



VIOLENCIA

Y USO DE LA FUERZA



CICR



CICR

Comité Internacional de la Cruz Roja
19, avenue de la Paix
1202 Ginebra, Suiza
T +41 22 734 60 01 F +41 22 733 20 57
shop@icrc.org www.icrc.org
© CICR, marzo 2012

Fotografía de portada: Stringer/Reuters

VIOLENCIA

Y USO DE LA FUERZA

ÍNDICE

1. MARCO JURÍDICO	7
1.1. Derecho internacional público y legislación nacional	8
1.2. Derecho de los conflictos armados y derecho de los derechos humanos	9
2. SITUACIONES QUE NO SON CONFLICTOS ARMADOS	17
2.1. Reuniones y manifestaciones	18
2.2. Disturbios internos y otras situaciones de violencia interna	22
2.3. Estados de excepción	24
3. CONFLICTOS ARMADOS	29
3.1. Conflictos armados no internacionales	31
3.2. Conflictos armados internacionales	35
3.3. Conflictos armados internacionalizados	38
4. OPERACIONES DE APOYO PARA LA PAZ	41
4.1. Definición	42
4.2. Derecho aplicable	42
4.3. Consecuencias prácticas	43
5. CUESTIONES ESPECÍFICAS	47
5.1. Mantenimiento del orden	48
5.2. Uso de la fuerza y de armas de fuego y conducción de las hostilidades	50
5.3. Arresto y detención	55
6. EL CICR	61
6.1. Resumen	62
6.2. Consecuencias prácticas	64
7. REFERENCIAS	69
PUBLICACIONES DEL CICR	70
Abreviaturas	70



INTRODUCCIÓN

El mantenimiento de la ley y el orden es una responsabilidad de las autoridades civiles. Se trata de una tarea que compete a la policía y/o a las fuerzas paramilitares especialmente equipadas, organizadas y capacitadas para esas misiones, como los cuerpos de gendarmería. La función normal de las fuerzas armadas de un Estado es defender el territorio nacional contra las amenazas externas (conflictos armados internacionales) y afrontar situaciones de conflicto armado interno (no internacional). Sin embargo, en algunas ocasiones, se requiere que las fuerzas armadas presten asistencia a las autoridades civiles para hacer frente a niveles de violencia más bajos, que pueden caracterizarse como disturbios internos y otras situaciones de violencia interna.

Los disturbios pueden causar un elevado nivel de violencia, e incluso es posible que los actores no estatales estén relativamente bien organizados. A veces, la línea que separa los disturbios y otras situaciones de violencia interna de los conflictos armados se difumina, y la única forma de categorizar situaciones particulares es examinarlas caso por caso. El factor determinante básico es la intensidad de la violencia.

Categorizar una situación es mucho más que un ejercicio teórico. La categorización tiene consecuencias directas tanto para los comandantes como para las víctimas de la violencia, dado que permite determinar las normas aplicables; además, la protección que éstas ofrecen se establece en mayor o menor detalle conforme a la situación jurídica.

En esta publicación, se resumen las diferentes situaciones jurídicas, sus definiciones, las ramas del derecho aplicables, las consecuencias prácticas y el papel del CICR. Los temas se presentan en términos estrictamente jurídicos. Aunque parte de la misión de los comandantes es prevenir o contener la escalada de la violencia, en esta publicación no se abordan cuestiones tácticas. Por razones metodológicas, las situaciones se agrupan en tres categorías: situaciones que no son conflictos armados, conflictos armados y operaciones de apoyo para la paz.

1. MARCO JURÍDICO

Todas las operaciones militares o policiales, independientemente del nombre que lleven y de las fuerzas que participen en ellas, tienen lugar dentro de un marco jurídico formado por el derecho internacional (en particular, el derecho de los conflictos armados y/o el derecho de los derechos humanos) y por la legislación nacional.

1.1. Derecho internacional público y legislación nacional

El **derecho internacional público** rige las relaciones entre los Estados, entre los Estados y las organizaciones internacionales, y entre las organizaciones internacionales. Ayuda a mantener una sociedad internacional viable. En lo que respecta a los conflictos armados, existe una distinción entre el ***jus ad bellum*** o el derecho que prohíbe la guerra, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas, en la que se prohíbe el uso de la fuerza en las relaciones entre los Estados salvo en defensa propia o por razones vinculadas con la seguridad colectiva, y el ***jus in bello*** o derecho aplicable en tiempo de conflicto armado (véase la sección 3). El ***jus in bello*** no se pronuncia acerca de los motivos del uso de la fuerza.

Hay diferentes tipos de **sujetos de derecho internacional** o entidades que asumen derechos y obligaciones en el marco de este sistema jurídico. En relación con la cuestión del uso de la fuerza, **el Estado**, definido como una entidad soberana formada por una población, un territorio y una estructura de gobierno, es, desde luego, un importante titular de derechos y de obligaciones en el derecho internacional. Por lo tanto, es responsable de los actos de sus funcionarios, sea que actúen a título oficial o como agentes de facto. Los **grupos insurgentes y los movimientos de liberación** también tienen obligaciones conforme al derecho internacional, en particular en el marco del derecho de los conflictos armados.

En el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, se enuncian las **fuentes del derecho internacional**: las convenciones o tratados internacionales, la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho, los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas, y “las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho”.

La **legislación nacional** debe ser conforme a las obligaciones internacionales de un Estado. La legislación nacional de los Estados determina los efectos de los tratados en sus respectivas jurisdicciones. En muchos casos, los Estados sencillamente dejan que los tratados funcionen como leyes. En otros, para que los tratados surtan efecto hace falta transformarlos en leyes internas, y a veces, incluso es necesario reformularlos.

1.2. Derecho de los conflictos armados y derecho de los derechos humanos

El derecho de los conflictos armados y el derecho de los derechos humanos son **complementarios**. Ambos están destinados a proteger la vida, la integridad y la dignidad de las personas, aunque lo hacen de maneras distintas. Además, ambos abordan, de forma directa, cuestiones relacionadas con el uso de la fuerza.

El **derecho de los conflictos armados** fue codificado y elaborado para regular las cuestiones humanitarias en tiempo de conflicto armado; su finalidad es proteger a las personas que no participan o han dejado de participar en las hostilidades y definir los derechos y obligaciones de todas las partes en un conflicto con respecto a la conducción de las hostilidades. El **derecho de los derechos humanos** protege a las personas en todo momento, tanto en la paz como en la guerra; beneficia a todos y su objetivo

principal es proteger a las personas contra actos arbitrarios de los Estados. Para que estas protecciones sean efectivas, las disposiciones internacionales deben incorporarse en la legislación nacional.

Casi todos los instrumentos de derechos humanos contienen cláusulas que autorizan a los gobiernos a **suspender** ciertos derechos, aunque en condiciones estrictas, cuando afrontan un peligro público grave (véase más abajo). Sin embargo, hay un “núcleo duro” (véase la sección 2.3.2.) de derechos fundamentales que los gobiernos no pueden suspender en caso alguno. Uno de esos derechos fundamentales es el derecho a la vida. No se permiten suspensiones de derechos en el marco del derecho de los conflictos armados, dado que este ordenamiento jurídico fue elaborado para aplicarse a situaciones extremas. Su objetivo es establecer un equilibrio entre las necesidades militares y los objetivos humanitarios.

1.2.1. DERECHO DE LOS CONFLICTOS ARMADOS

El derecho de los conflictos armados es un conjunto de normas destinadas a limitar, por razones humanitarias, los efectos de los conflictos armados. Su origen se remonta al derecho consuetudinario, y su primera codificación data de 1864. El derecho de los conflictos armados **protege a las personas** que no participan o han dejado de participar en las hostilidades y **limita los medios y métodos** de guerra permitidos. El derecho de los conflictos armados también se conoce como “derecho internacional humanitario” o “derecho de la guerra”.

Los Convenios de Ginebra, revisados y ampliados en 1949, establecen normas para la protección de las siguientes categorías de personas:

→ Primer Convenio: heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña;

- Segundo Convenio: heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar;
- Tercer Convenio: prisioneros de guerra;
- Cuarto Convenio: personas civiles en tiempo de guerra.

Los cuatro Convenios de Ginebra son los tratados internacionales que gozan de mayor aceptación. En efecto, han logrado aceptación universal, puesto que han sido ratificados por todos los Estados.

Las normas que rigen la **conducción de las hostilidades** están consagradas en los Convenios de La Haya de 1899 y 1907. Limitan los métodos y medios de guerra que pueden usar las partes en un conflicto. Básicamente, regulan la conducción de las operaciones militares en un conflicto armado, definiendo los empleos adecuados y permisibles de las armas y las tácticas militares.

Las normas sobre la protección de las personas y la conducción de hostilidades se unificaron y desarrollaron en los dos Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra, adoptados en 1977.

Numerosos tratados complementan estas disposiciones. Algunos de ellos son la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, la Convención de 1980 sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales, la Convención de 1997 sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de 1998, y el Protocolo III adicional a los Convenios de Ginebra, de 2005, en el que se establece un signo distintivo adicional (comúnmente denominado el cristal rojo) que se suma a la cruz roja y la media luna roja.

1.2.2. DERECHO DE LOS DERECHOS HUMANOS

El derecho de los derechos humanos es un conjunto de principios y normas en virtud de los cuales las personas pueden esperar ciertos **niveles de protección, comportamientos o beneficios de parte de las autoridades**, por el mero hecho de ser personas humanas. Los principales instrumentos universales del derecho internacional de los derechos humanos son:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966.
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966.
- La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de 1984.
- La Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989.

Los instrumentos regionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales o la Carta Africana de los derechos del hombre y de los pueblos, crean sus propios mecanismos de vigilancia regionales, que se suman al sistema universal.

El **derecho a la vida** es el derecho humano supremo, ya que si éste careciese de garantías efectivas, todos los demás derechos humanos no tendrían sentido. El derecho de todas las personas a la vida, a la libertad y a la seguridad personal está consagrado en el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Estos derechos se reiteran en los artículos 6.1 y 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), así como en los instrumentos regionales (artículos 4 y 6 de la Carta Africana de los derechos del hombre y de los pueblos, artículos 4.1 y 7.1 de la Convención Americana sobre Derechos

Humanos y artículos 2 y 5.1 del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales).

El artículo 6.1 del PIDCP establece lo siguiente: “El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente”.

El artículo 9.1 del mencionado Pacto estipula que “todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta”.

Los responsables de hacer cumplir la ley deberían familiarizarse, en particular, con el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1979) y los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1990). Dado que esos dos documentos no establecen obligaciones jurídicamente vinculantes, forman parte de lo que se conoce como derecho indicativo o soft law. Sin embargo, contienen **orientaciones útiles sobre cuestiones específicas relacionadas con el mantenimiento de la ley y el orden.**

1.2.3. DERECHO INTERNACIONAL CONSUECUDINARIO

Los tratados vinculan sólo a los Estados que han expresado su consentimiento en estar vinculados por ellos, en general a través de la ratificación. Esas obligaciones escritas son complementadas por el derecho consuetudinario derivado

de una **práctica general aceptada como derecho**. Los Estados encomendaron al CICR la realización de un estudio que contribuyese a aclarar el contenido del derecho consuetudinario de los conflictos armados. El estudio se publicó tras ocho años de minuciosas investigaciones que permitieron identificar 161 normas que hoy se consideran parte del derecho consuetudinario.

Los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 han sido ratificados por todos los Estados, pero no ha ocurrido lo mismo con otros tratados de derecho de los conflictos armados, por ejemplo los Protocolos de 1977 adicionales a los Convenios de Ginebra. No obstante, algunas normas y principios que figuran en tratados que no han sido ratificados por ciertos Estados, incluso numerosas normas que rigen la conducción de las hostilidades y el trato debido a las personas que no participan o han dejado de participar en las hostilidades, también forman parte del derecho consuetudinario, por lo cual son **obligatorios para todos los Estados, independientemente de los tratados a los que se hayan adherido o no**.

Numerosas normas consuetudinarias del derecho de los conflictos armados definen, de manera más detallada que el derecho convencional, las obligaciones de las partes en un **conflicto armado sin carácter internacional**. Ello ocurre, en particular, con las normas sobre la conducción de las hostilidades. Por ejemplo, el derecho convencional no prohíbe expresamente los ataques contra bienes de carácter civil en conflictos armados no internacionales, pero el derecho internacional consuetudinario sí establece esa prohibición.

A pesar de que la mayor parte de los conflictos armados contemporáneos son de carácter interno, el derecho convencional aplicable a esos conflictos está menos desarrollado (véase la sección 3.1). En el estudio del CICR, se muestra, sin

embargo, que numerosas normas consuetudinarias del derecho de los conflictos armados son **aplicables tanto a los conflictos armados internacionales como a los no internacionales**. Para aplicar esas normas, no es necesario establecer el carácter internacional o no internacional del conflicto, ya que se aplican en todos los conflictos.

El derecho consuetudinario de los conflictos armados también puede ser útil cuando las partes beligerantes forman **coaliciones**. En los conflictos armados contemporáneos, suelen participar coaliciones de Estados. Cuando los Estados que integran esas coaliciones no tienen las mismas obligaciones convencionales porque no han ratificado los mismos tratados, las normas del derecho consuetudinario de los conflictos armados representan **normas comunes a todos** los miembros de la coalición. Pueden servir como base para establecer reglas de enfrentamiento comunes o criterios de selección de los objetivos que pueden atacarse. No obstante, debe recordarse que las normas consuetudinarias no pueden debilitar ni reemplazar las obligaciones convencionales aplicables que tiene cada uno de los miembros de la coalición.



2. SITUACIONES QUE NO SON CONFLICTOS ARMADOS

En casi todos los países, las operaciones de mantenimiento del orden en situaciones que no son conflictos armados son realizadas por las fuerzas policiales o de seguridad. Cuando, en tales situaciones, se despliegan fuerzas militares, habitualmente cumplen funciones de refuerzo y están subordinadas a las autoridades civiles. El **papel de los funcionarios y las organizaciones encargados de hacer cumplir la ley**, independientemente de quiénes sean o como estén organizados, es el siguiente:

- mantener el orden y la seguridad públicos;
- prevenir e investigar los delitos;
- prestar asistencia en todo tipo de emergencias.

El derecho de los conflictos armados no se aplica a situaciones que no sean conflictos armados. Esas situaciones son regidas por las obligaciones de derechos humanos que incumban al Estado de que se trate.

2.1. Reuniones y manifestaciones

2.1.1. DEFINICIÓN

En casi todos los países del mundo, es bastante frecuente que un grupo de personas se lance a las calles para expresar públicamente sus opiniones. Tales **concentraciones, manifestaciones**, o como se llamen, se consideran consecuencias lógicas de las libertades individuales y colectivas. Aunque esos actos no siempre son violentos, desafortunadamente, las ocasiones que llaman la atención y se recuerdan son las caracterizadas por enfrentamientos físicos (entre los propios manifestantes o entre manifestantes y funcionarios encargados de mantener el orden).

2.1.2. DERECHO APLICABLE

De conformidad con su legislación nacional y sus obligaciones internacionales, las autoridades pueden permitir la realización de una manifestación o reunión o,

a la inversa, pueden decidir dispersarla. Cualquiera sea la decisión que tomen, hay una serie de derechos, reglas y normas que las autoridades deben respetar.

Debe prestarse la máxima atención a la obligación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de respetar y proteger la vida y la seguridad de todas las personas:

Art. 6 (1) y 9 (1) del PIDCP, art. 2 del Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y Preámbulo (párrafo 3) y cláusula 5. de los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Con tal fin, y al igual que en todas las otras actividades destinadas a hacer cumplir la ley, las autoridades deben observar los principios de **legalidad, necesidad, proporcionalidad y precaución**, a saber:

- Su acción debe perseguir un objetivo legítimo (es decir, lícito).
- Su acción debe ser necesaria para alcanzar un objetivo legítimo (es decir, no se dispone de una medida menos restrictiva que alcanzaría el mismo objetivo).
- Toda restricción de derechos debe ser proporcional al objetivo legítimo que se persigue.
- Se deben tomar todas las precauciones necesarias para evitar el uso excesivo de la fuerza, así como poner en peligro o lesionar a personas ajenas a la situación; además, las autoridades deben adoptar todas las medidas posibles para reducir al mínimo los daños.

La aplicación práctica de estos principios dependerá de la índole de la reunión: si es legal o ilegal, y si es pacífica o violenta.

Las cláusulas **13 y 14 de los Principios Básicos** ofrecen orientaciones sobre la acción policial en estos

acontecimientos, de conformidad con los principios enunciados con anterioridad.

2.1.3. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS

El mantenimiento de la ley y el orden en caso de reuniones ilícitas es una tarea compleja, particularmente si una reunión se torna violenta. Los disturbios pueden ser experiencias dramáticas para cualquier funcionario encargado de hacer cumplir la ley, y hay que tener mucho coraje para enfrentar a multitudes enfurecidas y posiblemente armadas. Es necesario contar con una **fuerza adecuadamente formada, profesional y disciplinada** para calmar o dispersar a una muchedumbre sin recurrir a la fuerza. Es un gran desafío para las fuerzas policiales o de seguridad, que a veces están mal preparadas o equipadas para la tarea. Sin embargo, ese desafío es mucho mayor para los miembros de las fuerzas armadas, ya que, para desempeñar su función o misión, se preparan para enfrentarse con enemigos, no con sus conciudadanos. Por ello, por lo general no están entrenados ni equipados para controlar multitudes.

Antes de asignar esa misión a una fuerza, las autoridades deben asegurarse de que la **legislación nacional** sea conforme a las normas internacionales. Además, en la legislación nacional se han de precisar las circunstancias en las que se puede recurrir a las fuerzas armadas para tareas de mantenimiento del orden, y aclarar las relaciones entre las autoridades civiles y militares durante tales operaciones. Por lo tanto, se deben adoptar todas las medidas necesarias para:

- evitar el uso excesivo de la fuerza por los encargados de hacer cumplir la ley, incluidas las fuerzas armadas (véase 5.1.1) durante las tareas de mantenimiento o restablecimiento de la ley y el orden;
- garantizar que toda persona herida reciba el tratamiento adecuado y que los cadáveres sean identificados y tratados con respeto;

→ garantizar que las personas arrestadas o detenidas por las autoridades durante las operaciones de mantenimiento o restablecimiento de la ley y el orden reciban un trato justo y humano.

Los **procedimientos operativos estándar** para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben ser compatibles con las normas internacionales sobre el empleo de la fuerza. Deben incorporarse en manuales redactados en forma sencilla, fáciles de comprender, y deben transformarse en **reglas de enfrentamiento**. El entrenamiento del personal debe incluir **ejercicios prácticos** tan cercanos a la realidad como sea posible, permitiendo a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley afrontar tales situaciones sin utilizar la fuerza, en la medida de lo posible (las principales capacidades que se han de desarrollar en esos ejercicios prácticos son las técnicas de reducción de la violencia, la mediación y la negociación). Una sólida **cadena de mando y la disciplina (incluido un sistema de sanciones)** garantizan la eficacia de la supervisión y el control. Por último, el **material**, en particular los equipos de protección y los dispositivos de comunicación, es fundamental para mantener el control de la situación y evitar la violencia. Sólo habría que desplegar funcionarios responsables de hacer cumplir la ley que cuenten con el entrenamiento, los equipos y las órdenes apropiados y que se desenvuelvan en el marco de un sistema disciplinario adecuado.

Las manifestaciones y reuniones tienen cierto grado de previsibilidad porque necesitan **preparación**. Cada vez más, los organismos encargados de hacer cumplir la ley procuran participar en la fase de preparación y negociar los detalles de una manifestación con los organizadores. Reconocer que las personas en una multitud son individuos, no una mera muchedumbre sin rostro, es la base de la comunicación entre los funcionarios

encargados de mantener el orden y los participantes en una manifestación. Dichos funcionarios deben asegurarse de que las **acciones puntuales** se dirijan sólo contra los individuos que infrinjan la ley y no afecten a los testigos no involucrados en la infracción, quienes deberían poder continuar manifestándose sin interrupciones.

2.2. Disturbios internos y otras situaciones de violencia interna

2.2.1. DEFINICIÓN

Ningún instrumento de derecho internacional ofrece una definición apropiada de lo que se entiende por “disturbios internos”. En el párrafo 2 del artículo 1 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, se mencionan “situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como **los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos**, que no son conflictos armados” (el subrayado es nuestro). Aparte de esos pocos ejemplos, el Protocolo no ofrece definiciones.

En la práctica, los **disturbios** son, por lo general, actos de perturbación del orden público acompañados de actos de violencia. En los casos de **tensiones** internas, es posible que no haya violencia, pero el Estado puede recurrir a prácticas como las detenciones en masa de opositores y la suspensión de ciertos derechos humanos, a menudo con intención de impedir que la situación degenera hasta transformarse en un disturbio.

2.2.2. DERECHO APLICABLE

Los **Principios esenciales** del derecho de los derechos humanos, aplicables en situaciones de disturbios internos y otras situaciones de violencia interna, y especialmente importantes para el mantenimiento del orden, son los siguientes:

- el derecho a la vida, la libertad y la seguridad personal;
- la prohibición de la tortura y de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- la prohibición de los arrestos y detenciones arbitrarios;
- el derecho a un juicio imparcial;
- el derecho de las personas privadas de libertad a ser tratadas humanamente;
- la prohibición de la injerencia ilegal o arbitraria en la intimidad, la familia, el domicilio y la correspondencia de las personas.

Cuando la legislación nacional permite la adopción de **medidas de excepción** para proteger la seguridad nacional, la seguridad pública o el orden público, dichas medidas no deberán aplicarse de modo arbitrario o discriminatorio. El derecho a la libertad de expresión, a la reunión pacífica y a la asociación podrá estar sujeto a restricciones como consecuencia de disturbios internos y otras situaciones de violencia interna, a condición de que esas restricciones sean lícitas y necesarias.

2.2.3. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS

No siempre puede distinguirse claramente cuándo incidentes separados (como reuniones, concentraciones, manifestaciones, disturbios, actos de violencia aislados) se relacionan entre sí y, cuándo, considerados en conjunto, constituyen un **marco** más o menos coherente que pueda definirse como de disturbios internos y de otras situaciones de violencia interna. Lo que sí está claro es que tal marco plantea graves problemas a las autoridades en cuanto al mantenimiento de la seguridad pública y de la ley y el orden públicos. En casos extremos, los disturbios internos y otras situaciones de violencia interna pueden dar lugar a situaciones que representan una amenaza a la vida de la nación e incitan al gobierno a proclamar el estado de excepción (véase más adelante).

Los problemas específicos que plantean los disturbios internos y otras situaciones de violencia interna dependen de la calidad del organismo responsable de hacer cumplir la ley (en términos de organización, equipamiento y preparación del personal). Las medidas de mantenimiento del orden adoptadas en tales situaciones pueden tener graves consecuencias. Las formas de acción lícitas, no arbitrarias y con objetivos precisos, dirigidas a los iniciadores y los autores, pueden ayudar a **restablecer el control** y a **normalizar una situación**. Las acciones esporádicas, así como las medidas ilícitas, arbitrarias y discriminatorias, pueden socavar la confianza en los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, agudizar la amenaza a la seguridad pública y ser responsables, al menos en parte, del agravamiento de una situación.

2.3. Estados de excepción

2.3.1. DEFINICIÓN

Los disturbios internos y otras situaciones de violencia interna pueden conducir a una situación que un gobierno, recurriendo a las medidas de que normalmente dispone, no se considere capaz de controlar. Al respecto, el artículo 4 del PIDCP establece que los Estados podrán adoptar “**disposiciones que suspendan** las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto”, pero sólo “en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente” (el subrayado es nuestro).

2.3.2. DERECHO APLICABLE

En un estado de excepción, es aplicable la **legislación nacional** que incorpora el derecho de los derechos humanos, de ser necesario con suspensiones. Si se declara o mantiene el estado de excepción durante un conflicto armado, también se aplica el derecho de los conflictos armados.

La mayoría de las **constituciones** contienen cláusulas de excepción que autorizan al jefe del Estado o al Gobierno a tomar medidas excepcionales, incluidas restricciones o suspensiones de ciertos derechos, con o sin la autorización del Parlamento, en tiempo de guerra o en otras situaciones excepcionales. Por supuesto, esas disposiciones pueden dar lugar a abusos. Por ello, incumbe al derecho internacional encontrar un equilibrio entre el reconocimiento del derecho legítimo de los Estados soberanos a defender el orden constitucional y democrático, y el respeto de los derechos humanos.

Los diversos **instrumentos regionales de derechos humanos** también reconocen los estados de excepción. En tanto que el PIDCP menciona sólo las situaciones excepcionales como causas que justifican la declaración del estado de excepción, el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 15 del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos, y el artículo 15 de la Carta Social Europea mencionan también la guerra; en cambio, la Carta Africana de los derechos del hombre y de los pueblos no contiene una cláusula sobre los estados de excepción.

La suspensión de derechos prevista en el PIDCP constituye una suspensión o restricción de ciertas obligaciones, decretada por el Estado. Sin embargo, incluso las suspensiones son regidas por el derecho internacional de los derechos humanos; no equivalen a una suspensión de los derechos humanos absoluta y libre de controles. Deben cumplirse ciertos **requisitos**.

→ El estado de excepción debe ser declarado oficialmente por el organismo nacional competente. Ello permite a la población conocer exactamente el ámbito de aplicación material, territorial y temporal de las medidas de excepción y previene las suspensiones *de facto*, así como las posteriores tentativas de justificar violaciones de los derechos humanos.

- Los Estados podrán adoptar disposiciones de suspensión sólo “en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación”.
- Las disposiciones no deben ser incompatibles con las demás obligaciones que impone al Estado el derecho internacional y no deben entrañar discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.
- En el artículo 4.3 del PIDCP, se estipula que todo Estado Parte “deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes (...), por conducto del secretario general de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión”. Cuando finaliza el estado de excepción, se requiere una notificación similar. El objetivo de estas notificaciones es facilitar la vigilancia internacional.

Como ya se ha dicho, ciertos derechos no pueden ser suspendidos en circunstancia alguna. En el artículo 4.2 del PIDCP, se hace referencia a una serie de **derechos inalienables**. Son los siguientes:

- el derecho a la vida (artículo 6);
- la prohibición de la tortura (artículo 7);
- la prohibición de la esclavitud y la servidumbre (artículo 8);
- la prohibición del encarcelamiento por no cumplir una obligación contractual (artículo 11);
- la prohibición de la retroactividad del derecho penal (artículo 15);
- el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica del ser humano (artículo 16);
- el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (artículo 18).

Ninguno de estos derechos puede ser suspendido o abrogado en un estado de excepción. Cada disposición

existe para todas las personas **en todas las circunstancias**. Por consiguiente, un Estado no puede imponer un estado de excepción para justificar el hecho de no poder cumplir con su deber de proteger y mantener esos derechos inalienables.

2.3.3. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS

Es fundamental que toda fuerza que opere en una situación de estado de excepción declarado reconozca cabalmente el hecho de que, aunque se hayan suspendido algunos derechos humanos, el uso de la fuerza y de las armas de fuego no deja de estar regido por la legislación nacional, de conformidad con las obligaciones internacionales. Véanse también las secciones 2.1.3, 2.2.3 y 5.



3. CONFLICTOS ARMADOS

Según el Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia, “existe un conflicto armado cada vez que se recurre a la fuerza armada entre Estados o se desarrolla un conflicto armado prolongado entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre tales grupos en el seno de un Estado” (Fiscal c/ Dusko Tadic, Caso No. IT-94-1-AR72, Fallo relativo al recurso de excepción prejudicial de incompetencia presentado por la defensa, 2 de octubre de 1995 (Sala de Apelaciones del TPIY), párrafo 70). En la mayoría de los países, las operaciones militares son conducidas por las fuerzas armadas. Sin embargo, también pueden participar en ellas las fuerzas policiales o de seguridad, pero, en tales casos, esas fuerzas mantienen la responsabilidad de mantener el orden.

En tanto que el derecho interno y el derecho internacional de los derechos humanos son aplicables (con posibles suspensiones) tanto en tiempo de paz como de conflicto armado, el derecho de los conflictos armados se aplica exclusivamente durante los conflictos armados, sean internacionales o no internacionales (aparte de las medidas preparatorias y de aplicación, aplicables en tiempo de paz). El derecho de los conflictos armados protege a las víctimas de los conflictos y regula la conducción de las hostilidades.

Como se ha explicado precedentemente, no se permiten suspensiones de derechos en el marco del derecho de los conflictos armados, puesto que esta rama del derecho fue concebida, desde el principio, para aplicarla en situaciones extremas.

3.1. Conflictos armados no internacionales

3.1.1. DEFINICIONES

En general, en los conflictos armados no internacionales:

→ grupos armados no gubernamentales luchan entre sí o contra las fuerzas gubernamentales,

- con un nivel de intensidad que excede el de los actos de violencia aislados y esporádicos, y
- con un nivel de organización colectiva que les permite llevar a cabo operaciones sostenidas y concertadas.

Además, los grupos armados pueden ejercer un **control mínimo sobre el territorio**. El ejercicio de ese control no cambia el estatuto de las partes, pero sí determina qué instrumentos jurídicos son aplicables (véase abajo).

3.1.2. DERECHO APLICABLE

El derecho de los conflictos armados no internacionales distingue **dos situaciones**: aquella en que el grupo armado ha logrado ejercer un cierto control mínimo sobre el territorio, y aquella en que no lo ha logrado. El derecho aplicable depende de cuál de las dos situaciones predomina.

Pocas disposiciones del derecho de los conflictos armados se refieren específicamente a los conflictos armados no internacionales. Por consiguiente, la mayor parte del marco jurídico aplicable a este tipo de conflictos está prevista en el derecho consuetudinario de los conflictos armados. Sin embargo, **en general**, se aplican los siguientes instrumentos del derecho de los conflictos armados:

- el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949;
- el artículo 4 de la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales;
- la Convención de 1980 sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales, sus Protocolos I a IV (mediante el artículo 1 enmendado) y el Protocolo V;
- la Convención de Ottawa de 1997 sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción;

- el Segundo Protocolo de 1999 de la Convención de La Haya para la protección de los bienes culturales;
- el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño sobre la participación de los niños en los conflictos armados, de 2000;
- el Protocolo III adicional a los Convenios de Ginebra, de 2005.

El artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 es el instrumento fundamental aplicable a los conflictos armados no internacionales. Es un compendio de las normas esenciales aplicables en todos los conflictos armados.

Cuando un grupo armado ha alcanzado **un control mínimo sobre un territorio** se aplica, además de los instrumentos ya mencionados, el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, que desarrolla y complementa el artículo 3 común. En particular, el Protocolo adicional II contiene las siguientes disposiciones:

- una lista ampliada de derechos y protecciones fundamentales;
- disposiciones precisas sobre personas sujetas a restricciones de su libertad;
- disposiciones sobre el enjuiciamiento y la sanción de infracciones penales cometidas en relación con conflictos armados, y la exhortación a conceder una amnistía amplia al cesar las hostilidades;
- disposiciones más detalladas sobre heridos, enfermos y náufragos, así como sobre unidades y medios de transporte sanitarios y personal médico;
- disposiciones más precisas sobre la protección debida a la población civil, incluida la prohibición de desplazamientos forzados de civiles, a menos que sean necesarios para proteger la seguridad de las personas civiles o por razones militares imperiosas.

Esas obligaciones escritas están complementadas por el **derecho consuetudinario**, que se origina en prácticas generalmente aceptadas como derecho.

El **derecho nacional** y el **derecho internacional de los derechos humanos** son plenamente aplicables en los conflictos armados no internacionales (por ejemplo, en el caso de personas arrestadas o detenidas). La suspensión de ciertas normas de los derechos humanos debe ser compatible con las obligaciones del Estado en cuestión en el marco del derecho de los conflictos armados, particularmente el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra.

3.1.3. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS

La **noción de la participación “directa” o “activa” en las hostilidades** dimana del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y está consagrada en numerosas disposiciones del derecho de los conflictos armados. La participación directa de personas civiles en las hostilidades implica que pierden la inmunidad frente al ataque mientras dure su participación y que, en caso de captura, pueden ser sometidas a juicio penal en el marco de la legislación interna del Estado detenedor. A pesar de las graves consecuencias jurídicas, ni los Convenios de Ginebra ni sus Protocolos adicionales contienen una definición de lo que constituye “la participación activa en las hostilidades” y el modo de distinguir esa conducta de la participación “indirecta”, que no conlleva la pérdida de la protección contra ataques directos. Otra dificultad que se plantea es determinar la duración de la participación directa, cuándo se inician concretamente los preparativos de un ataque y cuándo termina la participación.

Los conflictos contemporáneos plantean **nuevos desafíos** con respecto a la definición y aplicación de la noción de “participación directa en las hostilidades”. El uso de medios

de combate de tecnología avanzada (en particular, los ataques a las redes informáticas), la subcontratación de funciones militares tradicionales a empresas privadas, y la “guerra contra el terrorismo”, entre otros factores, ilustran la creciente relación de las actividades civiles con las militares, lo cual dificulta determinar quiénes “participan directamente en las hostilidades” y qué medidas se han de adoptar a fin de proteger a las personas que no participan directamente.

Para abordar estas complejas cuestiones, el CICR, en cooperación con el TMC Asser Institute, inició un **estudio de expertos** para clarificar el concepto de la participación directa en las hostilidades y establecer directrices para la interpretación de ese concepto en los conflictos internacionales y no internacionales. Entre 2003 y 2008 se celebraron en La Haya y Ginebra cinco reuniones informales de expertos, en las que participaron unos 50 expertos legistas de círculos académicos, militares y gubernamentales, así como de organizaciones internacionales y ONG. En 2009, tras seis años de debates e investigaciones, el CICR publicó el documento titulado “Orientación interpretativa sobre la noción de participación directa en las hostilidades desde la perspectiva del DIH” y todos los documentos producidos durante el proceso del estudio.

Aunque los conflictos armados internacionales y no internacionales tienen **fundamentos jurídicos diferentes**, el comportamiento que se espera de las fuerzas armadas en la práctica en ambas situaciones es tan similar que no resulta necesario ni útil tratar los casos por separado.

Por ejemplo, el estatuto de prisionero de guerra existe sólo en el ámbito de los conflictos armados internacionales. Sin embargo, **el comportamiento que se espera** de una unidad que toma prisioneros en un conflicto armado no

internacional (en particular, el trato humano en todas las circunstancias, sin distinciones adversas) **no difiere** del comportamiento que se espera en un conflicto armado internacional. Sólo después de que los prisioneros han sido retirados de una zona de combate en condiciones seguras, cobra pertinencia el estatuto jurídico de un conflicto y se justifica una diferencia en el trato. Por ejemplo, los combatientes enemigos capturados en un conflicto armado internacional deben permanecer detenidos en campamentos de prisioneros de guerra y ser liberados al final de las hostilidades activas, en tanto que las personas capturadas mientras participan activamente en un conflicto armado no internacional pueden ser detenidas y sometidas a enjuiciamiento penal conforme al derecho penal nacional. No puede esperarse que el personal de las fuerzas armadas se comporte de dos formas radicalmente diferentes en los conflictos armados no internacionales e internacionales, pero es preciso que se les haga conocer las diferencias, y los miembros de servicios como la policía militar deben recibir la formación adecuada.

3.2. Conflictos armados internacionales

3.2.1. DEFINICIÓN

Un conflicto armado internacional es una guerra declarada o cualquier otro enfrentamiento armado **entre dos o más Estados**, aunque uno de ellos no haya reconocido el estado de guerra.

Cabe destacar que **no se requiere un nivel mínimo de intensidad**, de organización militar o de control sobre el territorio para que un conflicto armado internacional sea reconocido como tal. Un conflicto armado internacional puede consistir meramente en enfrentamientos de baja intensidad (es incluso posible que no haya enfrentamiento alguno), en pequeñas incursiones en el territorio enemigo, o en una invasión que no encuentra resistencia.

3.2.2. DERECHO APLICABLE

Son aplicables los cuatro **Convenios de Ginebra** de 1949 (CG I a IV), relativos a la protección de las personas que no participan (o han dejado de participar) en las hostilidades (heridos, enfermos, náufragos, prisioneros de guerra, personas fallecidas, personas civiles y las personas que prestan cuidados a las víctimas de los conflictos armados). El IV Convenio de Ginebra se aplica también en todos los casos de ocupación total o parcial del territorio de una Alta Parte Contratante, aunque tal ocupación no encuentre resistencia militar (artículo 2 común a los cuatro Convenios de Ginebra).

El **Protocolo adicional I** de 1977 (PA I), que complementa los Convenios de Ginebra de 1949, se aplica en conflictos armados internacionales, en situaciones de ocupación (PA I, artículo 1.3) y en los conflictos armados en que “los pueblos luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas, en el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas” (PA I, artículo 1.4).

Otros instrumentos internacionales reglamentan la **conducción de las hostilidades** en la guerra terrestre (IV Convenio de La Haya de 1907 y su Reglamento anexo) o marítima (X Convenio de La Haya), la protección de los bienes culturales (Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales y sus dos Protocolos, de 1954 y 1999), **la prohibición o limitación del empleo de numerosos tipos de armas** (Protocolo de Ginebra sobre la prohibición del empleo de gases, de 1925; Convención sobre armas biológicas, de 1972; Convención sobre ciertas armas convencionales, de 1980, y sus cinco Protocolos;

Convención sobre armas químicas, de 1993, y Convención de Ottawa sobre minas antipersonal, de 1997), y el **derecho de la neutralidad** (V Convenio de La Haya sobre los derechos y deberes de las Potencias y de las personas neutrales en caso de guerra terrestre, de 1907, y XIII Convenio de la Haya sobre los derechos y los deberes de las Potencias neutrales en caso de guerra marítima, de 1907).

En los casos no previstos en los convenios, protocolos u otros acuerdos internacionales, o en los casos de denuncia de tales acuerdos, las personas civiles y los combatientes quedan bajo la protección y el imperio de los principios del derecho de gentes derivados de los **usos establecidos**, de los **principios de humanidad** y de los **dictados de la conciencia pública** (PA I, artículo 1.2; CG I, artículo 63; CG II, artículo 62; CG III, artículo 142; CG IV, artículo 158).

3.2.3. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS

En los conflictos armados internacionales, se hace una importante **distinción** entre **combatientes** y **no combatientes**.

En el artículo 43.2 del Protocolo adicional I se establece lo siguiente: "Los miembros de las fuerzas armadas de una Parte en conflicto (salvo aquellos que formen parte del personal sanitario y religioso a que se refiere el artículo 33 del III Convenio) son combatientes, es decir, tienen derecho a participar directamente en las hostilidades".

Todas las personas que no reúnen las condiciones establecidas para los combatientes son no combatientes que no tienen derecho a participar en las hostilidades, pero que gozan de protección general contra los peligros derivados de operaciones militares (PA I, artículo 51).

Las personas que no forman parte del personal sanitario o religioso y que **no** tienen estatuto de **combatiente** se clasifican como **civiles**. En caso de duda acerca del estatuto de una persona, esa persona será considerada como civil. El derecho de los conflictos armados **no prohíbe la participación directa de las personas civiles en las hostilidades**. Sin embargo, las personas civiles que participan directamente en las hostilidades no tienen derecho a los “privilegios del combatiente”, por lo cual no gozan de inmunidad contra el enjuiciamiento por actos de guerra lícitos. Las personas civiles tienen derecho al estatuto de prisionero de guerra en virtud del III Convenio de Ginebra sólo cuando han sido específicamente autorizadas a seguir a las fuerzas armadas sin formar parte integrante de ellas (CG III, artículos 4.4 y 4.5). En todos los demás casos, el IV Convenio de Ginebra establece normas para la protección de personas civiles que estén en poder de una Parte en conflicto o de una Potencia ocupante de la cual no sean súbditas. El Protocolo adicional I establece normas para la protección de las personas civiles contra las consecuencias de las hostilidades.

Véase también la sección 3.1.3.

3.3. Conflictos armados internacionalizados

3.3.1. DEFINICIÓN

Se considera que un **conflicto armado interno** se ha internacionalizado cuando participan en él las **fuerzas armadas de uno o más Estados extranjeros**. Esos Estados intervienen desplegando sus propias fuerzas en el conflicto o ejerciendo el control general de las fuerzas locales.

3.3.2. DERECHO APLICABLE

Para determinar qué derecho es aplicable, no alcanza con establecer que un conflicto armado se ha internacionalizado. Es preciso considerar cuatro situaciones diferentes:

1. La relación entre dos Estados extranjeros que intervienen en apoyo de partes adversarias en el conflicto es regida por el derecho de los conflictos armados internacionales.
2. La relación entre el Gobierno nacional y un Estado extranjero que interviene en apoyo de grupos insurgentes es regida por el derecho de los conflictos armados internacionales.
3. La relación entre el Gobierno nacional y los grupos insurgentes es regida por el derecho de los conflictos armados no internacionales.
4. La relación entre los grupos insurgentes y un Estado extranjero que interviene en apoyo del Gobierno nacional es regida por el derecho de los conflictos armados no internacionales.

3.3.3. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS

Véanse las secciones 3.1.3 y 3.2.3.



4. OPERACIONES DE APOYO PARA LA PAZ

4.1. Definición

Las operaciones de apoyo para la paz abarcan todas las **operaciones multinacionales** autorizadas o dirigidas por las Naciones Unidas. Las operaciones autorizadas pueden ser dirigidas por Estados o por una organización regional. Las operaciones de paz se emprenden con los siguientes objetivos: **prevención de conflictos, mantenimiento de la paz, imposición de la paz o consolidación de la paz después de un conflicto.**

4.2. Derecho aplicable

El **derecho de los conflictos armados** es aplicable a las operaciones de paz en tanto y en cuanto se cumplan las condiciones de aplicabilidad, esto es, cuando se produce un recurso a la fuerza que alcance el umbral de un conflicto armado. La aplicabilidad del derecho de los conflictos armados (*jus in bello* o las normas que rigen el uso de la fuerza en tiempo de guerra) no depende de la licitud de la operación (*jus ad bellum* o normas que rigen el derecho de recurrir a la fuerza). En 1999, el Secretario General de las Naciones Unidas publicó un boletín (ST/SGB/1999/13) en el que se establecían los principios y las normas fundamentales del derecho de los conflictos armados aplicables a las fuerzas de la ONU.

En las operaciones de apoyo para la paz, también se debe observar el **derecho de los derechos humanos**, particularmente cuando se toman medidas que interfieren con los derechos individuales. Por principio, la ONU y sus órganos subsidiarios están obligados por las normas internacionales que ayudan a cumplir los propósitos y ejercer las funciones establecidas en la Carta de las Naciones Unidas. Uno de los propósitos de la ONU es la promoción del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Por lo tanto, todos los organismos, tanto civiles como militares, que participen en una operación de paz deben respetar y promover los derechos humanos.

También incumben a los diversos contingentes aportados por los Estados miembros de la ONU las **obligaciones internacionales** del Estado del que dependen, así como las que dimanen de sus legislaciones nacionales, a menos que el mandato de la operación de paz disponga lo contrario. Además, sigue siendo aplicable la **legislación nacional** del Estado anfitrión, siempre que sea conforme a las normas internacionales.

4.3. Consecuencias prácticas

En una operación de apoyo para la paz, como en cualquier otra, el marco jurídico y las normas aplicables son determinados por la índole jurídica de la situación en la que se despliega la fuerza. Por ello, el mandato, las reglas de enfrentamiento (el establecimiento de las normas aplicables, particularmente en lo que respecta al uso de la fuerza) y los acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas (que rigen el estatuto jurídico de las tropas extranjeras en relación con un país anfitrión), son de índole meramente indicativa.

Por su naturaleza, las operaciones de apoyo para la paz son multinacionales. Este aspecto plantea la cuestión de la **interoperabilidad jurídica**. En efecto, es posible que los diferentes países que aportan tropas tengan distintas obligaciones jurídicas por no haberse adherido todos a determinado instrumento jurídico. También es posible que tengan interpretaciones divergentes acerca de sus obligaciones jurídicas o hayan formulado reservas al adherirse a un tratado o convención en particular. Del mismo modo, pueden tener diferentes opiniones acerca de la validez de las directrices provistas por instrumentos del derecho indicativo como el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley o los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Por otra parte, también pueden haber formulado excepciones nacionales a ciertas reglas de enfrentamiento.

El **derecho internacional consuetudinario** ayuda a resolver la cuestión de las normas aplicables al conjunto de la fuerza y a los diferentes contingentes, dado que establece reglas comunes para todos los miembros de la fuerza. Pueden servir como base para establecer reglas de enfrentamiento comunes o criterios de selección de los objetivos que pueden atacarse. Sin embargo, las normas consuetudinarias no pueden reducir las obligaciones que los tratados aplicables imponen a los países que aportan tropas.



Fabrice Coffrini/AFP

5. CUESTIONES ESPECÍFICAS

Aunque las categorías de situaciones como los conflictos armados, las situaciones que no son conflictos armados y las operaciones de apoyo para la paz pueden presentarse en orden de intensidad creciente o decreciente, una categoría particular no siempre precede o sigue a otra. Además, algunas funciones, como las de mantenimiento del orden, arresto y detención, y el uso de la fuerza, pueden tener lugar en todo tipo de situaciones.

5.1. Mantenimiento del orden

Por lo general, las operaciones de mantenimiento del orden se efectúan en situaciones que no se consideran conflictos armados, o se relacionan con ellas. Sin embargo, también pueden tener lugar en conflictos armados y en operaciones de apoyo para la paz.

5.1.1. DEFINICIONES

El mantenimiento del orden abarca las siguientes **responsabilidades básicas**: mantener el orden y la seguridad públicos, prevenir y detectar delitos, y prestar asistencia. A fin de cumplir su misión, los funcionarios encargados de mantener el orden ejercen los siguientes **poderes básicos**: arresto, detención, registro e incautación, y uso de la fuerza y de armas de fuego (véase más abajo).

“La expresión funcionarios encargados de hacer cumplir la ley incluye a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención. En los países en que ejercen las funciones de policía autoridades militares, ya sean uniformadas o no, o fuerzas de seguridad del Estado, se considerará que la definición de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley comprende a los funcionarios de esos servicios” (Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, artículo 1).

Sin embargo, las fuerzas armadas normalmente no están ni formadas ni equipadas para llevar a cabo esas tareas. Por ende, cuando esas responsabilidades se les confían, es posible que no las ejerzan adecuadamente.

5.1.2. EN CONFLICTOS ARMADOS Y EN OPERACIONES DE APOYO PARA LA PAZ

Por lo general, las situaciones de **conflicto armado** provocan graves trastornos en la vida, la seguridad y el orden públicos. Además, en los conflictos armados suele suceder que numerosas personas deciden dejar temporalmente sus hogares y buscar refugio en otro lugar, sea dentro del propio país o en otro. Los conflictos armados modernos son responsables de la existencia de millones de personas desplazadas y refugiadas. Es importante que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley estén familiarizados con los derechos y las necesidades de esos grupos, que son particularmente vulnerables y que tienen derecho a recibir protección y asistencia.

En **conflictos armados no internacionales**, incumbe a cada país decidir si los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben seguir realizando sus funciones o si éstas deben transferirse a las fuerzas armadas. Habida cuenta de su formación, equipamiento e imagen, conferir a las fuerzas armadas la tarea de hacer cumplir la ley y mantener el orden es una decisión cuestionable. Es conveniente que las responsabilidades básicas en materia de cumplimiento de la ley queden en manos de los organismos que habitualmente desempeñan esa función durante todo el tiempo que sea posible.

Con respecto a los **conflictos armados internacionales**, los Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo adicional I de 1977 reconocen tácitamente el estatuto civil de los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Según el artículo 43.3 del PA I, siempre que una Parte en conflicto

incorpore a sus fuerzas armadas un organismo paramilitar o un servicio encargado de hacer cumplir la ley, deberá notificarlo a las otras Partes en conflicto. En esa situación, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley adquirirían el estatuto de combatientes y estarían sujetos al régimen que ampara a las personas con ese estatuto.

Conforme al artículo 54 del IV Convenio de Ginebra, está prohibido que las Potencias ocupantes modifiquen el estatuto de los funcionarios o de los magistrados del **territorio ocupado** o que dicten contra ellos sanciones o cualesquiera medidas de coacción o de discriminación por abstenerse de desempeñar sus funciones basándose en consideraciones de conciencia.

Por último, en ausencia de autoridades civiles, la tarea de mantener la ley y el orden puede confiarse a las tropas de **apoyo para la paz**.

5.2. Uso de la fuerza y de armas de fuego y conducción de las hostilidades

El uso de la fuerza o de armas de fuego para **hacer cumplir la ley** es, obviamente, una medida extrema. Esta afirmación se desprende de la naturaleza del derecho a la vida como derecho humano fundamental. Desde luego, en un **conflicto armado** la situación es muy distinta. Conviene, por ende, explicar los principios que subyacen al uso de la fuerza, sobre todo porque algunos de ellos, como los de *necesidad y proporcionalidad*, se aplican tanto a tareas de mantenimiento del orden como a conflictos armados, pero con significados completamente diferentes.

5.2.1. USO DE LA FUERZA Y DE ARMAS DE FUEGO PARA MANTENER EL ORDEN

El Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (CC) y los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de las armas de fuego por los

funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (**PB**) no son tratados, pero ofrecen **orientación** sobre el uso de la fuerza y las armas de fuego. El CC establece normas para las prácticas relativas a la aplicación de la ley que guardan coherencia con las disposiciones sobre las libertades y los derechos humanos fundamentales. Los PB contienen principios para “asistir a los Estados Miembros (del Consejo Económico y Social) en sus actividades destinadas a asegurar y fomentar el papel que corresponde a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”.

Los **principios esenciales** que rigen el uso de la fuerza y las armas de fuego son:

- la legalidad;
- la precaución;
- la necesidad, y
- la proporcionalidad.

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden recurrir a la fuerza únicamente cuando **todos los demás medios** para lograr el objetivo legítimo **resulten ineficaces** (necesidad) y el uso de la fuerza pueda **justificarse** (proporcionalidad) en relación con la importancia del **objetivo legítimo** (legalidad) que se desea alcanzar. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben tener moderación al emplear las armas de fuego y **actuar en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga** (PB, principios 4 y 5). Sólo podrán utilizar la fuerza necesaria para lograr un objetivo legítimo.

El uso de armas de fuego para lograr objetivos legítimos de cumplimiento de la ley se considera una **medida extrema**. Por ello, los principios de necesidad y proporcionalidad se definen con mayor precisión en los principios 9, 10 y 11 de los PB.

- Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley **no emplearán armas de fuego** contra las personas, **salvo**:
 - en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves;
 - con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida; o
 - con el objeto de detener a **una persona que represente ese peligro** y oponga resistencia a su autoridad,
- **y sólo** en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos.
- Sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida (Principio 9 de los PB).

Como se ha indicado anteriormente, el empleo de un arma de fuego es una medida extrema. Este principio se desarrolla en las normas de conducta que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben respetar **antes de emplear armas de fuego** (precaución). En el Principio Básico 10 de los PB, se consignan las siguientes normas: En las circunstancias previstas en el Principio 9, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley:

- se identificarán como tales **y**
- darán una clara advertencia de su intención de emplear armas de fuego, con tiempo suficiente para que se tome en cuenta, **salvo**
- que al dar esa advertencia se pusiera indebidamente en peligro a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, **o**
- se creara un riesgo de muerte o daños graves a otras personas, **o**
- resultara evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso. (El subrayado es nuestro).

El uso de la fuerza y de armas de fuego en relación con **reuniones y manifestaciones** merece un examen más minucioso. En los PB se recogen varios principios de especial importancia para la intervención en caso de reuniones y manifestaciones:

- al dispersar reuniones **ilícitas pero no violentas**, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario (PB, principio 13);
- al dispersar **reuniones violentas**, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos **y únicamente**
 - en la mínima medida necesaria, **y sólo**
 - en las circunstancias previstas en el Principio 9 (PB, principio 14. El subrayado es nuestro).

El PB 14 **no presenta una circunstancia adicional** en la que se permita el uso lícito de armas de fuego. Se reitera que sólo bajo las condiciones previstas en el PB 9, es decir, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, se justifica el uso de armas de fuego. Dados los riesgos adicionales que plantea toda reunión violenta —grandes multitudes, confusión y falta de organización— cabe preguntarse si el uso de la fuerza y de armas de fuego es realmente practicable en tales situaciones, a causa de las consecuencias potenciales para las personas presentes en la reunión pero que no participan en actos violentos. El principio básico 14 no contempla el uso indiscriminado de armas de fuego contra una multitud violenta como medio para dispersarla.

5.2.2. CONDUCCIÓN DE LAS HOSTILIDADES EN CONFLICTOS ARMADOS

En los conflictos armados, el uso de la fuerza está regulado por numerosos principios establecidos o sugeridos en los

diferentes **instrumentos del derecho de los conflictos armados**, en particular el **Convenio de La Haya sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre y reglamento anexo**, de 1907, y en el **Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949**, de 1977. En pocas palabras, siempre que sea necesario el uso de la fuerza para cumplir la misión, es preciso adoptar **todas las precauciones factibles**, sobre todo para confirmar que los objetivos sean objetivos militares legítimos; las mismas precauciones deberán adoptarse en la elección de los medios y métodos de ataque, a fin de evitar infligir daños incidentales excesivos a las personas o bienes civiles y causar sufrimientos innecesarios o superfluos. Por ejemplo:

- Conforme al principio de **necesidad**, para obtener la sumisión total o parcial del enemigo sólo se permite emplear la fuerza necesaria y no prohibida por el derecho de los conflictos armados.
- Conforme al principio de **distinción**, las partes en un conflicto están obligadas a distinguir entre combatientes y personas civiles, y entre objetivos militares y bienes civiles. Sólo está permitido dirigir ataques contra combatientes y objetivos militares.
- Conforme al principio de **limitación**, el derecho a escoger medios y métodos de guerra no es ilimitado. Numerosos instrumentos restringen o prohíben el uso de armas o de métodos que causen lesiones superfluas o sufrimientos innecesarios.
- Conforme al principio de **proporcionalidad**, es preciso efectuar un balance entre, por un lado, los posibles efectos, en términos de civiles muertos y heridos y daños a bienes de carácter civil, que podría causar incidentalmente un ataque, y, por otro lado, la ventaja militar directa y concreta prevista. Se prohíben los ataques que, previsiblemente, causen daños excesivos a las personas o bienes civiles (en contraste, véanse las observaciones sobre los Principios Básicos, en la sección 5.2.1).

5.2.3. EN OPERACIONES DE APOYO PARA LA PAZ

Según la situación de que se trate, las tropas pueden verse obligadas a recurrir a la fuerza y las armas de fuego para su propia protección (defensa propia) o en cumplimiento de su misión. Se aplican, por ende, las mismas normas que en otras operaciones, según la categorización jurídica de la situación.

5.3. Arresto y detención

5.3.1. ARRESTO

“Arresto” es el acto de **aprehender a una persona** por la presunta comisión de un delito o por acto de autoridad (Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión (CP).

El poder discrecional de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley para efectuar arrestos está limitado por los principios de **legalidad y necesidad** y por la **prohibición de la arbitrariedad**.

“Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta” (PIDCP, artículo 9.1).

Esta disposición da por sentado que tanto los motivos para el arresto como los procedimientos para efectuarlo figuran en las leyes estatales. Además, la propia ley no debe ser arbitraria, y su aplicación en un caso determinado no debe efectuarse de manera arbitraria.

Toda persona arrestada será informada, en el momento del arresto, de las razones de éste y notificada sin demora de la acusación formulada contra ella. Será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada

dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. Tendrá derecho a defenderse, pero también a permanecer en silencio y a no ser obligada a confesar culpa. Toda persona que sea privada de libertad en virtud de arresto o detención tendrá derecho a recurrir a un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la **legalidad** de su privación de libertad y ordene su libertad si fuera ilegal. Toda persona que haya sido arrestada o detenida ilegalmente tendrá el derecho efectivo a obtener reparación. Otras disposiciones prevén una protección especial para las mujeres y los menores de edad.

5.3.2. DETENCIÓN

La **privación de la libertad** personal es el medio más antiguo y comúnmente empleado por el Estado para combatir el delito y mantener el orden público. En lugar de prohibir la privación de libertad, el derecho internacional fija normas y directrices destinadas a garantizar la práctica **legal y no arbitraria** de la detención. Todas las personas detenidas (durante la instrucción y el juicio) o recluidas (una vez condenadas) conservan sus derechos humanos, excepto las restricciones comprobadamente necesarias para la reclusión. El reconocimiento de la necesidad de garantizar los derechos humanos de las personas sometidas a cualquier forma de detención o reclusión llevó a las Naciones Unidas a elaborar diversos instrumentos que complementan las disposiciones pertinentes del PIDCP.

Dichos instrumentos otorgan protección adicional a las mujeres (especialmente a las mujeres embarazadas y las madres lactantes) y a los menores de edad.

“Toda persona privada de libertad será tratada **humanamente** y con el respeto debido a la **dignidad** inherente al ser humano” (PIDCP, artículo 10.1, el subrayado es nuestro).

Está prohibida la imposición de medidas que no sean las estrictamente necesarias para los fines de la detención o para evitar que se entorpezca el proceso de instrucción o la administración de justicia, o para mantener la seguridad y el orden en el lugar de detención. Esta disposición es de importancia primordial en relación con la **disciplina** y las **sanciones** impuestas a las personas por actos o infracciones cometidos durante su detención o reclusión.

La **prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes es absoluta y sin excepción**. La prohibición de la tortura es parte del derecho internacional consuetudinario y ha sido codificada en numerosos instrumentos de derechos humanos y del derecho de los conflictos armados. La prohibición de la tortura abarca todos los aspectos de las operaciones de mantenimiento del orden o de combate; no se limita a la detención y a la reclusión. Conforme al **derecho internacional de los derechos humanos**, la tortura es “todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia” (Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, artículo 1). En el **derecho de los conflictos armados**, la tortura también puede ser perpetrada por actores no estatales. En el derecho internacional no se definen los “tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”, pero se entienden como el acto de infligir dolores graves. A diferencia de la tortura, no es necesario que el maltrato tenga un propósito.

5.3.3. DETENCIÓN DURANTE LOS CONFLICTOS ARMADOS

En los **conflictos armados no internacionales**, se aplican las disposiciones del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra. También es necesario observar las normas del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), a condición de que se cumplan los criterios para su aplicabilidad (como el requisito del control del territorio). En el Protocolo adicional II se establecen garantías fundamentales para el trato humano de las personas detenidas (artículo 4) análogas a las contenidas en el artículo 3 común, disposiciones mínimas sobre el trato debido a las personas internadas, detenidas o privadas de libertad por razones relacionadas con el conflicto armado (artículo 5), y garantías judiciales para el enjuiciamiento y la sanción de infracciones penales cometidas en relación con el conflicto armado (artículo 6). En los conflictos armados no internacionales no existe el estatuto de prisionero de guerra.

En los **conflictos armados internacionales**, la distinción más importante que debe hacerse con respecto a la detención o la privación de la libertad en general es la referida a los combatientes y no combatientes. Todo combatiente que cae en poder de una Parte adversa se considera **prisionero de guerra** (PA I, artículo 44.1). En el artículo 4 del III Convenio de Ginebra se detallan las categorías de personas que tienen derecho al estatuto de prisionero de guerra y se establecen las normas para el trato debido a los prisioneros de guerra durante el cautiverio. El principio básico es que los prisioneros deben ser tratados humanamente en todas las circunstancias; asimismo, deben ser protegidos en todo momento, especialmente contra todo acto de violencia o de intimidación, contra los insultos y la curiosidad pública (CG III, artículo 13).

Las personas civiles, en particular los extranjeros, pueden ser **internadas por razones de seguridad** en relación con un conflicto armado. El internamiento es una medida que puede adoptarse por razones imperativas de seguridad (a fin de proteger a las personas de que se trata); por ende, no es un castigo. Las **disposiciones sobre el trato debido a las personas internadas** son prácticamente iguales a las disposiciones sobre el trato debido a los prisioneros de guerra (véanse los artículos 79 a 135 del IV Convenio de Ginebra).

Las personas afectadas por un conflicto armado y privadas de libertad (a causa de arresto, detención o internamiento) se benefician de las garantías fundamentales previstas en el artículo 75 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra.

5.3.4. DETENCIÓN DURANTE OPERACIONES DE APOYO PARA LA PAZ

Por lo general, la cuestión de la detención se encuentra reglamentada en los **acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas** referidos a las tropas extranjeras. Sin embargo, hay situaciones en las que las tropas de apoyo para la paz deben detener a ciertas personas por períodos breves antes de entregarlas a las autoridades civiles, o incluso por períodos más prolongados, especialmente si, a causa del colapso del país anfitrión, han dejado de existir las estructuras adecuadas. El estatuto y el trato debido a las personas detenidas dependerán de la índole jurídica de la situación y de cada caso particular.



6. EL CICR

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), organización imparcial, neutral e independiente, tiene la misión exclusivamente humanitaria de proteger la vida y la dignidad de las víctimas de los conflictos armados y de otras situaciones de violencia, así como de prestarles asistencia. El CICR se esfuerza asimismo en prevenir el sufrimiento mediante la promoción y el fortalecimiento del derecho y de los principios humanitarios universales. Fundado en 1863, el CICR dio origen a los Convenios de Ginebra y al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, cuyas actividades internacionales en los conflictos armados y en otras situaciones de violencia dirige y coordina.

6.1. Resumen

6.1.1. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA ACTIVIDAD DEL CICR

En **situaciones que no son conflictos armados**, el CICR tiene un derecho de iniciativa que se le reconoce en los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y que le permite proponer sus servicios a los Estados, sin que ese ofrecimiento sea una injerencia en los asuntos internos del Estado en cuestión ni confiera un estatuto particular a alguna de las partes. Al abordar las consecuencias en el plano humanitario del uso de la fuerza en situaciones que no son conflictos armados, el CICR no fundamenta su acción en el conjunto de los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), sino en un conjunto básico de normas fundamentales que protegen a los seres humanos en situaciones de violencia. Esas normas constituyen una parte pequeña, pero central y básica, del DIDH.

En **conflictos armados no internacionales**, el CICR también tiene un derecho de iniciativa reconocido por la comunidad internacional y establecido en el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra. En particular, el CICR puede ofrecer

sus servicios a las partes en conflicto para visitar a personas privadas de libertad a raíz del conflicto armado, a fin de verificar las condiciones de detención y restablecer el contacto entre esas personas y sus familiares. En el artículo 3 común se establece que la aplicación de esas disposiciones “no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto”.

En **conflictos armados internacionales**, los Estados Partes en los Convenios de Ginebra de 1949 y de sus Protocolos adicionales de 1977 están obligados a aceptar las actividades humanitarias del CICR previstas en el artículo 126 del III Convenio de Ginebra y en el artículo 143 del IV Convenio de Ginebra. El derecho de iniciativa del CICR también está reconocido en los cuatro Convenios de Ginebra (artículo 9, en los Convenios I, II y III; artículo 10, en el IV Convenio). Por otra parte, en el artículo 81 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra se estipula que los Estados que sean partes en un conflicto darán al CICR todas las facilidades que estén en su poder para que pueda desempeñar las tareas humanitarias que se le atribuyen en los Convenios y en el Protocolo a fin de prestar protección y asistencia a las víctimas de los conflictos.

6.1.2. PRINCIPALES ACTIVIDADES

Las principales actividades del CICR son las siguientes:

- visitar a prisioneros de guerra y personas detenidas por razones de seguridad;
- buscar a personas dadas por desaparecidas;
- facilitar el intercambio de mensajes entre familiares separados;
- reunificar a familias separadas a raíz de un conflicto;
- proporcionar agua potable, alimentos y asistencia médica a quienes lo necesitan;
- promover el respeto del derecho internacional humanitario (DIH);
- velar por el cumplimiento del DIH;
- contribuir al desarrollo del DIH.

Sus actividades se financian enteramente mediante contribuciones voluntarias, aportadas sobre todo por los Estados y las Sociedades Nacionales. Su red de oficinas se adapta continuamente a la evolución de los conflictos armados y de otras situaciones de violencia en el mundo.

6.2. Consecuencias prácticas

El CICR realiza actividades en todas las situaciones en las que operan fuerzas militares y policiales. Por lo tanto, es conveniente que los comandantes de esas fuerzas estén familiarizados con algunas de sus características fundamentales.

6.2.1. ACCIÓN BASADA EN PRINCIPIOS Y DIÁLOGO CON TODAS LAS PARTES

Según los Convenios de Ginebra, la labor humanitaria exige **imparcialidad** y debe beneficiar a las personas sin distinción alguna de índole desfavorable, basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna, o cualquier otro criterio análogo. De este principio se desprende que ninguna persona debe ser privada de asistencia o de protección meramente a causa de su creencia, y que ninguna población debe ser abandonada sólo porque se encuentre bajo el control de una parte que la comunidad internacional trata de aislar. Las prioridades sólo pueden fijarse en función de las necesidades, y el orden en que se provee la ayuda humanitaria debe ser el de la gravedad del sufrimiento que se procura aliviar.

Los dirigentes políticos y los comandantes militares deben saber que la labor del CICR comprende **no sólo la asistencia sino también la protección**, y que ambas actividades están estrechamente relacionadas. También forman parte de la labor humanitaria del CICR actividades tales como las visitas a prisioneros con el fin de comprobar el trato que reciben y las condiciones de detención, y las gestiones ante las partes en un conflicto u otras partes involucradas en una situación violenta

en favor de personas o comunidades que han sido víctimas de infracciones del derecho de los conflictos armados. Los delegados del CICR necesitan estar en el terreno, cerca de las personas afectadas por los conflictos, a fin de responder a sus necesidades e influenciar el comportamiento y las actitudes de las personas responsables de la situación. Para alcanzar esos objetivos, los delegados deben reunirse, negociar o tratar con todos los portadores de armas, sean militares, policías, paramilitares, rebeldes, miembros de fuerzas de operaciones de apoyo para la paz, o contratistas privados.

En todos los conflictos, las partes tienden a rechazar a los actores humanitarios sospechados de tener motivos políticos subyacentes. Si no hay diálogo —sin importar lo difícil que sea establecerlo— es imposible que el CICR alcance suficiente aceptación para realizar sus actividades de protección y asistencia. Por lo tanto, el CICR está dispuesto a hablar con todos los que tengan poder o influencia sobre la población. Por medio de esta modalidad, el CICR no postula una equivalencia moral entre las partes en conflicto ni les confiere un estatuto particular (véase el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra). La **neutralidad** no es una finalidad en sí misma, sino un medio para alcanzar un fin. Es un instrumento que permite mantener abiertas las vías necesarias para la adopción de medidas concretas. El CICR no toma partido por ninguna de las partes en conflicto.

El CICR considera que existe amplio margen para la interacción y la cooperación constructivas entre las organizaciones humanitarias y las fuerzas armadas, y que es posible fortalecer esta relación mediante las consultas mutuas. Sin embargo, el CICR sigue abogando por que se haga una distinción clara, tanto de forma como de fondo, entre las operaciones militares y las humanitarias. Por consiguiente, el CICR debe preservar su **independencia** de acción y de decisión y, a la vez, mantener estrechas consultas con las misiones militares internacionales desplegadas en un mismo teatro de operaciones.

6.2.2. DETENCIÓN

Antes de comenzar a visitar los lugares de detención, el CICR presenta a las autoridades una serie de condiciones que constituyen su **modalidad habitual de trabajo**. Debe permitirse que los delegados:

- vean a todos los detenidos que le corresponde visitar al CICR según su cometido y visiten todos los lugares en donde haya detenidos;
- se entrevisten sin testigos con los detenidos de su elección;
- hagan, durante las visitas, la lista de los detenidos que incumben a su cometido o verifiquen y completen las listas que reciban de las autoridades;
- repitan las visitas a los detenidos de su elección tantas veces como lo consideren necesario;
- restablezcan el contacto entre los detenidos y sus familiares;
- en casos de urgencia, proporcionen la ayuda material y la asistencia médica que sean necesarias.

6.2.3. PROMOVER EL RESPETO DEL MARCO JURÍDICO

Es indudable que el derecho no pertenece al CICR sino a los Estados que son partes en los tratados. Lo mismo puede decirse de la obligación de difundir, enseñar y brindar formación con respecto al derecho. Gracias a su tradicional presencia en el terreno y al diálogo que mantiene con las autoridades y portadores de armas en todo el mundo, el CICR ha acumulado considerable experiencia en lo que respecta al apoyo de las actividades destinadas a prevenir infracciones. Sin embargo, reconociendo que la mera enseñanza de normas jurídicas no es suficiente por sí misma para producir un cambio de actitudes o comportamientos, durante los últimos veinte años el enfoque del CICR ha mutado progresivamente **de la difusión del derecho hacia su integración** en la doctrina, el entrenamiento y las operaciones de las fuerzas militares y policiales. Un ordenamiento jurídico es un conjunto de

normas cuya índole a veces es demasiado general como para proporcionar orientaciones prácticas en situaciones de combate o de mantenimiento del orden. Por lo tanto, es necesario interpretar el derecho, analizar su significado en términos operacionales y examinar sus consecuencias concretas en todos los niveles. En otras palabras, las disposiciones jurídicas pertinentes deben transformarse en medidas, medios o mecanismos concretos relacionados con la doctrina, la educación, el entrenamiento, el equipamiento y las sanciones, a fin de permitir la observancia del derecho durante las operaciones.

Cuando un Estado está auténticamente comprometido a cumplir su obligación de promover el respeto de las leyes aplicables y cuenta con los recursos necesarios para sostener sus actividades a largo plazo, el CICR está dispuesto a asumir las funciones de apoyo definidas en los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra (en la Resolución 21 de la Conferencia Diplomática que adoptó los Protocolos, se invitó al CICR a colaborar activamente en el esfuerzo de difusión del derecho de los conflictos armados), o a actuar sobre la base del derecho de iniciativa que le confieren sus Estatutos. Con el fin de proporcionar a los portadores de armas el **apoyo** adecuado durante el proceso de integración, el CICR cuenta con una unidad especializada en su sede en Ginebra y un equipo de delegados especializados (con experiencia en el ámbito militar o policial) en el terreno. La unidad y los delegados especializados proporcionan apoyo a los portadores de armas en lo que respecta a interpretar el derecho, analizar su significado en términos operacionales y deducir sus consecuencias concretas. Las medidas complementarias, como la redacción de nuevos manuales tácticos, la adopción de nuevos planes de estudio, la revisión y modificación de la doctrina o la compra de equipos son, obviamente, responsabilidad de las autoridades y de los portadores de armas.



7. REFERENCIAS

Publicaciones del CICR

- Guía para el examen jurídico de las armas, los medios y los métodos de guerra nuevos: medidas para aplicar el artículo 36 del Protocolo adicional de 1977.
- Descubra el CICR.
- Integración del derecho.
- *Report on Expert Meeting on Multinational Peace Operations, Applicability of International Humanitarian Law and International Human Rights Law to UN Mandate Forces* (Informe de la Reunión de Expertos sobre operaciones de paz multinacionales; aplicabilidad del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos a las fuerzas de paz bajo el mandato de la ONU) (en inglés solamente).
- Servir y proteger, en particular, capítulos 7 (Mantenimiento del orden público), 8 (El arresto), 9 (La detención), y 10 (Empleo de la fuerza y de armas de fuego).

Abreviaturas

CC: Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

CICR: Comité Internacional de la Cruz Roja.

CG I: Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, 12 de agosto de 1949.

CG II: Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar, 12 de agosto de 1949.

CG III: Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, 12 de agosto de 1949.

CG IV: Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, 12 de agosto de 1949.

CP: Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión

PA I: Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), 8 de junio de 1977.

PA II: Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales (Protocolo II), 8 de junio de 1977.

PA III: Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la aprobación de un signo distintivo adicional (Protocolo III), 8 de diciembre de 2005.

PB: Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

MISIÓN

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), organización imparcial, neutral e independiente, tiene la misión exclusivamente humanitaria de proteger la vida y la dignidad de las víctimas de los conflictos armados y de otras situaciones de violencia, así como de prestarles asistencia. El CICR se esfuerza asimismo en prevenir el sufrimiento mediante la promoción y el fortalecimiento del derecho y de los principios humanitarios universales. Fundado en 1863, el CICR dio origen a los Convenios de Ginebra y al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, cuyas actividades internacionales en los conflictos armados y en otras situaciones de violencia dirige y coordina.



CICR