



CICR

SERVICIO DE ASESORAMIENTO EN DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

El uso de la fuerza en operaciones de mantenimiento del orden

Con frecuencia, los Estados enfrentan situaciones en las que sus funcionarios deben emplear la fuerza para mantener o restablecer la seguridad, la ley y el orden público en conflictos armados o situaciones de violencia que no alcanzan el umbral para la aplicabilidad del derecho internacional humanitario (DIH). En las operaciones de mantenimiento del orden, pueden emplear la fuerza las personas que ejercen las facultades del Estado, en particular las fuerzas policiales y militares. Ese uso de la fuerza es regido principalmente por el derecho internacional de los derechos humanos y por la legislación nacional. Los Estados deben reglamentar en forma estricta el uso de la fuerza en operaciones de mantenimiento del orden. En especial, los Estados deben velar por que la legislación nacional sea conforme con sus obligaciones internacionales y sancionar a sus funcionarios si han empleado la fuerza en forma excesiva o de otro modo arbitraria.

¿Qué es el uso de la fuerza?

Al conducir operaciones destinadas a mantener o restablecer la seguridad, la ley y el orden público, es decir, operaciones de mantenimiento del orden, los funcionarios públicos pueden recurrir a diferentes medidas e incluso, con sujeción a condiciones muy estrictas, al uso de la fuerza. A menudo, el término "uso de la fuerza" se encuentra definido en la legislación nacional. Sin embargo, por lo general se entiende como cualquier restricción física que se impone a una persona, desde la restricción ejercida con la mano o con un dispositivo de sujeción, hasta el uso de armas de fuego u otras armas. Sólo se puede emplear la fuerza cuando los otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto. Ésta es una consideración importante a la hora de recurrir a la fuerza letal o potencialmente letal, a fin de respetar el derecho a la vida.

¿Cuáles ordenamientos jurídicos rigen el uso de la fuerza en las operaciones de mantenimiento del orden?

El uso de la fuerza en las operaciones de mantenimiento del orden se rige principalmente por el derecho internacional de los derechos humanos, que es aplicable en todo momento (en tiempo de paz así como durante conflictos armados) y por la legislación nacional, así como -en los conflictos armados- por algunas disposiciones del DIH.

Derecho internacional de los derechos humanos

El derecho más importante en relación con las operaciones de mantenimiento del orden es el derecho a la vida¹. Este derecho es inderogable².

¹ Declaración Universal de Derechos Humanos, Art. 3; Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, Art. 6; Convención Americana sobre derechos humanos, Art. 4; Convenio Europeo de Derechos Humanos, Art. 2; Carta Africana sobre derechos humanos y de los pueblos, Art. 4; Carta Árabe de derechos humanos, Art. 5.

² La única excepción es el Convenio Europeo de Derechos Humanos, en el cual el derecho a la vida se considera inderogable "salvo para el caso de muertes resultantes de actos lícitos de guerra" (Art. 15(2)). Hasta ahora, esta disposición no ha causado efectos reales en la práctica, puesto que ningún Estado europeo ha derogado jamás el derecho a la vida y el

En la mayoría de los tratados de derechos humanos, lo que se prohíbe es una privación de la vida que sea "arbitraria", esto es, que el acto no respete las normas y estándares internacionales relacionados con el derecho a la vida, o la legislación nacional. Esto implica que hay circunstancias en las cuales el uso de la fuerza letal o potencialmente letal por los funcionarios del Estado está autorizado. El Convenio Europeo de Derechos Humanos es el único tratado de derechos humanos que se refiere en forma exhaustiva a las circunstancias en que el uso de la fuerza puede causar la privación de la vida sin violar el derecho a la vida, cuando sea absolutamente necesario: a) en defensa de una persona contra una agresión ilegítima; b) para detener a una persona conforme a derecho o para impedir la evasión de un preso o detenido legalmente; c) para reprimir, de acuerdo con la ley, una revuelta o insurrección (Art. 2).

Según las circunstancias del caso, pueden verse afectados otros derechos

Tribunal Europeo de Derechos Humanos nunca ha recurrido a esta excepción por iniciativa propia.

y prohibiciones como consecuencia del uso de la fuerza contra las personas, por ejemplo, el derecho a la libertad de expresión y el derecho de reunión pacífica.

El Código de Conducta de la ONU para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de 1979, y los Principios básicos de la ONU sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de 1990, contienen orientaciones adicionales acerca del uso de la fuerza en las operaciones de mantenimiento del orden. Según los Principios básicos: "No se podrán invocar circunstancias excepcionales tales como la inestabilidad política interna o cualquier otra situación pública de emergencia para justificar el quebrantamiento de estos Principios Básicos" (Principio 8).

Aunque constituyan normas de *derecho indicativo* (o "soft law" en inglés), estos instrumentos han sido ampliamente utilizados por distintos órganos de derechos humanos para determinar si el uso de la fuerza fue arbitrario en un caso particular.

Derecho internacional humanitario

Durante un conflicto armado también se llevan a cabo operaciones de mantenimiento del orden, sea al margen de la conducción de las hostilidades o en paralelo con ella³. Si bien las normas que rigen la conducción de hostilidades no se aplican a esas operaciones, el DIH contiene algunas disposiciones acerca del uso de la fuerza en las operaciones de mantenimiento del orden:

- En el artículo 43 del IV Convenio de La Haya, de 1907, se establece que el ocupante "tomará todas las medidas [...] para restablecer y asegurar [...] el orden y la vida pública [...]".
- En la misma línea, en el artículo 42 del III Convenio de Ginebra relativo

³ Para una mejor comprensión de la interacción entre los paradigmas de la conducción de hostilidades y del mantenimiento del orden durante los conflictos armados, v. el informe del CICR acerca de la reunión de expertos celebrada en 2013 sobre este tema. Disponible en: <http://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-4171.pdf>.

al trato debido a los prisioneros de guerra se dispone que el uso de armas contra quienes "se evadan o intenten evadirse, sólo será un recurso al que siempre precederán intimaciones adaptadas a las circunstancias".

Legislación interna

En virtud del principio de legalidad (ver más adelante), las disposiciones sobre el uso de la fuerza en las operaciones de mantenimiento del orden también se hallan consagradas en los ordenamientos jurídicos nacionales y pueden tomar diversas formas dentro del marco jurídico y administrativo interno relacionado con la seguridad (por ejemplo, leyes, manuales de las fuerzas armadas y policiales, reglas de enfrentamiento, procedimientos operativos estándar), a condición de que respeten las obligaciones y los estándares internacionales.

¿Qué principios y requisitos rigen el uso de la fuerza en las operaciones de mantenimiento del orden?

En las operaciones de mantenimiento del orden, el uso de la fuerza es regido por los siguientes principios y requisitos:

- **Legalidad** (Principios básicos, Principio 1). Los Estados adoptarán y aplicarán normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. El marco jurídico y administrativo debe reglamentar todas las circunstancias que rodean el uso de la fuerza (quién, cuándo y cómo).
- **Necesidad** (Código de conducta, art. 3). "Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario [...]" El empleo de la fuerza en operaciones de mantenimiento del orden debe ser una medida excepcional de último recurso para perseguir un objetivo legítimo. Sólo puede aplicarse la cantidad mínima de fuerza que sea necesaria. Siempre que sea posible, debe

ejercerse un uso de la fuerza diferenciado (por ejemplo, advertencia verbal, exhibición de fuerza, fuerza "menos que letal", fuerza letal).

- **Proporcionalidad** (Principios básicos, principio 5(a)). El grado de fuerza que se utilice y el daño potencial que puede ocasionar deben ser estrictamente proporcionales a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persigue.
- **Precaución** (obligaciones relacionadas con la fase de planificación y control de las operaciones). Las operaciones de mantenimiento del orden deben planificarse cuidadosamente a fin de evitar, en la máxima medida posible, el uso de la fuerza y reducir al mínimo el riesgo para los transeúntes (Principios básicos, Principio 3). Los funcionarios públicos reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana (Principios básicos, Principio 5(b)). Se proveerá a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley la formación, las armas y el equipamiento necesarios (Principios básicos, Principio 2).
- **Responsabilidad** (Principios básicos, Principios 7, 22-24). El uso de fuerza que cause la muerte o lesiones debe informarse sin demora. Todo uso de la fuerza excesivo o de otro modo arbitrario debe investigarse adecuadamente y, en caso necesario, debe ser castigado como delito criminal y/o con medidas disciplinarias, según la gravedad del caso. Pueden ser responsabilizados tanto los oficiales superiores como los funcionarios públicos bajo su mando.

En particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ONU) han elaborado una abundante jurisprudencia en la que han desarrollado estos principios y requisitos en mayor profundidad.

Los principios de necesidad (militar), proporcionalidad y precaución también

existen en las normas que rigen la conducción de hostilidades en el marco del DIH, pero sus significados son distintos y operan de manera diferente.

¿En qué situaciones pueden utilizarse las armas de fuego y otras formas de fuerza letal o potencialmente letal en las operaciones de mantenimiento del orden?

Conforme al Principio 9 de los Principios Básicos, el recurso a las armas de fuego se autoriza exclusivamente en las siguientes situaciones y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos:

- 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;
- con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga.

En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.

Según los Principios básicos (Principios 14 y 16), el uso de armas de fuego para dispersar reuniones ilícitas y violentas y para controlar a las personas sometidas a custodia o detención también está limitado a las situaciones arriba mencionadas.

Aunque los preceptos contenidos en los Principios básicos se refieren únicamente al uso de armas de fuego, el Principio 9 se menciona con frecuencia en la jurisprudencia internacional en relación con la privación arbitraria de la vida, y el uso de otras formas de fuerza letal o potencialmente letal debe someterse a límites similares.

Que el uso de la fuerza constituya una fuerza letal o potencialmente letal no depende solamente del arma que

se emplee. El resultado del uso de cualquier arma depende de una combinación de factores, en particular, de las características técnicas del arma (del mecanismo con el cual produce lesiones) y del contexto de su empleo. El contexto incluye la forma y las circunstancias en las cuales se usa el arma y las vulnerabilidades particulares de la o las víctimas.

Un arma que se describe como "menos que letal" o "menos letal" puede, en circunstancias particulares, causar la muerte (por ejemplo, una bala de goma disparada a corta distancia, o el uso de agentes de control de disturbios en espacios cerrados), del mismo modo que un arma descrita como "letal" puede no tener consecuencias fatales.

¿Qué deben hacer los Estados a nivel nacional para asegurar que el uso de la fuerza en las operaciones de mantenimiento del orden respete las normas y estándares internacionales?

Para respetar las normas y estándares internacionales que rigen las operaciones de mantenimiento del orden, los Estados deben adoptar medidas específicas antes y después del uso de la fuerza:

Medidas preventivas antes de recurrir al uso de la fuerza

- Adopción de un marco jurídico y administrativo relativo al uso de la fuerza, que sea coherente con las normas y estándares internacionales (Principios básicos, Principio 1).
- Selección, formación y fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios públicos de conformidad con las normas y estándares internacionales, con inclusión de la formación en ética policial, en derechos humanos y en alternativas al uso de la fuerza (Principios básicos, Principios 19-21).
- Proveer a los funcionarios públicos el equipamiento adecuado, con inclusión de armas y municiones, equipos autoprotectores y armas diferentes de las armas de fuego, para que puedan hacer un uso

diferenciado de la fuerza (Principios básicos, Principio 2).

Después del uso de la fuerza

- Prestar asistencia médica y psicológica a las personas afectadas, incluidos los funcionarios públicos (Principios básicos, Principio 5(c)). Básicamente, la asistencia debe prestarse según las necesidades, teniendo en cuenta los grupos vulnerables, como los niños y las mujeres, entre otros.
- Notificar a los familiares de los heridos o personas afectadas (Principios básicos, Principio 5(d)).
- Establecer un sistema de presentación de informes sobre el uso de armas de fuego (Principios básicos, Principio 11(f)).
- Establecer procesos eficaces para la presentación de informes y la investigación de todo uso de la fuerza que haya causado la muerte o lesiones (Principios básicos, Principios 22-24). Para que sean eficaces, esas investigaciones deben realizarse con prontitud y de manera independiente e imparcial, con la participación de las víctimas y/o de sus deudos, quienes también tienen derecho a interponer recursos y obtener reparaciones.
- Revisión de los programas de formación y de los procedimientos operacionales a la luz de incidentes particulares (Principios básicos, Principio 20).