

EL USO DE LA FUERZA EN OPERACIONES PARA HACER CUMPLIR LA LEY



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 públicos en conflictos armados o situaciones de violencia que no alcanzan el umbral para la aplicabilidad del derecho internacional humanitario (DIH). En las operaciones para hacer cumplir la ley, 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 para hacer cumplir la ley; en especial, deben velar por que la legislación nacional esté en concordancia con sus obligaciones internacionales y sancionar a sus funcionarios si han empleado la fuerza en forma excesiva o arbitraria.

¿QUÉ ES EL USO DE LA FUERZA?

Al conducir operaciones destinadas a mantener o restablecer la seguridad, la ley y el orden públicos, es decir, operaciones para hacer cumplir la ley, 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 que se impone a una persona que ejerce funciones para hacer cumplir la ley, desde la restricción física ejercida con la mano o con un dispositivo de sujeción (como las esposas), pasando por armas “menos letales” (como porras, gas lacrimógeno, armas de electrochoque conocidas como “armas taser”, y balas de goma) hasta el uso de armas de fuego y otras fuerzas potencialmente letales. Solo se puede emplear la fuerza cuando los otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto. Esta es una consideración importante cuando se recurre a cualquier uso de la fuerza, pero lo es incluso más cuando se recurre a la fuerza letal o potencialmente letal, que debe ser siempre una medida de último recurso a fin de respetar el derecho a la vida.

Solo se puede emplear la fuerza cuando los otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto.



A menudo, el término “uso de la fuerza” se encuentra definido en la legislación nacional.



¿CUÁLES ORDENAMIENTOS JURÍDICOS RIGEN EL USO DE LA FUERZA EN LAS OPERACIONES PARA HACER CUMPLIR LA LEY?

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.

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 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 para hacer cumplir la ley es el derecho a la vida¹. Este derecho es no puede suspenderse.²

En muchos 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 las que el uso de la fuerza puede causar la privación de la vida sin violar el derecho a la vida,

- 1 Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), art. 3; Pacto Internacional de derechos civiles y políticos (PIDCP), art. 6; Convención Americana sobre derechos humanos (CADH), art. 4; Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), art. 2; Carta Africana sobre derechos humanos y de los pueblos (CADH), art. 4; Carta Árabe de derechos humanos, art. 5. En función del caso específico y de los tratados internacionales de derechos humanos aplicables, otros derechos humanos pueden ser pertinentes también, especialmente el derecho a la seguridad y el derecho a la integridad personal, art. 3 (DUDH); art. 9 (PIDCP); arts. 4 y 6 (CADH); arts. 5 y 7 (CADH); art. 12 (Declaración sobre derechos humanos de ASEAN); art. 5 (CEDH).
- 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 suspendido jamás el derecho a la vida y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos nunca ha recurrido a esta excepción por iniciativa propia.

“
El derecho más importante en relación con las operaciones
para hacer cumplir la ley es el derecho a la vida.
Este derecho es no puede suspenderse.”

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 y prohibiciones como consecuencia del uso de la fuerza contra las personas, por ejemplo, el derecho a la seguridad, el derecho a la integridad personal, 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 para hacer cumplir la ley. 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.³

Derecho internacional humanitario

Durante un conflicto armado también se llevan a cabo operaciones para hacer cumplir la ley, sea al margen de la conducción de las hostilidades o en paralelo con ellas.⁴ Si bien las normas que rigen la conducción de las hostilidades no se aplican a esas operaciones, el DIH contiene algunas disposiciones acerca del uso de la fuerza en las operaciones para hacer cumplir la ley:

- 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 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 (v. más adelante), las disposiciones sobre el uso de la fuerza en las operaciones para hacer cumplir la ley también se hallan consagradas en los ordenamientos jurídicos nacionales y pueden adoptar 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.

3 V. CICR, *The Use Of Force in Armed Conflicts: Interplay Between the Conduct of Hostilities and Law Enforcement Paradigms*, anexos 3 y 6, 2013, disponible en: <http://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-4171.pdf>.

4 Para una mejor comprensión de la interacción entre los paradigmas de la conducción de las hostilidades y el cumplimiento de la ley durante los conflictos armados, v. el correspondiente informe del CICR mencionado en la nota 3.

¿QUÉ PRINCIPIOS RIGEN EL USO DE LA FUERZA EN LAS OPERACIONES PARA HACER CUMPLIR LA LEY?

- *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 para hacer cumplir la ley debe ser una medida excepcional para perseguir un objetivo legítimo de cumplimiento de la ley. Esto significa que, en el cumplimiento de su labor, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden recurrir al uso de la fuerza solo si otros medios que no emplean la fuerza (como la solución pacífica de los conflictos o diversos métodos de persuasión, negociación y mediación) han resultado ineficaces o no alcanzarían el objetivo legítimo de cumplimiento de la ley. Sin embargo, el empleo de armas de fuego es una medida de último recurso que solo está permitida cuando es necesaria para hacer frente a una amenaza inminente o grave contra la vida o la integridad física (v. más abajo) y cuando no serían eficaces otros medios menos violentos. Siempre que se emplee la fuerza, se debe aplicar la cantidad mínima de fuerza necesaria para alcanzar un objetivo legítimo de cumplimiento de la ley. 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). La posibilidad de elegir entre diferentes armas disponibles debería permitir un uso adecuado de la fuerza en respuesta a una situación determinada; es decir que las autoridades podrían perseguir un objetivo legítimo de cumplimiento de la ley y, al mismo tiempo, minimizar las muertes y las heridas.

El empleo de la fuerza en operaciones para hacer cumplir la ley debe ser una medida excepcional para perseguir un objetivo legítimo de cumplimiento de la ley.

“ Siempre que se emplee la fuerza, se debe aplicar la cantidad mínima de fuerza necesaria para alcanzar un objetivo legítimo de cumplimiento de la ley. ”

- *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. El tipo y el nivel de fuerza utilizados y el daño que esta puede causar al sujeto que representa la amenaza deben sopesarse con la gravedad de la amenaza que representa el sujeto y el objetivo de cumplimiento del orden que se pretende alcanzar (en términos generales, equilibrar entre el daño anticipado, en particular a las personas que representan la amenaza y a los transeúntes inocentes, y el beneficio de evitar los daños a otras personas y la importancia del objetivo de cumplimiento del orden).
- *Precaución* (medidas relacionadas con la fase de planificación y control de las operaciones). Las operaciones para hacer cumplir la ley 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).

Las operaciones para hacer cumplir la ley 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).

- *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 han elaborado una abundante jurisprudencia en la que han desarrollado estos principios 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 PARA HACER CUMPLIR LA LEY?

Conforme al Principio 9 de los Principios Básicos, el recurso a las armas de fuego⁵ se autoriza exclusivamente en las siguientes situaciones y solo 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;
- para evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida;
- para detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga.

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

Solo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger la 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,

5 En el derecho internacional, un arma de fuego se define como cualquier arma de cañón portátil que expulsa, ha sido diseñada para expulsar o puede ser rápidamente modificada para expulsar un tiro, una bala o un proyectil por la acción de un explosivo. Una munición, que es un elemento decisivo para lograr los efectos del arma de fuego, se define como el cartucho completo o sus componentes, en particular, vaina, cebadores, pólvora propulsora, balas o proyectiles, que se utilizan en un arma de fuego". V. Organización de las Naciones Unidas, *Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, arts. 3(a) y (c), disponible en: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-12-c&chapter=18&clang=_en. Esas armas, en su uso esperado o razonablemente previsto combinado con su diseño específico, tienen efectos cinéticos y penetrantes, que pueden causar lesiones graves o la muerte. Esto constituye fuerza potencialmente letal.

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 personas sujetas al uso de la fuerza.

Pueden describirse como “menos que letales” o “menos letales” las armas o las técnicas que, dentro de las limitaciones estrictas de su uso esperado o razonablemente previsto, están diseñadas para conllevar un riesgo de muerte o de lesiones graves que las armas de fuego. Sin embargo, en función del mecanismo de lesión específico del arma y de las circunstancias en las que se las utiliza, esas armas también pueden causar la muerte o lesiones graves (por ejemplo, una bala de goma disparada a corta distancia, o el uso de agentes de control de disturbios en espacios cerrados). Por este motivo, los riesgos de causar lesiones de armas específicas deben evaluarse antes de usarlas y su uso debe controlarse estrictamente, del mismo modo que un arma descrita como “letal” puede no tener consecuencias fatales⁶.

Para respetar las normas y estándares internacionales que rigen las operaciones para hacer cumplir la ley, los Estados deben adoptar medidas específicas antes y después del uso de la fuerza.

¿QUÉ DEBEN HACER LOS ESTADOS A NIVEL NACIONAL PARA QUE EL USO DE LA FUERZA EN LAS OPERACIONES PARA HACER CUMPLIR LA LEY SE ATENGA A LAS NORMAS Y LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES?

Para respetar las normas y estándares internacionales que rigen las operaciones para hacer cumplir la ley, 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).

⁶ Así pueden describirse las armas o las técnicas “menos letales”. V. también CICR, *The Use of Weapons and Equipment in Law Enforcement Operations*, 2020; ONU, *Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement*, 2019, disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/LLW_Guidance.pdf

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.

 [facebook.com/icrcspanol](https://www.facebook.com/icrcspanol)
 twitter.com/cicr_es
 [instagram.com/cicr_americas](https://www.instagram.com/cicr_americas)



Comité Internacional de la Cruz Roja
19, avenue de la Paix
1202 Ginebra, Suiza
T + 41 22 734 60 01
shop@icrc.org
© CICR, julio de 2023