integrantes de las fuerzas iraquíes debían ser consideradas como fuerzas hostiles y enfrentados como fuera necesario (carta libre). Un considerable número de comandantes americanos en vez de aprovechar de la libertad de acción dispuesta, promulgaron REN extremadamente restrictivas –situación que expuso innecesariamente al peligro a sus tropas– y tomaron decisiones tácticas inapropiadas que atentaban incluso contra el derecho inherente de los infantes de marina a la autodefensa. Se ha evidenciado en versión de combatientes experimentados, que a pesar de las disposiciones favorables emitidas desde el Pentágono, los comandantes inexpertos consideraron prudente la siguiente disposición dada a los combatientes en Irak:

"Grite, empuje, muestre su armamento, dispare" (*Shout, shove, show your weapon and shoot*).

Así como este otro dispositivo que se emitió, pero que no deja de ser igualmente inapropiado, carente de todo fundamento y tácticamente inconveniente:

"Emplee el mínimo de fuerza necesaria" y "No dispare contra fuerzas hostiles que escapan".

Positivas[3]

Como ya se ha mencionado, los comandantes en todos los niveles deben preocuparse de que se tomen todas las medidas que se consideren apropiadas a fin de proporcionar todo el apoyo legal requerido por las tropas combatientes.

Cabe señalar el caso de un comandante que al inicio de las operaciones en Irak acudió a la Corte Suprema y obtuvo asesoramiento en lo que respecta las implicancias del caso Graham vs Connor (490 U.S.386,1989), para luego proceder a emitir la siguiente guía a los comandantes bajo su comando:

"Si un marino, soldado o aviador (de esta fuerza) enfrenta una amenaza mortal o que puede infligirle heridas graves, está autorizado a emplear la fuerza, incluyendo la mortal. Ningún componente de este comando va a ser juzgado por *cómo percibe la situación*, pero sí por *cómo el personal a su cargo reaccionaría bajo circunstancias similares*, circunstancias que pueden ser tensas, inciertas y de rápido desenlace".

Está disposición salvó más de una vida a comienzos de la guerra en Irak y, más importante aún, el comando superior proporcionó a sus fuerzas el respaldo necesario al asumir su responsabilidad.

---

2 Revista *Proceedings*, julio 2005.

3 Casos legales, federales y recursos del Estado, Corte Suprema de los EE.UU., caso Graham vs. Connor, 490 U.S. 386 (1989).

¿Qué lecciones aprendidas permitieron al comandante emitir el anterior dispositivo al personal bajo sus órdenes?

El caso Graham vs. Connor (490 U.S.386,1989) versa sobre los hechos que ocurrieron cuando el señor Graham es conducido por un amigo a una tienda con la finalidad de adquirir un jugo de naranja para compensar la reacción de su organismo por falta de insulina, por ser diabético. Al ingresar a una tienda y ver que se encontraba llena de clientes decide retirarse rápidamente, hecho que es observado por un oficial de policía (Connor) quien entra en sospecha ante el ingreso y salida intempestiva del local, por lo que decide seguirlo y detenerlo para llevar a cabo una inspección.

Luego de disponer el alto al conductor del vehículo, procedió a efectuar las averiguaciones con el personal de la tienda para ver si había ocurrido alguna novedad. Dado que Graham trataba de explicar su problema en forma airada, el oficial Connor solicitó refuerzos, los que al llegar a la escena de acción procedieron a esposar a Graham hasta que concluyeran las indagaciones en la tienda, aun cuando este trataba infructuosamente de explicar su actitud y estado de salud. Como producto del trato policial recibido, Graham sufrió heridas leves y fue puesto en libertad al confirmarse que no había ocurrido nada en la tienda.

Graham demandó a la policía alegando que se había hecho uso de fuerza excesiva violando sus derechos estipulados en la 14ª enmienda de los Estados Unidos de Norteamérica.

Del análisis efectuado, se determinó que para todas las demandas contra el uso excesivo de fuerza por la autoridad se deberá aplicar los elementos de juicio descritos en la cuarta enmienda.

Estos abarcan cuatro aspectos:

a. La necesidad de hacer uso de la fuerza.
b. La relación entre la necesidad y la cantidad de fuerza que se empleó.
c. La cantidad de daño infligido.
d. Si la fuerza fue aplicada en un esfuerzo de buena voluntad para mantener o restaurar la disciplina o se le utilizó maliciosa y sádicamente con la intensión clara de causar daños.

Luego de un exhaustivo análisis, la Corte declaró sin fundamento la demanda de Graham y liberó de cargos al oficial de policía Connor.

Conclusiones

Es importante darle confianza al personal cuando va a asumir funciones en el frente interno, debe sentir que se encuentra respaldado por sus superiores; solo así se evitará escuchar interrogantes como la siguiente:

"Señor, tengo entendido que a la luz de los hechos la ley va a apoyar mi decisión cuando haga uso de la fuerza, aun cuando esta sea de necesidad letal, pero ¿quién me garantiza que en la cadena de comando, mis superiores me van a respaldar?".

Estas inquietudes y dudas deben evitarse entre el personal ya que afecta su

capacidad operativa pudiendo en caso extremo comprometer la seguridad de la unidad cuando ante la duda no se tome la decisión correcta.

Igualmente capital es el entrenamiento dinámico e interactivo en el cual el personal encuentra escenarios similares a los que podría enfrentar hallando en estos a civiles, fuerzas amigas y a los "malos", a quienes solo podrá identificar a través de su comportamiento, lo que permitirá entrenarlos en la toma de decisiones concerniente al grado de amenaza existente, así como a reaccionar apropiadamente. Este entrenamiento debe cimentar los principios para el empleo de la fuerza de necesidad mortal como, por ejemplo, "siga disparando hasta que desaparezca la amenaza" en reemplazo de las consabidas disposiciones burocráticas y políticas de "dispare para herir" o "cese el fuego tan pronto como la situación lo permita".

Es de principal importancia que los oficiales del cuerpo jurídico preparen una cartilla conteniendo *Reglas de Enfrentamiento Generales*, como la que se muestra a continuación, que tenga aplicación en un amplio espectro operacional y que no demande "agotar esfuerzos para evitar usar las armas", especialmente cuando el personal se encuentra frente a la amenaza de un arma de fuego.

Solo así nos sentiremos seguros de las decisiones que opte nuestro personal en situaciones de tensión y estos del respaldo responsable y legal de la cadena de mando.



El personal debe entrenarse en la toma instantánea de decisiones, lo que solo se puede materializar sometiendo al personal a situaciones variadas, complejas y de tensión que demanden detección inmediata, decisión y reacción.

Cartilla General de Reglas de Enfrentamiento

Empleo de la Fuerza

1. **Fuerza Letal** - Ud. está autorizado a emplear fuerza de necesidad letal:
   a. Cuando se enfrente a una **AMENAZA INMINENTE** de:
      - **MUERTE**
      - **HERIDAS GRAVES** (pérdida de extremidades, rotura de huesos, daño a órganos internos, amenaza la vida).
   b. Para proteger el equipamiento
      - Equipos inherentemente peligrosos (armamento, munición, explosivos).
      - Otros equipos designados por el Comando.
   c. En contra de Fuerzas declaradas Hostiles. El empleo de la Fuerza Letal está autorizado contra cualquier grupo que ha sido declarado hostil. Pueden ser atacados a penas se tengan a la vista y hayan sido identificados positivamente (**IDP**) (por ejemplo por su vestimenta/uniforme) como miembro del grupo, siempre y cuando no se estén entregando o se encuentren heridos y no ofrezcan peligro. Ud. será aleccionado sobre los grupos declarados como hostiles.
2. **Fuerza No Letal**: En situaciones en que no se encuentre autorizado el empleo de Fuerza Letal, pero que es necesario el uso de la fuerza para el cumplimiento de la misión o proteger la fuerza, se deberá tener presente las siguientes disposiciones:

   PERSUADIR, CONVENCER (Prevenir para que:
   - **"PARE" y "NO SE MUEVA"**
   - Empleo de técnicas sin armas como bloqueo del paso, formaciones para controlar disturbios.
   - Empleo de rociadores de Pimienta o CS.
   - Empleo de perros de la policía naval.
   - Empleo del fusil como vara de ley.
   - Otros dispositivos legales no letales.
   - Muestre el arma.

OTRAS REGLAS

1. **MULTITUDES**
   Controle las multitudes, turbas, grupos huelguistas y protestantes que interfieran con el accionar de las Fuerzas Armadas o que representen una amenaza, empleando los procedimientos descritos en la presente cartilla.
2. **DETENIDOS**
   Se podrá parar y detener a las personas que sea necesario a fin de proteger a la fuerza / cumplir la misión. Proceda con la revisión de las personas, cuando sea posible, personal femenino deberá revisar a las mujeres.
   a. No está autorizado el empleo de fuerza letal para efectuar las detenciones, a no ser que la amenaza corresponda a la necesidad de emplear fuerza letal o se observe la comisión de un acto criminal violento (por ejemplo, asesinato, violación, robo a mano armada, asalto violento).
   b. **TARJETA DE DETENIDOS**: se deberá llenar una tarjeta de detenidos por cada una de las personas que se detiene.
3. **PREVENCIÓN DEL CRIMEN**: se podrá hacer uso de la fuerza para prevenir los siguientes actos criminales asesinato, violación, robo a mano armada, asalto violento, pillaje, otros que se designen. Se podrá hacer uso de la fuerza letal en prevención de crímenes que representan una amenaza de muerte o de daños graves. Se podrá emplear fuerza no letal para prevenir otros actos criminales.
4. **PROPIEDAD:** no tome posesión de pertenencias ajenas para el cumplimiento de su misión a no ser que enfrente una amenaza de necesidad mortal o que le pueda ocasionar daños graves. De requerir provisiones / equipamiento para el cumplimiento de su misión se deberá asumir un compromiso con el proveedor.
5. **TRATAMIENTO MEDICO:** se deberá prestar asistencia médica de emergencia para preservar la vida, evitar invalidez; en personal no combatiente / civiles se proporcionará ayuda médica independientemente de la fuente que haya originado el daño. Quienquiera que haya sido herido será evaluado, clasificado, evacuado y tratado por miembros de la Fuerza Armada.

NADA DE LO DISPUESTO EN LAS PRESENTE REGLAS LIMITA EL LEGITIMO DERECHO Y OBLIGACION INHERENTE A LA AUTODEFENSA Y SALVAGUARDA DE LA INTEGRIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA FUERZA.

Anexo de la cita al pie de página N° 4.

La actual Constitución Política del Perú, en su artículo 2.°, párrafo 22, a la letra dice:
"Toda persona tiene derecho a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida".

Artículo 38.°.- Todos los peruanos tienen el deber de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, así como de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación.

Artículo 45.°.- El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen... .

Artículo 118.°.- Corresponde al Presidente de la República... (párrafo 14) presidir el Sistema de Defensa Nacional; y organizar, distribuir y disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

Artículo 163°.- El Estado garantiza la seguridad de la Nación mediante el Sistema de Defensa Nacional. La Defensa Nacional es integral y permanente. Se desarrolla en los ámbitos interno y externo. Toda persona, natural o jurídica, está obligada a participar en la Defensa Nacional, de conformidad con la ley.

Artículo 164.°.- La dirección, la preparación y el ejercicio de la Defensa Nacional se realizan a través de un sistema cuya organización y cuyas funciones determina la ley. El Presidente de la República dirige el Sistema de Defensa Nacional.
La ley determina los alcances y procedimientos de la movilización para los efectos de la defensa nacional.

Artículo 165.°.- Las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea. Tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República. Asumen el control del orden interno de conformidad con el Artículo 137° de la Constitución.

Artículo 167°.- El Presidente de la República es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.