

Documentos Ocasionales

Errores Militares y Reglas de Encuentro

Andrés Villamizar

Investigador Área Fuerzas Militares y Democracia

1. Introducción

La guerra ha sido una constante a lo largo de la historia. Y desde que ésta ha existido, se ha buscado limitar y controlar el uso de la violencia. El primero de los grandes clásicos de la teoría estratégica, *El Arte de la Guerra* de Sun Tzu surgió –al menos en parte– como un esfuerzo por tratar de delimitar el inútil derramamiento de sangre que caracterizó por mucho tiempo el desarrollo de los conflictos armados en el llamado ‘periodo de los estados combatientes’ en China a mediados del Siglo V antes de Cristo.

Desde el origen mismo de los conflictos hasta el nacimiento del derecho internacional humanitario contemporáneo se han establecido numerosos códigos de conducta cuyo fin ha sido reglamentar las hostilidades, entre los cuales cabe destacar el Código de Lieber, que fue proclamado en abril de 1863 por el Presidente Lincoln en el marco de la Guerra Civil estadounidense. Este fue el primer esfuerzo de codificación de las leyes y costumbres de la guerra el cual, sin embargo, solo tuvo alcance doméstico.¹ Un año después sería firmado el primer Convenio de Ginebra, el primero de los tratados internacionales sobre el tema de la humanización de la guerra.²

Unos años más tarde, en 1907, se firmó en La Haya la “Convención relativa a las leyes y costumbres de la guerra”, que sería más adelante complementada por el Convenio de Ginebra de 1949 y los protocolos adicionales I y II firmados

¹ “¿Cuál es el origen del derecho internacional humanitario?”, Comité Internacional de la Cruz Roja, disponible en:

<http://www.cicr.org/Web/spa/sitespa0.nsf/iwpList74/379D2B7CBB071373C1256DE1005674EE>

² Cabe aclarar que en 1820 fue firmado entre El Libertador Simón Bolívar y Pablo Morillo el “Tratado de Regularización de la Guerra” el cual es para algunos “el primer tratado internacional sobre la regularización de la Guerra y el tratamiento a los prisioneros y a la población civil.” Ver “Bolívar, la Guerra y la paz” en *Revista Número* No. 20, diciembre 1998-enero 1999-febrero 1999.

en 1977 que junto con las prácticas consuetudinarias de las naciones en lo referente a los conflictos armados se denominan colectivamente ‘el derecho de la guerra’. Éste, “limita el derecho de las partes en un conflicto a elegir sus métodos y medios de combate y protege a las personas y los bienes que se ven, o podrían verse, afectados por el conflicto, pero que no participan en las actividades militares.”³

Según explica Michael Walzer, la visión negativa de la guerra es un enfoque moderno, pues en la antigüedad ésta era vista como una actividad legítima, desempeñada por guerreros en la que por lo general no se involucraba a la población civil.⁴ El concepto de guerra total, en la cual la capacidad industrial, el aparato económico y la población civil como un todo se convirtieron en un blanco del esfuerzo bélico, nació durante la Segunda Guerra Mundial, la cual fue el primer conflicto en el que murieron más civiles que uniformados, por lo que surgió la necesidad de establecer reglas claras de protección a los civiles y la diferenciación entre los combatientes y los no combatientes.⁵

Prácticamente todas las naciones del mundo y en particular los regímenes democráticos acatan estas normas. En este marco de limitación al uso de la fuerza surgen las reglas de encuentro⁶ (*rules of engagement*) o ROE, las cuales fueron promulgadas por primera vez de manera explícita en 1979 por parte de la Armada estadounidense.⁷ Hoy por hoy, prácticamente todas las naciones democráticas han promulgado de manera explícita reglas claras que rigen el empleo de la fuerza letal por parte de sus fuerzas armadas.

³ Publicación CICR 1995 ref. 0611 “Guía para militares profesionales: derecho de la guerra: preparados para la acción” disponible en: http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/p0611?OpenDocument&style=Custo_Final.4&View=defaultBody2

⁴ Michael Walzer, *Just and Unjust Wars A Moral Argument with Historical Illustrations*, New York: Basic Books, 2000.

⁵ Si bien la noción de la diferenciación entre los combatientes y los no combatientes había surgido desde la Primera Guerra Mundial, fue la devastación causada por la Segunda la que motivó la firma de la Convención de Ginebra de 1949 y la consolidación del Derecho Internacional Humanitario.

⁶ El término original anglosajón, *rules of engagement* es generalmente traducido al español como reglas de enfrentamiento. Sin embargo aquí se emplea el término reglas de encuentro, porque precisamente una de sus funciones es la de ayudar a determinar si debe haber enfrentamiento o no, por lo que la expresión reglas de enfrentamiento indicaría erróneamente que solo se emplean durante el combate.

⁷ Federico Niemann Figari, “Las Reglas de Enfrentamiento y el Papel del Abogado Militar”. El autor señala como de hecho en Vietnam, desde 1975 las ROE ya habían sido incorporadas a las operaciones militares adelantadas por las fuerzas estadounidenses.

2. Las Reglas de Encuentro: regulación del uso de la fuerza

La OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) define las Reglas de Encuentro como “las directivas emitidas por la autoridad militar competente que especifican las circunstancias y limitaciones bajo las cuales las fuerzas pueden iniciar y/o continuar un combate o enfrentamiento al encontrarse con otras fuerzas.” Cabe aclarar que las ROE no son simplemente una reiteración de las leyes de la guerra, pero sí deben estar enmarcadas dentro de la misma. Dicho de manera simple, las ROE son las reglas que el comandante fija para el uso de la fuerza, en concordancia con las leyes y las costumbres de la guerra.

Hay dos tipos de reglas de encuentro: aquellas definidas para garantizar el legítimo derecho a la defensa propia, y las definidas para cumplir una misión específica. Las primeras tienen carácter permanente y se basan en el derecho y la obligación que tiene cada individuo o unidad armada de defenderse a sí mismos, a sus compañeros y al material y las instalaciones que tengan bajo su responsabilidad. Las segundas se diseñan según la naturaleza y las características específicas de cada misión. Pueden ser, en general, permisivas o restrictivas, dependiendo de las condiciones y el medio en el que se desarrollan las operaciones. Los criterios generales para definir las reglas de encuentro se resumen en lo que se conoce como el principio RAMP: Responda, Anticipe, Mida y Proteja:

Responda al fuego con fuego dirigido. Responda al uso de la fuerza con fuerza. Siempre tiene el derecho de repeler actos hostiles con la fuerza necesaria.

Anticipe el ataque. Use la fuerza primero, sí y solo sí, ve indicios claros de intenciones hostiles o si identifica una fuerza hostil.

Mida la cantidad de fuerza necesaria que usa, si el tiempo y las circunstancias lo permiten. Solo use la cantidad de fuerza necesaria para proteger vidas humanas y cumplir la misión.

Proteja con fuerza letal solo las vidas humanas y la propiedad especificada por su comandante. No use fuerza letal para proteger otras propiedades.⁸

Existen además dos criterios que se deben seguir a la hora de emplear la fuerza. En primer lugar, el principio de necesidad: la fuerza armada solo debe usarse como respuesta a un acto hostil o intenciones hostiles. En segundo lugar, el principio de la proporcionalidad: la fuerza aplicada debe ser suficiente para

⁸ Ver http://sill-www.army.mil/JAG/tfct_roe/ROE%20Brief%20--%2027D's.ppt

contrarrestar de manera decisiva un acto o intención hostil, pero debe ser razonable en su intensidad, duración y magnitud.

Es importante aclarar algunas definiciones, tales como acto, intención y fuerza hostil, pues caracterizarlos como tales tiene implicaciones fundamentales a la hora de decidir si es legítimo hacer uso de la fuerza y en particular de la fuerza letal. Sobra decir que el uso de la fuerza sólo se justifica cuando se enfrenta una fuerza hostil.

Una fuerza debe ser declarada hostil bien sea porque comete un acto o porque demuestra intenciones hostiles. Por su parte, un acto hostil es un ataque u otro uso de la fuerza por un grupo armado, mientras que la intención hostil es la amenaza o el uso inminente de la fuerza.⁹

La adopción de reglas de encuentro claras, explícitas y coherentes no debe ser visto simplemente como un esfuerzo encaminado a delimitar el uso de la fuerza por razones humanitarias. Cabe recordar que, como lo señala Carl von Clausewitz, la guerra está siempre enmarcada y definida por un contexto político, siendo la guerra, “la continuación de la política por otros medios”. Por ello, le corresponde a aquellos encargados del diseño y ejecución de las políticas públicas asegurarse de que el uso de la fuerza no vaya en contra de los objetivos estratégicos que se busca alcanzar.

Las reglas de encuentro adquieren su máximo sentido en el marco de un Estado de derecho democrático en el cual el poder militar está sujeto al control civil. Hay abundantes ejemplos históricos en los que comandantes militares han manifestado su molestia sobre lo que ven como limitaciones innecesarias e inclusive perjudiciales frente al cumplimiento de la misión. Sin embargo, dado el carácter político y holístico de la guerra, las consideraciones meramente tácticas no pueden ni deben ir en contravía de consideraciones estratégicas y políticas. Así pues, es evidente que la promulgación de las reglas de encuentro por parte de las autoridades civiles es una de las más importantes herramientas de control civil sobre el poder militar en una democracia.

Existe otra razón por la cual es altamente recomendable promulgar reglas de encuentro claras, que tiene que ver con el correcto funcionamiento del sistema de justicia penal militar. La principal herramienta con la que cuenta –o debería contar– un juez penal militar para investigar y dado el caso sancionar a miembros de una unidad militar por irregularidades cometidas en el desarrollo de una misión, son precisamente las reglas de encuentro. Si un militar comete un

⁹ Ibid.

error, pero se ciñe a estas reglas, la falla debería ser sancionada con una menor severidad. Si por el contrario el error se produce por ignorar o contrariar estas reglas, sin duda le cabría una mucho mayor responsabilidad y por ende debería ser sancionado de manera ejemplar. Lo mismo aplicaría en el caso de que un superior no cumpla con el deber de definir, transmitir y explicar de manera clara estas reglas a sus subordinados. Así, se ve claramente que las reglas de encuentro se conformarían como una eficaz herramienta de rendición de cuentas y evaluación de las acciones militares. Cabe también mencionar que en ningún caso un comandante militar debe emitir órdenes que vayan en contravía de las reglas de encuentro aprobadas. Si lo fueran, el subalterno no debería cumplirlas, pues se trataría de órdenes ilegales. Si llegase a cumplirlas no podría esgrimir la obediencia debida, pues la jurisprudencia nacional e internacional establece claramente que ésta no exime de responsabilidad a aquel que cumple una orden de carácter irregular.

Así bien, promulgar reglas de encuentro claras y explícitas resulta de gran beneficio para los propios militares que, por razones relacionadas al servicio, se ven expuestos diariamente a situaciones en las que es probable cometer errores que pueden resultar en la pérdida de vidas o la destrucción de bienes o propiedades. El seguir las reglas les serviría para blindarse frente a cualquier acusación de supuesto abuso de autoridad o mal uso de la fuerza. Si el militar o el policía siguió fielmente las reglas de encuentro, difícilmente el resultado de la investigación podría señalarlo como responsable de cometer una arbitrariedad, pues se trataría de un error no premeditado.

Finalmente, cabe mencionar también que en un contexto de conflicto irregular interno, caracterizado por la guerra de guerrillas como el colombiano, cuya degradación lleva a que la población civil se vea de manera frecuente atrapada en medio del fuego cruzado, las reglas de encuentro adquieren aun más importancia. En este tipo de conflictos se debe limitar de manera muy cuidadosa la aplicación del poder de fuego y el uso de la fuerza en general, tanto de las tropas terrestres como de las unidades aéreas o navales que proporcionen apoyo de fuego. Además, en esta clase de guerra se torna muy difícil, y algunos casos casi imposible, discernir entre combatientes y no combatientes. Por ello, las reglas de encuentro sirven para guiar las operaciones y minimizar errores, daños colaterales y contribuir a evitar abusos que pudieran ser cometidos por miembros de la Fuerza Pública.

3. La aplicación de las Reglas de Encuentro: experiencia internacional

Como se mencionó anteriormente, el establecimiento de reglas de encuentro claras y explícitas se ha consolidado como una herramienta fundamental para el desarrollo efectivo y legítimo de las operaciones militares. En la ausencia de reglas precisas, lo único que garantiza un buen resultado es el buen criterio del comandante en el campo de batalla. Si bien la sensatez y el buen juicio siempre serán fundamentales a la hora de conducir operaciones militares, no se puede pretender que decisiones que pueden afectar la vida personas inocentes sean tomadas de manera ad hoc.

Más aun, el ambiente actual de seguridad, en el que la mayoría de operaciones militares no se desarrollan en un ambiente de guerra como tal, sino que éstas se llevan a cabo en ambientes de paz o de conflicto, hacen aun más imperativa la definición de reglas claras que ayuden a reducir la complejidad de este ambiente operacional.¹⁰

Por ejemplo, en operaciones tan complejas como la intervención militar en Haití en 1994, conocida como *Operation Uphold Democracy*, y que estuvo encaminada a reestablecer la democracia en esta nación caribeña, la promulgación de reglas de encuentro claras resulta fundamental para, al menos, reducir el caos y la confusión inherente a este tipo de situaciones. La operación comenzó en septiembre de 1994, cuando una fuerza multinacional liderada por los Estados Unidos y compuesta por unos 20,000 hombres desembarcó en Haití. La situación era compleja pues no se trataba de un escenario de guerra abierta, ninguna fuerza había sido declarada hostil, pero existía una situación de caos y conflicto civil generalizado. Para guiar el accionar de las tropas, se promulgaron reglas de encuentro que buscaban evitar errores que pusieran en riesgo la vida de civiles inocentes.¹¹

Así, vemos como un ambiente confuso y potencialmente caótico en el que es particularmente difícil diferenciar entre fuerzas hostiles y civiles inocentes, debe

¹⁰ Martin van Creveld, *The Transformation of War* (New York: The Free Press, 1991)

¹¹ Estas reglas incluían las siguientes instrucciones:

1. **Antes de usar fuerza letal, y si la situación táctica lo permite, se debe alertar, gritando la frase en ingles, “U.S., stop or I will fire!” (EE.UU., ¡deténgase o disparo!); gritando la misma frase en creole, “U.S., kanpe’oubien map tire!; o finalmente disparando tiros de advertencia al aire.**
2. **Trate a todas las personas con dignidad y respeto (esta frase aparece en casi todas las reglas de encuentro, sin embargo es reiterada para enfatizar su importancia.)**
3. **Ninguna fuerza a sido declarada hostil, incluyendo al Ejército haitiano y la Policía. El uso de la fuerza letal debe estar basado en actos hostiles o indicadores claros de intención hostil.**

estar regida por reglas de encuentro relativamente estrictas. Esto es cierto tanto para el ambiente operacional en Haití durante la intervención en Haití, como para del conflicto armado en Colombia.

Reglas de encuentro muy diferentes se han aplicado en situaciones tales como la invasión de Afganistán adelantada por los Estados Unidos tras los ataques del 11 de septiembre o la llamada 'guerra contra el terrorismo'. En particular, el Gobierno del Presidente Bush autorizó, por primera vez en más de veinte años, el asesinato directo de supuestos cabecillas de organizaciones terroristas. El 2 de noviembre de 2002 un misil *hellfire* disparado desde un avión no tripulado operado a control remoto por la CIA destruyó un camión que transitaba por el desierto Yemenita. A bordo viajaban seis supuestos miembros de al-Qaeda, entre ellos Qaed Senyan al-Harithi ex guardaespaldas de Osama Bin Laden y quien era señalado por el gobierno estadounidense de ser el responsable por el ataque contra el USS Cole en ese mismo país.

Si bien la CIA ya había adelantado operaciones similares en Afganistán, esta fue la primera vez que se daba muerte a una persona por fuera de combate. Este ataque, similar a los que adelantan las Fuerzas Armadas israelíes de manera rutinaria, implica una drástica transformación de las reglas de encuentro empleadas por los Estados Unidos, pues se trata de ejecuciones realizadas por fuera de combate.

4. Las Reglas de Encuentro: el caso colombiano

A pesar de haber adelantado durante los últimos cinco años innumerables discusiones, foros, reuniones y comités sobre este tema, la simple realidad es que las Fuerzas Militares –al igual que la Policía Nacional– carecen casi por completo de un marco general que regule y delimite el uso de la fuerza. Este asunto no está reglamentado en la ley, ni mucho menos en un manual de reglas de encuentro. Esto, como es de esperarse, genera graves problemas en el desarrollo de las operaciones de la Fuerza Pública.

Por un lado, los efectivos de la Fuerzas Armadas se ven enfrentados diariamente a situaciones en las que puede llegar a ser necesario el uso de la fuerza tanto para defenderse, como para adelantar operaciones ofensivas contra las organizaciones armadas ilegales. En el campo policivo sucede lo mismo. Cuando un contingente de la Policía Nacional es enviado a cumplir su misión, tanto en la lucha contra el narcotráfico, la delincuencia común, la subversión u otro actor armado ilegal, cada miembro de este cuerpo armado se ve enfrentado a situaciones potencialmente peligrosas en las que la suma de su entrenamiento

y su buen criterio junto con reglas de juego claras le ayudará a tomar la mejor decisión.

En Colombia, estas reglas de juego claras no existen. Por lo tanto, se puede llegar a emplear la fuerza –inclusive la fuerza letal –en situaciones que claramente no lo ameritan, como sucedió en el caso de Clara Inés Rueda, editora económica del periódico El Tiempo. El 7 de abril de 2003, ella y su novio hicieron caso omiso de un reten policial, por lo que un patrullero disparó contra el automóvil, hiriendo de muerte a la comunicadora.

Sorprendentemente, el entonces director de la Policía Nacional, General Teodoro Campo sostuvo que la acción se ajustó a las normas.¹² Cabe preguntarse, ¿cuáles normas? ¿Es acaso lícito que un policía abra fuego contra un vehículo por el simple hecho de que el conductor desobedezca una orden de pare? ¿Y si un vehículo pierde los frenos o la persona simplemente no ve la señal de pare? Cabe recordar el criterio fundamental –el de acto o intención hostil– a la hora de decidir si se emplea la fuerza. Es cuestionable, por decir lo menos, que no atender una orden de pare, dentro del perímetro urbano de una ciudad, sea considerado un acto hostil. Estas serían reglas más acordes a un régimen totalitario que a uno democrático.

Resulta aun más sorprendente la opinión del entonces director de la Policía Nacional y de la Fiscalía General de la Nación, si se tiene en cuenta que la enciclopedia policial¹³ señala que “en caso de que un vehículo haga caso omiso a la señal de detenerse, no se deben usar las armas de fuego. En tal caso se utilizarán todos los medios posibles para alcanzarlo o reportar a una unidad cercana para que lo ayude a interceptar”. Este mismo libro señala que “cuando se persigue a un vehículo se siente la tentación de disparar. A menos que los ocupantes del carro que huye abran fuego, los perseguidores no deben hacerlo.”

La Procuraduría se pronunció de manera enérgica sobre el caso. Para el Ministerio Público Pérez Pardo “actuó en forma negligente e irresponsable al disparar el arma de dotación en contra del vehículo en marcha, ya que no se había informado que al interior del automotor se estuvieran presentado hechos de violencia, que el conductor portara arma de fuego o que estuviera intimidando

¹² La Fiscalía General de la Nación, por su parte, determinó que el patrullero de la Policía Nacional Hemer Ariel Pérez Pardo “actuó con causal justificada”, por lo que se abstuvo de decretar medida de aseguramiento y lo dejó en libertad. Su caso pasó a la Justicia Penal Militar. Ver Boletín de Prensa de la Fiscalía No. 144 de abril de 2003. Opinión muy diferente manifestó la Procuraduría General de la Nación, la cual destituyó al patrullero, y lo inhabilitó para desempeñar cargos públicos. Para este órgano de control se trató de una “falta gravísima culposa”.

¹³ Este documento es citado por la Procuraduría en su fallo.

o disparando alguna arma contra las personas que se encontraban por los sitios que recorrió.”

Por ello resulta inexplicable el fallo de la Fiscalía 141 Penal Militar, la cual absolvió de cualquier responsabilidad al Patrullero en agosto de 2004 pues a su juicio “no existe dentro del expediente prueba testimonial ni documental que indique con precisión las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la ocurrencia de los hechos.”¹⁴ Lo lógico sería que ante la muerte de civiles inocentes, el responsable sea quien deba justificar los hechos y no al contrario. Porque según este fallo de la Justicia Penal Militar, le correspondería a las víctimas justificar el porqué no se detuvieron y no al patrullero el porqué accionó su arma sin la debida precaución y justificación. De nuevo, la falta de reglas de encuentro claras se convierte en un obstáculo para que la Justicia Penal Militar opere de manera efectiva para sancionar abusos y errores en el uso de la fuerza.

Lamentablemente, este no es un hecho aislado en Colombia. Basta recordar varios episodios protagonizados por patrullas del Ejército, como aquel en el que perdieron la vida cinco campesinos en Cajamarca, Tolima en abril de 2004. Según el reporte entregado por el propio comandante del Ejército, general Martín Orlando Carreño, los militares dispararon en varias oportunidades contra los campesinos al no recibir una respuesta sobre su identificación. Aparentemente un soldado grito “¡alto!” pero uno de los campesinos corrió, lo que dio inicio al fuego por parte de los uniformados.

De nuevo, la duda que surge es si el Ejército puede o debe abrir fuego por el simple hecho de no tener claridad sobre la identidad de quienes transitan por el área donde se desarrollan operaciones militares. Por el contrario, la falta de claridad sobre la identidad de unas personas debería ser condición más que suficiente para abstenerse de disparar. Ningún ejército sujeto a controles democráticos establecería como regla de encuentro que se abra fuego por el hecho de que alguien corra ante una advertencia verbal. En ningún momento la vida de los soldados corrió peligro, ni se estaba adelantando una operación ofensiva contra un enemigo hostil, por lo que el uso de la fuerza letal no estaba justificado bajo ningún punto de vista.

¹⁴ Cabe aclarar que tanto la Procuraduría como el abogado de la familia de Clara Inés Rueda apelaron la decisión y será un fiscal delegado ante el Tribunal Superior Militar el que defina en última instancia el caso. El Ministerio Público consideró que no se tuvieron en cuenta pruebas como las normas que prohíben a los agentes disparar contra carros en movimiento. Además, alega que la Fiscalía se basó en la indagatoria del uniformado para hacer su estudio de fondo. Ver “Justicia Penal Militar absolvió a policía por muerte de periodista de El Tiempo”, *El Tiempo*, agosto 7 de 2004.

Para evitar que este tipo de tragedias se repitan, es indispensable promulgar reglas de juego claras que rijan el uso de la fuerza, particularmente la fuerza letal. En ambos casos, tanto el del retén policial en el que murió la periodista como en el de Cajamarca, queda claramente evidenciada la falta de rigor y profesionalismo con el que algunas unidades de la Fuerza Pública deciden sobre el uso de la fuerza letal. Los resultados de esta falencia saltan a la vista. Mientras no se tomen medidas y se establezcan reglas de encuentro, lamentablemente estas tragedias se seguirán repitiendo. Y lo que es más grave, la Justicia Penal Militar difícilmente podrá cumplir a cabalidad con el deber de sancionar a los responsables.

5. Conclusiones y recomendaciones

El análisis de la situación actual de la reglamentación sobre el uso de la fuerza por parte de las unidades militares y de policía en Colombia presenta un balance preocupante. Lo cierto es que ninguno de los componentes de la Fuerza Pública ha definido reglas de encuentro claras para el desarrollo de sus operaciones y para el uso de la fuerza en las situaciones que lo ameriten.

Como se mencionó anteriormente, esto genera problemas, entre los que vale la pena destacar: i) la falta de claridad sobre los límites y las condiciones en las cuales se puede emplear la fuerza; ii) la falta de rendición de cuentas en los posibles casos de abuso de autoridad, pérdida de vidas humanas o destrucción de propiedad privada y pública; iii) la dificultad para evaluar estos casos tanto para la Justicia Penal Militar como para la Fiscalía General de la Nación; y finalmente, iv) la falta de reglas de encuentro claras dificulta el accionar legítimo de la Fuerza Pública y expone a sus miembros a sanciones disciplinarias e incluso penales a la hora de aplicar la fuerza tanto ofensiva como defensivamente.

Por estas razones, se presentan a continuación una serie de recomendaciones que buscan subsanar la falta de claridad en las reglas de juego a la hora de aplicar la fuerza en las operaciones de la Fuerza Pública:

El Congreso de la República debe discutir y aprobar, cuanto antes, una Ley Marco de Defensa y Seguridad, la cual debe precisar, en desarrollo del artículo 217 de la Constitución, el cual define como la finalidad primordial de la Fuerza Pública “la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional”, la forma en la que se puede aplicar la fuerza, en concordancia con el derecho de la guerra, el Derecho Internacional Humanitario y los tratados internacionales. Esta ley serviría además de marco

general para la formulación de reglas de encuentro explícitas, definiendo unas de carácter permanente y asimismo especificando a quién le compete redactar, aprobar y promulgar reglas de encuentro específicas para cada operación.

Las primeras deben ser propuestas por el Gobierno Nacional al Congreso para su aprobación como parte de la Ley de Defensa y Seguridad. Las segundas, es decir las de carácter específico, deben ser propuestas por cada comandante de fuerza, revisadas por el comandante general y aprobadas por el Ministro de Defensa. Las Reglas de Encuentro para la Policía Nacional serían propuestas por el Director General al Ministro de Defensa. Para ello, se debe institucionalizar un proceso mediante el cual el Ministro de Defensa deba aprobar las reglas de encuentro contingentes para cada misión y campaña militar. Estas reglas deben –por supuesto– ceñirse a los parámetros del Derecho de la Guerra, el DIH y los tratados internacionales.

Las Reglas de Encuentro se deben establecer como el parámetro principal para evaluar la legitimidad de las operaciones militares. De esta forma, la Justicia Penal Militar debe establecer, basada en análisis sobre el desarrollo de las operaciones, si todos los que en ellas tomen parte siguieron las reglas de encuentro. En caso afirmativo, no cabría duda sobre la legitimidad de una acción. Si hubiere lugar a una investigación por delitos cometidos en el desarrollo de actos del servicio, el criterio fundamental de evaluación sería el acatamiento o no de las reglas de encuentro por parte de los miembros de la Fuerza Pública que estuviesen siendo investigados.

Para definir las reglas de encuentro se deben seguir parámetros aceptados internacionalmente, tales como la necesidad de que exista intención hostil o inminencia de agresión por parte de otro actor armado para que se autorice el uso de la fuerza. Nada menos se puede exigir de un régimen democrático. Como lo expresó la Procuraduría General a raíz del caso antes analizado, los retenes no pueden convertirse en paredones de fusilamiento. Lo mismo se puede decir de las patrullas militares, aun si éstas operan en zonas de orden público perturbado.

Finalmente, cabe anotar que las reglas de encuentro no deben ser vistas como una talanquera o impedimento para la adecuada ejecución de las operaciones militares y policiales. Por el contrario, deben servir como una guía y una ayuda para todos los miembros de la Fuerza Pública encargados de velar por la vida, honra y bienes de los ciudadanos y de las instituciones democráticas.

Bogotá, octubre 4 de 2004