

□ CIPER ACADÉMICO

COLUMNA DE OPINIÓN

No disparar a la multitud. Prohibiciones internacionales en el uso de la munición antidisturbios que Carabineros no cumple

28.05.2020

Por Catalina Fernández Carter y Javier Velásquez Valenzuela

TEMAS: Carabineros, CIPER/Académico, Derechos Humanos, Escopetas antidisturbios, Protestas, Represión, Violencia



Súmate a
la
Comunidad
+CIPER

¡Hazte
Socio!

Al examinar la normativa internacional relativa al uso de la munición antidisturbios, los autores detectan que los protocolos de Carabineros tienen importantes deficiencias: no advierten sobre la distancia mínima para disparar; no obligan a apuntar a la parte inferior del cuerpo ni limitan su uso a personas violentas

ESPECIAL

Especial
Pandemia

[Leer Especial](#)

INFORMACIÓN ADICIONAL

identificadas, sino que se autoriza a disparar a la muchedumbre. Llamen a las autoridades civiles a intervenir y no dejar estos protocolos al arbitrio de la policía.

Vea la primera parte de esta serie de columnas aquí

Estas columnas buscan aportar al debate público en lo relativo al uso de la escopeta antidisturbios por parte de Carabineros de Chile. En la primera parte, examinamos la escopeta desde el punto de vista técnico, dando cuenta de los riesgos asociados a su uso y del conocimiento que tenía Carabineros de esos riesgos. También argumentamos a favor de prohibir la munición que está siendo utilizada en Chile, atendida la imposibilidad de usarla de manera segura en las labores de mantención del orden público.

En esta segunda parte examinaremos el uso de la escopeta antidisturbios a partir de los estándares internacionales, de manera de compararlos con la regulación nacional y utilizar aquello como insumo para una necesaria reforma al uso de la fuerza por parte de la policía.

MARCO GENERAL EN CHILE

El único instrumento que regula el uso de la escopeta antidisturbios es la Orden General N°2635. Sin embargo, ella **nada dice sobre la naturaleza y riesgos asociados de estas municiones**. Este protocolo se limita a establecer que la escopeta deberá usarse en los niveles de agresión activa (cuando existe un intento de lesionar al Carabinero) y agresión potencialmente letal, e indica que el usuario **deberá “considerar” aspectos como la distancia entre el tirador y la muchedumbre y las características del lugar**. Por su parte, en el Anexo

¿No letales? El daño que ha causado la munición que dispara Carabineros a los manifestantes y por qué debe prohibirse

[Ver link](#)

INFORMACIÓN ADICIONAL

¿Existe más espacio en la billetera? Radiografía al esfuerzo fiscal para ayudar a los chilenos en la pandemia

[Ver link](#)

INFORMACIÓN ADICIONAL

Cuándo y dónde ocurre la Violencia Intrafamiliar contra la mujer en la Región Metropolitana; y qué puede pasar durante la cuarentena

[Ver link](#)

Nº1 de la misma Orden General se indica que la escopeta antidisturbios podrá ser utilizada también para “control de muchedumbres”, sin mayor especificación.

"Se hace urgente que el Poder Legislativo establezca un efectivo control civil sobre las regulaciones, funcionamiento y labores de Carabineros y permita una reforma significativa a la Institución."

COMPARTIR CITA



REGLAS GENERALES EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Es necesario tener presente que el ejercicio de las labores policiales puede requerir en ciertos casos que dichos funcionarios deban hacer uso de la fuerza.

El derecho internacional no prohíbe dicho uso de la fuerza. Sin embargo, aquel se encuentra regulado y guiado por principios fundamentales que son obligatorios para Chile. Por ejemplo, el artículo 3 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley[1] dispone que “[l]os funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza **sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas**”.

La misma limitación se reconoce en los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley,[2] que disponen que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, “**utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego**”, indicando que la fuerza podrá ser utilizada “*solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto*”.

"La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha reconocido los principios de necesidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza, exigiendo a la policía distinguir entre quienes constituyen una amenaza inminente de muerte o lesión grave y quienes ejercen sus derechos a manifestarse."

COMPARTIR CITA



Así, ambos instrumentos internacionales ponen énfasis en el respeto de los principios de necesidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza. Y si bien no corresponden a tratados internacionales, ambas

regulaciones son citadas en los documentos internos de Carabineros bajo la categoría “*normas internacionales de derechos humanos aplicables*”[3].

En consecuencia, Carabineros actúa bajo el entendimiento de que debe cumplir con dichos principios en el uso de la fuerza.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha reconocido los principios de necesidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza,^[4] sosteniendo que su uso debe ser excepcional, **exigiendo a la policía distinguir entre quienes constituyen una amenaza inminente de muerte o lesión grave y quienes ejercen sus derechos a manifestarse**^[5]. Asimismo, ha puesto especial énfasis en la necesidad de que exista una vigilancia efectiva respecto de las formas de actuación de la policía.[6]

REGLAS DEL USO DE LA ESCOPETA ANTIDISTURBIOS **#SoyCiperist:**

Una forma en que la policía puede emplear la fuerza para la mantención del orden público es por medio del uso de armas menos letales.[7] Los Principios Básicos se refieren a ellas, precisamente para cumplir a las obligaciones de hacer un uso diferenciado de la fuerza y respetar el principio de proporcionalidad.

Así, el Principio 2 indica que los gobiernos deberán dotar a sus funcionarios de “*armas incapacitantes no letales para emplearlas cuando fuera apropiado, con miras a restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes*”.

Apoya el
periodismo
independiente

Donar ahora

[Ver lista de donaciones](#)

ESPECIAL

Podcast
#AlertaCIPER

[Leer Especial](#)

Para cumplir esas recomendaciones, los países han desarrollado una serie de armas menos letales, con el objetivo de otorgar a la policía alternativas al empleo de armas de fuego. Por lo mismo, el sistema internacional de protección de los derechos humanos ha buscado regular el uso de estas armas y recientemente la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas publicó una versión preliminar de la *Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement* de 2020.[8]

Esa guía contiene una referencia especial a proyectiles de energía e impacto cinético (categoría general a la que pertenecen las escopetas antidisturbios), y enumera los riesgos del empleo de esta arma que ya fueron mencionados en la columna anterior, y que incluyen riesgos de lesiones graves e incluso muerte.

Por lo mismo, la Guía sostiene que estos proyectiles deben ser usados **exclusivamente para hacer frente a personas violentas**, con el fin de abordar una **amenaza inminente de lesiones**, y deben dirigirse **contra la parte inferior del cuerpo**. Asimismo, se indica que **no deben dispararse varios proyectiles al mismo tiempo**, al ser éstos inexactos.

"El informe Patten, elaborado por la comisión para evaluar la labor policial en Irlanda del Norte en 1998, analizó críticamente el uso de proyectiles de energía cinética que habían provocado la muerte de una docena de personas. Si bien el informe acepta que es deseable que la policía tenga a su disposición armamento "menos letal", considera que el uso de proyectiles de energía cinética debe ser regulado de la misma manera que la munición de plomo."

COMPARTIR CITA



A partir de ese documento, ya es posible identificar varios problemas en la regulación chilena, en tanto los protocolos: (1) no establecen una obligación de dirigir los disparos a la zona inferior del cuerpo; (2) no se limita su uso exclusivamente a personas violentas identificadas (pues el Anexo N°1 indica que la escopeta puede emplearse para el control de muchedumbres, lo que da lugar a un uso más generalizado e indiscriminado), y (3) no se prohíbe el uso de escopetas de perdigones que disparan varios proyectiles al mismo tiempo.

Los lineamientos previstos en la Guía son similares a los contenidos en el *Resource book on the use of force and fire arms in law enforcement*,^[9] preparado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Dicho documento también destaca los riesgos de lesiones graves y muerte, y da cuenta del carácter inexacto de los proyectiles. Por lo mismo, se recomienda emplearlos sólo cuando la situación cumple con los criterios para el uso potencial de la fuerza letal, es decir, cuando existe una amenaza inminente para la vida o lesiones graves, y no utilizar armas que disparan varios proyectiles al mismo tiempo. Asimismo, se indica que no deben dispararse a corta distancia y sólo deben dirigirse contra individuos específicos, sin atacar las partes sensibles del cuerpo.

Este documento **vuelve a reforzar la insuficiencia de la regulación chilena** en tanto: (1) no contiene regulación sobre distancia mínima de uso; (2) no limita su uso exclusivamente a individuos violentos; (3) no establece la obligación de dirigir el disparo a las zonas inferiores del cuerpo; y (4) no se prohíbe el uso de escopetas de perdigones que disparan varios proyectiles al mismo tiempo.

Cabe destacar que otros documentos de Naciones Unidas han sido aún más estrictos en lo relativo al uso de la escopeta antidisturbios. Por ejemplo, **el Departamento de Operaciones de Paz ha optado por prohibir completamente el empleo de balas de goma por parte del personal de policía, atendido que dicha munición puede causar lesiones graves o incluso la muerte si no se usa adecuadamente.**^[10]

OTRAS RECOMENDACIONES INTERNACIONALES RELEVANTES

Los estándares internacionales son plenamente concordantes con los estándares establecidos en otros reportes internacionales.

Por ejemplo, el informe Patten[11], elaborado por la comisión para evaluar la labor policial en Irlanda del Norte en 1998, analizó críticamente el uso de proyectiles de energía cinética que habían provocado la muerte de una docena de personas. Si bien el informe acepta que es deseable que la policía tenga a su disposición armamento “menos letal”, **considera que el uso de proyectiles de energía cinética debe ser regulado de la misma manera que la munición de plomo**. En concreto, debe contar con un comité externo que supervigile los protocolos antes y después de que se utilice la munición; que se lleve registro de cuánta munición fue utilizada, dónde, por qué funcionario y contra quién; y que exista plena *accountability*. Ninguna de estas prácticas existe en Chile.

Otro instrumento relevante fue elaborado por la *Omega Research Foundation* (ORF) a petición del Parlamento Europeo en 2000.[12] Esta investigación es una de las primeras alertas, basada en evidencia médica, **que da cuenta de que este tipo de munición es potencialmente letal y denuncia que varios países estaban utilizando munición sin realizar previamente informes sobre el riesgo real de la misma**, o bien que habiendo realizado esos informes, no estarían adecuando los protocolos a sus verdaderos riesgos.

Esto se corresponde plenamente con la situación en Chile. Como señalábamos en la columna anterior, Carabineros sabe desde 2012 de los riesgos de la munición, y pese a ello no realiza ningún intento de limitar su uso en sus protocolos.

"La evidencia recopilada es clara y consistente en reiterar el riesgo de lesiones graves e incluso muerte asociados al uso de estas armas. Atendido aquello, se recomienda que estas armas se utilicen sólo contra individuos específicos y no contra grupos de personas."

COMPARTIR CITA  

Más recientemente, existen sendos estudios de Amnistía Internacional en colaboración con ORF del año 2015, y de la Red Internacional de Organizaciones por las Libertades Civiles (INCLO) en colaboración con la organización Médicos por los Derechos Humanos (P4HR) del año 2017.

El informe de Amnistía y ORF de 2015[13] ha tenido tal trascendencia que es uno de los documentos que ha influido directamente en el desarrollo de la Guía de Naciones Unidas a la que ya hicimos referencia. **El estudio alerta sobre los riesgos asociados al uso de la munición de energía cinética, advirtiéndole que cuando se emplea a corta distancia o contra partes sensibles del cuerpo, puede ser letal.** Atendidos los riesgos, el informe **recomienda prohibir la munición que libera múltiples proyectiles**, dado su carácter impreciso, indiscriminado y arbitrario. En los demás casos, se recomienda limitar su uso a situaciones que constituyan un peligro para las personas, y **dirigir los proyectiles sólo a personas directamente implicadas en tal violencia, y nunca apuntando a la cabeza, el**

torso o la ingle. El Informe también recomienda, siempre que sea posible, emitir advertencias antes de disparar.

Similares recomendaciones pueden encontrarse en el estudio de 2017 de INCLO y P4HR,[14] y que fue preparado sobre la base de estudios que recopilaron toda la evidencia científica publicada sobre este tipo de armamento entre los años 1990 y 2017.[15] Al igual que en el caso del Informe anterior, fue también fundamental en el desarrollo de la Guía de Naciones Unidas. En síntesis, la evidencia recopilada es clara y consistente en reiterar el riesgo de lesiones graves e incluso muerte asociados al uso de estas armas.

Atendido aquello, se recomienda que estas armas se utilicen sólo contra individuos específicos, limitando su uso a circunstancias que representen una amenaza de muerte o lesión grave, y no contra grupos de personas, **y que ellas no se dirijan a zonas vitales del cuerpo sino exclusivamente a las piernas.** Asimismo, se recomienda **no utilizar armas que disparan múltiples proyectiles al mismo tiempo**, en tanto es virtualmente imposible emplearlas de manera segura.

CONCLUSIONES

Como puede verse, el examen de la regulación internacional confirma los graves problemas asociados al uso de la escopeta antidisturbios en Chile, y la necesidad de limitarlo, de manera que su empleo sea compatible con los derechos humanos. Así, podemos identificar los siguientes principios que deben orientar la labor policial en Chile:

- En términos generales, su empleo siempre debe respetar los **principios de necesidad y**

proporcionalidad. Asimismo, las fuerzas policiales deberán usar diferenciadamente la fuerza, **distinguiendo entre individuos violentos y manifestantes pacíficos.**

- ☐ En el caso específico de los proyectiles de impacto cinético, debe tenerse en consideración y transparentarse los **riesgos de muerte y lesiones graves**, especialmente cuando estos proyectiles son disparados a cortas distancias.
- ☐ En ese sentido, se recomienda:
- ☐ Prohibir el uso de munición que dispare varios proyectiles al mismo tiempo, por ser esencialmente poco precisas. Sin embargo, en Chile se utiliza ampliamente munición que dispara entre 3 a 12 postas o perdigones de goma.
- ☐ Evitar disparos a cortas distancias. Sin embargo, en Chile no existe regulación sobre distancias mínimas de disparo.
- ☐ Establecer la obligación de dirigir los disparos a zonas inferiores del cuerpo para minimizar riesgo de lesiones graves o muerte. Sin embargo, la regulación chilena no contiene dicha obligación.
- ☐ Establecer la obligación de dirigir los disparos exclusivamente contra individuos violentos. Sin embargo, la regulación chilena permite el uso de la escopeta para el “control de muchedumbres”.
- ☐ Ordenar a la policía dar advertencia de su uso antes de comenzar, en la medida en

que sea posible. Sin embargo, dicha obligación no se encuentra contenida en la regulación chilena.

- Establecer un control efectivo del uso de esta munición, registrando su uso (quien, cuando y contra quien), revisando las actuaciones policiales y controlando su utilización por parte de un organismo externo. Sin embargo, en Chile no existen estos resguardos, y la policía se regula autónomamente, tanto en lo relativo a los protocolos de actuación como en la evaluación del uso de la fuerza en contextos específicos.

Las graves insuficiencias de la regulación chilena **hacen urgente una reforma que regule apropiadamente el uso de la escopeta antidisturbios, transparentando sus riesgos y estableciendo restricciones a su uso que sean compatibles con las obligaciones internacionales asumidas por Chile**. Ello requiere la intervención del Ejecutivo y el Ministerio del Interior, en el marco de su obligación de velar por la mantención del orden público en el territorio nacional. De igual manera se hace urgente que el Poder Legislativo, enfrente las graves deficiencias de la regulación de Carabineros, establezca un efectivo control civil sobre el funcionamiento y las labores de la institución, y permita una reforma significativa a la Institución que asegure el respeto a los derechos humanos de todos los chilenos, y especialmente de aquellos que ejercen su legítimo derecho a manifestarse.

NOTAS Y REFERENCIAS

[1] Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley. Adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas por medio de Resolución 34/169 de 17 de diciembre de 1979.

[2] Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

[3] Por ejemplo, en la Orden General N°2635, donde los cita junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención contra la Tortura, la Convención sobre Derechos del Niño, y la Convención de Belem do Pará sobre la Violencia contra la Mujer.

[4] Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014, para. 134.

[5] Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Perozo y otros vs. Venezuela*. Sentencia de 28 de enero de 2009 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), para. 166.

[6] Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México*. Sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), para. 161.

[7] Hemos preferido usar el concepto de armas menos letales, en tanto existe suficiente evidencia que demuestra que dichas armas pueden resultar letales en determinadas ocasiones. Ver en ese sentido: Office of the High Commissioner on Human Rights, *Guidance*

on Less Lethal Weapons in Law Enforcement, Advance Edited Version, 2020, nota al pie 1; Amnistía Internacional y Omega Foundation, *Impacto sobre los derechos humanos de las armas menos letales y otros tipos de material para hacer cumplir la ley*, Londres, 2015, nota al pie 3; Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias Cristof Heyns* de 1 de abril de 2014 (A/HRC/26/36), para. 104.

[8]Office of the High Commissioner on Human Rights, *Guidance on Less Lethal Weapons in Law Enforcement*, Advance Edited Version, 2020. Disponible aquí.

[9]United Nations Office on Drugs and Crime, *Resource book on the use of force and firearms in law enforcement*, 2017. Disponible aquí.

[10] United Nations, *Peacekeeping Missions Military Police Manual*, 2015, p. 42, párrafo 3.6.1 y nota al pie 25. Disponible aquí.

[11] Independent Commission on Policing for Northern Ireland. *A new beginning: policing in Northern Ireland: the report of*. HMSO, 1999.

[12] Wright, S., 2000. *An appraisal of the technologies of political control: Final STOA Report (PE 166.499)*. European Parliament, Directorate General For Research, Directorate A, *The STOA programme*, Luxembourg. Online se puede descargar aquí.

[13] Amnistía Internacional y Omega Foundation, *Impacto sobre los derechos humanos de las armas menos letales y otros tipos de material para hacer cumplir la ley*, Londres, 2015. Disponible en: aquí.

[14]Physicians for Human Rights y International Network of Civil Liberties Organizations, *Letalidad encubierta: efectos en la salud del uso de las armas ‘menos letales’ en las protestas*. Disponible aquí.

[15]Haar, R. J., Iacopino, V., Ranadive, N., Dandu, M., &Weiser, S. D. (2017). Death, injury and disability from kinetic impact projectiles in crowd-control settings: a systematic review. *BMJ open*, 7(12), e018154; Haar, R. J., Iacopino, V., Ranadive, N., Weiser, S. D., &Dandu, M. (2017). Health impacts of chemical irritants used for crowd control: a systematic review of the injuries and deaths caused by tear gas and pepper spray. *BMC public health*, 17(1), 831.

Este artículo es parte del proyecto CIPER/Académico, una iniciativa de CIPER que busca ser un puente entre la academia y el debate público, cumpliendo con uno de los objetivos fundacionales que inspiran a nuestro medio.

CIPER/Académico es un espacio abierto a toda aquella investigación académica nacional e internacional que busca enriquecer la discusión sobre la realidad social y económica.

Hasta el momento, CIPER/Académico recibe aportes de cinco centros de estudios: el Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES), el Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR), el Instituto Milenio Fundamentos de los Datos (IMFD), el Centro de Investigación en Comunicación, Literatura y Observación Social (CICLOS) de la Universidad Diego Portales y el Observatorio del Gasto Fiscal. Estos aportes no condicionan la libertad editorial de CIPER.