

Temas selectos de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario



Jorge Galindo García
José Trinidad Padilla López
Marcos Pablo Moloeznik
Coordinadores

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
Centro Universitario del Sur
Red Internacional de Derechos Humanos y
Derecho Internacional Humanitario
Instituto Internacional de Derecho Humanitario

ISBN: 978-607-8408-73-3

Consejo Editorial Internacional

- Agustín Maciel Padilla,
Profesor de la American University in the Emirates.
- Chema Navarro Méndez,
Profesor-Investigador de la Universidad de Guadalajara y Candidato a Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores.
- Eduardo Casillas González,
Licenciado y Maestro en Bioética.
- Eduardo Hodge Dupré,
Posdoctorado en el Programa de Doctorado en Ciencia Política del CUCSH, Universidad de Guadalajara.
- Elizabeth Vargas García,
Profesora-Investigadora de la Universidad de Guadalajara y Candidata a Investigadora Nacional del Sistema Nacional de Investigadores.
- Fernando Jiménez Sánchez,
Catedrático Nacional de El Colegio de Jalisco.
- Guillermo J.R. Garduño Valero,
Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) e Investigador Nacional nivel I del

- Sistema Nacional de Investigadores.*
- Guillermo Llaudet,
Profesor adjunto de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) Argentina.
- Janiel Melamed Visbal,
Profesor de la Universidad del Norte de Colombia.
- Karla Villarreal Sotelo,
Profesora-Investigadora de la Universidad Autónoma de Tamaulipas UAT-UAM Reynosa Aztlán e Investigador Nacional nivel I del Sistema Nacional de Investigadores.
- Radamanto Portilla Tinajero,
Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana del Gobierno del Estado de Jalisco y Candidato a Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores.
- Sergio Arribá,
Profesor Adjunto de la Universidad de Buenos Aires (UBA).
- Silvia Lerma Partida,
Profesora-Investigadora del CUCS de la Universidad de Guadalajara.



UNIVERSIDAD DE
GUADALAJARA
Red Universitaria e Institución Benemérita de Jalisco

CUSUR
Centro Universitario del Sur



International Institute of Humanitarian Law
Institut International de Droit Humanitaire
Istituto Internazionale di Diritto Umanitario



REDDIH
Red Internacional de Derechos Humanos
y Derecho Internacional Humanitario

Temas selectos de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

Coordinación general:

- Jorge Galindo García,
- José Trinidad Padilla López
- Marcos Pablo Moloeznik.

Primera edición, 2021.

Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara.
Red Internacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.
Instituto Internacional de Derecho Humanitario
Zapotlán el Grande, Jalisco, México.

ISBN 978-607-8408-73-3

Todos los trabajos fueron dictaminados a doble ciego.

Esta obra colectiva constituye una iniciativa conjunta de los Cuerpos Académicos *Estrategias, Responsabilidad Social, Estado Constitucional y Sustentabilidad (Clave UDG-CA-1048)* del Centro Universitario del Sur y *Derechos Humanos y Estado de Derecho (Clave UDG-CA-476)* consolidado del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara.

Esta publicación se incluye en el contexto del Proyecto “La compleja actualidad Latinoamericana: aportes para una evolución positiva” desarrollado por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo (Italia) con la colaboración y el aporte económico de la *Unità di Analisi e Programmazione Statistica e Documentazione Storica* del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale italiano.

Se permite la reproducción total o parcial, la distribución, la comunicación pública o la transmisión por cualquier forma o por cualquier medio de la presente obra, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros métodos, siempre y cuando se reconozca la autoría de la obra original, haciendo expresa referencia a la fuente.

La responsabilidad sobre el contenido es exclusivamente de los autores. Todas las declaraciones de hecho, opinión, o análisis expresado en cada capítulo del presente libro son exclusivamente atribuidos a su autor y no representan la opinión oficial de su país o de sus agencias, ni las de gobierno alguno. Todas las contribuciones fueron sometidas a doble dictamen ciego para garantizar la originalidad, rigurosidad y calidad de los trabajos que integran el libro.

Diseño e impresión:

Amaya ediciones S de RL de CV

Enrique Díaz de León 514-2 Guadalajara, Jalisco. México



3338259441

Índice

9/ Estudio preliminar: Nociones sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

Jorge Galindo García, José Trinidad Padilla López y Marcos Pablo Moloeznik

Primera parte: Pandemia y Derechos Humanos

33/ Capítulo I

Consideraciones sobre el impacto de la pandemia en el sistema internacional

Marcos Pablo Moloeznik

61/ Capítulo II

Salud y Derechos Humanos: un vínculo para fortalecer

José Javier Morales Núñez, Jorge Hernández Bello, Gerardo Aguilera Rodríguez y José Francisco Muñoz Valle

77/ Capítulo III

La voluntad anticipada como un derecho humano

Claudia Delfín Ruiz y Rodrigo Cano Guzmán

89/ Capítulo IV

El derecho al libre tránsito y las restricciones a la movilidad en tiempos de pandemia: el caso de México

Arturo Villarreal Palos

105/ Capítulo V

Reflexiones en torno a la encíclica *fratelli tutti*, propuesta de un concepto de fraternidad jurídica que contribuya a un constitucionalismo global

Alfonso Hernández Barrón

Segunda parte: Derechos Humanos de primera generación

121/ **Capítulo VI**

El derecho de los derechos

José De Jesús Chávez Cervantes

139/ **Capítulo VII**

El control de convencionalidad en el marco de los Derechos Humanos. Su aplicación en los juzgados civiles del sur de Jalisco

Nicandro Galileo Ramos Chocoteco, Humberto Palos Delgadillo y Evangelina

Elizabeth Lozano Montes De Oca

161/ **Capítulo VIII**

Desigualdad social e inseguridad en México 2007-2020

Elena Azaola

187/ **Capítulo IX**

El derecho a la dignidad, igualdad y no discriminación en la función de la seguridad pública

Fernando González Beltrán

217/ **Capítulo X**

Rol y evolución constitucional de las fuerzas armadas ante el laberinto en la ponderación de los derechos fundamentales

Jorge Alejandro Góngora Montejano

237/ **Capítulo XI**

El derecho fundamental a la rendición de cuentas de las instituciones de seguridad pública, incluidas las fuerzas armadas

Jorge Chaires Zaragoza

253/ **Capítulo XII**

El derecho a la libertad de conciencia y religión en el contexto legal polaco

Katarzyna Krzywicka

275/ **Capítulo XIII**

Violación sexual inversa

Rogelio Barba Álvarez

289/ Capítulo XIV

Derechos Humanos de los migrantes en México. Aspectos sociales e interseccionalidad

Antonio Fierros Ramírez y Paula Ochoa Báez

309/ Capítulo XV

Apuntes para la transformación de las políticas migratorias en México

Christian José Rojas Rojas

Tercera parte: Derechos Humanos de segunda y tercera generación

339/ Capítulo XVI

Los usuarios como víctimas de mecanismos multicausales en el sistema de salud – modelo para interpretar la eficacia de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

Linda Dayán Castro Calvo

365/ Capítulo XVII

La actividad judicial en la interpretación y valoración del dictamen en el que consta la manifestación de impacto ambiental

Eduardo Moel Modiano

385/ Capítulo XVIII

Educación para la paz como proceso garante del derecho humano a la paz

Lorena Martínez Martínez y Margarita Cantero Ramírez

403/ Capítulo XIX

Hacia una cultura de paz, retos en la Universidad de Guadalajara

Dante Jaime Haro Reyes

423/ Capítulo XX

Diversidad sexual, un desafío para los Derechos Humanos y la educación universitaria

Claudia Margarita Navarro Herrera, José Alejandro Juárez González y Arturo Sánchez Campos

Cuarta parte: temas selectos de Derecho Internacional Humanitario y otras situaciones de violencia

441/ Capítulo XXI

Consideraciones sobre la protección (¿reforzada?) de las unidades sanitarias
Matteo Fornari

461/ Capítulo XXII

Relaciones internacionales y desinformación. Operaciones de ciberinfluencia en las zonas grises del Derecho Internacional
Jerónimo Domínguez Bascoy

483/ Capítulo XXIII

Inteligencia Artificial. Incorporación en el campo militar y aplicación del Derecho Internacional Humanitario
Javier Alberto Ayala Amaya

513/ Capítulo XXIV

El Derecho Internacional Humanitario y los Sistemas de Armas Autónomas Letales
Francisco Rubio Damián

535/ Capítulo XXV

La violencia transita la Alianza del Pacífico, reacciones desde los Estados y el uso de la fuerza en situaciones de vigencia de Derechos Humanos: casos de Chile, Colombia, México y Perú
Víctor González Jáuregui

La violencia transita la Alianza del Pacífico, reacciones desde los estados y el uso de la fuerza en situaciones de vigencia de derechos humanos: casos de Chile, Colombia, México y Perú

Víctor González Jáuregui¹

Introducción

El presente artículo aspira a realizar una breve aproximación comparativa entre las vigentes normas de uso de la fuerza utilizadas durante las operaciones de mantenimiento del orden por la Fuerza Pública en Chile, Colombia, México y Perú —países que integran la Alianza del Pacífico y que representan la octava economía del mundo— durante las diversas situaciones de violencia que han atravesado en los últimos años con ocasión de diversas crisis político-sociales y actividades de la criminalidad organizada que afectan sus democracias y regímenes de gobierno, además de su economía.

Los referidos Estados han realizado esfuerzos para dotar a sus funcionarios de normas adecuadas que sirvan para controlar a ciudadanos que incurren en diversos actos de violencia, en razón a la obligación vinculante que les genera la Convención Americana de Derechos Humanos de respetar los derechos y libertades de las personas y el derecho de reunión pacífica y sin armas.

Pero los Estados también tienen la obligación de brindar seguridad a las personas, tienen la potestad de restringir o suspender determinados derechos

¹ Abogado y Magister en Ciencia Política con mención en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Oficial Superior del Cuerpo Jurídico de la Marina de Guerra del Perú en situación de retiro. Actualmente es consultor, conferencista y docente en materias de derecho internacional público, derecho internacional humanitario, derechos humanos, justicia transicional y empleo y uso de la fuerza, en diversos Centros de Educación Superior de su país y en el extranjero.

humanos por el tiempo que consideren necesario, además de que la propia Convención no solo contiene derechos sino también deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad, y que los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática.² Las operaciones de mantenimiento del orden, control del orden interno o tareas de seguridad pública han generado una situación de enfrentamiento y hostilidad entre la Fuerza Pública y la población, situación que se ha venido agravando en proporción con la intensidad y frecuencia de los acontecimientos de violencia.

Los factores que podrían estar generando esta situación serían la ausencia de una adecuada comunicación entre las autoridades y la población, la insuficiente educación en valores cívicos y democráticos, las expectativas no cumplidas por sucesivos gobiernos, el hartazgo de los actos de corrupción, la presencia de ideologías excluyentes y radicales, así como la escasa comprensión por parte de la población respecto a la labor que realizan los miembros de la Fuerza Pública. Lo anterior propicia que la población los perciba como enemigos, como miembros de aparatos de represión y discutan o desconozcan su autoridad minimizando la importancia de su labor, situación alarmante si se considera que nuestras sociedades aún tienen —a corto, mediano y largo plazo— muchos motivos para protestar. En consecuencia, estas situaciones de violencia se vuelvan más recurrentes y resulta paradójico que para recuperar la paz y la tranquilidad pública en la sociedad, la Fuerza Pública tenga que hacer uso de la fuerza; por ello es urgente proponer y encontrar vías pacíficas de diálogo y negociación con la finalidad de menguar esa percepción de la población hacia su propia Fuerza Pública, pues sus consecuencias pueden ser muy graves y nefastas para el futuro de las sociedades y para el rumbo trazado por los países miembros de la Alianza del Pacífico.

La Alianza del Pacífico como área regional de respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales

La Alianza del Pacífico es un área de integración regional creada en el año 2011 compuesta por las naciones de Chile, Colombia, México y Perú. En el artículo 2.º de su Acuerdo Marco se establece que las partes instituyen como requisitos esenciales para su participación la vigencia del Estado de Derecho, de la democracia y de los respectivos órdenes constitucionales; la separación

² Convención Americana de Derechos Humanos, en vigor desde el 18 de julio de 1978, artículo 32.º.

de poderes del Estado; y la protección, la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales.³

La visión de la Alianza al año 2030 es continuar con el impulso y consolidación de un área de integración profunda; generar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad; y contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en la búsqueda de enfocar sus trabajos en cuatro ejes que contribuirán a alcanzar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas en 2030: Más integrada, más global, más conectada y más ciudadana.

Para efectos de este trabajo, el enfoque gira en torno al eje referido a la intención de construir un área de integración más ciudadana, en razón de que gozará de la libre circulación de personas y se caracterizará por proveer oportunidades laborales, académicas, culturales y de negocios a sus ciudadanos, coadyuvando a consolidar una identidad ampliamente reconocida basada en valores, principios, costumbres y una visión común. De lograrse, se habrá reforzado el diálogo y los programas estratégicos entre gobiernos, empresarios, academia y sociedad civil, en beneficio de los cuatro países. Para ello, la Alianza del Pacífico busca alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y asegurar que los beneficios lleguen a todos los ciudadanos, contribuyendo, entre otras cosas, a la superación de la desigualdad y la pobreza, así como a la inclusión mediante la transversalización del enfoque de género.⁴

Como se aprecia, uno de los objetivos principales se encuentra ligado al respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales; sin embargo, frente a la ola de violencia que alcanzó sus mayores niveles de agitación durante los dos últimos años, el citado mecanismo regional no mostró una estrategia común para enfrentar dicho fenómeno, no se observaron mecanismos de cooperación para regular o mejorar las normas de uso de la fuerza en situaciones de mantenimiento del orden y tampoco se percibieron acciones conjuntas para enfrentar estas anómalas situaciones.

A continuación, se presenta un breve análisis de cada uno de los Estados miembros de la Alianza del Pacífico en relación a su actual organización política y económica, la problemática social que atraviesan y que estaría gene-

3 “Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”, Alianza del Pacífico, 17 de febrero de 2018, <https://alianzapacifico.net/download/acuerdo-marco-de-la-alianza-del-pacifico/>

4 “Visión Estratégica de la Alianza del Pacífico al año 2030”, Alianza del Pacífico, 2018, <https://alianzapacifico.net/wpcontent/uploads/V.-final-julio24.pdf>.

rando estas situaciones de violencia, así como las vigentes normas aplicadas para el uso de la fuerza por parte de la Fuerza Pública.

Caso Chile

Chile es una república democrática que se rige por la Constitución Política vigente (1980) y está organizada en torno a tres poderes del Estado: Ejecutivo (encabezado por el presidente de la República), Legislativo (Senado y Cámara de Diputados) y Judicial (Tribunales de Justicia). En lo que respecta a su economía, es de carácter emergente muy bien evaluada en la región latinoamericana y reconocida a nivel mundial.⁵ El crecimiento económico sostenido del país, así como sus avances en el desarrollo social, han sido destacados por distintos organismos internacionales. En efecto, en 2010 Chile fue la primera nación sudamericana incorporada como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La disciplina fiscal es uno de los principales pilares de la sólida economía chilena.

Las cuentas fiscales del país mantienen una estabilidad sostenida en el tiempo y el crecimiento económico en los últimos tres años ha sido de un promedio de 2.36 % (crecimiento promedio del período 2016-2018, según el Banco Central de Chile). Al mismo tiempo, la inflación para el año 2018 fue de 2.5 % (inflación IPC promedio, proyección 2018 del Banco Central de Chile). El país sudamericano tiene 26 acuerdos comerciales con 64 mercados, que representan el 64.1 % de la población mundial y el 86.3 % del PIB global.

Sin embargo, al existir una inadecuada distribución de la riqueza, es un país que busca un agenda más humanista y social. La situación de Chile implica un cambio político y cultural, hay grupos anarquistas que han aparecido en la última década y se les conoce como los bombazos, que atacan cuando hay convulsión social; por ejemplo, en las estaciones del Metro y a los Carabineros. Estos grupos anarquistas tienen como referencia a los chalecos amarillos de Francia.⁶

La observación de la actividad contenciosa en la última década en Chile sugiere que el estallido social del 2019 responde a procesos iniciados al menos desde el 2011. Aunque globalmente no se aprecia una tendencia constante

5 “Países integrantes: Chile”, Alianza del Pacífico, (s. f.), <https://alianzapacifico.net/chile/>

6 Carlos Melendez, entrevista por el Centro de Estudios de Conflictos y Cohesión social (COES), 11 de noviembre de 2019, <https://coes.cl/prensa-melendez-el-problema-en-chile-no-es-la-extrema-pobreza-sino-la-excesiva-riqueza/>

al alza, esto sí ocurre para las demandas por reformas políticas y de pueblos originarios, dos formas de protesta que cuestionan a fondo los fundamentos institucionales del país.

En particular, el paquete de demandas políticas y de protestas contra la corrupción en el primer semestre del año 2015 marca un punto de inflexión en la pérdida de confianza social en las élites gobernantes. De forma paralela, resulta engañoso el debilitamiento de las demandas por servicios de bienestar —que manifiestan un malestar heterogéneo frente a las condiciones de vida— tras el pico alcanzado en 2011. En retrospectiva, en ese año se observó una capacidad de estructuración relativamente alta de la protesta social bajo el liderazgo de organizaciones estudiantiles: aunque limitada, esa estructuración fue en términos comparativos más fuerte que la atomización y dilución de la protesta en años posteriores, donde se observa una fuerte circulación y heterogeneidad de actores y tipos de demandas. En el fondo, se infiere una tendencia subyacente de pérdida de dirección y debilitamiento de interlocutores válidos para canalizar la protesta social hacia formas pacíficas de resolución de conflictos.

En tal sentido, la diferencia es enorme entre el 2011 y el 2019, lo que culmina en un estallido social en particular intenso, violento e indefinido en cuanto a sus demandas y dinámicas internas. El diagnóstico actual es bastante sombrío, con mecanismos de negociación debilitados entre los poderes ejecutivo, legislativo y movimientos de protesta carentes de liderazgo estable, cada vez más desconectados y hostiles hacia los partidos políticos. En este contexto, el éxito de procesos de modernización institucional en curso (como por ejemplo, el proceso constituyente) es clave para fortalecer instancias de construcción de acuerdos en diversos ámbitos de negociación política y económica.⁷

El “estallido social” que comenzó el 18 de octubre de 2019 y continuó en los meses posteriores sacudió a la población chilena por su magnitud. Fue un fenómeno complejo y variado: siguiendo la definición del último informe del Observatorio de Conflictos podría calificarse como un “proceso contencioso”, es decir, “una sucesión de dos o más episodios explícitamente relacionados y que ocurren en jornadas diferentes”, y no cualquier proceso contencioso sino

7 “El conflicto social en Chile: 11 años de observaciones de eventos contenciosos (2009-2019)”, Centro de Estudios de Conflictos y Cohesión social (COES), Informe Anual del Observatorio de Conflictos 2020, p. 9.

posiblemente el mayor en décadas. Por eso mismo el estallido es difícil de entender tanto para los ciudadanos movilizados en las calles como para las élites políticas que trataron de encauzarlo o contenerlo. El Observatorio de Conflictos del COES, al mapear las acciones contenciosas con gran detalle, permite un abordaje parcial pero novedoso para comprender el estallido social.⁸

Respecto a las relaciones entre protesta violenta y represión policial, una afirmación frecuente durante el estallido fue que la represión policial —investigada y condenada por varios organismos de derechos humanos nacionales e internacionales— habría producido más violencia de parte de los manifestantes. La hipótesis subyacente es que el uso indiscriminado de gases, armas de fuego, arrestos y otras formas de violencia para controlar a los manifestantes (fueran estos pacíficos o no) habría producido más rabia y radicalización, lo que equivaldría, coloquialmente, a tratar de “apagar el fuego con bencina”. Por esto el estallido revitalizó la discusión sobre los procedimientos de control de multitudes y la necesidad de una reforma policial.

El Observatorio de Conflictos permite abordar empíricamente estas cuestiones y ha determinado que los manifestantes reaccionan más rápido con tácticas violentas a la represión policial pasada que la policía con represión ante la protesta violenta. Esto es comprensible si consideramos que las fuerzas policiales precisan reagruparse y planificar sus acciones, además de ser eventualmente sensibles a la opinión pública una vez conocidos los efectos más dramáticos de la represión, mientras que los manifestantes actúan de manera más desorganizada y espontánea. Asimismo, destaca la alta significancia estadística del efecto de estimulación recíproca entre tácticas violentas y represión policial en la región de la Araucanía y un efecto muy significativo de la represión como causa de violencia en la Región Metropolitana.⁹

Durante el estallido de la violencia, el presidente Sebastián Piñera declaró el Estado de Excepción Constitucional de Emergencia a partir del 19 de octubre de 2019, disponiendo el despliegue de efectivos militares; posteriormente, el 27 de octubre las Fuerzas Armadas retornaron a sus cuarteles, habiéndose presentado denuncias por el uso excesivo de la fuerza y el quebrantamiento de sus protocolos. Ante esta situación, el Ministerio de Defensa y la Contraloría General de la República elaboraron una propuesta de reglas de uso de la fuerza para ser aplicada por las Fuerzas Armadas, lo que arrojó como resultado

8 *Ibidem*, p. 11.

9 *Ibidem*, p.19.

que el 21 de enero de 2020 el presidente Piñera expidiera el *Decreto N° 8 mediante el cual se establecen las reglas de uso de la fuerza para las fuerzas armadas en los estados de excepción constitucional* del Ministro de Defensa Nacional, publicado el 22 de febrero de 2020 en el Diario Oficial N° 42.586, que establece en su artículo 1.º que el uso de la fuerza tiene el objeto de velar por el orden público y reparar o precaver el daño o peligro para la seguridad nacional, y que los Jefes de la Defensa Nacional dictarán instrucciones que precisen el uso de la fuerza por parte de las unidades militares durante los estados de excepción constitucional de catástrofe, emergencia y sitio. Para este efecto, deberán precisar el empleo de armamento y otros dispositivos en conformidad a las Reglas de Uso de la Fuerza (RUF).

Por su parte, los comandantes subordinados deberán difundir dichas instrucciones para ser aplicadas por las diferentes unidades y personal bajo su responsabilidad. En el artículo 3.º se dispone que los Jefes de la Defensa Nacional implementarán las siguientes RUF y, en el ejercicio de sus facultades, podrán precisarlas de acuerdo con las circunstancias, de conformidad a los principios y deberes correspondientes:

- Regla N° 1. Empleo disuasivo de vehículos militares, porte de armas y despliegue de fuerzas.
- Regla N° 2. Efectuar negociación, demostración visual, advertencias verbales.
- Regla N° 3. Empleo disuasivo de fumígenos (granadas de humo, gas pimienta o lacrimógeno, entre otros), sistemas de sonido, luz o agua.
- Regla N° 4. Empleo disuasivo de dispositivos o armamentos no letales: bastones, dispositivos eléctricos, proyectiles de pintura, de gas pimienta y lacrimógeno y otros análogos.
- Regla N° 5. Empleo de armamento antidisturbios, sin disparar a quemarropa ni apuntar directo al rostro.
- Regla N° 6. Preparar el arma de fuego con clara intención de utilizarla.
- Regla N° 7. Efectuar disparos de advertencia con el arma de fuego, sin apuntar a personas.
- Regla N° 8. Usar armas de fuego en legítima defensa, de acuerdo a lo establecido en el Código Penal y el Código de Justicia Militar.
- Regla N° 9. Usar armas de fuego como último recurso, cuando las

medidas anteriormente señaladas resultaren insuficientes y solo en el caso de enfrentamiento con personas que utilicen o se apresten a utilizar armas de fuego u otras armas letales.

En adición, las personas detenidas por parte de las Fuerzas Armadas deberán ser puestas a disposición de Carabineros de Chile o Policía de Investigaciones a la brevedad posible. En el caso de niños, niñas y adolescentes, el empleo de la fuerza deberá limitarse al mínimo necesario, considerando el interés superior del niño. Resulta preciso señalar que este Decreto es aplicable para las Fuerzas Armadas en caso de estados de excepción constitucional, mas no sería aplicable en otras situaciones de violencia donde rigen las normas del derecho internacional de los derechos humanos y donde no se ha decretado el estado de excepción.

Como se puede apreciar, el Decreto en análisis cumple en parte con lo estipulado en el *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*¹⁰ y en los *Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*,¹¹ por lo que se puede concluir que con algunas subsanaciones es una norma capaz de utilizarse por las Fuerzas Armadas de Chile en el control de otras situaciones de violencia durante estados de excepción. Sin embargo, en esta nación se han levantado voces para que se emita una norma con rango de ley para regular el uso de la fuerza puesto que la vigente norma tiene solo el nivel de Decreto; habría que preguntarse si el rango de ley va a garantizar el uso adecuado del uso de la fuerza.

En relación con la función policial y el uso de la fuerza que emplea, la Dirección General de Carabineros de Chile ha emitido la Circular N° 1832 con fecha del 1 de marzo de 2019, mediante la cual se actualizan las instrucciones respecto al uso de la fuerza. La circular contiene referencias legales internas, y en el ámbito internacional se refiere a los antes citados *Código de Conducta* y los *Principios Básicos de las Naciones Unidas*. Con notable claridad se establece que la fuerza solo debe aplicarse cuando sea en estricto necesaria y en la medida requerida para el desempeño de sus funciones policiales; que se deben aplicar en lo posible medios no violentos antes de recurrir a la fuerza

10 Aprobado por Resolución 34/169 con fecha del 17 de diciembre de 1979 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

11 Aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del delito y tratamiento del delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, con fecha del 27 de agosto al 7 de setiembre de 1990.

y que solo podrán hacer uso de la misma de forma gradual y proporcional en aquellos casos que se obre en legítima defensa y donde el empleo de armas letales es una medida extrema, aceptable solo en circunstancias excepcionales que supongan un peligro inminente de muerte y lesiones graves para el Carabiniero o para cualquier otra persona.

Se concluye, pues, que en Chile las Fuerzas Armadas tienen reglas para el uso de la fuerza en situaciones de estados de excepción mas no tendrían participación en situaciones de Estado de Derecho; en tanto para su función policial los Carabineros cuentan con una Circular expedida por su Director General que regula la utilización del uso de la fuerza en Estado de Derecho y en otras situaciones de violencia.

Caso México

México es una república democrática que se rige por la Constitución Política vigente (1917) y que está organizada en torno a tres poderes del Estado: Ejecutivo (encabezado por el Presidente de la República), Legislativo (Cámara de Senadores y Cámara de Diputados) y Judicial (Suprema Corte de Justicia, Tribunal Electoral, tribunales colegiados y unitarios de circuito y juzgados de distrito). Con relación a su economía se ha posicionado como la décimo quinta economía con un PIB que representa el 1.4 % del total mundial. Su comercio con el exterior equivale al 73 % del PIB con productos como automóviles, autopartes, máquinas para el procesamiento de datos, aceites crudos de petróleo, teléfonos, monitores y proyectores. México es uno de los países más abiertos al comercio internacional, con acceso preferencial a más de 1554.3 millones de consumidores potenciales; importa autopartes, aceites de petróleo, circuitos electrónicos, teléfonos, automóviles y máquinas para procesamiento de datos.¹²

En cuanto al tema de seguridad no se vislumbra un avance sustancial. Ya son casi tres sexenios con un aumento de la criminalidad organizada, una expansión hacia nuevas dimensiones y áreas en dónde penetra. Esto no genera la confianza necesaria para la realización de inversiones en turismo, pese a la restringida situación derivada del COVID-19. “La situación de seguridad afecta la imagen del país”, afirma el politólogo alemán Günther Maihold, subdirector del Instituto Alemán para Asuntos Internacionales y de Seguridad (SWP, por sus siglas en alemán), un *think tank* con sede en Berlín.

12 “Países integrantes: México”, Alianza del Pacífico (s. f.), <https://alianzapacifico.net/mexico-2/>

El presidente Andrés Manuel López Obrador ya cumplió más de dos años de haber sido electo el 1° de julio de 2018, y al asumir su gestión anunció su política de seguridad contraria a la militarización llevada a cabo por sus predecesores, que resumió con la frase “Abrazos y no balazos”; pero contrariamente a esa intención, según las estadísticas divulgadas por el Sistema Nacional de Seguridad Pública de México (SNSP), los homicidios dolosos pasaron de 8867 en 2007 a 35 588 en 2019. Entre enero y abril de 2020 la cifra es de 11535 casos, que incluye también feminicidios, los cometidos contra mujeres y niñas. El aumento de la violencia no ha sido detenido por el nuevo coronavirus, pues la curva de homicidios sigue ascendente.

En consecuencia, se denota la ausencia de una estrategia de seguridad. Es identificable un trabajo de inteligencia, un interés por contribuir a la pacificación del país a través de un discurso que busca alejarse del dramatismo del vocabulario belicista anterior, pero en esencia se mantiene una visión ligada a la presencia militar. Al mismo tiempo vemos una situación preocupante ligada a una sobrecarga de tareas sobre la nueva fuerza de seguridad que se ha inaugurado con la Guardia Nacional, desplegada en todo el territorio nacional y no centrada para lo que fue inicialmente anunciada: aumentar la seguridad del país.¹³

Maihold señala que ciertas organizaciones criminales están aprovechando la situación, mientras que el gobierno no se da abasto con el envío de efectivos de la Guardia Nacional en donde son requeridos. El Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) ha avanzado hasta convertirse en uno de los más peligrosos del país. Las autoridades mexicanas atestaron varios golpes recientes al grupo criminal, como el bloqueo de 1939 cuentas bancarias, después de que la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda detectara el movimiento de 20 000 millones de pesos, unos 900 millones de dólares en dichas cuentas.

En México, desde hace más de 12 años las Fuerzas Armadas, el Ejército y la Armada se encuentran enfrascados en una lucha frontal contra los cárteles de la droga, con una complicación mayor en relación al escenario de violencia en el cual se desempeñan. El informe de la Universidad de Leiden¹⁴ señala

13 Eva Usi, “La situación de seguridad afecta la imagen de México”, Deutsche Welle, 1 de julio de 2017, <https://www.dw.com/es/la-situaci%C3%B3n-de-seguridad-afecta-la-imagen-de-m%C3%A9xico/a-54018737>

14 Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y Comisión Mexi-

que la situación de violencia relacionada con las drogas se podría calificar como un conflicto armado no internacional; en esa situación los fiscales del Ministerio Público y jueces del órgano jurisdiccional debieran investigar procesalmente a los efectivos militares, según corresponda, por delitos contra el derecho internacional humanitario o derecho internacional de los derechos humanos, puesto que los principios de ambos derechos difieren ostensiblemente en relación al uso de las armas de fuego y a los efectos letales de las mismas.

El 23 de mayo de 2019, el presidente López Obrador expidió la Ley Nacional sobre el uso de la fuerza, la cual establece en su artículo 1.º que las disposiciones de la Ley son de orden público, de interés social y de observancia general en todo el territorio nacional; que tienen como fin regular el uso de la fuerza que ejercen las instituciones de seguridad pública del Estado, así como de la Fuerza Armada permanente cuando actúe en tareas de seguridad pública. En el artículo 2.º y siguientes se señala que la norma tiene por objeto establecer las pautas generales bajo las cuales los integrantes de las instituciones de seguridad pueden ejercer el uso de la fuerza y utilizar el armamento oficial para el desempeño de sus funciones; regular el catálogo normativo de funciones, derechos, obligaciones y prohibiciones para sus integrantes que ejercen el uso de la fuerza; establecer las reglas para el control y administración del equipamiento oficial; normar los esquemas de coordinación operativa para las instituciones de seguridad en el uso de la fuerza y del armamento oficial; brindar certeza jurídica y transparencia a la ciudadanía en relación con el uso de la fuerza que realicen en el ejercicio de sus funciones; y el establecimiento del régimen de responsabilidades por la inobservancia de la Ley.

También establece que un agente es el servidor público integrante de las instituciones de seguridad que, con motivo de su empleo, cargo o comisión, hace uso de la fuerza, y se considera agente permanente cuando actúa en tareas de seguridad pública, así como a las personas que prestan servicios de seguridad privada en términos de la ley cuando colaboran en tareas de seguridad pública. De igual manera define lo que son armas de fuego letales, armas menos letales, control, detención, lesión, lesión grave y uso de la fuerza, entre otros términos.

cana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, *La situación de la violencia relacionada con las drogas en México del 2006 al 2017: ¿es un conflicto armado no internacional?* (México: ITESO y CMDPDH, 2019).

Además, contiene los principios del uso de la fuerza, considerando la absoluta necesidad para que esta sea la última alternativa para tutelar la vida e integridad de las personas, evitar que se vulneren bienes jurídicamente protegidos y con el fin de mantener el orden y la paz pública, toda vez que se hayan agotado otros medios para el desistimiento de la conducta del agresor, además del principio de legalidad, prevención, proporcionalidad y rendición de cuentas y vigilancia. Asimismo, enfatiza en su artículo 5.º que el uso de la fuerza se hará en todo momento con pleno respeto a los derechos humanos. Sus normas tienen un gran avance en relación con que sus protocolos consideran la perspectiva de género, la protección de niñas, niños y adolescentes, así como la atención de situaciones de riesgo en el interior o en las inmediaciones de guarderías, escuelas, hospitales, templos, centros de reclusión y otros lugares en los que se congreguen personas ajenas a los agresores.

En relación al uso de la fuerza letal, el artículo 13.º determina que será el último recurso en cualquier operativo. En su caso, los agentes deberán comprobar que la agresión era real, actual o inminente, sin derecho, que ponía o podría poner en peligro la vida o integridad física de personas ajenas o de uno de ellos y que el uso de la fuerza en los niveles anteriores era insuficiente para repeler, contrarrestar o neutralizar los actos de resistencia.

Respecto a la actuación de la policía en manifestaciones y reuniones públicas, por ningún motivo se podrá hacer uso de armas contra quienes participan en las mismas con objeto lícito, y en estos casos, la actuación policial deberá asegurar la protección de los manifestantes y los derechos de terceros, así como garantizar la paz y el orden públicos. En cambio, cuando las manifestaciones o reuniones públicas se tornen violentas, las policías deberán actuar de acuerdo con los distintos niveles de fuerza establecidos en la Ley y también establece que los superiores jerárquicos serán responsables cuando tengan conocimiento de que los agentes bajo su mando hayan empleado ilícitamente la fuerza, los instrumentos o armas de fuego a su cargo y no lo impidan o no lo denuncien ante las autoridades correspondientes.

La capacitación de los agentes también se encuentra dispuesta y establece que la misma considerará los estándares nacionales e internacionales en la materia y deberá incluir, al menos, los aspectos de Derechos Humanos, No discriminación, Perspectiva de género, Principios para el uso de la fuerza, Adiestramiento en medios, métodos y técnicas para el control físico; en suma

una serie de materias para asegurar el cumplimiento adecuado de sus funciones, pero sobre todo que considere el uso diferenciado, escalonado y gradual de la fuerza, tanto de armas letales como menos letales, siempre con el objetivo de evitar daño a la integridad física de las personas.

En el caso de México, la Ley Nacional sobre el uso de la fuerza debe ser aplicada por los agentes que son servidores públicos civiles integrantes de las instituciones de seguridad que, con motivo de su empleo, cargo o comisión, hacen uso de la fuerza y también considera agente al elemento de la Fuerza Armada permanente cuando actúa en tareas de seguridad pública, así como a las personas que prestan servicios de seguridad privada en términos de la ley.

En cuanto a los miembros de las Fuerzas Armadas, esta situación es por decir lo menos compleja porque realizan actividades netamente de policía con el marco del derecho internacional de los derechos humanos cuando están enfrentando a organizaciones de criminalidad organizada que en muchas ocasiones los superan en medios logísticos y armamento; no es suficiente dictar leyes que cumplan con los estándares internacionales de derechos humanos sino que las normas deben responder a la situación de violencia que van a enfrentar la Fuerza Pública.

Caso Colombia

Colombia es una república unitaria con centralización política y descentralización administrativa, que se rige por la Constitución Política vigente de 1991 y está organizada en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El presidente ejerce como Jefe de Estado y de Gobierno a la vez. El parlamento bicameral está conformado por el Congreso de la República y está compuesto por el Senado y la Cámara de Representantes.

Respecto a su economía, por su estabilidad y destacado crecimiento Colombia se ha posicionado como uno de los países con mayor estabilidad económica en la región. En los últimos seis años ha crecido en promedio por encima de 4 %, lo cual, aunado a un ambiente de negocios propicio, talento humano calificado, incentivos y la calidad de vida, la convierten en un excelente lugar para invertir. En la actualidad cuenta con acuerdos comerciales vigentes que le permiten tener acceso preferencial a cerca de 1500 millones de consumidores en importantes mercados.¹⁵

15 “Países integrantes: Colombia”, Alianza del Pacífico (s. f.), <https://alianzapacifico.net/colombia/>

Este país podría afirmar que la década pasada fue una buena década, como lo apuntan los siguientes algunos:

1. La clase media pasó de ser el 22 % al 32 % de la población.
2. La pobreza bajó del 40 al 27 %.
3. El crecimiento del PIB fue en promedio 3.7 % en toda la década.
4. La cobertura de educación superior pasó de 31 % en 2007 a 58 % en 2019.
5. El ingreso per cápita aumento 52 % en dólares corrientes.
6. Cerramos el 2019 con una cobertura en salud de 95 %.
7. Se logró firmar la paz con las FARC después de más de medio siglo de conflicto armado. Los homicidios cayeron de 35 a 22 por 100 000 habitantes. Hace 15 años había 600 municipios afectados por la presencia de grupos armados ilegales; hoy son 130.
8. Colombia ha sido líder mundial en la defensa de los derechos sexuales y reproductivos y en la protección constitucional de derechos de las minorías.¹⁶

Pero quizá una de las fortalezas más significativas —y que emerge de la modernización del país— es el nuevo poder de sus regiones. Colombia cuenta con seis grandes ciudades con más de un millón de habitantes y decenas de ciudades intermedias distribuidas en todo el territorio que se han beneficiado del crecimiento de la economía y de la repartición de las regalías. Sobre esos nuevos epicentros de desarrollo cabalgará gran parte del dinamismo en la próxima década. Sin duda este proceso de modernización, y también de búsqueda de identidad, no ha estado exento de grandes obstáculos. El primero, la dicotomía entre país rural vs país urbano. Un territorio rural marginado donde no hay institucionalidad —o está capturada por mafias o clanes— donde asesinan a los líderes sociales ante la impotencia del Estado y que ha protagonizado el conflicto de las guerrillas y los grupos ilegales y donde no ha existido el Estado por décadas es, y seguirá siendo, un pesado lastre que impide abrazar enteramente el siglo XXI. El 60 por ciento de la desigualdad proviene de la brecha urbano-rural. Es la tensión entre esas dos Colombias donde radica gran parte de su problema estructural.

¹⁶ Alejandro Santos, “Foro Colombia 2020. ¿Para dónde va Colombia?”, Semana, 28 de enero 2020, <https://www.semana.com/nacion/articulo/para-donde-va-el-pais-foro-colombia-2020-y-discurso-de-alejandro-santos/649753/>

Pero no se ha podido enfrentar con la creciente desigualdad: las satisfactorias cifras macroeconómicas de la última década y la acelerada generación de riqueza no se han reflejado en una mejor redistribución. Colombia es el tercer país con mayor desigualdad en América Latina y se encuentra en el 10 % de los más desiguales del mundo. Logró convertirse en un país de ingreso medio y ser el segundo país que más ha crecido en el continente durante la última década, pero no ha logrado que esa prosperidad se reparta más equitativamente, gran drama que viven la mayoría de los países de América Latina.

El fantasma del narcotráfico sigue vigente, ha perseguido al país por más de medio siglo y está más vivo que nunca. Las casi 200 000 hectáreas de coca sembradas son un problema de seguridad nacional. Aceitan el brazo armado de las disidencias y los grupos ilegales y es la principal causa de muchos de los asesinatos de líderes sociales que tienen consternado al país.

En Colombia todas las encuestas señalan que la principal preocupación de los ciudadanos, muy por encima de las demás, es la inseguridad. Si bien los homicidios han bajado, la gente se siente más insegura. Los nuevos alcaldes tendrán que reducir la inseguridad ciudadana y el gobierno tendrá que controlar los grupos ilegales y las disidencias de una nueva violencia que se está reciclando en los territorios y que ya tiene en alerta roja regiones como el Catatumbo, el Bajo Atrato, el Bajo Cauca y la costa nariñense. Los ataques del ELN, el rearme de disidencias de las FARC, la mutación de las bandas criminales, la retaguardia de Venezuela, los territorios en disputa y el creciente número de desplazados en estas zonas rojas son un cuadro dramático de un país que pareciera que las había superado.

El más evidente es la protesta social. La calle es el nuevo actor político en Colombia y el mundo. Sin caras demasiado nítidas, con reivindicaciones legítimas y demandas utópicas, con marchantes pacíficos e infiltrados violentos, la voz de la calle hay que oírla y saberla tramitar. Es un fenómeno global, pero tiene una identidad local. Las redes facilitan la movilización, exacerbando la rabia y la indignación embiste a las élites, pero sus motivaciones varían según el país.

El otro desafío es la migración venezolana. La experiencia de los países europeos nos muestra que los sentimientos de xenofobia se incuban con el tiempo y son terreno fértil para el populismo y el nacionalismo. Como socie-

dad, se tiene que evitar una estigmatización que discrimine y genere tensiones sociales, y lograr que esa población pueda ser atendida en el sistema de salud, se eduque y consiga trabajo. Se vienen años donde Colombia tendrá que ponerse de acuerdo en los temas fundamentales, una virtud esquiva en medio de tanto odio y polarización. Para un país que quiere proyectarse con optimismo al futuro se necesita liderazgo y capacidad para generar consensos, y justo uno de esos factores es el excesivo, arbitrario y a veces abusivo uso de la fuerza.¹⁷

En relación a las normas vigentes, tiene la Ley N° 1801 del Código Nacional de Policía y Convivencia, con fecha del 29 de julio de 2016, que define al uso de la fuerza como el medio material, necesario, proporcional y racional empleado por el personal uniformado de la Policía Nacional como último recurso para proteger la vida e integridad física de las personas —incluida la de ellos mismos—, sin mandamiento previo y escrito para prevenir, impedir o superar la amenaza o perturbación de la convivencia y la seguridad pública, de conformidad con la ley.

La Policía Nacional también cuenta con la Resolución N° 02903 con fecha del 23 de junio de 2017, del Reglamento para el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, la cual contiene los principios para el uso de la fuerza y además establece una valoración para la aplicación diferenciada y proporcionada de la fuerza donde el funcionario de policía —al intervenir en el cumplimiento de su actividad— podrá encontrar como respuesta una serie de conductas clasificadas en niveles de resistencia que van desde el riesgo latente hasta la agresión letal, estableciendo entre los medios disponibles aquellos que sean proporcionales para controlar la situación. Se define lo que es la resistencia física, la agresión no letal y la agresión letal, determinada esta última como la acción que pone en peligro inminente de muerte o lesiones graves al funcionario policial o a terceras personas involucradas en el procedimiento.

También se encuentra vigente la Resolución N° 03002, con fecha 29 de junio de 2017, del Manual para el servicio en manifestaciones y control de disturbios para la Policía Nacional, con la finalidad de guiar a las unidades policiales respecto al acompañamiento e intervención en las manifestaciones y en el control de disturbios. La Resolución indica los parámetros legales que deben acatar los funcionarios de policía en pro de las garantías constitucionales

¹⁷ *Ibidem*.

y legales; de igual forma exige encaminar la correcta prestación del servicio de policía cuando los ciudadanos se reúnan o manifiesten pública y pacíficamente, o cuando producto de una aglomeración de personas se altere la seguridad y la convivencia. Sobre las armas de fuego, dispone que los funcionarios de policía que intervienen en los servicios de acompañamiento, prevención e intervención en manifestaciones y control de disturbios no portarán armas de fuego; sin embargo, los comandantes de región, metropolitana y departamento —en el caso en que avizoren ataques letales contra los uniformados— contemplarán dentro de la planeación del servicio la seguridad de los grupos antidisturbios y/o unidades policiales que intervienen en estos eventos.

En conclusión, la Policía Nacional de Colombia cuenta con un marco legal bastante adecuado al uso de la fuerza, en tanto que sus Fuerzas Armadas no cuentan con una norma con rango de ley en este aspecto, pues solo existen órdenes, directivas y manuales internos institucionales.

Caso Perú

Perú es una república democrática que se rige por la Constitución Política vigente (19 de diciembre 1993) y que está organizada en torno a tres poderes del Estado: Ejecutivo, encabezado por el presidente de la República; Legislativo, con una sola cámara de 130 asientos; y Judicial, encabezado por una Corte Suprema de Justicia.

Referente a su economía, ha crecido un promedio de 5.9 % anual en la última década debido en parte al incremento en la inversión privada, en específico en el sector minero, que representa más del 60 % de las exportaciones totales de Perú. El país tiene un tipo de cambio ligeramente apreciado. Su rápida expansión en inversión ha ayudado a reducir la tasa nacional de pobreza en 33 puntos porcentuales entre 2005 y 2015. Además, cuenta con una amplia gama de recursos minerales importantes que se encuentran en las zonas montañosas y costeras, así como excelentes recursos pesqueros en sus aguas. Entre sus principales socios comerciales se encuentran China, EE.UU., Canadá y Japón.¹⁸

En su mayor parte, la sociedad peruana es indiferente a la política. Le ha perdido la fe. El motor de su economía es una clase media precaria, informal y de espaldas al Estado. Es una sociedad que no avisa; hay que tomarle la temperatura vía encuestas. Sin capacidad de agregación de demandas, dicha

18 “Países integrantes: Perú”, Alianza del Pacífico (s. f.), <https://alianzapacifico.net/peru/>

sociedad se siente reivindicada con medidas antiinstitucionalistas. Así se han sucedido dos disoluciones del Congreso en menos de 30 años (1992 y 2019). Esta última satisface superficialmente necesidades morales, pues la lucha anticorrupción peruana tiene tanto de espejismo como el modelo económico chileno. Aparenta un mayor bienestar del que realmente goza.

La política peruana está sumergida en una espiral de crisis permanente, con episodios de colisiones entre poderes que se repiten aunque los elencos cambien. La volatilidad de los actores, la vorágine de reformas normativas y los efectos de la crisis pandémica hacen difícil la tarea de seguir con visión analítica los eventos políticos de un país sin estructuras partidarias. Esa crisis se refleja en las siguientes preguntas: ¿En qué se basa la racionalidad de gobernar sin partido ni bancada parlamentaria? ¿Con qué criterios legislan los congresistas sin vínculos estables con la sociedad? ¿Qué representación política tiene la incertidumbre y el cortoplacismo? ¿Cómo son las elecciones con organizaciones políticas efímeras, desconectadas de la sociedad y candidaturas improvisadas?¹⁹

Hace aproximadamente 30 años una “pandemia política” empezó sigilosamente a expandirse por América Latina. No tiene un nombre preciso, pero solemos llamarle “crisis de representación”. Los “síntomas” son conocidos: partidos políticos que repentinamente pierden simpatizantes y electores, políticos que abandonan las tiendas partidarias para convertirse en “independientes”, movimientos políticos “prometedores” que apenas sobreviven una campaña electoral, individuos movilizados o indiferentes, pero de espaldas a los partidos. Este malestar de la ciudadanía frente a los sistemas partidarios comenzó en Perú a inicios de los años noventa y produjo la caída de su entonces embrionario sistema de partidos. Los países andinos parecieron contagiarse rápidamente de este “virus”: la caída del bipartidismo venezolano a fines de los noventa; el entierro a inicios de siglo de las clases partidarias tradicionales en Ecuador y Bolivia; los cuidados intensivos que atravesó el bipartidismo colombiano. Perú fue el Wuhan de aquel virus, aunque otras “cepas” aparecieron en diversas partes del orbe, como en Italia y Guatemala, por señalar solo dos ejemplos.²⁰

19 Carlos Melendez, “Crisis política en Perú I: La cuadratura del círculo”, Centro de Investigaciones Periodísticas (CIPER), 30 de octubre de 2020, <https://www.ciperchile.cl/2020/10/30/crisis-politica-en-peru-i-la-cuadratura-del-circulo/>

20 *Ibidem*.

Según Peter Mair, los partidos políticos —desconectados socialmente— han perdido su significado, al punto de que se muestran incapaces de sostener la democracia como la conocemos.²¹ Todo parece indicar que no hay marcha atrás, por lo menos en aquellos países donde el mal cundió. El investigador Juan Pablo Luna comparte cifras que grafican la gravedad de la situación predominante en la región: en 40 años se han formado más de 300 partidos políticos en América Latina, de los cuales solo 5 o 6 parecen haber desarrollado cierta “inmunidad”, es decir, razones para sobrevivir, por lo menos hasta ahora.

Muchos esfuerzos de reforma —desde la cooperación internacional y hasta bien intencionados legisladores— han obrado para fortalecer partidos políticos, confundiendo el fin con el medio. Esas estructuras corporativas y jerarquizadas, con vínculos estrechos con la sociedad civil, son periódico de ayer; al menos en las arenas del postcolapso partidario. El enfoque debería ser distinto: cómo fortalecer la representación política, a pesar de la debilidad partidaria sin pretender resolver esta última.

Lo real es que existe una gran escasez de recursos políticos organizativos e ideaciones para una política posterior a esta caída del sistema partidario, como es el caso peruano, arquetipo extremo de debilidad institucional. No existen incentivos para que políticos ambiciosos construyan organizaciones partidarias y adopten líneas doctrinales elaboradas, y difícilmente serán creados por reformas políticas, dado que la realidad informal supera cualquier ánimo de institucionalidad.²²

La situación antes referida ha ocasionado diversas crisis políticas con situaciones muy delicadas, vacíos de poder y enfrentamientos violentos. Así, el 9 de noviembre de 2020 el Congreso de la República destituyó al presidente de la República Martín Vizcarra por la causal de incapacidad moral permanente, quien asumió luego que su antecesor Pedro Pablo Kuczynski (PPK), enfrentara dos pedidos de vacancia (destitución) y renunciara ante la inminencia de que se concretara la segunda. Al día siguiente, presentó juramento como presidente interino el propio presidente de la Mesa Directiva del Congreso, Manuel Merino De Lama, hecho que originó marchas multitudinarias de pro-

21 Peter Mair, *Ruling The Void: The Hollowing of Western Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013).

22 Carlos Melendez, “Crisis política en Perú V: elecciones en tiempos de política post partidaria”, Centro de Investigación Periodística (ciper), 20 de noviembre de 2020, <https://coes.cl/prensa-crisis-politica-en-peru-v-elecciones-en-tiempos-de-politica-post-partidaria/>

testa en Lima y en casi todo el país repudiando al recién juramentado. En estas marchas fallecieron dos jóvenes manifestantes por un presunto exceso en el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional, lo que generó más violencia y arduos enfrentamientos entre la Fuerza Pública y los manifestantes. La situación se tornó inmanejable, los Ministros de Estado recién juramentados empezaron a renunciar y ello desencadenó que el presidente Merino renunciara el 15 de noviembre; por cauces constitucionales se eligió en el Congreso de la República una nueva Mesa Directiva, designándose a Francisco Sagasti, el 17 de noviembre, quien a la fecha de terminar este artículo y ejerce como mandatario de la República del Perú.

Tres presidentes en menos de diez días; ¿qué sistema político puede subsistir a esta situación, qué gobernanza se puede implementar, qué políticas se pueden diseñar? A este clima se suma una sociedad que vive a la defensiva, con la piel crispada y lista para la reacción, por lo que la intervención de la Fuerza Pública resulta un asunto muy delicado y complejo.

Cuando se presentan situaciones de violencia y hay que recuperar el orden interno, en Perú las Fuerzas Armadas cuentan con el Decreto Legislativo N° 1095 —decreto con rango de ley que establece Reglas de Empleo y Uso de la Fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional— con fecha 31 de agosto de 2010, norma que considera tres escenarios. El primero surge cuando en estado de emergencia las Fuerzas Armadas ejecutan operaciones contra objetivos militares encuadrados en la categoría de grupo hostil o grupo armado organizado, en aplicación de las normas del derecho internacional humanitario, y especialmente con lo regulado en el artículo 3.º común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y al Protocolo Adicional II de 1977. Las operaciones militares se ciñen a Reglas de Enfrentamiento dentro de un conflicto armado de carácter no internacional.

El segundo escenario considerado por la norma surge cuando la actuación de las Fuerzas Armadas en estado de emergencia se orienta a enfrentar otras situaciones de violencia en las que no se configura un conflicto armado; en consecuencia, no se establecen objetivos militares, no enfrenta a un grupo hostil ni se llevan a cabo operaciones militares, por lo que en estas circunstancias no se aplica el derecho internacional humanitario. En casos como el descrito, las Fuerzas Armadas realizan acciones militares y el uso de la fuerza se encuadra dentro del derecho internacional de los derechos humanos.

Las Fuerzas Armadas actúan aplicando Reglas del Uso de la Fuerza, de conformidad a los estándares del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Es decir, son situaciones en las cuales los militares cumplen funciones de “policía” o de “funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”. En tales situaciones, solo se puede hacer uso de la fuerza letal en forma excepcional, en defensa propia y cuando sea estrictamente inevitable para salvar una vida o las vidas que se encuentren bajo su responsabilidad.

Finalmente, el tercer escenario define la actuación de las Fuerzas Armadas en apoyo de la Policía Nacional ante situaciones de disturbios internos y en casos que se presenten escenarios de la comisión de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país, de servicios públicos esenciales y otros casos constitucionalmente justificados en que la capacidad de la Policía sea sobrepasada en el control del orden interno, sea previsible o existiera peligro de que esto ocurriera. En estos casos pueden las Fuerzas Armadas hacer uso de la fuerza en el marco del derecho internacional de los derechos humanos; su zona de actuación tiene la particularidad de que no se encuentra declarada en estado de emergencia sino rige el Estado de derecho.²³

El citado Decreto Legislativo ha sido reglamentado a través del Decreto Supremo N° 003-2020 con fecha del 15 de marzo de 2020, y ahora se establecen seis situaciones que regulan la intervención de las Fuerzas Armadas; la primera de ellas bajo la aplicación del derecho internacional humanitario y las otras cinco restantes con aplicación del derecho internacional de los derechos humanos.

En Perú el uso de la fuerza por parte de los agentes de seguridad debe ser considerado como una medida de último recurso y que va más allá de la orden que pueda emanar del superior jerárquico: el criterio para emplear la fuerza letal es que se encuentre en peligro la vida de otra persona.²⁴ Por su parte, la Policía Nacional cuenta con su propia Ley de uso de la fuerza,²⁵ misma que se

23 Víctor González Jáuregui, “Dimensiones de la participación de las Fuerzas Armadas en los nuevos contextos de violencia y criminalidad en América Latina: roles de las Fuerzas Armadas en el Perú”, *Contextualizaciones Latinoamericanas* 11, n.º 19 (2018): pp. 451-472.

24 Fundamento 56 de la Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 0002-2008-PI/TC.

25 Decreto Legislativo N° 1186 que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú, con fecha del 15 de agosto de 2015.

encuentra diseñada para su actuación en acciones de mantenimiento de orden público bajo las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Conclusiones

En razón al análisis realizado a continuación se describen las conclusiones más relevantes.

En países como Colombia, Chile, México y Perú, basados en Estados con estructuras westfalianas, la presencia de la Fuerza Pública es necesaria por cuanto su existencia garantiza la supervivencia de la soberanía interna del Estado y del régimen político. Es necesario advertir sobre el peligro que puede acarrear para los Estados que integran la Alianza del Pacífico la ausencia de un adecuado manejo de las diversas situaciones de violencia que se generan al interior de sus sociedades en los últimos años como una amenaza a sus propósitos, por cuanto subyacen causales de orden político, económico y social para prever que en los próximos años se sigan presentando estas situaciones. Frente a ellas, la Fuerza Pública tendría que actuar con la finalidad de mantener el orden interno y, aunque resulte paradójico, para hacerlo tendrá que recurrir al uso de la fuerza.

Se percibe un peligroso sentimiento de hostilidad y resentimiento de la población hacia su Fuerza Pública, estimulado por algunos medios de comunicación que direccionan su línea editorial según sus propios intereses particulares, pero no guiados por lo que representa el bien común. Es necesario que la sociedad considere que la amenaza a la vida y a la seguridad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe considerarse como una amenaza a la estabilidad de toda la sociedad, tal como lo señala el segundo de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

El enfrentamiento entre los miembros de la Fuerza Pública y las personas manifestantes propicia una fractura interna en estas sociedades, crea corrientes extremistas de rechazo a la autoridad y falta de reconocimiento a la misma; esta animosidad entre la población y su Fuerza Pública no es apropiada para mantener a una sociedad que aspire a vivir en paz y con seguridad. No se percibe un sentido de pertenencia de parte de la sociedad civil hacia su Fuerza Pública, mientras que por parte de esta no se advierten los esfuerzos necesarios para recuperar el respeto de la comunidad.

Se aprecia el esfuerzo de los Estados para dotar a su Fuerza Pública de normas y regulaciones legales sobre uso de la fuerza con estándares internacionales; sin embargo, ello no resulta suficiente para que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley ejecuten una adecuada intervención en los escenarios de violencia. Deben realizarse más esfuerzos con un enfoque educativo y doctrinario.

En los países referidos se presentan diversas situaciones de violencia, tales como conflictos armados no internacionales y otros escenarios de violencia generados por causales de pobreza extrema, expectativas no cumplidas, corrupción gubernamental, desigual distribución de la riqueza, falta de legitimidad de los gobernantes, incremento de la criminalidad común y del crimen organizado, entre otras. Todo esto vuelve imperante la existencia de una Fuerza Pública institucionalizada, cohesionada, debidamente entrenada y bien estructurada para enfrentar los contextos antes referidos y brindar tranquilidad a la población.

Finalmente, se debe considerar la creación de mecanismos de diálogo a través de mesas de negociación o mediación, con la finalidad de establecer criterios, pautas, lecciones aprendidas y sentar bases para un reconocimiento mutuo de respeto y convivencia pacífica entre la población y su Fuerza Pública.

Bibliografía

- Alianza del Pacífico. “Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”, 17 de febrero de 2018. <https://alianzapacifico.net/download/acuerdo-marco-de-la-alianza-del-pacifico/>
- Alianza del Pacífico. “Visión Estratégica de la Alianza del Pacífico al año 2030”, 2018. <https://alianzapacifico.net/wpcontent/uploads/V.-final-julio24.pdf>.
- Centro de Estudios de Conflictos y Cohesión social (COES). “El conflicto social en Chile: 11 años de observaciones de eventos contenciosos (2009-2019)”. Informe Anual del Observatorio de Conflictos, 2020.
- González Jáuregui, Víctor. “Dimensiones de la participación de las Fuerzas Armadas en los nuevos contextos de violencia y criminalidad en América Latina: roles de las Fuerzas Armadas en el Perú”. *Contextualizaciones Latinoamericanas* 11, n.º 19 (2018): pp. 451-472.
- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. *La situación de la violencia relacionada con las drogas en México del 2006 al 2017: ¿es un conflicto armado no internacional?* México: ITESO y CMDPDH, 2019.

- Mair, Peter. *Ruling The Void: The Hollowing of Western Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Melendez, Carlos. “Crisis política en Perú I: La cuadratura del círculo”. *Centro de Investigaciones Periodísticas (CIPER)*, 30 de octubre de 2020. <https://www.ciperchile.cl/2020/10/30/crisis-politica-en-peru-i-la-cuadratura-del-circulo/>
- Melendez, Carlos. “Crisis política en Perú V: elecciones en tiempos de política post partidaria”. *Centro de Investigación Periodística (CIPER)*, 20 de noviembre de 2020. <https://coes.cl/prensa-crisis-politica-en-peru-v-elecciones-en-tiempos-de-politica-post-partidaria/>
- Melendez, Carlos. Entrevista por el Centro de Estudios de Conflictos y Cohesión social (COES), 11 de noviembre de 2019. <https://coes.cl/prensa-melendez-el-problema-en-chile-no-es-la-extrema-pobreza-sino-la-excesiva-riqueza/>
- Santos, Alejandro. “Foro Colombia 2020. ¿Para dónde va Colombia?”. *Semana*, 28 de enero 2020. <https://www.semana.com/nacion/articulo/para-donde-va-el-pais-foro-colombia-2020-y-discurso-de-alejandro-santos/649753/>
- Usl, Eva. “La situación de seguridad afecta la imagen de México”. *Deutsche Welle*, 1 de julio de 2017. <https://www.dw.com/es/la-situaci%C3%B3n-de-seguridad-afecta-la-imagen-de-m%C3%A9xico/a-54018737>

*Temas selectos de Derechos Humanos y
Derecho Internacional Humanitario*

Diseño:

Amaya ediciones S de RL de CV
Enrique Díaz de León 514-2 Guadalajara,
Jalisco. México

www.amayaediciones.mx

amayaediciones@gmail.com

 3338259441

Junio de 2021