

EMPLEO DE ARMAS Y EQUIPAMIENTO EN LAS OPERACIONES PARA HACER CUMPLIR LA LEY

MAYO DE 2020

- | | | |
|------------|---|----|
| Q1 | ¿Cuáles son las principales preocupaciones de naturaleza humanitaria y jurídica respecto del empleo de armas y equipamiento en las operaciones de para hacer cumplir la ley? | 2 |
| Q2 | ¿Cuáles son, en general, las limitaciones jurídicas referidas al empleo de la fuerza y de armas de fuego y otras en las operaciones para hacer cumplir la ley? | 3 |
| Q3 | ¿Qué medidas se necesitan para garantizar que el empleo de armas sea lícito en las operaciones para hacer cumplir la ley? | 5 |
| Q4 | ¿En qué condiciones se pueden emplear armas de fuego y otras formas de fuerza letal y potencialmente letal en las operaciones para hacer cumplir la ley? | 6 |
| Q5 | ¿Qué armas y equipamiento no se deberían utilizar en las operaciones para hacer cumplir la ley? | 7 |
| Q6 | ¿Están prohibidas las balas expansivas en las operaciones para hacer cumplir la ley? | 9 |
| Q7 | ¿Qué se exige a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respecto de contar con alternativas al empleo de armas de fuego, incluidas las denominadas “armas menos letales”? | 10 |
| Q8 | ¿Cuáles son los riesgos asociados con el empleo de “armas menos letales”? | 11 |
| Q9 | ¿Es posible emplear sustancias químicas tóxicas como armas en operaciones para hacer cumplir la ley? | 12 |
| Q10 | ¿Qué clase de equipamiento de protección deberían utilizar los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley? | 13 |
| | Otras lecturas | 15 |

Q1 ¿Cuáles son las principales preocupaciones de naturaleza humanitaria y jurídica respecto del empleo de armas y equipamiento en las operaciones de para hacer cumplir la ley?

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben cerciorarse de que la decisión de emplear armas y otro equipamiento y su uso efectivo sean compatibles con las normas jurídicas internacionales referidas al uso de la fuerza. Al recordarlo, la principal preocupación del CICR es velar por la protección de la vida y la dignidad de las personas y reducir al mínimo las consecuencias humanitarias adversas derivadas del empleo de armas de fuego y otras en las operaciones para hacer cumplir la ley.

Cada país cuenta con sus propias normas y procedimientos sobre las armas y el equipamiento que emplea. Sin embargo, los responsables de elaborarlas y ponerlas en prácticas deben tener en cuenta lo siguiente:

- que las armas o municiones, así como su empleo, sean compatibles con las normas jurídicas internacionales sobre el uso de la fuerza, incluidas las limitaciones jurídicas sobre el empleo de armas de fuego y otras en las operaciones para hacer cumplir la ley;
- las consecuencias humanitarias del empleo de distintas armas y los posibles obstáculos en la elección de armas y municiones, en su empleo y en la formación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley;
- el requisito de contar con alternativas a las armas de fuego, lo que incluye las denominadas “armas menos letales” para minimizar el uso de la fuerza a lo estrictamente necesario y proporcionado;
- los riesgos asociados con el empleo de “armas menos letales”, incluidos los riesgos de provocar la muerte o lesiones graves y del uso excesivo de la fuerza si no se controla cuidadosamente el empleo de dichas armas;
- la adquisición de equipos de protección apropiados para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, tanto para su propia protección como para reducir la necesidad de emplear armas de todo tipo.



Amán, Jordania. Formación en el Instituto de la Gendarmería para los Derechos Humanos y las Operaciones de Apoyo a la Paz. Curso dirigido a la Dirección General de Gendarmería sobre derecho internacional humanitario, violencia sexual y estándares internacional sobre la función policial.

Q2 ¿Cuáles son, en general, las limitaciones jurídicas referidas al empleo de la fuerza y de armas de fuego y otras en las operaciones para hacer cumplir la ley?

En la medida de lo posible, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberán utilizar medios no violentos antes de recurrir al uso de la fuerza y al empleo de armas de fuego y otras. En todas las operaciones para hacer cumplir la ley, ya sea en tiempo de paz o de conflicto armado o en el contexto específico de hacer cumplir la ley en el entorno marítimo, solo se puede recurrir a la fuerza (incluido el empleo de armas) si los otros medios resultan o continúan siendo ineficaces.

El empleo de la fuerza en las operaciones para hacer cumplir la ley se rige fundamentalmente por el **derecho internacional de los derechos humanos**, que es aplicable en todas las circunstancias (tanto en tiempo de paz como durante conflictos armados) y por el derecho nacional, así como por algunas disposiciones del derecho internacional humanitario (en conflictos armados)¹. En virtud del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho más pertinente para el empleo de la fuerza en las operaciones para hacer cumplir la ley es el **derecho a la vida**. La mayoría de los tratados de derechos humanos prohíben la privación “arbitraria” de la libertad, es decir, aquella que no cumple con las normas y los principios internacionales y con el derecho nacional.



Osh, en la frontera con Uzbekistán. Refugiados uzbekos regresan a casa.

En consecuencia, todo empleo de armas de fuego u otras debe ser congruente con las normas jurídicas internacionales sobre el uso de la fuerza en operaciones para hacer cumplir la ley, en particular con los requisitos de **legalidad, necesidad, proporcionalidad, precaución y responsabilidad**². Dichos requisitos derivan del derecho internacional de los derechos humanos, así como de los *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* de la Organización de las Naciones Unidas (PBEF, 1990) y el *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, también de la ONU (1979), que establecen lineamientos específicos sobre el empleo de la fuerza que ya están afianzados y a los que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en general reconocen como las normas internacionales aplicables. Distintas organizaciones de derechos humanos los han utilizado ampliamente para determinar si el empleo de la fuerza fue o no arbitrario en algún caso en particular. Es posible que existan lineamientos adicionales en los ámbitos internacional o regional que también sean pertinentes para la implementación de estas obligaciones jurídicas en distintos países y regiones³.

¹ CICR, *El derecho internacional humanitario y los retos de los conflictos armados contemporáneos*, CICR, octubre de 2015, págs. 33–37: <https://www.icrc.org/es/document/el-derecho-internacional-humanitario-y-los-desafios-de-los-conflictos-armados>, todos los sitios web fueron consultados en abril 2020.

² No debe confundirse con el principio de la necesidad (militar) y las reglas de proporcionalidad y precauciones en virtud del derecho internacional humanitario que regulan la conducción de las hostilidades, que tienen significados diferentes y funcionan de otra manera.

³ Por ej., el documento “1989/61- Directrices para la aplicación efectiva del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

El principio de **legalidad** (Principio 1 de los PBEF) establece que los Estados adoptarán normas y reglamentaciones para regir todas las circunstancias que rodean al empleo de la fuerza (quién, cuándo y cómo), en tanto el principio de **necesidad** requiere que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley solo recurran a la fuerza cuando sea estrictamente **necesario** (Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, artículo 3). El uso de la fuerza por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe ser una medida excepcional, de último recurso, que emplee los medios menos perjudiciales y necesarios para la consecución de un objetivo de mantenimiento del orden legítimo. Esto implica utilizar en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego (Principio 4 de los PBEF).

El principio de **proporcionalidad** (Principio 5a de los PBEF) requiere que la magnitud de la fuerza empleada y el daño potencial que puede provocar se restrinjan a lo que sea estrictamente proporcionado a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga, en tanto los requisitos de **precaución** exigen que las operaciones para hacer cumplir la ley se planifiquen cuidadosamente a fin de evitar en la medida de lo posible el uso de la fuerza y reducir al mínimo el riesgo para personas ajenas a los hechos (Principio 3 de los PBEF). Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana (Principio 5b). Deberán evaluar cuidadosamente y diferenciar el empleo de armas en relación con las circunstancias del caso.

Los requisitos de **responsabilidad** (Principio 7 y Principios 22–24 de los PBEF) exigen que se informe de inmediato el empleo de la fuerza que provoque muerte o lesiones y que se investigue y castigue adecuadamente todo empleo excesivo de la fuerza o que de algún otro modo resulte arbitrario. (Para una explicación más detallada de estas obligaciones jurídicas generales, v. la a ficha técnica del Servicio de Asesoramiento del CICR titulada *[El uso de la fuerza en operaciones de mantenimiento del orden](#)*)⁴.

Además, el empleo de armas de fuego u otras debe ser congruente con todas las demás leyes internacionales aplicables a la clase de arma o munición de que se trate. A modo de ejemplo, la Convención sobre armas químicas define los “agentes de represión de disturbios”, que son productos químicos tóxicos empleados en las operaciones para hacer cumplir la ley, y establece las limitaciones para su adquisición (v. *Pregunta 9*).

Toda vez que el empleo de la fuerza sea inevitable, **los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley procederán de modo que se presten lo antes posible asistencia médica y psicológica** a las personas heridas o afectadas (Principio 5c de los PBEF). La asistencia se deberá brindar en función de las necesidades y se tendrán en cuenta los grupos vulnerables.

⁴ CICR, *El uso de la fuerza en operaciones de mantenimiento del orden*, ficha técnica del Servicio de Asesoramiento del CICR, 3 de septiembre de 2015: <https://www.icrc.org/es/download/file/13640/the-use-of-force-in-law-enforcement-operations-icrc-sp.pdf>.

Q3 ¿Qué medidas se necesitan para garantizar que el empleo de armas sea lícito en las operaciones para hacer cumplir la ley?

Si bien existen principios internacionales sobre el empleo de la fuerza, no se cuenta con normas o lineamientos internacionales para evaluar los efectos y la licitud de clases específicas de armas en operaciones para hacer cumplir la ley, ya sea que se trate de armas de fuego u otras. No obstante, en términos prácticos es necesario que los **Estados establezcan procesos nacionales para evaluar y probar las armas antes de su adquisición y despliegue** a fin de considerar los riesgos específicos para la vida y la salud derivados del empleo del arma en cuestión y de sus efectos previsibles y garantizar el cumplimiento de normas y principios internacionales de derechos humanos como los PBEF.⁵ Se debe evaluar el sistema de armas en su conjunto, por ejemplo las armas de fuego que utilizan municiones específicas, a los efectos de determinar su exactitud y precisión, la posibilidad de emplearlo de manera tal que pueda diferenciar entre un sujeto individual al que está dirigido el uso de la fuerza y las demás personas presentes, así como su confiabilidad y su mecanismo de lesión y sus efectos específicos⁶. Estas cuestiones deberán servir de base para las limitaciones referidas al empleo de cada arma.

Se deberían controlar cuidadosamente todas las armas que emplean los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Las normas y reglamentos referidos al empleo de armas de fuego deberían incluir directrices que **prohíban el empleo de armas de fuego y municiones que puedan provocar lesiones no deseadas o signifiquen un riesgo injustificado** (Principio 11c de los PBEF). Se debe prohibir la modificación de armas estándar o el empleo de armas improvisadas o no autorizadas.

Se necesita contar con **directrices claras respecto de las circunstancias de empleo de todas las armas** (reglas de enfrentamiento o normas sobre el uso de la fuerza), con mecanismos de supervisión para vigilar cuidadosamente su empleo y con **formación específica** para todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. En los procedimientos operativos estándar, también se deberían formalizar otras medidas necesarias, como la prestación de atención médica a las víctimas (que debe ser apropiada en función del arma de que se trate y de las lesiones previstas).

Cabe destacar que **en los casos en los que las fuerzas armadas llevan a cabo (o se espera que realicen) operaciones de mantenimiento del orden, deben estar equipadas con armas y equipamientos apropiados para ello y recibir la formación adecuada**. El nivel de formación y equipamiento provistos deberá adaptarse a la situación y reflejar la probabilidad de tener que recurrir al uso de la fuerza en el marco del paradigma de mantenimiento del orden. La formación y el equipamiento deben permitir que las fuerzas trabajen en

⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias* A/69/265, artículo 4: "Uso de las armas menos letales y sin órgano manipulador en los encargados de hacer cumplir la ley", párr. 76, 6 de agosto de 2014; Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, párrs. 55, 67(c), 2016; S. CaseyMaslen, N. Corney, y A. Dymond-Bass, "The review of weapons under international humanitarian law and human rights law" en S. CaseyMaslen (ed.), *Weapons under International Human Rights Law*, Cambridge University Press, 2014, pág. 430.

⁶ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, A/HRC/31/66, párr. 67(c); S. Casey-Maslen, N. Corney y A. Dymond-Bass, nota 5, pág. 430.

cumplimiento de las normas y principios de mantenimiento del orden, que incluyen el abstenerse de usar la fuerza siempre que sea posible.

Q4 ¿En qué condiciones se pueden emplear armas de fuego y otras formas de fuerza letal y potencialmente letal en las operaciones para hacer cumplir la ley?

En el derecho internacional se define a un **arma de fuego** como “toda arma portátil que tenga cañón y que lance, esté concebida para lanzar o pueda transformarse fácilmente para lanzar un balín, una bala o un proyectil por la acción de un explosivo”⁷. **Munición** se define como “el cartucho completo o sus componentes, entre ellos las vainas, los cebos, la carga propulsora, las balas o proyectiles utilizados en armas de fuego”⁸. Abarca municiones de todos los calibres, incluidas municiones de escopeta que contengan balines y balas de metal recubiertas de plástico o goma.

En ocasiones, las armas de fuego se emplean con munición (por ej., balas de caucho, plástico o espuma) diseñada para provocar lesiones por traumatismo cerrado. Si bien estos proyectiles suelen describirse como “menos letales” en comparación con la munición tradicional, según las circunstancias su empleo puede provocar lesiones graves o la muerte (v. [Pregunta 8](#)).



Lima. Ejercicio de entrenamiento sobre uso de la fuerza y derechos humanos. Simulación de arresto de un sospechoso en la calle.

Todo empleo de armas de fuego constituye una fuerza potencialmente letal y, de acuerdo con el Principio 9 de los PBEF, está autorizado exclusivamente en las situaciones que se mencionan a continuación, 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 que se perpetre un determinado delito particularmente grave que implique una amenaza contra la vida;
- para arrestar a una persona que represente una amenaza inminente de concreción de tales delitos y se resista a la autoridad, o para evitar que escape.

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

Según los Principios 14 y 16 de los PBEF, el empleo de armas de fuego al dispersar reuniones ilícitas y violentas y controlar a personas en custodia o detenidas también está

⁷ Naciones Unidas, *Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Art. 3(a), 2001.

⁸ *Ibíd.*, Art. 3(c).

limitado a lo mencionado⁹. El empleo de armas de fuego debe cumplir en todo momento con las normas jurídicas internacionales generales sobre el empleo de la fuerza en operaciones para hacer cumplir la ley, que incluyen los principios y los requisitos de legalidad, necesidad, proporcionalidad, precaución y responsabilidad (v. la *Pregunta 2*).

Aunque las Disposiciones especiales de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (Principios 9–11) restringen expresamente el empleo de armas de fuego, **estas disposiciones deberían aplicarse también al uso de cualquier fuerza letal o potencialmente letal**, ya sea mediante un arma de fuego u otra, incluidas las que se describen como “armas menos letales”, en tanto planteen esos riesgos en las circunstancias de que se trate (v. las *Preguntas 7 y 8*)¹⁰.

Los **disparos de advertencia pueden implicar un serio riesgo para las personas presentes**, por lo que algunos Estados prohíben su empleo en las operaciones para hacer cumplir la ley. Ante los riesgos mencionados, y en los casos en los que el derecho nacional permite los disparos de advertencia, solo se los debe usar con precaución y de conformidad con las normas internacionales sobre el empleo de la fuerza en operaciones para hacer cumplir la ley.

Q5 ¿Qué armas y equipamiento no se deberían utilizar en las operaciones para hacer cumplir la ley?

Las operaciones para hacer cumplir la ley abarcan una amplia variedad de situaciones que van desde el manejo de individuos violentos hasta el enfrentamiento con un grupo de criminales fuertemente armados. En consonancia con los principios de necesidad y proporcionalidad, la elección de las armas, si es que se emplean, depende de cada situación en particular. Las armas que son apropiadas en una situación pueden no serlo en otra.

El empleo de cualquier arma de fuego o de otra fuerza letal o potencialmente letal debe cumplir en todo momento con las normas jurídicas internacionales sobre el empleo de la fuerza y de las armas de fuego (v. las *Preguntas 2, 3 y 4*). En consecuencia, **en operaciones para hacer cumplir la ley no se deberían utilizar armas cuyos efectos no se puedan controlar de manera estricta** de modo que resulten necesarios, proporcionados para la gravedad del delito y persigan un objetivo legítimo de mantenimiento del orden legítimo, en consonancia con el principio de precaución.

A la luz de estos requisitos, no deberían emplearse **determinadas armas de fuego, municiones y otras armas** que han sido diseñadas para su empleo por parte de las fuerzas armadas en situaciones de conflicto armado y que por lo general no cumplirán con las normas internacionales sobre el uso de la fuerza¹¹. Se trata, en particular, de:

⁹ Nota: si bien está reglamentado por las mismas normas y principios que otras operaciones para el mantenimiento del orden, el empleo de la fuerza por parte de los funcionarios encargados de cumplir la ley en lugares de detención requiere tener en cuenta otras consideraciones específicas que escapan al alcance del presente documento.

¹⁰ V. CICR, *El uso de la fuerza en operaciones de mantenimiento del orden*, ficha técnica del Servicio de Asesoramiento del CICR, 3 de septiembre de 2015: <https://www.icrc.org/es/download/file/13640/the-use-of-force-in-law-enforcement-operations-icrc-sp.pdf>.

¹¹ Distintas sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y el Tribunal Europeo de Derechos

- **Los rifles de asalto en modo íntegramente automático** (o en modo de ráfaga automática) **y otras armas totalmente automáticas**. Ello se debe a que el rifle automático es impreciso y no se lo puede controlar ni dirigir específicamente a la(s) persona(s) objetivo que representa(n) una amenaza inminente, al tiempo que minimiza el riesgo, tanto para estas personas como para las otras personas presentes¹².
- Las **armas explosivas**, como las granadas de fragmentación, morteros, metrallicas, bombas y misiles. Ello se debe a que sus efectos no pueden considerarse necesarios ni proporcionados en las operaciones para hacer cumplir la ley. En particular, no son compatibles con las obligaciones de minimizar las lesiones y el daño, tanto para una o más personas específicas que constituyan una amenaza inminente como para otras personas presentes¹³.

Además, **las armas u otros equipos diseñados para la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes o que no tienen ningún otro uso práctico que el mencionado no cumplen con las normas y principios internacionales y no se las debe emplear en el mantenimiento del orden**¹⁴. Se trata, por ejemplo, de las armas que:

- agraven innecesariamente las heridas y el sufrimiento, como las **porras de púas o escudos de púas**
- provoquen angustia o humillación continua y extrema, como **cinturones inmobilizadores de electrochoque** y otros artefactos que se utilizan sobre el cuerpo y que, operados mediante control remoto, pueden generar choques eléctricos
- provoquen dolor, lesiones o humillación innecesarios, como **esposas para dedos y pulgares y empulgueras**¹⁵.

Humanos (TEDH) Referidas a situaciones que implican el empleo de armas automáticas o explosivas determinaron que su empleo era ilegal en esas circunstancias: Corte IDH, *Caso Masacre de Santo Domingo vs. Colombia*, sentencia del 30 de noviembre de 2012 (excepciones preliminares, fondo y reparaciones), párrs. 221, 229, 230 y 282; Corte IDH, *Caso Neira Alegria y otros vs. Perú*, sentencia del 19 de enero de 1995 (Fondo), párr. 74; TEDH, *Caso Nachova y otros vs. Bulgaria* (n.ºs de aplicación 43577/98 y 43579/98), sentencia del 6 de julio de 2005, § 108, en la que el Tribunal determinó que era imposible “apuntar en forma razonable con un arma automática”; TEDH, *Caso Gül vs. Turquía* (n.o de aplicación 22676/93), sentencia del 14 de diciembre de 2000, § 82; TEDH, *Caso Makaratzis vs. Grecia* (n.o de aplicación 50385/99) sentencia del 20 de diciembre de 2004, §§ 14, 67 y TEDH, *Caso Cangöz y otros vs. Turquía* (n.o de aplicación 7469/06), sentencia del 26 de abril de 2016, §§ 34, 113. En relación con una enfática condena de las armas automáticas, v., también, *The Marikana Commission of Inquiry: Report on Matters of Public, National and International Concern Arising out of the Tragic Incidents at the Lonmin Mine in Marikana, in the North West Province*, Sudáfrica, 31 de marzo de 2015, pág. 547, que establece que “los especialistas coincidieron unánimemente en que los rifles automáticos como el R5 [un rifle de asalto totalmente automático] no deben emplearse en el control del orden público” e indica, además que, en opinión de un especialista, “las armas militares de asalto no deben emplearse en el mantenimiento del orden” en tanto otro “recomendó el retiro inmediato de los rifles R5 y agregó que ningún sistema de armas que los sustituya debería permitir el modo de ‘disparo automático’”.

¹² Es preciso diferenciar el empleo de estas armas en modo completamente automático del empleo en modo semiautomático o de disparo único, en el que es posible controlar y justificar el blanco de cada disparo. Es evidente que un empleo como el descrito debe cumplir con los criterios estrictos para el uso de la fuerza y el empleo de armas de guerra en el mantenimiento del orden (v. las Preguntas 2, 3 y 4).

¹³ Sin embargo, quizás sea legítimo, según las circunstancias, emplear determinados artefactos explosivos contra objetos como puertas o barricadas. Si bien algunos artefactos, por ejemplo, las «granadas de concusión» o «granadas de humo», contienen una cantidad pequeña de explosivos, no tienen un efecto de fragmentación ni están diseñadas para provocar daño o lesiones a través de su fuerza explosiva; en consecuencia, no son armas explosivas en sí mismas.

¹⁴ V., por ejemplo, el Reglamento (CE) N.º 1236/2005 del Consejo del 27 de junio de 2005 sobre el comercio de determinados productos que pueden utilizarse para aplicar la pena de muerte o infligir tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; Asamblea General de las Naciones Unidas, *Uso de la fuerza al margen de la detención y prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, A/72/178, 20 de julio de 2017, párrs. 50-51.

¹⁵ *Ibid.*, Naciones Unidas, párr. 51; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *United Nations Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement*, versión preliminar editada, Naciones Uni-

Q6 ¿Están prohibidas las balas expansivas en las operaciones para hacer cumplir la ley?

Por lo general, las balas expansivas son **balas de punta hueca que se expanden o aplastan fácilmente en el cuerpo humano**. Comparadas con las balas no expansivas equivalentes (de cubierta metálica completa), su diseño contribuye a provocar una herida de mayor tamaño y un daño más severo en el tejido.

La Declaración de La Haya (IV.3, 1899) y el derecho internacional humanitario consuetudinario¹⁶ prohíben el **empleo de balas expansivas en conflictos armados**; esta prohibición deriva de la prohibición de emplear armas que causen males superfluos o sufrimientos innecesarios. Sin embargo, el **empleo de munición expansiva en operaciones para hacer cumplir la ley no está prohibido**, ya que el empleo de armas de fuego es legítimo (v. la *Pregunta 4*). Las balas expansivas se emplean en las operaciones para hacer cumplir la ley a fin de minimizar el riesgo de que la bala atravesase a la persona que representa una amenaza inminente y ponga en peligro a las demás personas presentes. Sin embargo, solo se las debe emplear cuando sea estrictamente necesario y proporcionado, cuando los medios menos extremos resulten insuficientes, y en consonancia con la obligación de limitar la lesión o el daño, incluso de la persona a la que está dirigida la fuerza.

Un análisis de las diferencias entre las operaciones para hacer cumplir la ley y la conducción de hostilidades en los conflictos armados en cuanto a las armas de fuego empleadas y las normas que regulan el uso de la fuerza permite comprender la diferencia en el abordaje de las balas expansivas en el derecho internacional humanitario y en las normas internacionales relativas a las operaciones para hacer cumplir la ley. Las normas que regulan el empleo de métodos y medios de guerra – la conducción de hostilidades – en los conflictos armados están establecidas en el derecho internacional humanitario, en tanto las que regulan el uso de la fuerza en las operaciones para hacer cumplir la ley derivan del derecho internacional de los derechos humanos.

En las operaciones para hacer cumplir la ley, por lo general las balas expansivas se utilizan con armas y municiones mucho menos potentes que los rifles y las municiones militares. A modo de ejemplo, una bala expansiva de 7,62 mm disparada con un rifle militar depositará en el cuerpo humano seis veces más energía que una bala expansiva de 9 mm disparada con una pistola, lo que implica una herida mucho más grave¹⁷. Además, en las operaciones para hacer cumplir la ley, el empleo de armas de fuego es una medida excepcional (v. la *Pregunta 4*), en tanto su empleo en la conducción de hostilidades en los conflictos armados está ampliamente difundido. En consecuencia, y desde el punto de vista humanitario, debido a la naturaleza de las armas y las municiones utilizadas y la gran cantidad de balas que se disparan, las consecuencias adversas del empleo de balas expansivas serían mucho mayores en un conflicto armado.

das, Ginebra, 2020, pág. 18.

¹⁶ Customary International Humanitarian Law Database, Norma 77. “Queda prohibido el empleo de balas que se expanden o se aplastan fácilmente en el cuerpo humano. La práctica estatal establece a la presente como una norma del derecho internacional consuetudinario, aplicable en conflictos armados tanto internacionales como no internacionales”: https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule77.

¹⁷ R. Coupland y D. Loye, “La Declaración de La Haya de 1899 sobre el empleo de balas que se hinchan: un tratado vigente desde hace más de cien años ante complejas cuestiones actuales”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Vol. 85, n.º 849, 2003, págs. 135–142: https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_849_coupland_et_loye.pdf.

En vista de las distintas obligaciones jurídicas que regulan la conducción de hostilidades en los conflictos armados y el uso de la fuerza durante operaciones para hacer cumplir la ley, las autoridades deben garantizar que las balas expansivas que se emplean en estas últimas no se desplieguen ni empleen en la conducción de hostilidades. Esto es particularmente importante cuando las fuerzas armadas o la policía participan en ambas clases de operaciones y cuando las hostilidades y las operaciones para hacer cumplir la ley ocurren simultáneamente¹⁸.

Q7 ¿Qué se exige a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respecto de contar con alternativas al empleo de armas de fuego, incluidas las denominadas “armas menos letales”?

El Principio 2 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley requiere que **dichos funcionarios estén equipados con distintas clases de armas y municiones, de modo de permitir un empleo diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego** en función de lo que sea necesario y proporcionado en las circunstancias, incluso cuando deben recurrir a un “procedimiento de escalada de fuerza” o un “modelo del uso de la fuerza”. Este requisito incluye el proporcionar equipos autoprotectores a los funcionarios (v. la *Pregunta 10*).

A fin de restringir el empleo de armas de fuego y limitar el uso de la fuerza a lo que sea necesario y proporcionado, los Principios 2 y 3 de los PBEF requieren que los gobiernos y las organizaciones encargadas de hacer cumplir la ley desarrollen, adquieran y les provean a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley las denominadas “armas no letales incapacitantes” (que actualmente se conocen comúnmente como “**armas menos letales**”) y que los entrenen en el empleo de estas armas **como alternativa a las armas de fuego con munición convencional**.

Si bien no existe un acuerdo internacional respecto de la definición de “arma menos letal”¹⁹, la expresión se utiliza por lo general para describir armas diseñadas de modo tal que, si se las emplea en el marco de limitaciones estrictas, planteen un menor riesgo de lesión grave o muerte en comparación con las armas de fuego. Las armas que ofrecen una gran variedad de mecanismos de lesión se han descrito como “menos letales”. Entre ellas se incluyen las que provocan lesión con un impacto contundente (por ej., las porras de mano y las balas de plástico, goma o espuma), las sustancias químicas tóxicas (como los “agentes de represión de disturbios”, incluidos el “gas pimienta” y el “gas lacrimógeno”) o la descarga eléctrica (por ej. las armas eléctricas, como las “pistolas táser”).

El empleo de alternativas a las armas de fuego, incluidas las “armas menos letales”, solo está permitido con el fin de reducir la fuerza usada por los funcionarios encar-

18 CICR, Reunión de expertos: *El uso de la fuerza en conflictos armados interacción entre los paradigmas de la conducción de hostilidades y del mantenimiento del orden*, CICR, noviembre de 2013: <https://www.icrc.org/es/publication/reunion-de-expertos-el-uso-de-la-fuerza-en-los-conflictos-armados>.

19 Si bien las normas internacionales sobre el empleo de la fuerza en las operaciones de mantenimiento del orden hacen una diferenciación entre “armas incapacitantes no letales” (comúnmente conocidas como “armas menos letales”) (Principios 2 y 3 de los PBEF), en el derecho internacional humanitario no existe tal distinción.

gados de hacer cumplir la ley, y se lo debe controlar cuidadosamente (Principio 3 de los PFEF). De conformidad con los Principios 4 y 5 de los PBEF y el artículo 3 del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, tales armas solo deben emplearse cuando sea estrictamente necesario y proporcionado y solo si los otros medios, menos dañinos, resultan ineficaces para la consecución de un objetivo de mantenimiento del orden legítimo. Dichas armas se deben emplear y desplegar de modo tal de minimizar el daño y las lesiones que pueden provocar. En cualquier caso, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberían siempre emplear los medios menos dañinos, que sean necesarios y proporcionados a un objetivo de mantenimiento del orden legítimo (v. también las *Preguntas 2, 3 y 4*).

Si el empleo de un arma en particular implica una fuerza potencialmente letal en esas circunstancias específicas, incluso si se la describe como un “arma menos letal”, debería entonces limitarse en forma estricta, como sucede con las armas de fuego (v. la *Pregunta 4*).

Q8 ¿Cuáles son los riesgos asociados con el empleo de “armas menos letales”?

Si bien el objetivo de emplear “armas menos letales” es reducir el riesgo de lesiones graves o muerte en comparación con las armas de fuego, **dicho empleo no está libre de riesgos** y, según el arma específica y las circunstancias en las que se la emplee, **tiene el potencial de provocar lesiones graves o la muerte**.

Describir un arma exclusivamente en función de su “letalidad” es engañoso, ya que cualquier arma se puede emplear para generar un efecto letal o provocar lesiones graves, incluso las que se describen como “menos letales”, por ejemplo, una bala de plástico disparada a corta distancia, o a la cabeza o al tórax, el empleo de “gas lacrimógeno” en espacios cerrados, o un arma eléctrica que se emplea para descargas eléctricas reiteradas. El empleo de un arma de fuego descrita como “letal” también puede tener un resultado no fatal.

Las características técnicas específicas del “arma menos letal”, que determinan su mecanismo de daño, así como la forma y las circunstancias en las que se emplee (incluidas las vulnerabilidades de la víctima), que también están relacionadas con la formación de quien las emplea y su intención, afectarán el resultado de su empleo. En consecuencia, es necesario evaluar y probar cada arma antes de su adquisición y despliegue, a fin de determinar qué riesgos específicos para la vida y la salud en función del empleo que se prevé darle y sus efectos, y garantizar la legitimidad de su empleo en operaciones para hacer cumplir la ley (v. la *Pregunta 2* para más información).

Es probable que si su empleo no se controla estrictamente, la gran disponibilidad de diversas “armas menos letales” contribuya a un uso excesivo de la fuerza por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Asimismo, y contrariamente a lo que establecen los requisitos de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (Principios 2 y 3), con



Gas lacrimógeno contra un grupo de manifestantes en Dakar, Senegal.

Ricci Shryock/Pulitzer Center on
Crisis Reporting/IRIN/ © UN OCHA

frecuencia se las emplea indebidamente. En consecuencia, es importante enfatizar que estas armas **no se deben emplear como reemplazo de medios no violentos o contra individuos que no representan una amenaza**, incluso los que ya han sido inmovilizados.

Para acceder a orientación detallada sobre la amplia variedad de “armas menos letales”, su uso legítimo e ilegítimo y riesgos específicos, v. [United Nations Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement](#)²⁰.

Q9 ¿Es posible emplear sustancias químicas tóxicas como armas en operaciones para hacer cumplir la ley?

El empleo de “agentes de represión de disturbios” (conforme se los define en la Convención sobre las Armas Químicas)²¹ **está permitido en operaciones de mantenimiento del orden, incluida la represión interna de disturbios**²², pero debe atenerse a las normas internacionales sobre el uso de la fuerza (v. las Preguntas 2 y 3). La Convención exige, además, que los “tipos y cantidades” de agentes de represión de disturbios (y sus sistemas de aplicación) que los Estados tienen en su poder con fines de mantenimiento del orden sean congruentes con tales fines.



Ligne de policiers mexicains. Journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes, 2019.

Entre los agentes de represión de disturbios comúnmente utilizados, se incluyen los agentes químicos sensoriales CS (con frecuencia descritos como “gas lacrimógeno”), *oleoresin capsicum* (OC) (conocido como “gas pimienta”) y PAVA (un agente químico sintético similar a la OC)²³. Los denominados “gases olorosos” (agentes químicos malolientes que provocan irritación sensorial) también son agentes de represión de disturbios.

La posición del CICR establece que el **empleo de sustancias químicas tóxicas como armas en operaciones para hacer cumplir la ley debería limitarse exclusivamente a los agentes de represión de disturbios**. En consecuencia, las sustancias químicas tóxicas que no quedan comprendidas en la definición de agentes de represión de disturbios de la Convención para las Armas Químicas (como las anestésicos y los agentes químicos sedantes) no deberían emplearse. Ello se debe a los riesgos de discapacidad permanente o muerte derivados del empleo de sustancias químicas altamente tóxicas como armas en las operaciones para hacer cumplir la ley, a los riesgos de menoscabar la prohibición de

²⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *United Nations Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement*, 2020.

²¹ Artículo II.7 de la Convención sobre Armas Químicas: “cualquier sustancia química no enumerada en una Lista, que puede producir rápidamente en los seres humanos una irritación sensorial o efectos incapacitantes físicos que desaparecen en breve tiempo después de concluida la exposición al agente”. La definición del artículo II.2 de la Convención también incluye entre los agentes de represión de disturbios “toda sustancia química que, por su acción química sobre los procesos vitales, pueda causar la muerte, la incapacidad temporal o lesiones permanentes a seres humanos o animales”.

²² Convención sobre las Armas Químicas, artículo II.9(d).

²³ Organización para la Prohibición de las Armas Químicas, “Declaration of Riot Control Agents: Advice from the Scientific Advisory Board”, S/1177/2014, Oficina de Estrategia y Políticas, 2014.

empleo de armas químicas y a las limitaciones impuestas por el marco jurídico aplicable, incluido el derecho internacional de los derechos humanos²⁴.

El **empleo de agentes de represión de disturbios como método de guerra está prohibido**²⁵, y se prohíbe también el empleo de cualquier arma o munición que contenga agentes de represión de disturbios diseñados para su uso en conflictos armados. El empleo de agentes de represión de disturbios para la conducción de hostilidades en los conflictos armados constituiría empleo de armas químicas.

En vista de las distintas obligaciones jurídicas que son de aplicación durante la conducción de hostilidades en los conflictos armados y en operaciones para hacer cumplir la ley, las autoridades deben garantizar que los agentes de represión de disturbios que se emplean en estas últimas no se desplieguen ni empleen en la conducción de hostilidades. Esto es de particular importancia cuando las fuerzas armadas o la policía participan en ambas clases de operaciones y cuando las hostilidades y las operaciones para hacer cumplir la ley ocurren simultáneamente²⁶.

Q10 ¿Qué clase de equipamiento de protección deberían utilizar los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley?

El Principio 2 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley dispone la obligación de proporcionarles equipos autoprotectores, como escudos, cascos, chalecos a prueba de balas y medios de transporte a prueba de balas, para así reducir la necesidad de emplear armas de cualquier tipo, lo que limita el riesgo de que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sufran lesiones mientras desempeñan sus funciones. El equipamiento debería estar acompañado de formación y tácticas de distensión de la violencia que contribuyan a reducir la necesidad de recurrir a la fuerza, incluido el empleo de armas.

Con esto en mente, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberían dotar a su personal de los equipos de protección que resulten más apropiados para las diferentes operaciones para hacer cumplir la ley y brindarle formación para su empleo. No obstante, al utilizar y desplegar vehículos y equipamiento de protección se debe garantizar que sean apropiados para la situación de que se trate, y evitar que su empleo genere una imagen y percepción excesivamente combativa de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. A modo de ejemplo, durante las reuniones y manifestaciones pacíficas, el despliegue

24 V. CICR, "Posición del CICR acerca del empleo de sustancias químicas tóxicas como armas para el mantenimiento del orden", CICR, 6 de febrero de 2013: <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/legal-fact-sheet/2013-02-06-toxic-chemicals-weapons-law-enforcement.htm>.

25 Convención sobre las Armas Químicas, artículo I.5.

26 CICR, *Reunión de expertos: El uso de la fuerza en conflictos armados interacción entre los paradigmas de la conducción de hostilidades y del mantenimiento del orden*, CICR, noviembre de 2013: <https://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-4171.pdf>.

de “equipos antidisturbios”, perros, caballos y “gas lacrimógeno” puede transmitir una impresión hostil y generar temor entre los manifestantes, con la consiguiente dificultad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley para convencer al público de sus intenciones pacíficas. Este tipo de apariencia y equipamiento aumentaría el nivel de tensión y agresión o incluso generaría pánico y, en última instancia, empeoraría la situación²⁷.

Hay determinados vehículos militares, como los tanques, los aviones de combate, los helicópteros de combate y otros vehículos equipados con armas pesadas diseñadas para los conflictos armados, **que claramente no son aptos en las operaciones para hacer cumplir la ley.**

²⁷ CICR, *Servir y proteger: Derecho de los derechos humanos y derecho humanitario para las fuerzas de policía y de seguridad*, 2.^a ed., CICR, marzo de 2014, pág. 185: <https://www.icrc.org/es/publication/servir-y-proteger-derecho-de-los-ddhh-y-derecho-humanitario-para-las-fuerzas-de-policia>.

Otras lecturas

- CICR, [El uso de la fuerza en operaciones de mantenimiento del orden](#), ficha técnica del Servicio de Asesoramiento del CICR, 3 de septiembre de 2015.
- CICR, [El derecho internacional humanitario y los retos de los conflictos armados contemporáneos](#), CICR, octubre de 2015, págs. 33-37.
- CICR, [Servir y proteger: Derecho de los derechos humanos y derecho humanitario para las fuerzas de policía y de seguridad](#), 2.a ed., CICR, marzo de 2014.
- CICR, [Reunión de expertos: El uso de la fuerza en conflictos armados. Interacción entre paradigmas de la conducción de hostilidades y del mantenimiento del orden](#), CICR, noviembre de 2013.
- CICR, [“Posición del CICR acerca del empleo de sustancias químicas tóxicas como armas para el mantenimiento del orden”](#), CICR, 6 de febrero de 2013.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, [Resource Book on the Use of Force and Firearms in Law Enforcement](#), Serie Manuales de Justicia Penal, Naciones Unidas, Nueva York, 2017.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, [United Nations Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement](#), versión preliminar editada, Naciones Unidas, Ginebra, 2020.