ÍNDICE

	PÁG.
INTRODUCCIÓN	2
LA VIOLENCIA Y EL USO DE LA FUERZA PÚBLICA	3
PREÁMBULO	3
DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y LEGISLACIÓN NACIONAL	8
DERECHO DE LOS CONFLICTOS ARMADOS Y DERECHO DE LOS	
DERECHOS HUMANOS	10
DERECHO INTERNACIONAL CONSUECUDINARIO	15
SITUACIONES QUE NO SON CONFLICTOS ARMADOS	16
DISTURBIOS INTERNOS Y OTRAS SITUACIONES DE	
VIOLENCIA INTERNA	20
ESTADOS DE EXCEPCIÓN	23
GLOSARIO	26
BIBLIOGRAFÍA	27
REFERENCIAS LEGISLATIVAS	28

INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene por finalidad exponer la diferencia entre seguridad interior y defensa exterior. De igual forma, analiza cómo derivado de la categorización que se haga de una situación, se va a determinar las normas aplicables; ya sea, el derecho de los conflictos armados y/o el derecho de los derechos humanos.

Por último, se refiere al hecho de que la legislación nacional debe ser conforme a las normas internacionales, y en ese sentido, ha de precisar las circunstancias en las que se puede recurrir a las fuerzas armadas para tareas de mantenimiento del orden público, y aclarar las relaciones entre las autoridades civiles y militares durante tales operaciones.

LA VIOLENCIA Y EL USO DE LA FUERZA PÚBLICA EN EL MARCO DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, EN LOS CASOS DE CONFLICTOS ARMADOS (DEFESA EXTERIOR Y SEGURIDAD INTERIOR) *

Preámbulo

El mantenimiento de la paz y el orden públicos es una responsabilidad de las autoridades civiles². Se trata pues, de una tarea que compete, en primer orden, a las Instituciones o Cuerpos de Seguridad, fundamentalmente a las policías especialmente equipadas, organizadas y capacitadas para esas misiones, como los cuerpos policiales de proximidad ciudadana.

Por otro lado, **la misión esencial de las Fuerzas Armadas de un Estado es defender**³ (hacia el exterior y al interior del país) a su población, territorio y soberanía *-independencia* hacia el exterior y *supremacía* hacia el interior–nacionales, contra las amenazas externas (guerra, invasión del territorio, pandemias, etc.) y afrontar situaciones de conflicto armado interno (no

* Ver: *“Manual de derechos humanos para las fuerzas armadas”*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, C.R., ISBN 9968-917-29-X, 2004; así como *“Violencia y uso de la fuerza”*, Comité Internacional de la Cruz Roja, 19 avenue de la Paix 1202 Ginebra, Suiza, marzo, 2012.

2 El 7 de agosto de 2015, los medios de comunicación dieron a conocer la noticia siguiente: “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos pide separación clara entre función de Policía y Ejército en México”. Dicho organismo autónomo de la Organización de Estados Americanos (OEA), señaló que: “Es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la Policía y la defensa nacional.”

3 Cabe aclarar, que la función de *“Defensa”* está integrada de dos vertientes: “político-militar”, siendo el caso, que de acuerdo al espíritu de nuestra Constitución Federal, y en atención a los compromisos internacionales adquiridos por el Estado mexicano, antes de resolver cualquier conflicto mediante el componente militar (uso de las armas y la fuerza letal), deben agotarse los recursos del dialogo, la conciliación o la negociación en la defensa de los intereses y objetivos nacionales, de ahí que la vertiente de la “política” se debe privilegiar, tanto al exterior como al interior del país, siendo las secretarías de Relaciones Exteriores y de Seguridad y Protección Ciudadana, las dependencias de la Administración Pública Federal, que tienen a su cargo la conducción de la política exterior y de la política interior en materia de seguridad (seguridad exterior y seguridad interior), en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal –Arts. 28 y 30 Bis–.

internacional)⁴. Sin embargo, en algunas ocasiones, se requiere que las Fuerzas Armadas presten asistencia a las autoridades civiles para hacer frente a niveles de

4 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I...

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VII...

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;

[...]

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

[...]

“Artículo 119. Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o transtorno (sic) interior, les prestarán igual **protección**, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.

[...]

Ley de Seguridad Nacional

“Artículo 3.- Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

I. La **protección** de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;

II. La **preservación** de la soberanía e independencia nacionales y la **defensa** del territorio;

III. El **mantenimiento** del orden constitucional y el **fortalecimiento** de las instituciones democráticas de gobierno;

IV. El **mantenimiento** de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. La **defensa legítima** del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y

VI. La **preservación** de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.”

Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1977

“Artículo 1. Ámbito de aplicación material

1. El presente Protocolo, que desarrolla y completa el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, sin modificar sus actuales condiciones de aplicación, se aplicará a todos los conflictos armados que no estén cubiertos por el artículo 1 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 internacionales (Protocolo I) y que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte contratante entre

violencia más bajos, que pueden caracterizarse como disturbios internos y otras situaciones de violencia interna⁵, que sin calificar, propiamente, como conflictos armados no internacionales, por sus características hayan sobrepasado las capacidades ordinarias de atención de las Instituciones, Cuerpos o Fuerzas de Seguridad del Estado y, por ende, resulte necesaria la intervención de las Fuerzas Armadas, en auxilio de la autoridad civil, las cuales deben, invariablemente, sujetar su actuación a las disposiciones jurídicas de los órdenes internacional e interno, relativas al uso legítimo de la fuerza pública⁶, en un marco de respeto y protección de los derechos humanos.

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 trastornos 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 mediante la realización de diagnósticos sustentados en inteligencia. 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 además, la protección que éstas ofrecen se establece en mayor o menor detalle conforme a la situación jurídica.

sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo.

2. El presente Protocolo no se aplicará a las 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.

[...]"

5 Derivados del descontento social y que debilitan las condiciones de unidad nacional y cohesión social, así como a las instituciones democráticas de gobierno y el mantenimiento del Estado Constitucional de Derecho.

⁶ El 27 de mayo de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza.

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.

En este sentido, vale señalar que el S. XX terminó lleno de contradicciones. Al contemplarlo es imposible sustraerse a las luces y sombras de una época grandiosa por sus adelantos y al mismo tiempo tan brutal en sus conflictos. Ha deparado a la humanidad sus mayores éxitos científicos y también sus peores pesadillas y negaciones de libertad. Quedará inscrito como el siglo "... más mortífero de la historia a causa de la envergadura, frecuencia y duración de los conflictos bélicos que lo han asolado... (y) ... por las catástrofes humanas, sin parangón posible, que han causado desde las mayores hambrunas de la historia hasta el genocidio sistemático."⁷

Quizás por ello tampoco resulta extraño que su final sea el momento en que el ser humano recobra la centralidad de la historia, y que la defensa de sus derechos sea un hecho planetario y un cimiento básico de la conciencia moral de la humanidad.

El reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas y su incorporación a textos políticos y jurídicos de validez universal, es un testimonio del progreso de la conciencia moral de la humanidad⁸. Ello no ha sido espontáneo ni permanente, sino consecuencia de una lucha de la humanidad por superar los traumas causados por sus propias acciones. Deriva, en parte importante, de la reacción frente a los hechos traumáticos del S. XX, en cuyos conflictos la muerte se enseñoreó como una actividad industrial, pensada y ejecutada por personas que parecían asesinos burocráticos antes que militares.

⁷ HOBBSAWM, Eric, "Historia del Siglo XX", Grijalbo y Mondadori, Barcelona, 1995.

⁸ En México, el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 hablaba de "conciencia ética colectiva", que para los efectos deseados, resultan conceptos similares.

La muerte, en su masividad, no fue el resultado inevitable y doloroso de un conflicto armado sometido a las leyes de la guerra. Fue más bien una acción premeditada, de crueldad inaudita, razonada y justificada en muchos casos por naciones enteras, e implicó el uso del terror, la tortura y el genocidio, como instrumentos privilegiados de una pedagogía política de masas.

No es solo el hecho de la guerra el que conduce a la acción universal por la defensa de los derechos humanos, es la propia vergüenza de la humanidad por las formas que la guerra asumió, la que genera este impulso.

Las Fuerzas Armadas no podían quedar fuera de este curso de acontecimientos por dos razones fundamentales.

La primera porque su misión, la defensa, es también un elemento central de la identidad moral del Estado moderno, corolario de las enseñanzas que dejó la Segunda Guerra Mundial. **Las Fuerzas Armadas, en su misión de defender al país, no pueden hacerlo infringiendo los derechos humanos, pues los delitos contra la humanidad no se justifican sólo por el hecho de que el ofensor actúe bajo las órdenes de un superior o lo haga en defensa de su patria.**

En segundo lugar, porque **el trato digno a propios y adversarios resulta esencial para alcanzar la legitimidad moral de sus acciones y lograr la reflexión y equilibrio emocional que requieren los militares en los nuevos escenarios.** Ello sólo es posible con una formación integral de sus miembros, que les permita controlar la velocidad e imprevisibilidad de la guerra o de cualquier otro conflicto armado (internacional o no internacional) -enorme desafío para su formación profesional y la seguridad de la nación- sin perder sus valores esenciales.

La convicción de la paz y la virtud de la contención, son principios fundamentales para que un militar pueda equilibrar su accionar profesional en condiciones de extrema presión. Ello es muy claro en misiones internacionales de imposición o mantenimiento de la paz, que obligan a nuevos aprendizajes. En lo militar, la operatividad conjunta y la solidaridad en un equipo en el cual hay gentes con las que no existe otro vínculo que el de la humanidad y la profesión. En lo civil, la demostración que el trato digno es el principal camino para crear condiciones de paz social estable después de un conflicto.

Los rezagos de una formación anti-política o del cumplimiento de la misión fuera de toda consideración ética deben ser totalmente erradicados. Desde el punto de vista profesional, una obediencia refleja no es eficiente para las Fuerzas Armadas y las Instituciones de Seguridad en los nuevos escenarios. El cumplimiento de sus tareas habituales o de misiones operativas que conllevan fuerte obediencia y disciplina, implican juicios éticos que sólo podrán ser hechos con la rapidez y oportunidad requeridas si están profundamente enraizados en la mente del personal militar y policial, siendo parte constitutiva de su formación profesional. Una formación profesional de esa índole es la mayor garantía de la vigencia de los derechos humanos en la sociedad.

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. 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.

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, no se requiere necesariamente que las disposiciones internacionales deben incorporarse en la legislación nacional, pues en el caso de México, se debe tomar en consideración lo prescrito en los artículos 1º y 133 de la Constitución Federal⁹.

9 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

[...]

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

Casi todos los instrumentos de derechos humanos contienen cláusulas que autorizan a los gobiernos a suspender el ejercicio de ciertos derechos, aunque en condiciones estrictas, cuando afrontan un peligro público grave. Sin embargo, hay un “núcleo duro” de derechos fundamentales que los gobiernos no pueden suspender en caso alguno¹⁰.

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.

¹⁰ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

“Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

En los decretos que se expidan, **no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.**

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.”

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”.**

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.

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).

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 paz y el orden públicos¹¹.

¹¹ Ello sin perjuicio de la observancia de la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, en el caso de México.

Derecho internacional consuetudinario

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 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. Sin embargo, 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.

Situaciones que no son conflictos armados

En casi todos los países, las operaciones de mantenimiento del orden en situaciones que no son conflictos armados, pero que sí pueden clasificar como temas de Seguridad Interior, son realizadas por las Instituciones 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 cómo 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.

En este sentido, cabe destacar, que 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).

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 que 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.

El mantenimiento de la paz y el orden públicos 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 público, 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 durante las tareas de mantenimiento o restablecimiento de la paz y el orden públicos;
- 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 paz y el orden públicos reciban un trato justo y humano.

Los procedimientos operativos estándar para los funcionarios y servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley deben ser compatibles con las normas internacionales sobre el empleo de la fuerza. Deben incorporarse en manuales, o protocolos de actuación 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 servidores públicos 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 servidores públicos 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 velar por el mantenimiento de la paz y el orden públicos 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 personas, no una mera muchedumbre sin rostro, es la base de la comunicación entre los servidores públicos encargados de mantener el orden y los participantes en una manifestación. Dichos servidores públicos deben asegurarse de que las acciones puntuales se dirijan sólo contra las personas que infrinjan la ley y no afecten a los testigos no involucrados en la infracción, quienes deberían poder continuar manifestándose sin interrupciones.

Disturbios internos y otras situaciones de violencia interna

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.

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.

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, incluyendo la Seguridad Interior, 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.

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 de la paz y orden públicos 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.

Estados de excepción

Los disturbios internos y otras situaciones de violencia interna graves 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).

En un estado de excepción, es aplicable la legislación nacional que incorpora el derecho de los derechos humanos, de ser necesario con restricciones o suspensiones en el ejercicio de determinados derechos humanos y sus garantías. 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 (Estado Constitucional de Derecho), y el respeto de los derechos humanos¹².

12 Precisamente, la preservación de la Seguridad Nacional, tiene como objetivo fundamental la búsqueda del equilibrio racional entre la existencia práctica del Estado y el pleno respeto y protección de los derechos humanos, es decir, procura la coexistencia entre el interés público y el interés privado para el logro del interés general (beneficio social).

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.

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.

GLOSARIO

Las definiciones aquí presentadas sirven únicamente como un marco de referencia, a fin de brindar al ciudadano una idea genérica del concepto.

Derecho Internacional Público. Conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre los Estados, entre éstos y las organizaciones internacionales, y entre las organizaciones internacionales.

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.

Jus in Bello o derecho aplicable en tiempo de conflicto armado.

Derecho de los Conflictos Armados. Es un conjunto de normas destinadas a limitar, por razones humanitarias, los efectos de los conflictos armados.

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.

Disturbios Internos. Situaciones de tensiones internas, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos, que no son conflictos armados.

BIBLIOGRAFÍA

HOBBSBAWM, Eric, *“Historia del Siglo XX”*, Grijalbo y Mondadori, Barcelona, 1995.

“Manual de derechos humanos para las fuerzas armadas”, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, C.R., ISBN 9968-917-29-X, 2004;

“Violencia y uso de la fuerza”, Comité Internacional de la Cruz Roja, 19 avenue de la Paix 1202 Ginebra, Suiza, marzo, 2012.

REFERENCIAS LEGISLATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Publicada en el D.O.F. el 5 de febrero de 1917 y sus reformas).

Ley de Seguridad Nacional (Publicado en el D.O.F. el 31 de enero de 2005 y sus reformas).

Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 (Publicado en el D.O.F. el 30 de abril de 2014).

Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1977.