



LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA

Estándares internacionales de derechos humanos



GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

SUBSECRETARÍA DE
DERECHOS HUMANOS,
POBLACIÓN Y MIGRACIÓN



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

México

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
CIUDAD DE MÉXICO
México y El Caribe



LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA

Estándares internacionales de derechos humanos



GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

SUBSECRETARÍA DE
DERECHOS HUMANOS,
POBLACIÓN Y MIGRACIÓN



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

México

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
CIUDAD DE MÉXICO
México y El Caribe

LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA

Estándares internacionales de derechos humanos

**LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA
ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS**

PRIMERA EDICIÓN, DICIEMBRE DE 2021

Una edición de la Fundación Heinrich Böll Ciudad de México - México y El Caribe
y la ONU-DH México en colaboración con la Secretaría de Gobernación.

El contenido es responsabilidad de sus autores.

DR © FUNDACIÓN HEINRICH BÖLL, E.V.

José Alvarado 12, Roma Norte, Cuauhtémoc, Ciudad de México.

Tel: +52-55-5264 1514/ 2894 • www.mx.boell.org

**DR © OFICINA EN MÉXICO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS
NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (ONU-DH)**

Alejandro Dumas 165, Polanco, Miguel Hidalgo, 11560, Ciudad de México

www.hchr.org.mx

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Abraham González 48, Juárez, Cuauhtémoc, 06600, Ciudad de México

www.gob.mx/segob

ISBN | 978-607-99582-2-0

COORDINACIÓN EDITORIAL | Daniel Zapico Alonso y Diana Laura González Chavarín (ONU-DH)

COORDINACIÓN DE LA PUBLICACIÓN | Daniel Zapico Alonso (ONU-DH), Fernanda Ocegüera
Espinosa de los Monteros (Segob), Jorge Verástegui González (Fundación Heinrich Böll).

ELABORACIÓN DE CONTENIDOS | Diana Laura González Chavarín, Daniel Zapico Alonso,
Gaia Alice Hefti, Marion Mondain, Ricardo Neves.

REVISIÓN | Gabriela Gorjón, Tania García, Ximena Suárez, Nira Cárdenas, Jesús Peña,
Jenny Zapata López, Dolores Rojas.

DISEÑO GRÁFICO | Marilía Castillejos Meléndrez

ILUSTRACIONES | Natalia Monterrubio Olmedo

La recopilación y sistematización de estándares contenidos en esta publicación ha sido
realizada por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para
los Derechos Humanos (ONU-DH).

El material contenido en esta obra puede citarse o reproducirse libremente, a condición
de que se mencione su procedencia y se envíe un ejemplar de la publicación que contenga
el material reproducido a la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos (ONU-DH).

Índice

13 EL DERECHO A LA PROTESTA

19 PRESENTACIÓN

25 RESUMEN EJECUTIVO

35 INTRODUCCIÓN

39 CAPÍTULO 1

DERECHO A LA LIBERTAD DE REUNIÓN PACÍFICA

43 Derecho a la manifestación y a la protesta como parte de la reunión pacífica

45 Concepto de reunión pacífica

45 Afectaciones a terceros no constituyen violencia

48 El concepto de violencia

52 Restricciones a la libertad de reunión pacífica

53 Fines legítimos

56 Necesidad

58 Legalidad estricta

59 Proporcionalidad

61 Igualdad y no discriminación

62 Restricciones específicas

64	Obligaciones de los Estados
64	Obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover
68	El deber de no descalificar la protesta pacífica y a sus participantes
74	La labor de periodistas y medios de comunicación en manifestaciones
76	Papel de las fuerzas de seguridad en manifestaciones
78	Uso de la fuerza en manifestaciones
83	Detenciones arbitrarias en el contexto de manifestaciones
91	Criminalización y estigmatización de manifestantes
98	Principios para la gestión adecuada de manifestaciones

111 **CAPÍTULO 2**
DERECHO A LA LIBERTAD DE REUNIÓN PACÍFICA
COMO PARTE DEL DERECHO A DEFENDER DERECHOS HUMANOS

117 **CAPÍTULO 3**
GRUPOS EN RIESGO Y DERECHO DE REUNIÓN PACÍFICA

121	Participación de mujeres, niñas y adolescentes en manifestaciones
126	Participación de personas indígenas en manifestaciones
129	Protección de periodistas en contextos de manifestación

135 **CAPÍTULO 4**
MANIFESTACIONES EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA
POR COVID-19

139 **REFLEXIONES FINALES**

En efecto, los derechos a la libertad de expresión, reunión pacífica y asociación garantizan y protegen diversas formas -individuales y colectivas- de expresar públicamente opiniones, disenso, demandar el cumplimiento de derechos sociales, culturales y ambientales y afirmar la identidad de grupos históricamente discriminados. La protesta también juega un papel central en la defensa de la democracia y los derechos humanos.

PROTESTA Y DERECHOS HUMANOS
COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS



El derecho a la protesta

LA PROTESTA

En la democracia convergen dos formas de participación directa en la vida pública: el voto y la protesta. Ambos son derechos y surgen de lo individual, cobran forma en tanto se articulan en lo colectivo para, finalmente, incidir en lo público.

La protesta es un derecho con una multiplicidad de características que lo vinculan con otros derechos en formas diversas. Por un lado, es un derecho que, en su ejercicio, busca la reivindicación de otros derechos. Su realización está profundamente vinculada a otros derechos como la libertad de asociación, de manifestación y de expresión.

Los gobiernos deben mantener un balance entre varios derechos. Muchas veces es necesario mantener este balance en situaciones de tensión y malestar social en las que convergen múltiples actores sociales. Por ello, la participación de las autoridades debe siempre sustentarse en marcos normativos justos.

Los protocolos de actuación deben definir los límites tanto a la actuación de la autoridad, como a la manifestación pacífica, para distinguir claramente entre quienes hacen uso de sus derechos y libertades y quienes cometen una falta o un delito. En caso de suceder hechos constituyentes de falta o delito no se debe, por ningún motivo, criminalizar al colectivo que participa sino individualizar las responsabilidades.

Las condiciones de convivencia que ha marcado la pandemia por COVID-19 han producido una expansión de los campos de la protesta. Asociadas tradicionalmente a la calle, las protestas de los últimos años han recurrido a las plataformas digitales para su organización, para el contacto con grupos manifestantes de otras latitudes y aún para la realización de las protestas mismas.

LA PROTESTA EN EL MÉXICO DE HOY

El México democrático contemporáneo se cimentó en la protesta social. Los movimientos obreros y estudiantiles de las décadas de los 50, 60 y 70 tuvieron como común denominador la protesta como herramienta para incidir en la vida social y política del país. En años más recientes las comunidades indígenas, las mujeres y diversas causas sociales y políticas han ejercido su derecho a la protesta como parte de sus estrategias para la atención de demandas o la manifestación de inconformidad.

Visto en retrospectiva, al tiempo que luchaban por sus propias causas, estos movimientos incidieron en la vida pública trascendiendo la vía revolucionaria, que fuera predominante entre quienes durante gran parte del siglo xx buscaron cambiar el régimen político del país.

La protesta en el México de hoy ha representado un triunfo de la vida democrática. Sin necesidad de recurrir a la violencia, muchos movimientos han dado voz e incidencia a grupos históricamente relegados como las juventudes, las comunidades, las personas indígenas, la clase obrera o las mujeres.

La protesta es una herramienta que ha dado voz, capacidad de articulación e inclusión a grupos que históricamente habían permanecido relegados de la discusión y la toma de decisiones sobre los asuntos de interés público.

La protesta en México, independientemente de su filiación o causa, representa un logro de la participación social y es un positivo síntoma de una vida pública y política civil y participativa.

LAS PROTESTAS DE LAS MUJERES

Actualmente, un movimiento con relevancia creciente es el de las mujeres. La multiplicidad de grupos y corrientes que lo integran y la diversidad de sus expresiones reflejan la trascendencia de las circunstancias que millones de mujeres viven todos los días en nuestro país y el mundo entero. La visión de género es un enfoque que incide en todos los ámbitos de la vida pública de cualquier sociedad.

Las corrientes feministas han utilizado la movilización para transformar las relaciones sociales del ámbito público donde las condiciones de género producen violencia y desigualdad laboral, violencia política y económica, problemas que han sido posicionados también a través de vías digitales.

Bien se ha dicho que muchas veces la protesta no surge como un movimiento que necesariamente tenga una agenda específica sobre problemas estructurales o sistémicos, hay casos en los que la realidad –con sus dramas y tragedias– activan la organización y participación de determinadas personas con intereses en común.

En este sentido, los fenómenos que, con justicia, han sido señalados y denunciados con más intensidad son aquellos que atentan contra la integridad y la vida de las mujeres.

Las agresiones sexuales y el feminicidio son problemáticas traumáticas para familias y comunidades enteras, tienen raíces profundas y complejas dentro de la sociedad que, silenciosamente, ha relegado a las mujeres a posiciones donde sus derechos no se respetan a cabalidad.

Existe un gran malestar por esta crisis en nuestro país y el mundo entero, las manifestaciones de repudio han tenido por igual expresiones de diversos tipos que además del espacio público, ocupan las redes sociales, los medios de comunicación, las escuelas, los espacios laborales e incluso los hogares.

Garantizar el derecho a la protesta feminista es la primera de las obligaciones de los gobiernos para atender un movimiento que anuncia un cambio de época.

LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO

La garantía del derecho a la protesta impone a las autoridades la obligación de respetar su pleno ejercicio, estableciendo las condiciones adecuadas para su disfrute pleno. Esto incluye la protección ante cualquier amenaza o agresión a quienes ejercen su derecho a la protesta.

Por surgir de tensiones sociales con raíces profundas, y bajo el entendido de que el derecho de reunión no es un derecho absoluto –pero cuya

restricción puede darse únicamente para la preservación de la seguridad pública, la seguridad nacional o el cumplimiento de los derechos de terceros y bajo condiciones muy acotadas- no hay para las autoridades un camino único para garantizar su cumplimiento, pero sí un objetivo común y único de su plena efectividad.

La publicación de “La protección del derecho a la protesta a la luz del derecho internacional” en colaboración con la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y con la Fundación Heinrich Böll Ciudad de México - México y El Caribe establece un marco de referencia a partir del cual el gobierno puede regular la actuación de los servidores públicos.

Dichos estándares proporcionan los elementos para definir el carácter pacífico o no violento de cualquier protesta a partir de la manera en que esta se celebra y las intenciones de aquellas personas que participan.

En esta publicación se señalan las obligaciones de respetar, garantizar, proteger y promover el derecho a la protesta pacífica. Estas obligaciones gubernamentales comienzan desde su posición con respecto a la protesta y sus participantes, así como el contexto y condiciones en que debe procurarse para que se lleve a cabo la misma, describe la protección que deben brindar a sus participantes –en particular niños y mujeres– y señala la obligación de difundir entre la sociedad el derecho a ejercer la protesta.

En suma, la protesta debe asumirse como factor de cambio, como expresión de la diversidad cultural y política de toda sociedad contraria al monolitismo y la unilateralidad.

ALEJANDRO ENCINAS RODRÍGUEZ

Subsecretario de Derechos Humanos,
Población y Migración de la Secretaría de Gobernación



Presentación

Las reuniones pacíficas, en sus diversas formas, tienen un rol importante para una sociedad democrática y presentan nuevas oportunidades y desafíos para la sociedad civil y las autoridades. El derecho de reunión pacífica y las protestas sociales son una herramienta poderosa para promover la libertad de expresión, el diálogo, el pluralismo, la amplitud de miras, la tolerancia, la participación cívica y para permitir el avance de los derechos humanos de manera general.

La capacidad de las personas de sumar sus voces, reunirse para expresar su apoyo o disidencia de manera libre, permite participar en el debate público, especialmente a las personas y grupos que históricamente han sufrido la exclusión y la discriminación y cuyas voces están todavía ausentes de muchos espacios de participación. Además, las protestas sociales y las reuniones pacíficas permiten canalizar las tensiones sociales, que si son correctamente atendidas pueden prevenir la exacerbación de los conflictos.

En México, el rol de los actores sociales en la transformación del país no es nueva. De manera particular, las protestas sociales para exigir derechos y libertades, y para encontrar soluciones a diversas problemáticas han sido esenciales para contribuir con la promoción de respuestas por parte de las autoridades. Con el paso del tiempo, las formas de protesta se han diversificado, desde las marchas, asambleas o vigiliadas hasta a las protestas en línea que se multiplicaron en el contexto actual de digitalización de la vida pública.

Asimismo, el derecho a la libertad de reunión pacífica se ha vinculado con la transición democrática mexicana por haber permitido llevar al espacio público los requerimientos de sectores sociales en situación de desventaja y marginación, que no necesariamente hubieran tenido voz mediante los canales de diálogo institucionales y que, al día de hoy, sigue siendo un elemento esencial para la consolidación de la vida democrática, actuando a la vez como contrapeso y complemento del poder político.

A pesar de los numerosos avances en la materia, en México sigue habiendo desafíos relacionados con el derecho de reunión pacífica. Adicionalmente, la pandemia por COVID-19 ha contribuido a generar nuevos paradigmas, retos y cuestionamientos relacionados con las protestas sociales en el país y a nivel mundial.

El derecho a la protesta al nivel internacional y regional ha sido el objeto de una evolución normativa durante los últimos 10 años. El sistema universal de protección de los derechos humanos, así como los sistemas regionales, en particular los sistemas interamericano y africano, han permitido desarrollar y afinar las normas y los estándares relacionados con las mejores prácticas observadas en términos de la gestión de las protestas.

En este sentido, la combinación normativa entre diferentes sistemas fue y sigue siendo la fuente de un enriquecimiento mutuo de normas existentes en la materia. Sin embargo, esa multiplicación de estándares y normas podría también dificultar su aplicación concreta. Una comprensión clara de las normas internacionales de derechos humanos aplicables y de las buenas prácticas en la materia es necesaria para contribuir a proteger este derecho fundamental y su aplicación práctica en un entorno en constante cambio.

Este documento de estándares tiene la vocación de facilitar su implementación, basándose en la interrelación de los desarrollos normativos del sistema internacional y del interamericano, ambos aplicables en el contexto mexicano. Entre los elementos clave que se encuentran en esta compilación destacamos los siguientes:

- los Estados tienen la obligación de abstenerse de violar los derechos de las personas que intervienen en una reunión y de garantizar los derechos de quienes participan o se ven afectadas por ella, facilitando para ello un entorno propicio para el ejercicio de este derecho;
- existe una presunción general respecto al carácter pacífico de una manifestación. El comportamiento violento de algunos individuos o actos esporádicos de violencia no tienen por consecuencia la pérdida del carácter pacífico de una manifestación;
- un elemento esencial de la garantía del derecho de protesta está vinculado con la posibilidad para los organizadores de las protestas de poder cumplir con su objetivo de visibilidad. Las protestas necesitan poder ejercerse en el ámbito del espacio público y pueden causar ciertos trastornos a la vida ordinaria de terceras personas. Es un principio bien establecido del derecho internacional que tanto el público como las autoridades deben tener un cierto grado de tolerancia con esos trastornos;
- ciertos grupos de la población están expuestos a mayores riesgos de violación de su derecho a la libertad de reunión pacífica y, a menudo, comparten la experiencia de la discriminación, la estigmatización y el acoso cuando quieren gozar de y ejercer su derecho a la protesta. Entre los grupos que están expuestos a mayores riesgos de vulneración de su derecho, se encuentran las mujeres, las niñas, las adolescentes y los pueblos indígenas. Es responsabilidad del Estado garantizar que se protegen, escuchan y se tengan en cuenta las voces de quienes forman parte de los grupos expuestos a mayores riesgos; y
- las personas defensoras de derechos humanos y periodistas que realizan su labor en el contexto de diferentes formas de protesta, documentando, dando a conocer o monitoreando, enfrentan también riesgos específicos. Es obligación de las autoridades garantizar su protección al tiempo que se permite la realización de su legítima labor.

Saludamos los esfuerzos desplegados por las autoridades mexicanas, a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación, para la producción y difusión de este documento que, sin duda, permite testiguar las buenas prácticas de cooperación y de colaboración con la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y con la Fundación Heinrich Böll Ciudad de México - México y El Caribe. No tenemos duda de que este documento de estándares facilitará el acceso, la comprensión y la implementación de las normas y buenas prácticas en materia de protesta social en México y, consecuentemente, contribuirá a la consolidación del derecho de reunión pacífica y de la democracia en el país.

CLÉMENT NYALETSOSI VOULE

Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la
libertad de reunión pacífica y de asociación

IRENE KHAN

Relatora Especial de la ONU sobre la
libertad de opinión y de expresión

MARY LAWLOR

Relatora Especial de la ONU sobre la situación
de los defensores de derechos humanos



Resumen ejecutivo

La protesta social es uno de los elementos más importantes de la vida pública en una sociedad democrática y plural porque alimenta el debate público, permite la expresión de ideas y constituye una forma de participación en los asuntos públicos, especialmente para los grupos más vulnerados y marginados de la sociedad que, en muchas ocasiones, enfrentan grandes obstáculos para ser escuchados de manera efectiva a través de los canales tradicionales de participación.

En muchas ocasiones la protesta social sirve como vehículo para exigir el respeto a los derechos humanos y la rendición de cuentas de las autoridades. Al mismo tiempo, el pleno ejercicio del derecho a la protesta está enlazado con una serie de derechos y libertades como las de expresión, reunión y asociación, cuyo pleno respeto resulta necesario para garantizar el derecho a la protesta. El derecho a la protesta pacífica es un derecho individual que se ejerce de manera colectiva y se proyecta sobre el ámbito público.

Las autoridades están obligadas a respetar el pleno ejercicio de este derecho, establecer las condiciones adecuadas para su efectivo disfrute, incluyendo la protección de quienes lo ejercen frente a agresiones de distintos tipos. El respeto a la protesta pacífica es un auténtico indicador de la actuación del Estado, porque evidencia la forma de gestión de las autoridades y la posibilidad de acceso que tienen las personas a los espacios públicos.

El *derecho de reunión pacífica* es especialmente relevante para los grupos históricamente discriminados o vulnerados que muchas veces tienen en este derecho una de las pocas opciones para alzar la voz y ser escuchados por las autoridades y la sociedad en su conjunto. Por ejemplo, integrantes de pueblos indígenas generalmente salen a la vida pública para defender sus derechos, incluso, la Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos ha destacado que: “los defensores de los derechos sobre la tierra y los recursos naturales pertenecen, en su mayoría, a poblaciones indígenas y minorías. Esas poblaciones a menudo se dedican a hacer valer sus derechos a utilizar y vivir en tierras que consideran suyas”.¹

La libertad de reunión también mantiene una estrecha relación con otros derechos, como el derecho a la libre asociación, el derecho a la libertad de expresión y el derecho a defender los derechos humanos. En ese sentido, para comprender y respetar plenamente el derecho a la libertad de reunión pacífica es necesario considerar el conjunto de todas las normas que los reconocen. El derecho a la manifestación y a la protesta está contenido en la libertad de reunión, de expresión y de asociación, pues puede constituir uno de los objetos de las mismas.

Para que una manifestación esté protegida y reconocida como un ejercicio de la libertad de reunión, debe tener carácter de pacífica o no violenta,² en relación con la manera en que se celebra la reunión y las intenciones que albergan quienes participan.

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su Observación General No. 37, emitida en septiembre de 2020, ha definido la reunión pacífica como contraposición a la manifestación violenta, concluyendo

1. ONU, *Informe de la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, sobre la labor de los defensores de los derechos humanos en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales*, A/4/37, 2007, párr. 41. Disponible en: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/4/37&Lang=S
2. ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de la ONU*, A/HRC/20/27, 2012, párr. 24. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/20/27>; Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de la ONU, A/HRC/23/39, 2013, párr. 49. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/23/39>

que, si bien pueden producirse ciertos actos de violencia en el contexto de una manifestación, éstos no la convierten en violenta ni autorizan la acción policial indiscriminada contra la misma. En caso de que en el contexto de una protesta se produzcan hechos violentos constitutivos de delitos y ello produzca detenciones, las mismas deben basarse en la individualización de la conducta y no en la atribución general de la conducta delictiva a todas las personas que participaban en la manifestación por estar presentes en el lugar.³

La mera afectación a intereses de terceros, como por ejemplo al tráfico vehicular, no constituye por sí misma un acto de violencia ni justifica el uso de la fuerza contra una manifestación pacífica. Así, en algunas ocasiones el ejercicio de la libertad de reunión pacífica afecta la rutina cotidiana, por ejemplo, la movilidad vehicular, la peatonal o la actividad económica, e incluso puede llegar a generar molestias o afectar el ejercicio de otros derechos que merecen la protección y la garantía estatales, pero la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha precisado que “este tipo de alteraciones son parte de la mecánica de una sociedad plural, donde conviven intereses diversos, muchas veces contradictorios y que deben encontrar los espacios y canales mediante los cuales expresarse”⁴ y estas consecuencias, intencionadas o no, no ponen en duda la protección de la libertad de reunión.

La libertad de reunión pacífica puede ser sometida a ciertas restricciones, pero su limitación debe realizarse conforme a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad y referirse únicamente a los fines expresamente autorizados en los tratados internacionales (artículo 21 del PIDPC y 15 de CADH). Ninguna restricción impuesta por el Estado puede ser discriminatoria, desincentivadora de la participación en reuniones pacíficas o causar un efecto amedrentador (*chilling effect*), ni tampoco debe comprometer la esencia del derecho.⁵

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha precisado que “el derecho de reunión no es un derecho absoluto y puede estar sujeto a restricciones, siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias, por ello, deben estar previstas en ley, perseguir un fin legítimo (los cuales están limitados por el artículo 15 de la Convención Americana de

3. ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 37 sobre el derecho de reunión pacífica*, CCPR/C/GC/37, 2020, párrs. 15-20. Disponible en: <https://undocs.org/es/ccpr/C/GC/37>

4. CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 2009, párr. 198. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20Esp.pdf>

5. ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 37 sobre el derecho de reunión pacífica*, CCPR/C/GC/37, 2020, párr. 36. Disponible en: <https://undocs.org/es/ccpr/C/GC/37>

Derechos Humanos (CADH) a la seguridad nacional, la seguridad o el orden público, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos o libertades de los demás) y ser necesarias y proporcionales.⁶

Frente a la libertad de reunión pacífica, los Estados tienen la obligación de respetar, proteger, garantizar y promover su ejercicio. Sobre la *obligación de respetar*, los Estados están obligados a no interferir en una reunión pacífica sin justificación legítima para ello y también a no sancionar a los participantes u organizadores por el solo hecho de ejercer su derecho a la libertad de reunión, así como a no descalificar o criticar a la protesta pacífica, ni a sus participantes. La CIDH ha establecido que, a pesar de que el contenido o mensaje dentro de las protestas no sea aceptado por las autoridades, estas deben asegurarse que al referirse a ellas sus expresiones no constituyan “formas de injerencia directa o indirecta o presión lesiva en los derechos de quienes pretenden contribuir a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento”.⁷

En cuanto a la *obligación de garantizar*, los Estados deben procurar y habilitar un ambiente propicio para el desarrollo de reuniones pacíficas, para lo cual en ocasiones deberán bloquear calles, redirigir el tránsito o proveer seguridad para proteger a los manifestantes de cualquier interferencia o acto de violencia,⁸ sobre todo de cualquier uso excesivo de la fuerza, torturas en el traslado y detención de personas, así como violencia sexual policial en contra de niñas y mujeres.⁹

En relación con la *obligación de protección* a las personas participantes en reuniones pacíficas, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su Resolución 22/10, instó a los Estados a proteger a las personas que se manifiestan “donde sea necesario, contra cualquier forma de ame-

6. Corte IDH, *Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México*, sentencia de 28 de noviembre de 2018, serie C No. 371, párrs. 174-175. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_371_esp.pdf

7. CIDH, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, CIDH/RELE/INF.2/09, 2009, párrs. 203-204. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/marco%20juridico%20interamericano%20del%20derecho%20a%20la%20libertad%20de%20expresion%20esp%20final%20portada.doc.pdf>

8. ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 37 sobre el derecho de reunión pacífica*, CCPR/C/GC/37, 2020, párr. 23 y 24. Disponible en: <https://undocs.org/es/ccpr/C/GC/37>

9. ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Chile*, CCPR/C/CHL/co/6, 2014, párr. 19. Disponible en: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsr2bAzntirtkyo4FUNHETCS4CUX8g3B3AZaMwtz3NI74cyF1rLuxXhHwjlb0TmBlykNL%2Bf6k2QsvdR1ohbMruXmr4Jwk0xthwW83i1Jpsob5>

naza y subrayó para tal efecto el papel de las autoridades”.¹⁰ La obligación de protección al derecho de reunión pacífica se extiende a todas las actividades asociadas a su realización, como la planeación y organización, así como el traslado y comunicaciones de los participantes antes, durante y después del evento.¹¹

Las mujeres y niñas que participan en manifestaciones y que son objeto de represión por parte de agentes del estado, enfrenten un riesgo agravado de ser víctimas de violencia sexual.¹² Por ello, en su Informe sobre Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos resaltó que “se debe garantizar la protección de las mujeres, especialmente las defensoras de los derechos humanos. Los actos de violencia de género cometidos durante las manifestaciones deberían investigarse y se debería enjuiciar a los autores como cuestión prioritaria”.¹³

En cuanto a la *obligación de promoción* del derecho de reunión pacífica, es necesario que para su cumplimiento las autoridades desplieguen actividades relacionadas con el reconocimiento expreso de la legitimidad del ejercicio del derecho a la protesta y de su importancia para una sociedad democrática, se abstengan de realizar actos de descalificación, estigmatización o crítica ilegítima a las personas o grupos que participan en una reunión pacífica y condenen todo acto de agresión o intimidación contra quienes ejercen libremente su derecho de reunión pacífica.

La *garantía de la libertad de expresión* de los participantes y organizadores de manifestaciones y protestas es imprescindible para la realización de reuniones pacíficas. Sin embargo, también es esencial que se garantice la libertad de expresión de observadores y de toda persona que monitoree o documente la realización de las reuniones, particularmente de periodistas y medios de comunicación, porque son ellos quienes facilitan el acceso a la

10. ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Resolución 22/10. La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/RES/22/10, 9 de abril de 2013, párr. 4. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/RES/22/10>

11. ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 37 sobre el derecho de reunión pacífica*, CCPR/C/GC/37, 2020, párr. 33. Disponible en: <https://undocs.org/es/CCPR/C/GC/37>

12. Corte IDH, *Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México*, sentencia de 28 de noviembre de 2018, serie C No. 371, párr. 204. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_371_esp.pdf

13. ONU, *Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/22/28, 2013, párr. 15. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/22/28>

información de lo que sucede en las protestas. La labor de periodistas, medios de comunicación, personas defensoras de derechos humanos y cualquier observador/a en el monitoreo del desarrollo de reuniones pacíficas está protegida y reconocida por las normas internacionales y no puede ser prohibida o indebidamente restringida. La CIDH ha señalado que “debe tenerse especialmente presente que los periodistas, camarógrafos, fotoreporteros y comunicadores que cubren las protestas cumplen la función de recabar y difundir información de lo que sucede en manifestaciones y protestas, incluyendo la actuación de las fuerzas de seguridad; la libertad de expresión protege el derecho a registrar y difundir cualquier incidente”.¹⁴

La Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos resaltó que el ejercicio de la protesta por las personas defensoras contribuye a promover y proteger los derechos humanos.¹⁵ También reconoció que, en el ejercicio del derecho a defender derechos humanos, el derecho de reunión pacífica puede adoptar una multiplicidad de formas protegidas por el derecho internacional que “abarca desde una reunión en una residencia particular a reuniones y conferencias en lugares públicos, manifestaciones, vigiliadas, marchas, piquetes y otras formas de reunión, tanto en el interior como al aire libre, con el objeto de promover y proteger los derechos humanos”.¹⁶

La intervención de las fuerzas de seguridad en manifestaciones debe atender a la necesidad de garantizar un espacio seguro y propicio para las personas que participan en el evento de la reunión y a terceras personas¹⁷. Las detenciones masivas e indiscriminadas previas a, durante o después de una manifestación son arbitrarias e ilegales. La CIDH ha sostenido que “una detención que se base exclusivamente en el acto de participar en una protesta o manifestación pública no comporta los requisitos de razonabi-

14. CIDH, *Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*, CIDH/RELE/INF.22/19, 2019, párr. 355. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>.

15. ONU, *Informe de la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, sobre el derecho a la protesta en el contexto del derecho a la libertad de reunión pacífica*, A/62/225, 2007, párr. 7. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/62/225>

16. ONU, *Informe de la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, sobre el Análisis de la metodología de trabajo y el derecho a la libertad de reunión*, A/61/312, 2006, párr. 31. Disponible en: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/61/312&Lang=S

17. ONU, *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 de la ONU acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 2016, párrs. 37-41. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/31/66>

lidad y proporcionalidad establecidos por los estándares internacionales [...] tiene el efecto inmediato de impedir el ejercicio del derecho a la protesta de la persona detenida y genera un efecto inhibitorio respecto a la participación en manifestaciones públicas, todo lo cual afecta el goce y el ejercicio del derecho a la protesta social.¹⁸

En su informe conjunto acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, las Relatorías Especiales de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias enunciaron 10 principios para la atención de reuniones pacíficas:¹⁹

- A. los Estados respetarán y garantizarán todos los derechos de las personas que participen en reuniones;
- B. todas las personas tienen el derecho inalienable a participar en reuniones pacíficas;
- C. toda restricción que se imponga a las reuniones pacíficas deberá cumplir con las normas internacionales de derechos humanos;
- D. los Estados facilitarán el ejercicio del derecho de reunión pacífica;
- E. no deberá emplearse la fuerza a menos que sea estrictamente inevitable y, en caso de emplearse, deberá hacerse con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos;
- F. todas las personas disfrutarán del derecho a observar, fiscalizar y grabar las reuniones;
- G. la obtención de datos personales en relación con una reunión no debe suponer una intromisión inaceptable en el derecho a la intimidad u otros derechos;

18. CIDH, *Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*, CIDH/RELE/INF.22/19, 2019, párr. 228. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

19. ONU, *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 de la ONU acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 2016. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/31/66>

- H. todas las personas tienen derecho a acceder a la información relacionada con las reuniones;
- I. las empresas tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos en el contexto de las reuniones; y
- J. el Estado y sus órganos deberán rendir cuentas de sus actos en relación con las reuniones.

El Relator Especial de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha defendido que “nadie debe ser penalizado ni debe recibir amenazas o sufrir violencia, acoso, persecución, intimidación o represalias por ejercer los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación”.²⁰

La pandemia por COVID-19 es un hecho vigente, extraordinario y de dimensión mundial por el que las comunidades se han visto afectadas en la plena realización de sus derechos. Sin embargo, los Estados tienen el deber de minimizar esos efectos y apegarse a las normas de derechos humanos para el establecimiento de cualquier medida que impacte en la esfera individual y colectiva de la sociedad. En ese sentido, el Relator Especial de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación recordó, bajo la forma de 10 principios, la necesidad de los Estados de responder a esta emergencia sanitaria de conformidad con sus obligaciones en derechos humanos; siete de dichos principios se relacionan con las actividades de protesta, en virtud de que en muchos Estados se ha limitado la libertad de reuniones públicas, a través de regulaciones amplias y vagas, sin que haya mediado consulta a las organizaciones de la sociedad civil, que echan mano de este derecho de reunión y asociación para la consecución de fines legítimos.²¹

- **Principio 1.** Garantizar que las medidas legales adoptadas durante la pandemia por COVID-19 respeten los derechos humanos.
- **Principio 2.** Garantizar que la emergencia de salud pública no se utilice como pretexto para infringir los derechos.
- **Principio 3.** La democracia no puede ser retardada indefinidamente.
- **Principio 4.** Asegurar la participación efectiva de la sociedad civil.
- **Principio 5.** Garantizar la libertad de asociación y reunión en línea.
- **Principio 7.** La libertad de expresión debe ser garantizada.
- **Principio 10.** Implicaciones futuras de la pandemia por COVID-19 y respuesta a los llamamientos populares a la reforma.



Introducción

La protesta social es uno de los elementos más importantes de la vida pública en una sociedad democrática y pluralista porque alimenta el debate público, permite la expresión de ideas y constituye una forma de participación en los asuntos públicos, especialmente para los grupos más vulnerables y marginados de la sociedad que en muchas ocasiones enfrentan grandes obstáculos para ser escuchados de manera efectiva a través de los canales tradicionales de participación.

En muchas ocasiones la protesta social sirve como vehículo para exigir el respeto a los derechos humanos y la rendición de cuentas de las autoridades. Al mismo tiempo, el pleno ejercicio del derecho a la protesta está enlazado con una serie de derechos y libertades como las de expresión, reunión y asociación, cuyo pleno respeto resulta necesario para garantizar el derecho a la protesta. El derecho a la protesta pacífica es un derecho individual que se ejerce de manera colectiva y se proyecta sobre el ámbito público.

El Relator Especial de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, ha señalado que el término de “reunión” corresponde a “una congregación intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto” que puede adoptar la forma de “manifestaciones, asambleas en el interior de locales, huelgas,

procesiones, concentraciones, e incluso sentadas”, con el propósito de expresar reclamaciones, aspiraciones o celebraciones.¹ Si bien el término “reunión” se refiere a un evento temporal, las protestas y ocupaciones prolongadas también se circunscriben a este concepto.²

El respeto a la protesta pacífica es un auténtico indicador de la actuación del Estado, porque evidencia la forma de gestión de las autoridades y la posibilidad de acceso que tienen las personas a los espacios públicos.

Por ello, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha reconocido que “las manifestaciones pacíficas pueden contribuir al pleno disfrute de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales” y ha señalado que “no deben considerarse una amenaza y, por consiguiente, [alienta] a todos los Estados a entablar un diálogo abierto, incluyente y fructífero al afrontar las manifestaciones pacíficas y sus causas”.³

El respeto a la libertad de manifestación resulta esencial para garantizar el derecho a defender los derechos humanos, ya que constituye uno de los mecanismos centrales del propio ejercicio de defensa de los derechos humanos. Además, las personas defensoras de derechos humanos también despliegan su actividad en contextos como manifestaciones, ejerciendo como monitores u observadores de la actividad de las autoridades o de terceras partes, contribuyendo al ejercicio, promoción y defensa del derecho a la protesta pacífica.

La libertad de expresión también tiene un doble papel durante el ejercicio del derecho a la protesta pacífica. Por un lado, las protestas son una forma de ejercicio de la libertad de expresión de las personas que se manifiestan. Por otro, periodistas y medios de comunicación (incluidas personas que ejercen el denominado periodismo ciudadano, quienes colaboran con medios alternativos, etc.) ejercen la libertad de expresión al recabar y transmitir información durante las protestas para después difundirla, por lo cual su actividad debe ser especialmente protegida de interferencias ilegítimas, tanto por parte de autoridades como de terceras partes.

1. ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de la ONU*, A/HRC/20/27, 2012, párr. 24. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/20/27>

2. ONU, *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 de la ONU acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 2016, párr. 10. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/31/66>

3. ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Resolución 22/10. La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/RES/22/10, 9 de abril de 2013, preámbulo. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/128/43/PDF/G1312843.pdf?OpenElement>

Toda actuación policial y de otras autoridades que participen en el contexto de manifestaciones debe garantizar la efectiva incorporación de la perspectiva de género, prestando especial atención a los riesgos y las formas de violencia y discriminación que enfrentan las mujeres y niñas en el contexto de las protestas, incluidos los riesgos asociados con posibles casos de violencia sexual.

El presente documento recopila algunos de los estándares internacionales en materia del derecho a la protesta pacífica, describiendo su contenido y ámbito de protección, sus posibles restricciones, las obligaciones de los Estados frente al ejercicio de este derecho, su relación con el derecho a defender los derechos humanos y las circunstancias especiales de su atención cuando implican la participación de personas que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad. Asimismo, este documento destaca recomendaciones específicas propuestas por las Relatorías del Sistema de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano para la gestión de protestas, sobre libertad de expresión, reunión y asociación, y sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos. Este documento tiene el objetivo de fomentar la comprensión de estos estándares y facilitar su acceso a las autoridades para contribuir a su efectiva integración en sus actuaciones, para que estas se lleven a cabo en línea con las obligaciones nacionales e internacionales de México en materia de derechos humanos.



1. Derecho a la libertad de reunión pacífica

El derecho a la libertad de reunión pacífica está reconocido en diversos instrumentos internacionales. En el Sistema Universal de Derechos Humanos está previsto en el artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos,¹ en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP),² en el artículo 15 de la Convención sobre los Derechos del Niño³ y en el artículo 5 de la Declaración sobre el derecho y el deber de los

1. El artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que: 1) Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. 2) Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación. Disponible en <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
2. El artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que: Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>
3. El artículo 15 de la *Convención de los derechos del Niño* establece que: 1) Los Estados Partes reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas. 2) No se impondrán restricciones al ejercicio de estos derechos distintas de las establecidas de conformidad con la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional o pública, el orden público, la protección de la salud y la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás. Disponible en <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (conocida como la Declaración sobre las personas defensoras de derechos humanos),⁴ entre otros instrumentos. A nivel del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la libertad de reunión pacífica está reconocida en el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), conocida también como “Pacto de San José”.⁵ En México, el artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos protege también este derecho.⁶

El derecho a la libertad de reunión está conectado con otros derechos, como el derecho a la libre asociación, reconocido en los artículos 22 del PDCP,⁷ 16 de la CADH⁸ y 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos

4. El artículo 5 de la Declaración sobre las personas defensoras de derechos humanos establece que: A fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, en el plano nacional e internacional: a) A reunirse o manifestarse pacíficamente; b) A formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales, y afiliarse a ellos o a participar en ellos; c) A comunicarse con las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales. Disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf
5. El artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que: Derecho de Reunión.- Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
6. El artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar. No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra esta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf
7. El artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que: 1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses. 2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía. 3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>
8. El artículo 16 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos establece que: 1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole. 2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad

Mexicanos; así como con el derecho a la libertad de expresión reconocido en los artículos 19 del PIDCP,⁹ 13 de la CADH¹⁰ y 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹¹ En ese sentido, para desarrollar el

democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. 3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.

9. El artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que: 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>
10. El artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que: Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. 4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2. 5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
11. Los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que: Artículo 6: La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. Artículo 7: Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/L_080520.pdf

contenido y lograr un entendimiento pleno del derecho a la libertad de reunión pacífica es necesario considerar todos estos preceptos en conjunto.

La libertad de reunión pacífica constituye un derecho de tipo instrumental, ya que sirve como medio para la realización de otros derechos, motivo por el cual guarda especial relevancia. En este sentido, la libertad de reunión pacífica es fundamental en la vida democrática de un país pues implica la manifestación de ideas, expresiones, opiniones o críticas, lo que contribuye a fomentar el diálogo entre la sociedad y las autoridades, la transparencia y la rendición de cuentas en temas diversos, sobre todo en aquéllos que por su relevancia social, política, económica o cultural necesitan de la participación de las personas, siendo las reuniones pacíficas una forma de participación en asuntos públicos. La libertad de reunión pacífica es fundamental en la creación de espacios y oportunidades para la participación auténtica y efectiva de los agentes de la sociedad civil.

De acuerdo con el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su Observación General No. 37, “El derecho de reunión pacífica es, además, un valioso instrumento que se puede utilizar y se ha utilizado para reconocer y hacer realidad muchos otros derechos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales. Es especialmente importante para las personas y los grupos marginados. La falta de respeto y garantía del derecho de reunión pacífica suele ser un indicio de represión”.¹²

Los Relatores Especiales de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias destacaron en su informe conjunto que “el pleno y libre ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica solo es posible cuando existe un entorno propicio y seguro para la población en general, lo que incluye a la sociedad civil y a los defensores de los derechos humanos, y cuando el acceso a los espacios de participación pública no se encuentra restringido de forma excesiva o abusiva”.¹³

12. ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 37 sobre el derecho de reunión pacífica*, CCPR/C/GC/37, 2020, párr. 2. Disponible en: <https://undocs.org/es/ccpr/C/GC/37>

13. ONU, *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 de la ONU acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 2016, párr. 7. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/31/66>

En su Informe sobre Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos concluyó que:¹⁴

Las manifestaciones pacíficas son un aspecto fundamental de una democracia dinámica. Los Estados deberían reconocer el papel positivo de las manifestaciones pacíficas como medio para fortalecer los derechos humanos y la democracia. Deberían garantizar los derechos a la libertad de reunión pacífica, la libertad de asociación y la libertad de opinión y de expresión, componentes esenciales de la democracia e indispensables para el pleno goce de todos los derechos humanos.

DERECHO A LA MANIFESTACIÓN Y A LA PROTESTA COMO PARTE DE LA REUNIÓN PACÍFICA

El derecho a la manifestación y a la protesta está contenido en la libertad de reunión, de expresión y de asociación, porque puede constituir uno de los objetos de las mismas. Particularmente, se caracteriza por ocurrir dentro de la libertad de reunión, por lo cual se le define en el marco de este mismo derecho.

La protección de este derecho ha sido desarrollada ampliamente por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, especialmente en su Observación General No. 37,¹⁵ que es el instrumento más reciente en el tema que ha agrupado los diversos estándares en la materia, así como por la Relatoría Especial de la ONU sobre la situación de los defensores de los derechos humanos,¹⁶ la Relatoría Especial de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación,¹⁷ la Relatoría Especial de la ONU para la protección y promoción del derecho a la libertad de opinión

14. ONU, *Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/22/28, 2013, párr. 77. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/22/28>

15. Particularmente en su *Observación General No. 37 sobre el derecho de reunión pacífica*, CCPR/C/GC/37, 2020. Disponible en: <https://undocs.org/es/ccpr/C/gc/37>

16. Particularmente en el *Comentario a la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*, Segunda Edición, 2016. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/ComentDeclDDH_WEB.pdf

17. En diversos informes, el más reciente: *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de la ONU*, A/HRC/38/34, 2018. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/38/34>

y de expresión¹⁸ y la Relatoría Especial de la CIDH para la libertad de expresión¹⁹. Todos estos mecanismos coinciden en la importancia de este derecho para las sociedades democráticas, imponiendo a los Estados la obligación de adoptar medidas deliberadas, concretas y selectivas para promover, mantener y fortalecer el diálogo, el pluralismo, la tolerancia y una actitud abierta con respecto al disenso en la sociedad. El derecho a manifestarse es un elemento fundamental del derecho de participación en toda estructura democrática, basada en los derechos humanos, el Estado de Derecho y el pluralismo.²⁰

En ese sentido, el Relator Especial de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha destacado que:²¹

El derecho a la protesta pacífica es un pilar fundamental de la gobernanza democrática y de las sociedades abiertas, mediante el cual las personas y los grupos pueden expresar sus opiniones sobre cuestiones de interés público. Al ejercerlo, en un entorno propicio, pueden configurar el debate público y mejorar la gobernanza general. El derecho a la libertad de reunión pacífica es un instrumento esencial a través del cual las personas y los grupos pueden dar a conocer sus opiniones a quienes los gobiernan, a fin de conformar las políticas públicas y las decisiones que afectan a la sociedad en su conjunto. Constituye, para los Gobiernos, un barómetro que puede ayudarlos a calibrar y ajustar sus políticas y decisiones. Sin embargo, en algunos contextos, el ejercicio de ese derecho se considera una amenaza a la gobernanza y el orden público.

18. En diversos informes, cómo por ejemplo en el *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de la ONU, A/71/373*, 2016. Disponible en <https://www.undocs.org/es/A/71/373>

19. En diversos informes, el más reciente: *Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*, CIDH/RELE/INF.22/19, 2019. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/Protesta-yDerechosHumanos.pdf>

20. ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 37 sobre el derecho de reunión pacífica*, CCPR/C/cc/37, 2020, párr. 1. Disponible en: <https://undocs.org/es/ccpr/C/cc/37>

21. ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de la ONU, A/HRC/38/34*, 2018, párr. 39. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/38/34>

CONCEPTO DE REUNIÓN PACÍFICA

Para que una manifestación esté protegida y reconocida como un ejercicio de la libertad de reunión, debe tener el carácter de pacífica o no violenta²² y para ello debe hacerse una interpretación amplia del término. El concepto de “pacífica” se circunscribe a la manera en que se celebra la reunión y las intenciones de las personas participantes.

El Relator Especial de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, ha señalado que el término de “reunión” corresponde a “una congregación intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto” que puede adoptar la forma de “manifestaciones, asambleas en el interior de locales, huelgas, procesiones, concentraciones, e incluso sentadas”, con el propósito de expresar reclamaciones, aspiraciones o celebraciones.²³ Si bien el término “reunión” se refiere a un evento temporal, las protestas y ocupaciones prolongadas también se circunscriben a este concepto²⁴.

AFECTACIONES A TERCEROS NO CONSTITUYEN VIOLENCIA

En algunas ocasiones el ejercicio de la libertad de reunión pacífica afecta la rutina cotidiana, por ejemplo, la movilidad vehicular, la peatonal o la actividad económica, e incluso puede llegar a generar molestias o afectar el ejercicio de otros derechos que merecen de la protección y garantía estatal, pero la CIDH ha precisado que “este tipo de alteraciones son parte de la mecánica de una sociedad plural, donde conviven intereses diversos, muchas veces contradictorios y que deben encontrar los espacios y canales mediante los cuales expresarse”²⁵ y estas consecuencias, intencionadas o no, no ponen en duda el deber de proteger la libertad de reunión.

22. ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de la ONU*, A/HRC/20/27, 2012, párr. 24. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/20/27>; ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de la ONU*, A/HRC/23/39, 2013, párr. 49. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/23/39>

23. ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de la ONU*, A/HRC/20/27, 2012, párr. 24. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/20/27>

24. ONU, *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 de la ONU acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 2016, párr. 10. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/31/66>

25. CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, oEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 2009, párr. 198. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>

La CIDH profundizó en esta temática en el informe de su Relatoría Especial de libertad de expresión sobre protesta y derechos humanos de 2019.²⁶ señalando que:

Las protestas son indispensables para la consolidación democrática y, por lo tanto, constituyen un uso tan legítimo del espacio público como cualquier otro. De esa manera, no pueden suprimirse como forma de garantizar otros usos más rutinarios de estos espacios, como la actividad comercial o la circulación de personas y vehículos. En ese sentido, la CIDH ha destacado que las calles y plazas son lugares privilegiados para la expresión pública.

Las autoridades deben facilitar la celebración de reuniones, protestas sociales o manifestaciones públicas, garantizándose que puedan ser llevadas adelante, vistas y oídas por el público destinatario en el espacio elegido por los convocantes, para que llegue el mensaje que los organizadores y los participantes desean difundir. Por ello, como regla general el derecho de manifestarse y protestar incluye el derecho de elegir el tiempo, lugar y modo de hacerlo.

[...]

La propia CIDH ha indicado, que ante una posible colisión determinada por el modo de la protesta –cuando supone cortar u ocupar parte de una calzada o ruta– entre el derecho de tránsito, por ejemplo, y el derecho de reunión, “corresponde tener en cuenta que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más sino uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática: el socavamiento de la libertad de expresión afecta directamente al nervio principal del sistema democrático”.

[...]

[E]l derecho de la protesta es uno de los más importantes fundamentos de la estructura democrática. Es preciso tolerar que las manifestaciones generen cierto nivel de perturbación de la vida cotidiana, por ejemplo, con relación al tráfico y las actividades comerciales, a fin de no privar de su esencia al derecho de reunión pacífica.

26. CIDH, *Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*, CIDH/RELE/INF.22/19, 2019, párrs. 72-154. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

Las reuniones pacíficas pueden ser inherente o deliberadamente disruptivas, característica que requiere tolerancia por parte de las autoridades. Asimismo, se debe fomentar la comprensión sobre dicho carácter de la sociedad en su conjunto, para lo cual las autoridades deberán llevar a cabo las acciones de comunicación y sensibilización necesarias, además de abstenerse de realizar acciones o declaraciones que alienen o contribuyan a la confusión sobre el derecho de reunión pacífica o a la estigmatización de quienes lo ejercen. El hecho de constituir afectaciones a terceras partes del carácter esencial de la protesta pacífica, por tanto, resulta inadmisibles pretender considerar ilegítimas las manifestaciones porque afectan al tráfico, buscando priorizar un determinado uso de la vía pública, o bien, perseguir administrativa o penalmente a las personas que participan en reuniones pacíficas porque ocupan la vía pública, pues son actos que se encuentran protegidos por el derecho de reunión pacífica. En ese sentido, la CIDH ha expuesto que:²⁷

Adicionalmente, tal como la Comisión ha indicado en anteriores oportunidades “resulta en principio inadmisibles la penalización per se de las demostraciones en la vía pública cuando se realizan en el marco del derecho a la libertad de expresión y del derecho de reunión. En otras palabras: se debe analizar si la utilización de sanciones penales encuentra justificación bajo el estándar de la Corte Interamericana que establece la necesidad de comprobar que dicha limitación (la penalización) satisface un interés público imperativo necesario para el funcionamiento de una sociedad democrática. Además, es necesario valorar si la imposición de sanciones penales se constituye como el medio menos lesivo para restringir la libertad de expresión practicada a través del derecho de reunión manifestado en una demostración en la vía pública o en espacios públicos.

Asimismo, la Comisión ha resaltado que la penalización podría generar en estos casos un efecto amedrentador sobre una forma de expresión participativa de los sectores de la sociedad que no pueden acceder a otros canales de denuncia o petición como ser la prensa tradicional o el derecho de petición dentro de los órganos estatales donde el objeto del reclamo se origina. El amedrentamiento a la expresión a través de la imposición de penas privativas de la libertad para las personas que utilizan el medio de expresión antes mencionado, tiene un efecto disuasivo sobre aquellos sectores de la sociedad que expresan sus puntos de vista o sus críticas a la gestión de gobierno como forma de incidencia en los procesos de decisiones y políticas estatales que los afecta directamente.

27. CIDH, *Informe Anual 2007*, Capítulo IV, párrs. 266-268. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2007sp/cap4Venezuela.sp.html>

La Comisión reitera que los derechos de reunión y manifestación pacífica se encuentran protegidos por la Convención Americana y, por lo tanto, toda medida adoptada por el Estado que pudiera restringir el ejercicio de tales derechos debe no solamente estar establecida previamente en una ley, sino además ser estrictamente necesaria cuando las circunstancias lo ameriten, y en todo caso debe ser proporcional al fin que se pretende lograr. La Comisión espera que la actuación del Estado con relación a las manifestaciones pacíficas se adecue a los estándares internacionales esbozados en esta sección.

No obstante, en los casos en que una manifestación genere riesgo o afectaciones serias a personas o sus bienes, las autoridades deben gestionarla a fin de proteger a todas las personas y no afectar sus derechos, siempre de conformidad con el marco normativo en la materia.²⁸

EL CONCEPTO DE VIOLENCIA

La violencia en una manifestación implica que sus participantes hagan uso de la fuerza y que esta tenga la intención o el resultado de infligir lesiones en personas o severos daños a la propiedad²⁹. En su informe conjunto, los Relatores Especiales de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias destacaron que:³⁰

El derecho a la libertad de reunión pacífica es un derecho que asiste a cada una de las personas que participan en la reunión. Los actos de violencia esporádica o los delitos que cometan algunas personas no deben atribuirse a otras cuyas intenciones y comportamiento tienen un carácter pacífico.

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su Observación General No. 37, ha caracterizado la asamblea pacífica como contraposición a la manifestación violenta y ha profundizado sobre lo que debe entenderse como violencia:³¹

28. ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 37 sobre el derecho de reunión pacífica*, CCPR/C/CC/37, 2020, párrs. 7 y 44. Disponible en: <https://undocs.org/es/ccpr/C/cc/37>

29. OSCE y Comisión de Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, Tercera edición, 2019, párr. 51. Disponible en inglés en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)017-e)

30. ONU, *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 de la ONU acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 2016, párr. 20. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/31/66>

31. ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 37 sobre el derecho de reunión pacífica*, CCPR/C/CC/37, 2020, párrs. 15-20. Disponible en: <https://undocs.org/es/ccpr/C/cc/37>

Una reunión “pacífica” es lo contrario de una reunión que se caracterice por una violencia generalizada y grave. Por lo tanto, los términos “pacífica” y “no violenta” se utilizan indistintamente en este contexto. El derecho de reunión pacífica, por definición, no se puede ejercer mediante la violencia. En el contexto del artículo 21, la “violencia” suele implicar el uso por los participantes de una fuerza física contra otros que pueda provocar lesiones, la muerte o daños graves a los bienes. Los empujones o la interrupción del tráfico de vehículos o peatones o de las actividades diarias no constituye “violencia”.

Si la conducta de los participantes en una reunión es pacífica, el hecho de que sus organizadores o participantes no hayan cumplido algunos requisitos jurídicos internos al respecto no los sitúa, por sí solo, fuera del ámbito de protección del artículo 21. Las campañas de desobediencia civil o acción directa colectiva pueden estar cubiertas por el artículo 21, siempre que no sean violentas.

No siempre hay una línea divisoria clara entre las reuniones pacíficas y las que no lo son, pero hay una presunción en favor de considerar que las reuniones son pacíficas. Además, los actos de violencia aislados de algunos participantes no se deberían atribuir a otros, a los organizadores o a la reunión como tal. Por lo tanto, algunos participantes en una reunión pueden estar protegidos por el artículo 21, mientras que otros no.

La cuestión de si una reunión es pacífica o no se debe responder con referencia a la violencia causada por los participantes. La violencia contra los participantes en una reunión pacífica por las autoridades o agentes provocadores que actúen en su nombre no hace que la reunión no sea pacífica. Lo mismo se aplica a la violencia por parte de otros ciudadanos contra la reunión o por participantes en contramanifestaciones.

La conducta de determinados participantes en una reunión se puede considerar violenta si las autoridades pueden presentar pruebas creíbles de que, antes del acto o durante su celebración, esos participantes están incitando a otros a utilizar la violencia y es probable que esas acciones causen violencia; los participantes tienen intenciones violentas y tienen previsto obrar en consecuencia; o la violencia por su parte es inminente. Los casos aislados de tal conducta no bastarán para tachar a toda una reunión de no pacífica, pero cuando esté manifiestamente generalizada, la participación en la reunión como tal ya no estará protegida en virtud del artículo 21.

El hecho de que los participantes lleven consigo objetos que son o podrían considerarse armas o equipo de protección, como máscaras antiguas o cascos, no es necesariamente suficiente para considerar que la conducta de esos participantes es violenta. Eso se tiene que determinar caso por caso, dependiendo, entre otras consideraciones, de la regulación nacional sobre el porte de armas (especialmente armas de fuego), las prácticas culturales locales, la existencia de pruebas de intención violenta y el riesgo de violencia de la presencia de tales objetos.

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas concluyó que, si bien pueden producirse ciertos actos de violencia en el contexto de una manifestación, esta circunstancia no convierte a la misma en violenta, ni autoriza la acción policial indiscriminada contra la misma. Así, en caso de que en el contexto de una protesta se produzcan hechos violentos constitutivos de delitos y ello produzca detenciones, las mismas deben basarse en la individualización de la conducta y no en la atribución general de la conducta delictiva hacia todas las personas que participaban en la manifestación por estar presentes en el lugar. A este respecto, la CIDH también ha destacado que:³²

No obstante, la Comisión ha señalado que el carácter pacífico y sin armas previsto en los instrumentos interamericanos como requisito del ejercicio del derecho de reunión, no habilita a que se declare el carácter no pacífico de una manifestación en función de las acciones de algunas personas. Cuando algunos individuos cometen actos de violencia en el contexto de una protesta estos deben ser individualizados, pero los demás manifestantes conservan su derecho a la reunión pacífica. En consecuencia, ninguna reunión debería considerarse desprotegida.

[...]

A los problemas de legalidad o interpretación de las figuras penales muchas veces se suman las violaciones cometidas por parte de los diversos actores involucrados en el proceso penal tales como la construcción de pruebas falsas, prisiones preventivas u otras medidas procesales excesivas. En su informe de 2011, la Comisión destacó la tendencia de algunos jueces, fiscales, ministros y agentes de las fuerzas de seguridad que han contribuido a la manipulación del poder punitivo

32. CIDH, Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, CIDH/RELE/INF.22/19, 2019. párrs. 83, 214. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

con fines de criminalización. Las autoridades encargadas de la investigación del delito, por ejemplo – en función de la imprecisión de los códigos penales o de una falta de diligencia – proceden a realizar las acusaciones penales antes de recabar las pruebas necesarias para determinar la existencia de una conducta ilícita. Asimismo, se ha denunciado la obtención, por parte de las fiscalías, de declaraciones falsas de testigos que reciben beneficios del Estado, y la omisión en individualizar la participación de cada uno de los imputados en los hechos estableciendo circunstancias de modo, tiempo y lugar.

Es decir, puede darse el supuesto de que algunas personas participantes en la manifestación estén protegidas por el derecho a la libertad de reunión pacífica mientras que otras no. Sin embargo, tal y como lo precisó el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su Observación General No. 37, el hecho de que algunos participantes pierdan la protección del derecho a la reunión pacífica “[c]uando las personas, por su conducta, se colocan fuera del ámbito de protección del artículo 21, por ejemplo, porque se comportan de manera violenta, conservan sus demás derechos en virtud del Pacto, con sujeción a las limitaciones y las restricciones aplicables”.³³

En el mismo sentido, la Corte IDH se ha pronunciado en cuanto a la protección de la reunión pacífica, señalando que:³⁴

[...] el derecho a la reunión pacífica asiste a cada una de las personas que participan en una reunión. Los actos de violencia esporádica o los delitos que cometan algunas personas no deben atribuirse a otras cuyas intenciones y comportamiento tienen un carácter pacífico. Por ello, las autoridades estatales deben extremar sus esfuerzos para distinguir entre las personas violentas o potencialmente violentas y los manifestantes pacíficos. Una gestión adecuada de las manifestaciones requiere que todas las partes interesadas protejan y hagan valer una amplia gama de derechos. Además, aunque los participantes en una reunión no actúen de forma pacífica y, como resultado de ello, pierdan el derecho de reunión pacífica, conservan todos los demás derechos, con sujeción a las limitaciones normales.

33. ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 37 sobre el derecho de reunión pacífica*, CCPR/C/CC/37, 2020, párr. 9. Disponible en: <https://undocs.org/es/ccpr/C/CC/37>

34. Corte IDH, *Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México*, sentencia de 28 de noviembre de 2018, serie C No. 371, párr. 175. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_371_esp.pdf

RESTRICCIONES A LA LIBERTAD DE REUNIÓN PACÍFICA

La Corte IDH se ha pronunciado consistentemente en relación con la regulación de la restricción de derechos humanos y en particular del derecho de reunión pacífica, como en el Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs México:³⁵

Con fundamento en las consideraciones anteriores, corresponde examinar las circunstancias fácticas del presente caso como una posible restricción inadecuada del derecho de reunión en el caso de las siete víctimas mencionadas supra [...]. Al respecto, la Corte recuerda que el derecho de reunión no es un derecho absoluto y puede estar sujetos a restricciones, siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias, por ello, deben estar previstas en ley, perseguir un fin legítimo (los cuales están limitados por el artículo 15 de la Convención a la seguridad nacional, la seguridad o el orden público, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos o libertades de los demás) y ser necesarias y proporcionales.

Si bien el derecho de reunión pacífica puede ser sometido a ciertas restricciones, su limitación debe realizarse conforme a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y referirse únicamente a los fines expresamente autorizados en los tratados internacionales. Así, las restricciones al derecho de reunión pacífica, ya sean de hecho o de derecho, deberán obedecer a los siguientes criterios:

- características de la limitación y su imposición: legalidad, necesidad y proporcionalidad; y
- materias o fines perseguidos por la limitación: el PIDCP establece que el derecho de reunión pacífica sólo puede ser limitado por razones de seguridad nacional, de seguridad pública o de orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás (artículo 21). Además, señala que las restricciones serán únicamente las que sean necesarias en una sociedad democrática, lo cual resulta fundamental para el ejercicio de ponderación de la posible colisión con el ejercicio de otros derechos. La CADH tiene una formulación similar.

35. Corte IDH, *Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México*, sentencia de 28 de noviembre de 2018, serie C No. 371, párrs. 174-175. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_371_esp.pdf

FINES LEGÍTIMOS

En relación con los fines, debe tenerse en cuenta que en una protesta o manifestación también se están ejerciendo otros derechos, en particular la libertad de expresión. La libertad de expresión es considerada un derecho cuya extensa protección es fundamental, entre otras razones, porque se erige en una condición para el goce de una amplia gama de otros derechos, así como para la vida democrática.³⁶ No obstante, el derecho internacional también reconoce que el ejercicio de la libertad de expresión conlleva deberes y responsabilidades especiales y puede ser limitado bajo algunas circunstancias excepcionales. Tanto el PIDCP como la CADH establecen que las medidas limitantes deben contar con las características de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Sin embargo, en relación con las materias o fines perseguidos en la limitación, establecen que la libertad de expresión sólo podrá limitarse en razón del respeto de los derechos o la reputación de otras personas o a la protección de la seguridad nacional y el orden público, de la salud y la moral públicas.

Al momento de ponderar la posible colisión de derechos respecto a la protesta social, retomando el principio de limitación necesaria en una sociedad democrática, la CIDH ha señalado que:³⁷

Conforme se destaca en el capítulo sobre restricciones, los operadores de justicia deberían comprobar que la limitación al ejercicio del derecho es necesaria para el funcionamiento de una sociedad democrática. Por ejemplo, al momento de hacer un balance entre el derecho de tránsito y el derecho a la protesta social, “corresponde tener en cuenta que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más sino, en todo caso, uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática: el socavamiento de la libertad de expresión afecta directamente al nervio principal del sistema democrático”. Sobre la cuestión, la CIDH sostuvo que [...] resulta en principio inadmisibles la penalización per se de las demostraciones en la vía pública cuando se realizan en el marco del derecho a la libertad de expresión y del derecho de reunión.

36. La trascendencia de este derecho se subrayó desde las primeras etapas de la Organización de las Naciones Unidas, sirviendo de ejemplo la Resolución 59 (I) de 1946 que afirma que: “la comprensión y la cooperación entre las naciones son imposibles sin una opinión mundial sana y alerta, la cual, a su vez, depende absolutamente de la libertad de información”. (ONU, Asamblea General, Resolución 59 (I) Convocación de una conferencia internacional de libertad de información, 1946. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/59%28I%29>)

37. CIDH, *Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*, CIDH/RELE/INF.22/19, 2019, párr. 209. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

En su Informe sobre Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos puntualizó que:³⁸

Si se han de restringir los derechos a la libertad de reunión pacífica, de opinión y de expresión y de asociación, siempre debería darse preferencia a los medios menos intrusivos para lograr los objetivos legítimos deseados por las autoridades. La regla debería ser la libertad de realizar manifestaciones pacíficas y participar en ellas, y las limitaciones, la excepción a esa regla. En este sentido, la protección de los derechos y libertades de los demás no deben utilizarse como pretexto para limitar el ejercicio de las manifestaciones pacíficas. La prohibición total, con prohibiciones generales de tiempo y lugar, no es compatible con los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, a menos que se trate de una medida de último recurso, adoptada para proteger vidas.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 21 del PIDCP las restricciones al derecho de reunión pacífica deben obedecer a uno de los fines legítimos establecidos en los instrumentos internacionales: el respeto de los derechos o la reputación de otras personas o a la protección de la seguridad nacional y el orden público o de la salud y la moral públicas. Este listado de materias es cerrado y no puede ser ampliado por los Estados. Además, dichos conceptos deben interpretarse de manera estricta y no como argumentos genéricos. Tal como el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha subrayado en su Resolución 7/36 es fundamental que no se invoquen injustificada o arbitrariamente argumentos tales como la seguridad nacional para restringir el derecho a la libertad de opinión y de expresión.³⁹

Dado que para restringir la libertad de reunión pacífica debe perseguirse uno de los fines enlistados por el artículo 21 del PIDCP y 15 de la CADH, es

38. ONU, *Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/22/28, 2013, párr. 12. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/22/28>

39. Dicha resolución ejemplifica que uno de los supuestos que se utiliza para restringir arbitraria e injustificadamente el derecho a la libertad de opinión y de expresión son las medidas antiterrorismo. (ONU, Consejo de Derechos Humanos, Resolución 7/36. *Mandato del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*, 2008, preámbulo. Disponible en: https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_36.pdf); el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, David Kaye, refirió que *“una forma de evitar que se invoque un motivo injustificable o arbitrario es insistir en que los Gobiernos demuestren el riesgo que plantea la forma de expresión de que se trate para un interés firme en la seguridad nacional o el orden público, en que la medida adoptada cumpla con*

responsabilidad del Estado demostrar que la restricción tiene efectos directos con el fin perseguido. Por ello, no resulta suficiente afirmar que se pretende perseguir alguno de los fines legítimos, sino que debe observarse en el propio contenido de la acción pública una relación directa con ese objetivo.

La CIDH ha profundizado en los fines legítimos para la restricción del derecho de reunión pacífica señalando que:⁴⁰

Las limitaciones a las protestas sociales deben estar orientadas al logro de los objetivos legítimos autorizados por la Convención Americana. El artículo 15 de la Convención Americana sobre el derecho de reunión pacífica establece que puede estar sujeto a las restricciones impuestas “en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos o libertades de los demás”. Los mismos condicionantes sustantivos determina el artículo 16.2 para que sea legítima una restricción a la libertad de asociación. El artículo 13.2, a su vez, determina que las restricciones, adoptadas para el ejercicio de la libertad de expresión son legítimas únicamente si buscan asegurar (i) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; o (ii) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Las limitaciones impuestas deben perseguir el logro de alguno de los objetivos imperiosos establecidos taxativamente en la Convención Americana y ser necesarias para lograr intereses públicos imperativos que, por su importancia en casos concretos, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce de este derecho. La CIDH ha sostenido que los Estados no son libres para interpretar de cualquier forma el contenido de estos objetivos para efectos de justificar una limitación en casos concretos.

Excepciones como “seguridad del Estado”, “seguridad pública”, “orden público” y “protección de los derechos de los demás” deben ser definidas e interpretadas de conformidad con el marco jurídico interamericano. La Corte Interamericana ha definido el “orden público” como “las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios”. La noción de “orden público” no puede ser invocada para suprimir un derecho garantizado por la Convención Americana, para desnatura-

Los principios de necesidad y proporcionalidad y sea la menos restrictiva a tal efecto, y en que toda restricción esté sometida a una supervisión independiente.” (Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de la ONU, A/71/373, 2016, párr. 19. Disponible en: www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/373&Lang=S)

40. CIDH, *Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*, CIDH/RELE/INF.22/19, 2019, párrs. 36-37. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

lizarlo o para privarlo de contenido real. Si este concepto se invoca como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, debe ser interpretado de forma estrictamente ceñida a las justas exigencias de una sociedad democrática, que tenga en cuenta el equilibrio entre los diferentes intereses en juego, y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención Americana.

NECESIDAD

Las medidas de restricción al derecho de reunión pacífica no sólo deberán perseguir un fin legítimo previsto en el derecho internacional, sino que además el Estado deberá demostrar en forma concreta e individualizada la naturaleza precisa de la amenaza a la que se pretende hacer frente y la conexión lógica, directa e inmediata entre las medidas de limitación impuestas y dicha amenaza, así como su necesidad para hacerle frente. Si no se puede justificar de forma concreta cómo la medida limitante puede ser adecuada para hacer frente a la amenaza enunciada, no se cumplirá con el requisito de necesidad⁴¹. Así, no es suficiente la existencia de una razón legítima para que se justifique una limitación al derecho de reunión pacífica. Si la limitación propuesta no es idónea o es incluso contraproducente para el fin perseguido, no se cumplirá el criterio de necesidad.

Además, el criterio de necesidad debe valorarse en cuanto a que las medidas “sean necesarias en una sociedad democrática” (artículo 21 del PIDCP). Esto implica que deberán analizarse únicamente aquellas medidas que puedan ser válidas en el marco de un estado de derecho democrático y no cualquier tipo de restricción imaginable. Además, a la hora de valorar las restricciones, deberá tomarse en cuenta el impacto directo o potencial sobre la vida democrática.

La CIDH ha desarrollado el contenido del principio de necesidad en relación a la restricción del derecho de reunión pacífica:⁴²

41. ONU, Comité de Derechos Humanos de la ONU, *Comunicación No. 926/2000: República de Corea (Jurisprudencia)*, dictamen aprobado el 16 de marzo de 2004, CCPR/C/80/D/926/2000, Hak Chul Shin vs. República de Corea, 2004. Disponible en: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/ccpr.c.80.d.926.2000.sp?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/ccpr.c.80.d.926.2000.sp?Opendocument)

42. CIDH, *Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*, CIDH/RELE/INF.22/19, 2019, párrs. 38-41. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

Las limitaciones a la protesta social deben ser necesarias en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que persiguen y estrictamente proporcionadas a la finalidad que buscan. El requisito de necesidad “en una sociedad democrática” se encuentra expresamente previsto tanto en los artículos 15 y 16 sobre el derecho de reunión pacífica y la libertad de asociación, como en los artículos 29 y 32 de la Convención Americana. Conforme ha entendido la Corte, “se desprende de la reiterada mención a las ‘instituciones democráticas’, ‘democracia representativa’ y ‘sociedades democráticas’ que el juicio sobre si una restricción a libertad de expresión impuesta por un Estado es ‘necesaria para asegurar’ uno de los objetivos mencionados en los literales a) o b) del mismo artículo [del art. 13.2 de la CADH], tiene que vincularse con las necesidades legítimas de las sociedades e instituciones democráticas. [...] Las justas exigencias de la democracia deben, por consiguiente, orientar la interpretación de la [Convención Americana] y, en particular, de aquellas disposiciones que están críticamente relacionadas con la preservación y el funcionamiento de las instituciones democráticas.”

Asimismo, el adjetivo “necesarias” no equivale a “útil”, “razonable” u “oportuna”. Para que la restricción sea legítima, debe establecerse claramente la necesidad social cierta e imperiosa de efectuar la limitación, es decir, que tal objetivo legítimo e imperativo no pueda alcanzarse razonablemente por un medio menos restrictivo de los derechos humanos involucrados. La Corte Interamericana ha explicado, al respecto, que la necesidad implica la existencia de una necesidad social imperiosa, no bastando que se demuestre la utilidad, razonabilidad u oportunidad de la restricción, mientras que “la legalidad de las restricciones dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.”

El requisito de “necesidad” también implica que las restricciones a los derechos no deben ir más allá de lo estrictamente indispensable, de forma que se garantice el pleno ejercicio y alcance de estos. Este requisito sugiere que se seleccione el medio menos gravoso disponible para proteger los bienes jurídicos fundamentales (protegidos) de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro, pues lo contrario llevaría al ejercicio abusivo del poder del Estado. En otras palabras, entre varias opciones para alcanzar el mismo objetivo, debe escogerse la que restrinja en menor escala los derechos protegidos por la Convención Americana.

Es propio del funcionamiento de una sociedad democrática que el Estado deba desarrollar permanentemente una tarea de ponderación entre derechos e inte-

reses legítimos enfrentados o contrapuestos. Y esta ponderación, bajo el requisito de necesidad -entendido como necesidad social imperiosa-, implica que en algunas ocasiones el ejercicio del derecho de reunión puede distorsionar la rutina de funcionamiento cotidiano, especialmente en las grandes concentraciones urbanas, e inclusive generar molestias o afectar el ejercicio de otros derechos que merecen la protección y garantía estatal, como el derecho a la libre circulación. Sin embargo, como lo ha reconocido la Comisión, “este tipo de alteraciones son parte de la mecánica de una sociedad plural, donde conviven intereses diversos, muchas veces contradictorios y que deben encontrar los espacios y canales mediante los cuales expresarse.”

LEGALIDAD ESTRICTA

Las restricciones a los derechos consagrados en el PIDCP deben obedecer a un control de estricta legalidad. Esto es, la norma que prevea la limitación debe estar formulada con precisión suficiente y hacerse accesible al público para que una persona pueda regular su comportamiento de conformidad con ella y, además, debe proporcionar suficientes orientaciones a los encargados de su aplicación para que puedan distinguir cuáles expresiones y/o conductas pueden restringirse correctamente y cuáles no.⁴³ Asimismo, debe ser compatible con los convenios, tratados y obligaciones internacionales asumidas por los Estados.⁴⁴

La CIDH ha insistido en el principio de legalidad estricta en la restricción del derecho de reunión pacífica:⁴⁵

43. ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 27 sobre la libertad de circulación*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 1999. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1400.pdf>; ONU, Comité de Derechos Humanos, *Comunicación No. 578/1994: Países Bajos (Jurisprudencia)*, dictamen aprobado el 14 de julio de 1995, CCPR/C/54/D/578/1994, *Groot vs. Países Bajos*, 1995. Disponible en: <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/spanish/578-1994.html>; La CIDH ha considerado que: “las normas vagas, ambiguas, amplias o abiertas, por su simple existencia, disuaden la emisión de informaciones y opiniones por miedo a sanciones, y pueden llevar a interpretaciones judiciales amplias que restringen indebidamente la libertad de expresión; de allí que el Estado deba precisar las conductas que pueden ser objeto de responsabilidad ulterior, para evitar que se afecte la libre expresión de inconformidades y protestas sobre la actuación de las autoridades.” (Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, CIDH/RELE/INF.2/09, 2009, párrs. 69-71. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/marco%20juridico%20interamericano%20del%20derecho%20a%20la%20libertad%20de%20expresion%20esp%20final%20portada.doc.pdf>)

44. ONU, Comité de Derechos Humanos, *Comunicación No 488/1992: Australia (Jurisprudencia)*, dictamen aprobado el 30 de marzo de 1994, CCPR/C/50/D/488/1992, *Toonen vs. Australia*, 1994. Disponible en: <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/spanish/488-1992.html>

45. CIDH, *Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*, CIDH/RELE/INF.22/19, 2019, párrs. 34-35. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

Las restricciones deben estar previstas en la ley en forma previa y de manera expresa, taxativa, precisa y clara, tanto en el sentido formal como material. Sólo la ley formal, lo ha entendido la Corte Interamericana, “tiene aptitud para restringir el goce o ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención”. “La palabra leyes en el artículo 30 de la Convención significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados parte para la formación de las leyes”. Las leyes que establecen las limitaciones a las protestas sociales deben estar redactadas en los términos más claros y precisos posibles, ya que el marco legal que regula la libertad de expresión debe proveer seguridad jurídica a los ciudadanos.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha precisado que “las normas legales vagas o ambiguas que por esta vía otorgan facultades discrecionales muy amplias a las autoridades son incompatibles con la Convención Americana, porque pueden sustentar potenciales actos de arbitrariedad que equivalgan a censura previa o que impongan responsabilidades desproporcionadas por la expresión de discursos protegidos”. Estas normas disuaden la emisión de informaciones y opiniones por miedo a sanciones, y pueden llevar a interpretaciones judiciales amplias que restringen indebidamente la libertad de expresión; de allí que el Estado deba precisar las conductas que pueden ser objeto de responsabilidad ulterior, para evitar que se afecte la libre expresión de inconformidades y protestas respecto a la actuación de las autoridades.

Por la relación con el derecho de reunión pacífica, debe señalarse que la Resolución 12/16 del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas estipula que son incompatibles con el artículo 19 del PIDCP (libertad de expresión) las restricciones relacionadas con la discusión de políticas del gobierno y el debate político y con la información sobre los derechos humanos, las actividades del gobierno y la corrupción en el gobierno.⁴⁶

PROPORCIONALIDAD

Cualquier restricción a los derechos consagrados por el PIDCP debe ser proporcional a los objetivos perseguidos y ser además la medida menos limitante de derechos de entre las que podrían adoptarse para lograr el mismo fin, incluyendo su duración por el tiempo estrictamente necesario.

46. ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Resolución 12/16. El derecho a la libertad de opinión y de expresión*, A/HRC/RES/12/16, 2009, párr. 5, inciso p). Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/RES/12/16>

En su Observación General No. 27, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas subrayó que:

Las medidas restrictivas deben ajustarse al principio de proporcionalidad; deben ser adecuadas para desempeñar su función protectora; deben ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado, y deben guardar proporción con el interés que debe protegerse [...] El principio de proporcionalidad debe respetarse no solo en la ley que defina las restricciones sino también por las autoridades administrativas y judiciales que la apliquen.⁴⁷

Por su parte, la CIDH ha señalado que, de acuerdo al principio de proporcionalidad, la medida de restricción debe interferir lo menos posible con el ejercicio de reunión pacífica:⁴⁸

Las restricciones deben además ser estrictamente “proporcionales” al fin legítimo que las justifica, y ajustarse estrechamente al logro de ese objetivo, interfiriendo en la menor medida posible con el ejercicio legítimo de tal derecho. Para determinar la estricta proporcionalidad de la medida de limitación, ha de determinarse si el sacrificio que ella conlleva para los derechos vinculados en los contextos de protesta social resulta exagerado o desmedido frente a las ventajas que mediante ella se obtienen. Según consideró la Corte Interamericana, para establecer la proporcionalidad de una restricción al derecho a la libertad de expresión con el objetivo de preservar otros derechos, se deben evaluar las circunstancias del caso, por ejemplo: (i) el grado de afectación del derecho contrario— grave, intermedia, moderada—; (ii) la importancia de satisfacer el derecho contrario; y (iii) si la satisfacción del derecho contrario justifica la restricción de la libertad de expresión.

En el marco del principio de proporcionalidad también es recomendable incluir la consideración del sub-principio de estricta adecuación, esto es, para que la limitación a la protesta se lleva adelante a través de un instrumento o medio idóneo o adecuado para cumplir con la finalidad que se busca, debe tratarse de una medida efectivamente conducente para obtener los objetivos legítimos e imperiosos que mediante ella se persiguen. Una aplicación de este principio implica

47. ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 27 sobre la libertad de circulación*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 1999, párr. 14. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1400.pdf>

48. CIDH, *Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*, CIDH/RELE/INF.22/19, 2019, párr. 42-45. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

que los Estados deben evitar medidas generalizadas e indiscriminadas para restringir la protesta.

Finalmente, el hecho de que en las manifestaciones y protestas se encuentra involucrado el derecho a la libertad de expresión, tanto por el modo en que ocurren, como por el contenido que expresan, en muchos casos pueden traducirse en formas de discursos especialmente protegidos, cuya robustez acompaña el desarrollo y fortalecimiento de la convivencia democrática. En ese sentido son de estricto cumplimiento las restricciones ulteriores (artículo 13.2 de la Convención). La Corte Interamericana ha sostenido que las garantías de la libertad de expresión contenidas en la Convención Americana fueron diseñadas para ser las más generosas y para reducir al *mínimum* las restricciones a la libre circulación de las ideas”.

Por todo lo expuesto, al establecer restricciones sobre las manifestaciones públicas los Estados deben ser especialmente estrictos. La aplicación generalizada de restricciones legales al derecho a participar en protestas pacíficas es inherentemente desproporcional, ya que no permite tomar en cuenta las circunstancias específicas de cada caso en concreto.

IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

La actuación de las autoridades en relación con el derecho de reunión pacífica debe estar marcada por el principio de no discriminación. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha señalado que esto requiere tanto de abstenerse de realizar conductas discriminatorias en la aplicación de posibles medidas restrictivas, como desplegar acciones para garantizar que los grupos que sufren o han sufrido discriminación puedan acceder de forma efectiva al derecho de reunión pacífica haciendo realidad la igualdad en su ejecución.⁴⁹

8. El reconocimiento del derecho de reunión pacífica impone a los Estados partes la obligación correspondiente de respetar y garantizar su ejercicio sin discriminación. Ello requiere que los Estados permitan que esas reuniones se celebren sin injerencias injustificadas y faciliten el ejercicio del derecho y protejan a los participantes. En la segunda frase del artículo 21 se establecen los motivos de las posibles restricciones, que deben ser limitadas. Hay, en efecto, límites sobre las restricciones que se pueden imponer.

49. ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 37 sobre el derecho de reunión pacífica*, CCPR/C/GC/37, 2020, párrs. 8, 24-25. Disponible en: <https://undocs.org/es/ccpr/C/GC/37>

[...]

24. Además, los Estados partes tienen determinados deberes positivos para facilitar las reuniones pacíficas y hacer posible que los participantes logren sus objetivos. Por lo tanto, los Estados deben promover un entorno propicio para el ejercicio del derecho de reunión pacífica sin discriminación y establecer un marco jurídico e institucional en el que se pueda hacer efectivo. A veces puede ser necesario que las autoridades adopten medidas específicas. Por ejemplo, tal vez tengan que cerrar calles, desviar el tráfico o garantizar la seguridad. Cuando sea preciso, los Estados también deben proteger a los participantes contra posibles abusos por parte de agentes no estatales, como la injerencia o la violencia de otros ciudadanos, los contramanifestantes y los proveedores de seguridad privada.

25. Los Estados deben velar por que las leyes y su interpretación y aplicación no den lugar a discriminación en el disfrute del derecho de reunión pacífica, por ejemplo, por motivos de raza, color, origen étnico, edad, sexo, idioma, patrimonio, religión o creencias, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, nacimiento, minoría, condición indígena o de otra índole, discapacidad, orientación sexual o identidad de género u otra condición. Hay que poner especial empeño en garantizar la facilitación y la protección equitativa y efectiva del derecho de reunión pacífica de las personas que pertenezcan a grupos que experimentan o han experimentado discriminación o que puedan tener especiales dificultades para participar en las reuniones. Además, los Estados tienen el deber de proteger a los participantes de todas las formas de malos tratos y ataques discriminatorios.

RESTRICCIONES ESPECÍFICAS

Ninguna restricción impuesta por el Estado puede ser discriminatoria, desincentivadora de la participación en reuniones pacíficas o causar un efecto amedrentador (*chilling effect*) ni tampoco debe comprometer la esencia del derecho.⁵⁰ Las medidas de restricción que se tomen deben ponderar la naturaleza y detrimento de la interferencia en el derecho en relación con su beneficio; si el detrimento es mayor, entonces la restricción es desproporcionada y, en consecuencia, no permitida.⁵¹

50. ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 37 sobre el derecho de reunión pacífica*, CCPR/C/CC/37, 2020, párr. 36. Disponible en: <https://undocs.org/es/ccpr/C/CC/37>.

51. OSCE y Comisión de Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, Tercera edición, 2019, párr. 131. Disponible en inglés en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)017-e)

Para recurrir a la restricción legítima por interés de seguridad pública, las autoridades deben establecer que la reunión crea un real y significativo riesgo para la seguridad de las personas, su vida o su integridad física o un riesgo similar de daños severos a la propiedad.⁵² La restricción por la protección de la salud pública debe ser excepcionalmente aludida cuando la situación sanitaria durante la reunión pacífica implique un riesgo inminente a la salud de las personas. Medidas menos intrusivas como la postergación o reubicación deben ser siempre consideradas antes de recurrir a la prohibición.⁵³

En cuanto a las restricciones de la reunión pacífica por cuestiones del lugar donde se lleva a cabo, debe tenerse en cuenta que las manifestaciones pueden realizarse en cualquier lugar que sea o que deba ser de acceso público.⁵⁴ El acceso al espacio público es particularmente importante dado el aumento de la privatización del espacio público en muchos países. Al respecto, el Relator Especial de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación considera que “los espacios que rodean edificios emblemáticos, como los palacios presidenciales, los parlamentos o los monumentos deberían considerarse también espacios públicos, y que debería permitirse que se celebraran reuniones pacíficas en ellos”.⁵⁵

De manera más amplia, en su Observación General No. 37, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha establecido que las reuniones pacíficas están protegidas en sus diferentes formas:⁵⁶

6. El artículo 21 del Pacto protege las reuniones pacíficas dondequiera que tengan lugar: al aire libre, en el interior y en línea; en espacios públicos y privados; o una combinación de las anteriores. Esas reuniones pueden adoptar muchas formas, incluidas las manifestaciones, las protestas, las reuniones propiamente dichas, las procesiones, los mítines, las sentadas, las vigilias a la luz de las velas y los flashmobs. Están protegidas en virtud del artículo 21, ya sean estáticas, como los piquetes, o en movimiento, como las procesiones o las marchas.

52. ONU, *Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, E/CN.4/1985/4 anexo, Parte I, párr. 23. Disponible en: <https://undocs.org/es/E/CN.4/1985/4>

53. ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 37 sobre el derecho de reunión pacífica*, CCPR/C/cc/37, 2020, párr. 2. Disponible en: <https://undocs.org/es/ccpr/C/cc/37>

54. CIDH, *Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*, CIDH/RELE/INF.22/19, 2019, párr. 72. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

55. ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de la ONU*, A/HRC/23/39, 2013, párr. 66. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/23/39>

56. ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 37 sobre el derecho de reunión pacífica*, CCPR/C/cc/37, 2020, párr. 6. Disponible en: <https://undocs.org/es/ccpr/C/cc/37>

Asimismo, la Corte IDH ha establecido que la protección a este derecho “abarca tanto reuniones privadas como reuniones en la vía pública, ya sean estáticas o con desplazamientos”.⁵⁷

OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS

OBLIGACIONES DE RESPETAR, PROTEGER, GARANTIZAR Y PROMOVER

Los Estados tienen la obligación de respetar, proteger, garantizar y promover el ejercicio de los derechos humanos, incluido el derecho de reunión pacífica y otros derechos relacionados, con el fin de generar un ambiente propicio para el ejercicio de estos derechos. En México, estas obligaciones están plasmadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y son extensivas a todas las autoridades, en términos del párrafo tercero del artículo 1:⁵⁸

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Las cuatro obligaciones básicas que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para todas las autoridades tienen el objetivo de hacer efectivo el disfrute de los derechos humanos. A continuación, se exponen someramente estas obligaciones y su relación con el derecho a defender derechos humanos.⁵⁹

57. Corte IDH, *Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México*, sentencia de 28 de noviembre de 2018, serie C No. 371, párr. 171. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_371_esp.pdf

58. Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.html

59. La definición de las obligaciones se basa en la sistematización realizada en *Cuaderno 6. Deberes específicos de prevención, investigación y sanción de formación sobre la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, publicado por Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Disponible en: www.sitios.scjn.gob.mx/reformasconstitucionales/sites/default/files/material_lectura/Metodolog%C3%Ada%20Deberes.pdf

DESCRIPCIÓN	RELACIÓN CON EL DERECHO A DEFENDER
RESPECTO	
<p>Deber de abstenerse de realizar cualquier acción que pudiera ser violatoria de los derechos humanos,⁶⁰ obstaculizando o impidiendo su disfrute.</p>	<p>Un deber primordialmente de carácter negativo que implica abstenerse de realizar acciones que directa o indirectamente impidan, dificulten o desalienten el ejercicio del derecho de reunión pacífica, como prohibir, restringir, bloquear, dispersar, reprimir o imposibilitar la distribución de información.</p>
PROTECCIÓN	
<p>Deber de evitar la comisión de violaciones de derechos humanos, tanto por parte de otras autoridades como de particulares, utilizando para ello todos los recursos a su alcance. Los hechos que causen o puedan ser susceptibles de causar violaciones de los derechos humanos deben ser prevenidos, investigados y sancionados. Para lograrlo es fundamental la debida diligencia en el actuar público.</p>	<p>Obligación de adoptar todas las medidas necesarias para evitar que las personas que participan en una reunión pacífica u otras personas relacionadas con la realización de la misma sufran cualquier tipo de ataque, amenaza, hostigamiento, obstaculización u otro impedimento ilegítimo que dificulte o impida el desarrollo de todas las actividades necesarias para el disfrute del derecho de reunión pacífica, incluyendo los actos preparatorios o la posibilidad de represalias posteriores, incluso aunque estas acciones provengan de agentes no estatales. Cualquier acto de este tipo debe ser prevenido, investigado y castigado.</p>

60. Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, sentencia de 29 de julio de 1988, serie C No. 04: 165. La primera obligación asumida por los Estados Partes, en los términos del citado artículo, es la de "respetar los derechos y libertades" reconocidos en la Convención. El ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado. Como ya lo ha dicho la Corte en otra ocasión (...) la protección a los derechos humanos, en especial a los derechos civiles y políticos recogidos en la Convención, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en los que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal (La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 21). Disponible en: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf

DESCRIPCIÓN	RELACIÓN CON EL DERECHO A DEFENDER
-------------	------------------------------------

GARANTÍA

<p>Deber de generar las condiciones para que todas las personas puedan disfrutar plenamente de todos los derechos humanos. Puede requerir la adopción de medidas de carácter positivo que permitan a las personas que enfrentan problemas o desafíos específicos para alcanzar el pleno disfrute de sus derechos puedan lograrlo.⁶¹</p>	<p>Obligación de generar las condiciones adecuadas para facilitar el pleno ejercicio del derecho a la reunión pacífica tanto removiendo los obstáculos que existan al mismo (sean estos de naturaleza pública o privada), como adoptando las disposiciones necesarias para su promoción. Incluye también la obligación de investigar, y en su caso sancionar, las conductas que pueden ser obstaculizadoras o violatorias del derecho de reunión pacífica.</p>
--	--

PROMOCIÓN O FACILITACIÓN

<p>Deber de realizar acciones encaminadas a generar cambios sociales y culturales que permitan la construcción de sociedades respetuosas de los derechos humanos y participativas. Implica la necesidad de trabajar para transformar las prácticas institucionales, los patrones socioculturales o de otro tipo que puedan socavar el pleno disfrute de los derechos humanos por parte de todas las personas.</p>	<p>Obligación de adoptar medidas para dar a conocer a la sociedad, y al interior de las instituciones, el derecho de reunión pacífica, su legitimidad, rechazar y contrarrestar la estigmatización de quienes participan en las mismas, condenar los actos de violencia contra quienes ejercen o promueven el derecho de reunión pacífica, realizar acciones de comunicación y sensibilización dirigidas a la población, abstenerse de realizar acciones o declaraciones que contribuyan a la confusión sobre el derecho de reunión pacífica, quienes lo ejercen y contrarrestar dichas mensajes públicos, etc.</p>
---	---

61. Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, sentencia de 29 de julio de 1988, serie c No. 04: 166. La segunda obligación de los Estados Partes es la de “garantizar” el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. (...) 167. La obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comparte la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Disponible en: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf

Sobre la obligación de respetar, los Estados están obligados a no interferir en una reunión pacífica sin justificación legítima para ello y también están obligados a no sancionar a los participantes u organizadores por el solo hecho de ejercer su derecho a la libertad de reunión.

En cuanto a la obligación de garantizar, los Estados deben procurar y habilitar un ambiente propicio para el desarrollo de reuniones pacíficas, para lo cual en muchas ocasiones deberán bloquear calles, redirigir el tránsito o proveer seguridad para proteger a los manifestantes de cualquier interferencia o acto de violencia,⁶² sobre todo de cualquier uso excesivo de la fuerza, torturas en el traslado y detención de personas, así como violencia sexual policial en contra de niñas y mujeres.⁶³

El Relator Especial de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha recomendado a los Estados “crear y mantener, en la ley y en la práctica, un entorno propicio para el disfrute de los derechos a la libertad de asociación y de reunión pacífica”, así como “asegurar el acceso a los espacios públicos, tales como calles, carreteras y plazas públicas, para la celebración de reuniones pacíficas, reordenando el tránsito de peatones y vehículos cuando sea necesario”.⁶⁴

En relación con la obligación de protección a las personas participantes en reuniones pacíficas, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su Resolución 22/10, instó a los Estados a favorecer las manifestaciones pacíficas “facilitando a los manifestantes el acceso a espacios públicos y protegiéndolos, donde sea necesario, contra cualquier forma de amenaza y subrayó para tal efecto el papel de las autoridades”.⁶⁵ La obligación de protección al derecho de reunión pacífica se extiende a todas las actividades asociadas a su realización, como la planeación y organización, así como el traslado y comunicaciones de los participantes antes, durante y después del evento.⁶⁶

62. ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 37 sobre el derecho de reunión pacífica*, CCPR/C/cc/37, 2020, párr. 23 y 24. Disponible en: <https://undocs.org/es/ccpr/C/cc/37>

63. ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Chile*, CCPR/C/CHL/co/6, 2014, párr. 19. Disponible en: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRICAqhKb7yhsr2bAznTirtkyo4FUNHETCS4cux8g3B3AZaMwtz3NI74cyF1rLuxXhHwjibOTmblYknL%2BF6k2QsvdR1ohbMruXmr4Jwk0xThwWB3i1Jpsob>

64. ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de la ONU*, A/HRC/23/39, 2013, párrs. 81 a) y 83 d). Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/23/39>

65. ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Resolución 22/10. La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/RES/22/10, 9 de abril de 2013, párr. 4. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/RES/22/10>

66. ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 37 sobre el derecho de reunión pacífica*, CCPR/C/cc/37, 2020, párr. 33. Disponible en: <https://undocs.org/es/ccpr/C/cc/37>

En cuanto a la obligación de promoción del derecho de reunión pacífica, es necesario que para su cumplimiento las autoridades desplieguen actividades relacionadas con el reconocimiento expreso de la legitimidad del ejercicio del derecho a la protesta y de su importancia para una sociedad democrática, se abstengan de realizar actos de descalificación, estigmatización o crítica ilegítima a las personas o grupos que participan en una reunión pacífica y condenen todo acto de agresión o intimidación contra quienes ejercen libremente su derecho de reunión pacífica, así como de abstenerse en inducir, o alentar este tipo de discursos y prácticas. Además, dada la posible existencia de discursos descalificantes o estigmatizantes sobre el derecho de reunión pacífica y quienes lo ejercen, así como la difusión de desinformación por diversas vías, las autoridades deben realizar actos positivos de información, concientización y sensibilización dirigida hacia la sociedad en su conjunto para informar sobre el contenido e importancia del derecho de reunión pacífica.

EL DEBER DE NO DESCALIFICAR LA PROTESTA PACÍFICA Y A SUS PARTICIPANTES

En ocasiones las personas que participan en protestas pacíficas enfrentan descalificaciones o críticas que pretenden o resultan en restar legitimidad a las manifestaciones o a los hechos que las motivan, lo cual impacta negativamente en el respeto, garantía, protección y promoción del derecho a la reunión pacífica. En otras oportunidades, estas descalificaciones y la estigmatización de las protestas son la antesala de mayores agresiones contra las personas que participan en ellas, llegando a obstaculizar, impedir o censurar el ejercicio de este derecho.

En una sociedad democrática, la libertad de expresión dentro de una protesta pacífica se encuentra especialmente protegida, de conformidad con las restricciones legítimas permisibles. Por esta razón, dicha libertad debe respetarse y garantizarse por parte de las autoridades del Estado, independientemente de que acepten o no su mensaje o discurso. Al respecto, la CIDH ha precisado que:⁶⁷

67. CIDH, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, CIDH/RELE/INF.2/09, 2009, párr. 33. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/marco%20juridico%20interamericano%20del%20derecho%20a%20la%20libertad%20de%20expresion%20esp%20final%20portada.doc.pdf>

En principio, todas las formas de discurso están protegidas por el derecho a la libertad de expresión, independientemente de su contenido y de la mayor o menor aceptación social y estatal con la que cuenten. Esta presunción general de cobertura de todo discurso expresivo se explica por la obligación primaria de neutralidad del Estado ante los contenidos y, como consecuencia, por la necesidad de garantizar que, en principio, no existan personas, grupos, ideas o medios de expresión excluidos *a priori* del debate público.

En relación con lo anterior, la Corte IDH ha señalado que el respeto y apertura a la libertad de expresión, es parte del pluralismo que caracteriza a una sociedad democrática.⁶⁸

La libertad de expresión, particularmente en asuntos de interés público, “es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática”. No sólo debe garantizarse en lo que respecta a la difusión de información o ideas que son recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también en lo que toca a las que resultan ingratas para el Estado o cualquier sector de la población. Tales son las demandas del pluralismo, que implica tolerancia y espíritu de apertura, sin los cuales no existe una sociedad democrática. Cualquier condición, restricción o sanción en esta materia deben ser proporcionadas al fin legítimo que se persigue. Sin una efectiva garantía de la libertad de expresión, se debilita el sistema democrático y sufren quebranto el pluralismo y la tolerancia; los mecanismos de control y denuncia ciudadana pueden volverse inoperantes y, en definitiva, se crea un campo fértil para que arraiguen sistemas autoritarios.

Particularmente, la CIDH ha apuntado que cobran especial relevancia las protestas cuyo contenido versa sobre la actividad del Estado, precisando que “cuando la protesta social se enmarca dentro de los discursos que critican o denuncian a funcionarios y autoridades públicas o se refieren a asuntos de interés público, estas se encuentran especialmente protegidas por el artículo 13 de la CADH”.⁶⁹

En ese sentido, las autoridades tienen el deber de ser neutrales ante los mensajes y contenidos de las protestas pacíficas y de evitar expresiones

68. Corte IDH, *Caso Perozo y otros vs. Venezuela*, sentencia de 28 de enero de 2009, serie C No. 195, párr. 64. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_195_esp.pdf

69. CIDH, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, CIDH/RELE/INF.2/09, 2009, párr. 206. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/marco%20juridico%20interamericano%20del%20derecho%20a%20la%20libertad%20de%20expresion%20esp%20final%20portada.doc.pdf>

que contengan acusaciones, descalificaciones, críticas o señalamientos que debiliten esta forma de participación en la vida pública, por lo cual la CIDH ha expuesto que:⁷⁰

En atención a las obligaciones estatales de respeto, garantía y promoción de los derechos humanos, los funcionarios tienen el deber de asegurarse que al ejercer su libertad de expresión no incurran en el desconocimiento de derechos fundamentales, lo que incluye que no lesionen o inhiban el derecho a la protesta social. Asimismo, deben asegurarse que sus expresiones no constituyan “formas de injerencia directa o indirecta o presión lesiva en los derechos de quienes pretenden contribuir a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento”.

Por ello, al ejercer su libertad de expresión, las autoridades están sujetas a ciertas limitaciones debido a su posición de autoridad, pues deben constatar de forma razonable la veracidad de los hechos sobre los que se pronuncian y considerar los efectos de sus expresiones, el alcance y el impacto de sus palabras. La Corte IDH ha señalado que existe un margen para que las funcionarias públicas y los funcionarios públicos se pronuncien públicamente:⁷¹

En una sociedad democrática no sólo es legítimo, sino que en ocasiones constituye un deber, que las autoridades estatales se pronuncien sobre cuestiones de interés público. Sin embargo, al hacerlo están sometidos a ciertas limitaciones en cuanto deben constatar en forma razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en los que fundamentan sus opiniones, y deberían hacerlo con una diligencia aún mayor a la debida por los particulares, en razón de su alta investidura, del amplio alcance y eventuales efectos que sus expresiones pueden llegar a tener en determinados sectores de la población, así como para evitar que los ciudadanos y otras personas interesadas reciban una versión manipulada de determinados hechos. Además, deben tener en cuenta que en tanto funcionarios públicos tienen una posición de garante de los derechos fundamentales de las personas y, por tanto, sus declaraciones no pueden desconocer éstos ni constituirse en formas de injerencia directa o indirecta o presión lesiva en los derechos de

70. CIDH, *Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*, CIDH/RELE/INF.22/19, 2019, párr. 242. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

71. Corte IDH, *Caso Perozo y otros vs. Venezuela*, sentencia de 28 de enero de 2009, serie C No. 195, párr. 151. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_195_esp.pdf

quienes pretenden contribuir a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento. Este deber de especial cuidado se ve particularmente acentuado en situaciones de mayor conflictividad social, alteraciones del orden público o polarización social o política, precisamente por el conjunto de riesgos que pueden implicar para determinadas personas o grupos en un momento dado.

Las autoridades tienen la obligación general de abstenerse de difundir informaciones falsas o infundadas, especialmente cuando esta difusión pueda generar o agravar un riesgo para alguna persona o grupo. Asimismo, deben evitar las consideraciones subjetivas que por su contenido o por el contexto puedan inducir a error o atentar de forma directa o indirecta con las obligaciones de respetar, garantizar, proteger y promover el derecho a la reunión pacífica.

Recordando que la protesta pacífica es un ejercicio de los derechos de reunión y de expresión, a fin de precisar el deber que tienen las autoridades de no descalificar o estigmatizar a quienes realizan la protesta, es pertinente retomar lo que ha señalado la Corte IDH en cuanto a los efectos de la estigmatización de periodistas (personas que ejercen la libertad de expresión):⁷²

[...] es posible considerar que dichos pronunciamientos de altos funcionarios públicos propiciaron, o al menos contribuyeron a acentuar o exacerbar, situaciones de hostilidad, intolerancia o animadversión por parte de sectores de la población hacia las personas vinculadas con ese medio de comunicación. El contenido de algunos discursos, por la alta investidura de quienes los pronunciaron y su reiteración, implica una omisión de las autoridades estatales en su deber de prevenir los hechos, pues pudo ser interpretado por individuos y grupos de particulares de forma tal que derivaran en actos de violencia contra las presuntas víctimas, así como en obstaculizaciones a su labor periodística.

La Corte considera que en la situación de vulnerabilidad real en que se encontraron las presuntas víctimas para realizar su labor periodística, conocida por las autoridades estatales, algunos contenidos de los referidos pronunciamientos son incompatibles con la obligación estatal de garantizar los derechos de esas personas a la integridad personal y a la libertad de buscar, recibir y difundir información, al haber podido intimidar a quienes se hallaban vinculados con ese medio de comunicación y constituir falta al deber de prevenir situaciones violatorias o de riesgo para los derechos de las personas.

72. *Ibidem*, párrs. 160-161.

Asimismo, debido a que la protesta pacífica guarda relación con el derecho a defender los derechos humanos, la CIDH se ha pronunciado por que los servidores públicos deben abstenerse de descalificar las actividades de defensa de derechos humanos realizadas por las personas defensoras:⁷³

[L]os funcionarios públicos deben abstenerse de hacer declaraciones que estigmaticen a las defensoras y defensores o que sugieran que las organizaciones de derechos humanos actúan de manera indebida o ilegal, solo por el hecho de realizar sus labores de promoción o protección de derechos humanos. Los gobiernos deben dar instrucciones precisas a sus funcionarios a este respecto y deben sancionar disciplinariamente a quienes no cumplan con dichas instrucciones.

En relación con lo anterior, también ha mencionado que toda descalificación genera un clima de hostilidad que afecta directamente su labor de defender los derechos humanos:⁷⁴

La descalificación de la labor de defensoras, defensores y sus organizaciones, ya sea a través de pronunciamientos de funcionarios o denuncias penales que podrían ser injustificadas, genera una estigmatización que puede producir cargas psicológicas que lesionan el derecho a la integridad psíquica y moral de la persona defensora involucrada, y a la vez, puede generar un clima de hostilidad que dificulte el ejercicio legítimo de su libertad de asociación.

En México, la CIDH ha observado que las declaraciones públicas que desacreditan la labor de personas defensoras de derechos humanos las hace más vulnerables:⁷⁵

En su informe la Comisión señaló que las declaraciones públicas que deslegitiman y desacreditan el trabajo de personas defensoras de derechos humanos las hace más vulnerables. La CIDH notó que este tipo de discursos sugieren por momentos que organizaciones no gubernamentales trabajan con grupos armados

73. CIDH, *Segundo Informe sobre la situación de los defensores y las defensoras de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 2011, párr. 5. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>

74. CIDH, *Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia*, OAS/Ser.L./II. Doc. 262, 2019, párr. 183 y siguientes. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DefensoresColombia.pdf>

75. CIDH, *Hacia una política integral de protección de personas defensoras de derechos humanos*, OAS/Ser.L./II. Doc. 207/17, 2017, párr. 96. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/proteccion-personas-defensoras.pdf>

disidentes, designando campañas contra la seguridad del Estado o ensuciando la imagen internacional del país. Específicamente, la Comisión consideró que este tipo de afirmaciones, cuando son realizadas por oficiales públicos, expresadas en un contexto de violencia política o situaciones de gran polarización o conflicto social, envían el mensaje de que los actos de violencia para silenciar a personas defensoras de derechos humanos y sus organizaciones cuentan con la aquiescencia o tolerancia del Estado.

Por ello, destacó que el Estado debe evitar expresiones negativas de personas defensoras y enviar un mensaje de condena a quienes así lo realicen.⁷⁶

El Estado, asimismo, debe abstenerse de participar en campañas de difamación, diseminación de representaciones negativas o la estigmatización de personas defensoras de derechos humanos y el trabajo que realizan. Los Estados no deben tolerar ningún intento por parte de autoridades gubernamentales de cuestionar la legitimidad del trabajo que llevan adelante personas defensoras de derechos humanos y sus organizaciones. En países con una polarización política elevada, en los que existen niveles altos de conflicto social, estos mensajes envían una señal que indica que los actos de violencia contra quienes defienden los derechos humanos y sus organizaciones, cuentan con el apoyo del Estado. La Comisión ha recibido información sobre un número de Estados en la región con discursos paralelos pero inconsistentes sobre personas defensoras de derechos humanos. Así, la CIDH en sus labores de monitoreo ha recibido información sobre declaraciones de altas autoridades que tienen efectos estigmatizantes sobre personas defensoras de derechos humanos, tachándolos como “criminales o promotores de criminales”, “enemigos del desarrollo” o “enemigos del Estado”. En este sentido, todos los niveles del Estado deben combatir la diseminación de discursos de odio, o cualquier expresión que incite a la discriminación, hostilidad o violencia contra quienes defienden los derechos humanos, de acuerdo a los estándares interamericanos y universales.

Los actos de descalificación y estigmatización, sobre todo cuando provienen de autoridades, favorecen un clima de hostilidad y violencia que se materializa en ataques o agresiones contra quienes ejercen sus derechos, como la libertad de expresión, de reunión y de defensa de derechos humanos.

76. CIDH, *Hacia una política integral de protección de personas defensoras de derechos humanos*, OAS/Ser.L/II. Doc. 207/17, 2017, párr. 128. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/proteccion-personas-defensoras.pdf>

LA LABOR DE PERIODISTAS

Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN MANIFESTACIONES

La garantía de la libertad de expresión de los participantes y organizadores de manifestaciones y protestas es imprescindible para poder llevar a cabo reuniones pacíficas. Sin embargo, también es esencial que se garantice la libertad de expresión de los observadores y de toda persona que monitoree o documente la realización de las reuniones, particularmente periodistas y medios de comunicación, porque son ellos quienes facilitan el acceso a la información de lo que sucede en las protestas. Al respecto, la Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos ha destacado la labor de los periodistas en los contextos de manifestaciones y protestas, como un medio de información independiente:⁷⁷

La labor de los periodistas también es importante para facilitar información independiente sobre las manifestaciones y protestas. La organización de reuniones, desfiles y concentraciones suele ser el único medio de que disponen las personas que no tienen acceso a los medios de comunicación para señalar sus problemas a la atención del público. La información facilitada por los medios de comunicación es también un elemento importante para asegurar la rendición de cuentas tanto de los organizadores de los actos como de los agentes del orden. Por ello los medios de comunicación deben tener acceso a las manifestaciones y a las operaciones policiales que se organicen para facilitar esas manifestaciones.

Asimismo, la CIDH ha señalado que:⁷⁸

Debe tenerse especialmente presente que los periodistas, camarógrafos, fotoreporteros y comunicadores que cubren las protestas cumplen la función de recabar y difundir información de lo que sucede en manifestaciones y protestas, incluyendo la actuación de las fuerzas de seguridad; la libertad de expresión protege el derecho a registrar y difundir cualquier incidente.

77. ONU, *Informe de la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, sobre el derecho a la protesta en el contexto del derecho a la libertad de reunión pacífica*, A/62/225, 2007, párr. 93. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/62/225>

78. CIDH, *Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*, CIDH/RELE/INF.22/19, 2019, párr. 355. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

Y ha destacado el rol fundamental que desempeñan los periodistas en el proceso de transparencia y rendición de cuentas de lo acontece en contextos de protestas:⁷⁹

Los propios medios de comunicación desempeñan un papel fundamental en el proceso de rendición de cuentas de hechos de violencia cometidos en protestas sociales al condenar las agresiones, al dar seguimiento sobre los hechos y el estado de las investigaciones sobre las violaciones de derechos humanos como forma de presión para combatir la impunidad.

En ese sentido, si bien el Estado debe abstenerse, de modo general, de usar la fuerza en contextos de manifestaciones públicas, debe formular políticas específicas para prevenir, investigar y sancionar la violencia ejercida contra periodistas, comunicadores, activistas movimientos sociales, referentes y líderes sociales en el contexto de protestas, en función del rol que juegan estos actores en la prevención, monitoreo y control de la actuación del Estado.

En su Informe sobre Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos recalzó que:⁸⁰

Los Estados también deben velar por que todo aquel que supervise o denuncie violaciones y abusos cometidos durante manifestaciones pacíficas, incluidos periodistas, trabajadores de medios de comunicación comunitarios y otros profesionales de medios de comunicación y blogueros, pueda hacerlo sin temor a la intimidación, la violencia o el acoso físico o jurídico. En este sentido, el Estado tiene la obligación de protegerlos.

La labor de periodistas, medios de comunicación, personas defensoras de derechos humanos y cualquier observador que monitoree el desarrollo de reuniones pacíficas está protegido y reconocido por las normas internacionales y no puede ser prohibido o indebidamente restringido. El equipo que empleen para ello no puede ser confiscado o dañado y ellos no pueden ser sujetos de represalias u hostigamiento por su actividad de monitoreo.⁸¹

79. *Ibidem*, párrs. 292-293.

80. ONU, *Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/22/28, 2013, párr. 16. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/22/28>

81. ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 37 sobre el derecho de reunión pacífica*, CCPR/C/cc/37, 2020, párr. 30. Disponible en: <https://undocs.org/es/ccpr/C/cc/37>

PAPEL DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD EN MANIFESTACIONES

La intervención de las fuerzas de seguridad en manifestaciones debe atender a la necesidad de garantizar un espacio seguro y propicio para las personas que participan en el evento de la reunión y para terceras personas.⁸² Su intervención debe respetar los derechos humanos de las personas participantes y organizadoras, proteger a periodistas, observadores y al público en general y debe estar claramente establecida en la normatividad local, de conformidad con los estándares internacionales en la materia, y accesible públicamente.⁸³ Esta obligación puede incluir la realización de actuaciones como el corte de vialidades, el desvío del tráfico y la protección frente agresiones por parte de actores privados.

Al respecto, los Relatores Especiales de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias han resaltado que el personal que acude debe estar capacitado para facilitar las reuniones y que esta formación debe incluir “aptitudes interpersonales como la comunicación, negociación y mediación eficaces que permitan a los agentes del orden evitar la intensificación de la violencia y minimizar el conflicto”.⁸⁴ Y han precisado que:⁸⁵

La comunicación no se limita a la comunicación verbal y los agentes del orden deben recibir formación sobre los posibles efectos de cualquier tipo de comunicación indirecta que pueda ser percibida por los organizadores y participantes como intimidación, como es el caso de la presencia y utilización de determinado equipamiento y el lenguaje corporal de los agentes.

En relación con la comunicación, en su Informe sobre sobre Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos mencionó que varios países:

82. ONU, *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 de la ONU acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 2016, párrs. 37-41. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/31/66>

83. ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 37 sobre el derecho de reunión pacífica*, CCPR/C/GC/37, 2020, párr. 28. Disponible en: <https://undocs.org/es/ccpr/C/GC/37>

84. ONU, *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 de la ONU acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 2016, párr. 42. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/31/66>

85. *Ibidem*, párr. 38.

han formalizado el papel del denominado ‘triángulo de seguridad’ durante las manifestaciones, basado en una comunicación e interacción continuas entre los organizadores de la manifestación, las autoridades locales o estatales y la policía, a fin de evitar riesgos y asegurar la gestión sin tropiezos de la reunión.⁸⁶

En cuanto a la formación de los cuerpos policiales, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos enfatizó que:⁸⁷

Los Estados tienen la obligación de velar por que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley estén debidamente capacitados y equipados, en particular respecto de métodos antidisturbios y el uso de la fuerza. En ese sentido, debe hacerse referencia a la amplia labor realizada por la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OIDDHH/OSCE) y su Grupo de Expertos sobre Libertad de Reunión Pacífica.

[...]

Más allá de los marcos jurídicos, para la gestión de las manifestaciones en la práctica también hace falta conocer el comportamiento de las multitudes, contar con equipo adecuado, incluida una variedad de armas que no lleguen a ser letales, e impartir una formación apropiada a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, que incluya la esfera de los derechos humanos. Esta formación es importante para asegurar que las respuestas a las protestas no dan lugar a una escalada de la violencia y a violaciones de los derechos humanos, incluida la pérdida de vidas.

Las facultades y atribuciones de las fuerzas de seguridad deben ser utilizadas para actuar en favor de las personas manifestantes. Al respecto, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos también

86. ONU, *Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/22/28, 2013, párr. 24. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/22/28>

87. ONU, *Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/22/28, 2013, párrs. 17, 23. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/22/28>

precisó que “la tarea de la policía es proteger los derechos y facilitar, en vez de frustrar, las manifestaciones, que deberían ayudar a aliviar la tensión e impedir una peligrosa escalada de la situación”.⁸⁸

Los agentes del Estado están obligados a agotar los medios no violentos y a advertir cuando el uso de la fuerza sea absolutamente necesario⁸⁹. Al respecto, los Relatores Especiales de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias también han apuntado que “la facultad de practicar detenciones puede desempeñar una importante función protectora en las reuniones al permitir a los agentes del orden retirar a las personas que se comportan de forma violenta”.⁹⁰

Si fuera el caso que una persona ya haya sido aprehendida por la supuesta comisión de actos violentos, es inaceptable emplear otro recurso de violencia mayor. Las leyes locales no deben conceder poderes irrestrictos a las fuerzas de seguridad, tales como el “uso de la fuerza necesaria”. Asimismo, la línea y estructura de comando de los oficiales en servicio debe ser clara para deslindar responsabilidades, asegurando su identificación⁹¹.

Los participantes de una manifestación que realicen ilícitos deben enfrentar las consecuencias legales de su conducta, pero sólo cuando son directamente responsables de ello y de acuerdo con la evidencia a cargo de las autoridades investigadoras.

USO DE LA FUERZA EN MANIFESTACIONES

La Relatoría Especial de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, en su Informe de 2018, ya señalaba que “en países de todas las regiones se ha registrado el uso indiscriminado y excesivo de la fuerza por parte de los agentes del orden para combatir o reprimir protestas pacíficas”.⁹²

88 *Ibidem*, párr. 24.

89 ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 37 sobre el derecho de reunión pacífica*, CCPR/C/GC/37, 2020, párr. 78. Disponible en: <https://undocs.org/es/ccpr/C/GC/37>

90 ONU, *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 de la ONU acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 2016, párr. 44. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/31/66>

91 ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 37 sobre el derecho de reunión pacífica*, CCPR/C/GC/37, 2020, párrs. 77-79. Disponible en: <https://undocs.org/es/ccpr/C/GC/37>

92 ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de la ONU*, A/HRC/38/34, 2018, párr. 41. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/38/34>

En su informe conjunto con la Relatoría Especial de la ONU sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, estableció que “el empleo de la fuerza por los agentes del orden debe ser excepcional”, tratarse de la mínima fuerza necesaria y ser dirigida contra personas que estén actuando con violencia o para evitar un peligro inminente y “todo empleo de la fuerza debe cumplir los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad”.⁹³ También estableció que:

El criterio de proporcionalidad establece un límite al empleo de la fuerza basado en la amenaza que representa la persona contra la que se va a utilizar. Se trata de una apreciación que busca un equilibrio entre el daño y el beneficio, exigiendo que el daño que pueda derivarse del empleo de la fuerza sea proporcionado y justificable en relación con el beneficio previsto.⁹⁴

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos también ha desarrollado los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y de carácter excepcional, indicando, por ejemplo, que el uso de la fuerza debe estar dirigido únicamente a impedir un daño mayor que aquél que el mismo uso de la fuerza puede causar. Dichos principios también exhortan a valorar la situación y las consecuencias que generará el uso de la fuerza y que pueden contribuir a escalar la tensión y la violencia.⁹⁵

Este aspecto es un asunto siempre complejo de resolver, sobre todo en contextos de conflicto social o político. En ese sentido, el uso de la fuerza en el contexto de protestas debe entenderse como “un recurso último que, limitado cualitativa y cuantitativamente, pretende impedir un hecho de mayor gravedad que el que provoca la reacción estatal” (ver Capítulo IV.1). Dentro de ese marco caracterizado por la excepcionalidad, tanto la Comisión como la Corte IDH, han coincidido en que, para que el uso de la fuerza se encuentre justificado, se deberán satisfacer los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad.

93. ONU, *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 de la ONU acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 2016, párr. 57. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/31/66>

94. *Ibidem*, párr. 58.

95. CIDH, *Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*, CIDH/RELE/INF.22/19, 2019, párrs. 85, 102-108. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

[...]

En su Informe Anual 2015, esta Comisión recordó, con base en diferentes informes y en la jurisprudencia del Sistema Interamericano, lo irreversible de las consecuencias que pueden derivarse del uso de la fuerza. Por ello, esta se concibe como “un recurso último que, limitado cualitativa y cuantitativamente, pretende impedir un hecho de mayor gravedad que el que provoca la reacción estatal. Dentro de ese marco caracterizado por la excepcionalidad, tanto la Comisión como la Corte IDH, han coincidido en que, para que el uso de la fuerza se encuentre justificado, se deberán satisfacer los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad”.

El principio de legalidad, ha sido definido por la CIDH como la obligación Estatal de “sancionar normas con jerarquía de ley, y en cumplimiento de las normas internacionales en la materia” destinadas a regular la actuación de los agentes del orden en el cumplimiento de sus funciones. Por su parte, la Corte Interamericana, al referirse al principio de legalidad, ha señalado que al emplearse la fuerza “debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación”.

El principio de absoluta necesidad refiere a la posibilidad de recurrir a “las medidas de seguridad ofensivas y defensivas estrictamente necesarias para el cumplimiento de las órdenes legítimas impartidas por la autoridad competente ante hechos violentos o delictivos que pongan en riesgo el derecho a la vida o la integridad personal de cualquier habitante”. A su vez, de conformidad con las circunstancias del caso, es necesario “verificar si existen otros medios disponibles menos lesivos para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que se pretende proteger”. De manera concreta ha establecido también que no se puede acreditar este requisito cuando las personas no representan un peligro directo, “inclusive cuando la falta del uso de la fuerza resultare en la pérdida de la oportunidad de captura”.

[...]

Finalmente, la Comisión ha entendido el principio de proporcionalidad como “la moderación en el actuar de los agentes del orden que procurará minimizar los daños y lesiones que pudieren resultar de su intervención, garantizando la inmediata asistencia a las personas afectadas y procurando informar a los familiares y allegados lo pertinente en el plazo más breve posible”. Los agentes legitimados

para hacer uso de la fuerza deben “aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de la fuerza, según corresponda”. Circunstancias como “la intensidad y peligrosidad de la amenaza; la forma de proceder del individuo; las condiciones del entorno, y los medios de los que disponga el funcionario para abordar una situación específica” son determinantes al momento de evaluar la proporcionalidad de las intervenciones de las autoridades del orden, pues su despliegue de fuerza debe perseguir en todo momento “reducir al mínimo los daños y lesiones que pudieran causarse a cualquier persona”.

Los principios generales sobre el uso de la fuerza, aplicados al contexto de protestas y manifestaciones, requieren que la gestión de los operativos de seguridad sea planificada de forma cuidadosa y minuciosa por personas con experiencia y capacitación específicas para este tipo de situación y bajo protocolos de actuación claros”.

La decisión de usar, o no, todo tipo de fuerza exige considerar los riesgos que se incorporan y que pueden contribuir a un escalamiento de los niveles de tensión. En particular, algunos Estados han avanzado en la definición de criterios mínimos para todas las fuerzas de seguridad que tienen como objetivo fundamental no solamente el respeto y la protección de los derechos de los participantes de la manifestación, como también la protección de la vida y la integridad física de todos los involucrados.

En su informe conjunto, las Relatorías Especiales de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias señalaron que para valorar la decisión sobre el uso de la fuerza debe prevalecer el principio de precaución, indicando que:⁹⁶

El principio de precaución exige que, cuando se planifique, prepare y realice una operación en el contexto de una reunión, se adopten todas las medidas posibles para evitar el empleo de la fuerza o, en el caso de que este sea inevitable, minimizar sus efectos adversos. Aunque el empleo de fuerza en una situación con-

96. ONU, *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 de la ONU acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 2016, párr. 52. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/31/66>

creta cumpla los criterios de necesidad y proporcionalidad, puede considerarse responsable al Estado de no adoptar las debidas medidas cautelares si, desde un principio, se hubiera podido evitar de forma razonable que surgiera la necesidad de emplear la fuerza.

Para el caso concreto de dispersar manifestaciones con el uso de la fuerza, los Relatores señalaron que en términos del artículo 20 del PIDCP sólo se permitirá hacerlo en casos excepcionales en que una reunión pacífica incite a la discriminación, la hostilidad o la violencia.⁹⁷

El derecho internacional sólo permite disolver las reuniones pacíficas en casos excepcionales. Por ejemplo, una reunión pacífica que incite a la discriminación, la hostilidad o la violencia, en vulneración del artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, podría justificar la disolución si otras medidas menos intervencionistas y discriminatorias para gestionar la situación han resultado vanas. Análogamente, aunque deben tolerarse las simples molestias para terceros o la perturbación temporal de la circulación de vehículos o peatones, si una reunión impide el acceso a servicios básicos, por ejemplo, bloqueando la entrada al servicio de urgencias de un hospital, o altera de manera grave y sostenida el tráfico o la economía, por ejemplo, obstruyendo una vía principal durante varios días, la dispersión podría estar justificada.

Pero para ello, la CIDH ha recomendado “adoptar mecanismos para evitar el uso excesivo de la fuerza en manifestaciones públicas, a través de medidas de planeación, prevención e investigación”.⁹⁸

Medios como el gas lacrimógeno o cañones de agua suelen tener efectos indiscriminados. Por esta razón, previo a su uso deben hacerse todos los esfuerzos razonables para limitar riesgos como generar estampidas o lastimar a los observadores en las manifestaciones. Estas herramientas sólo pueden usarse como último recurso habiendo agotado las advertencias verbales. El gas lacrimógeno no puede emplearse en espacios cerrados.⁹⁹

Las armas de fuego no son una herramienta apropiada para la vigilancia de manifestaciones y nunca deben ser usadas para dispersar una reu-

97. *Ibidem*, párr. 62.

98. CIDH, *Segundo Informe sobre la situación de los defensores y las defensoras de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.LN/II. Doc. 66, 2011, pág. 242. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>

99. ONU, *Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement*, 2020, págs. 23-24. Disponible en inglés en: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/ccPR/LLW_Guidance.pdf

nión.¹⁰⁰ En este mismo sentido, los Relatores Especiales de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias han apuntado que es ilegal disparar indiscriminadamente o usar armas de fuego en modo automático para la disolución de manifestaciones:¹⁰¹

Nunca deberían emplearse las armas de fuego para simplemente disolver una reunión; el fuego indiscriminado contra una multitud es siempre ilícito (véase A/HRC/26/36, párr. 75). El uso deliberado de fuerza letal solo es lícito cuando es estrictamente inevitable para proteger otra vida frente a un peligro inminente; es lo que se ha denominado en ocasiones “principio de protección de la vida”.

La CIDH ha señalado que:¹⁰²

En los casos de uso abusivo de la fuerza policial en los que se verifique la existencia de personas heridas a raíz de su participación en protestas sociales, el Estado debe iniciar de oficio y de inmediato una investigación imparcial, independiente y minuciosa, con el fin de determinar la naturaleza y origen de las lesiones, así como identificar a los responsables e iniciar su procesamiento.

DETENCIONES ARBITRARIAS EN EL CONTEXTO DE MANIFESTACIONES

Para entender la calificación de detención arbitraria, es necesario tener en cuenta el derecho a la libertad previsto en el artículo 9 del PIDCP y otros instrumentos internacionales. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha señalado que dicho artículo es aplicable a “todas las formas de privación de libertad”.¹⁰³ Así, la privación de libertad debe entenderse respecto a toda privación de libertad, con independencia de la duración de la

100. ONU, *Basic Principles on the use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*, 1990, principios 12-14. Disponible en inglés en: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/useofforceandfirearms.aspx>

101. ONU, *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 de la ONU acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 2016, párrs. 60 y 67. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/31/66>

102. CIDH, *Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*, CIDH/RELE/INF.22/19, 2019, párr. 271. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

103. ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 8 sobre el derecho a la libertad y a la seguridad personales*, párr. 1. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fcrc%2f6628&Lang=en

misma, como ha señalado el Grupo de Trabajo de la ONU sobre la detención arbitraria al afirmar: “Toda reclusión o retención de una persona, acompañada de la restricción de su libertad de circulación, aunque sea por un período relativamente breve, puede constituir una privación de libertad de facto”.¹⁰⁴

El Grupo de Trabajo de la ONU sobre la detención arbitraria ha desarrollado a profundidad el concepto de arbitrariedad de acuerdo al derecho internacional de los derechos humanos, señalando que:¹⁰⁵

La noción de “arbitraria” entraña stricto sensu el incumplimiento de la exigencia de que la forma particular de privación de libertad se imponga con arreglo al derecho y los procedimientos aplicables y sea proporcionada respecto de la finalidad que se persigue, razonable y necesaria. La historia de la redacción del artículo 9, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos “confirma que no se debe equiparar el concepto de ‘arbitrariedad’ con el de ‘contrario a la ley’, sino que debe interpretarse de manera más amplia a fin de incluir elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad, así como también el principio de las ‘garantías procesales’”.

El Comité de Derechos Humanos ha afirmado que “para no ser calificada de arbitraria, la detención no debe prolongarse más allá del período por el que el Estado Parte puede aportar una justificación apropiada”. El fundamento jurídico que justifica la privación de libertad debe ser accesible, comprensible y no retroactivo, y debe aplicarse de manera coherente y previsible a todos por igual. Asimismo, según el Comité de Derechos Humanos, la “razonabilidad” de las sospechas en que se debe basar una detención es una salvaguardia esencial contra la detención y la privación de libertad arbitrarias. Según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la existencia de una “sospecha razonable” presupone la de hechos o informaciones que persuadirían a un observador objetivo de que la persona en cuestión podría haber cometido el delito. No obstante, lo que puede considerarse “razonable” dependerá de todas las circunstancias.

La noción de “detención arbitraria” en sentido lato puede dimanar del propio derecho o de la actuación concreta de los funcionarios públicos. Una privación de libertad, aunque esté autorizada por la ley, puede seguir considerándose arbitraria si se basa en un instrumento legislativo arbitrario o es intrínsecamente injusta y se impone, por ejemplo, por motivos discriminatorios. Una ley excesivamente ge-

104. ONU, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la ONU*, A/HRC/22/44, 2012, párrs. 37 y siguientes. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/22/44>

105. *Ibidem*, párrs. 61-75.

neral que autorice una reclusión automática e indefinida sin ninguna condición norma ni consideración es implícitamente arbitraria.

[...]

Las disposiciones jurídicas incompatibles con los derechos y libertades fundamentales garantizados en el derecho internacional de los derechos humanos también permitirían calificar una detención como arbitraria. A este respecto, los tribunales nacionales se han basado en las nociones de arbitrariedad aplicadas por el Comité de Derechos Humanos.

El Grupo de Trabajo observa que la noción de prontitud establecida en el artículo 9, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es un elemento fundamental que puede convertir una privación de libertad en arbitraria. El Comité de Derechos Humanos ha constatado sistemáticamente la vulneración del artículo 9, párrafo 3, del Pacto en los casos en que hubo una demora de “varios días” antes de que la persona fuera llevada ante un juez. Al mismo tiempo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha explicado que el margen de flexibilidad para interpretar y aplicar la noción de “prontitud” es muy limitado. El Tribunal también ha destacado que las autoridades deben justificar de manera convincente cualquier período de reclusión, por muy breve que sea.

Toda prolongación del período de privación de libertad debe basarse en razones adecuadas que contengan una justificación detallada, que no debe ser de carácter abstracto o general.

El recurso cada vez más frecuente a la detención administrativa es particularmente preocupante. Entre los tipos de detención administrativa de los que se ha ocupado el Grupo de Trabajo cabe citar la reclusión preventiva, la reclusión en situaciones de emergencia o de excepción, la reclusión por motivos de lucha contra el terrorismo, la reclusión de inmigrantes y la reclusión por falta administrativa. El artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es una de las disposiciones fundamentales relativas a la libertad de las personas detenidas en virtud de una orden administrativa. La detención administrativa también puede estar sujeta a la norma consuetudinaria codificada en el artículo 14 del Pacto, por ejemplo, en los casos en que, por su finalidad, carácter o gravedad, las sanciones deben considerarse penales aun cuando en el derecho interno la detención se califique como administrativa.

[...]

En la mayoría de los casos de detención administrativa de los que se ha ocupado el Grupo de Trabajo, la legislación nacional subyacente no prevé la formulación de una acusación penal ni la celebración de un juicio. Por consiguiente, el fundamento administrativo, y no judicial, de este tipo de privación de libertad entraña un particular riesgo de que dicha detención sea injusta, irrazonable, innecesaria o desproporcionada y no admita ningún examen judicial.

Si bien se reconoce que las medidas antiterroristas pueden exigir “la adopción de medidas específicas de restricción de ciertas garantías, como las relativas a la detención y al derecho a un proceso justo”, de manera muy limitada, el Grupo de Trabajo ha insistido repetidamente en que “en cualquier circunstancia las medidas de privación de libertad deben ser compatibles con las normas del derecho internacional”. A este respecto, el derecho de toda persona privada de libertad a recurrir ante un tribunal para oponerse a la legalidad de la privación de libertad es un derecho de la persona “cuya garantía debe competir, en toda circunstancia, a los tribunales ordinarios”.

La legislación antiterrorista que permite la detención administrativa a menudo admite pruebas secretas para justificar una reclusión indefinida. Dado que ello sería incompatible con la prohibición de la privación de libertad arbitraria, ninguna persona debe ser privada de libertad ni mantenida en reclusión únicamente sobre la base de pruebas que no puede rebatir, en particular en los casos de inmigración, en los relacionados con el terrorismo o en otras subcategorías de detención administrativa. El Grupo de Trabajo ha sostenido que el acceso de los abogados de la persona privada de libertad a esas pruebas sin poder divulgarlas ni examinarlas con su cliente no protege suficientemente el derecho de esa persona a la libertad.

El Grupo de Trabajo reitera asimismo que “el uso de la detención administrativa en virtud de leyes de seguridad pública [o] migración..., que tenga como resultado la privación de la libertad por tiempo indefinido o por períodos prolongados sin un control judicial eficaz, como medio de detener a personas sospechosas de haber participado en actividades terroristas u otros delitos, es incompatible con las normas internacionales de derechos humanos”. La práctica de la detención administrativa es particularmente preocupante porque aumenta las probabilidades de encarcelamiento en régimen de aislamiento, actos de tortura y otras formas de malos tratos.

Aun cuando la detención administrativa no es en sí misma una detención arbitraria, su aplicación en la práctica es excesivamente amplia y en la mayoría de los casos no respeta suficientemente las garantías procesales mínimas.

En conclusión, y a la luz de lo que antecede, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria considera que todas las formas de privación arbitraria de la libertad, incluidas las cinco categorías de privación arbitraria de la libertad a que se hace referencia en el párrafo 38, están prohibidas en virtud del derecho internacional consuetudinario. El Grupo de Trabajo también concluye que la privación arbitraria de la libertad es una norma imperativa o de *ius cogens*.

Estas valoraciones implican que toda detención debe ser justificada por las autoridades, con independencia de su naturaleza, circunstancias o duración a fin de evitar incurrir en arbitrariedad. Además, la arbitrariedad puede derivarse tanto de la actuación de las autoridades contraria a derecho, como de la existencia de normas legales que autorizan una actuación de las autoridades violatoria de los derechos humanos.

Por su parte, la CIDH también ha desarrollado el concepto de detención arbitraria al señalar que:¹⁰⁶

[U]na detención es arbitraria e ilegal cuando es practicada al margen de los motivos y formalidades que establece la ley, y cuando se ha incurrido en desviación de las facultades de detención, es decir cuando se practica para fines distintos a los previstos y requeridos por la ley [...] la detención para fines impropios es, en sí misma, una forma de pena sin proceso o pena extralegal que vulnera la garantía del juicio previo, y propicia que el término arbitrario sea considerado como sinónimo de irregular, abusivo, contrario a derecho.

Es importante recordar que las detenciones que se producen como consecuencia directa del ejercicio de ciertos derechos son consideradas arbitrarias *per se*. Así lo ha entendido también el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que en su Observación General No. 35 señaló:¹⁰⁷

106. CIDH, *Informe N° 35/08, Caso 12.019, Antonio Ferreira Braga, Brasil*, 18 de julio de 2008, párr. 68. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/Brasil12019.sp.htm>

107. ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 35 sobre la libertad y la seguridad personales*, CCPR/C/CC/35, 2014, párr. 17. Disponible en: https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html

Es arbitraria la detención o la reclusión como castigo por el ejercicio legítimo de los derechos garantizados en el Pacto, como la libertad de opinión y de expresión (art. 19), la libertad de reunión (art. 21), la libertad de asociación (art. 22), la libertad de religión (art. 18) y el derecho a la vida privada (art. 17).

También el Grupo de Trabajo de la ONU sobre detención arbitraria ha identificado categorías específicas de detenciones consideradas arbitrarias, entre las cuales destacan los casos en que la privación de libertad sea consecuencia del ejercicio de diversos derechos reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como el derecho de reunión pacífica previsto en el artículo 20 de dicha Declaración.¹⁰⁸

El Grupo de Trabajo considera arbitraria en virtud del derecho internacional consuetudinario la privación de libertad en los casos siguientes:

- Cuando es manifiestamente imposible invocar fundamento jurídico alguno que la justifique;
- Cuando la privación de libertad resulta del ejercicio de los derechos o libertades garantizados por los artículos 7, 13, 14, 18, 19, 20 y 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos;
- Cuando la inobservancia, total o parcial, de las normas internacionales relativas al derecho a un juicio imparcial, enunciadas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los instrumentos internacionales pertinentes, es de una gravedad tal que confiere a la privación de libertad carácter arbitrario;
- Cuando los solicitantes de asilo, inmigrantes o refugiados son objeto de detención administrativa prolongada sin posibilidad de examen o recurso administrativo o judicial;
- Cuando la privación de la libertad constituye una vulneración del derecho internacional por tratarse de discriminación por motivos de nacimiento, origen nacional, étnico o social, idioma, religión, condición económica, opinión política o de otra índole, género, orientación sexual, discapacidad u otra condición, y lleva o puede llevar a ignorar el principio de igualdad de los derechos humanos.

108. ONU, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la ONU*, A/HRC/22/44, 2012, párr. 38. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/22/44>

Las detenciones masivas e indiscriminadas previas a, durante o después de una manifestación son arbitrarias e ilegales. Al respecto, la CIDH ha sostenido que:¹⁰⁹

Una detención que se base exclusivamente en el acto de participar en una protesta o manifestación pública no comporta los requisitos de razonabilidad y proporcionalidad establecidos por los estándares internacionales. La privación de la libertad durante el desarrollo de una manifestación tiene el efecto inmediato de impedir el ejercicio del derecho a la protesta de la persona detenida y genera un efecto inhibitorio respecto a la participación en manifestaciones públicas, todo lo cual afecta el goce y el ejercicio del derecho a la protesta social.

Sobre las detenciones en manifestaciones, los Relatores Especiales de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias han precisado que:¹¹⁰

La facultad de practicar detenciones puede desempeñar una importante función protectora en las reuniones al permitir a los agentes del orden retirar a las personas que se comportan de forma violenta. El término “detención” se refiere a cualquier privación de libertad y no se limita a la detención formal según el derecho interno. Es esencial que la facultad de detención se ejerza con arreglo a las normas internacionales de derechos humanos, incluidas las que se refieren a los derechos a la intimidad, la libertad y las debidas garantías procesales.

Ninguna persona puede ser objeto de detención o reclusión arbitrarias. En el contexto de las reuniones, ello reviste especial importancia en relación con la tipificación de las reuniones y los actos de protesta como delito. La detención de los manifestantes a fin de impedir o castigar el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica, por ejemplo, basándose en acusaciones falsas, injustificadas o desproporcionadas, podría vulnerar esa protección. Del mismo modo, tampoco deben adoptarse medidas cautelares a menos que exista un peligro claro y manifiesto de violencia inminente. Las “detenciones en masa” de personas que participan en reuniones suelen ser indiscriminadas y arbitrarias.

109. CIDH, *Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*, CIDH/RELE/INF.22/19, 2019, párr. 228. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

110. ONU, *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 de la ONU acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 2016, párrs. 44 y 45. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/31/66>

Otros elementos que contribuyen a la consideración de una detención como arbitraria y que pueden ser de especial relevancia en el contexto de las protestas pacíficas son la falta de justificación de la detención, el abuso de la detención administrativa, las detenciones preventivas y las detenciones masivas o indiscriminadas carentes de individualización.

La privación de la libertad de una persona debe basarse en un hecho concreto que justifique el arresto. El hecho concreto debe ser delictivo y estar previsto como tal en la ley, por lo que no puede fundarse en el peligro de que una persona pueda incurrir en delito.¹¹¹ En cuanto a la detención administrativa, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha subrayado que cuando no se realiza con miras al procesamiento por la imputación de un delito presenta un gran riesgo de privación de libertad arbitraria.¹¹²

En cuanto al tratamiento de las personas que resulten detenidas en un contexto de manifestación, los Relatores Especiales de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias recordaron en su informe conjunto que las personas detenidas deben “ser tratadas humanamente y con el respeto debido a su dignidad y no deben ser sometidas a tortura y tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes”.¹¹³ La Corte IDH ha establecido que “existe una presunción por la cual el Estado es responsable por las lesiones que exhibe una persona que ha estado bajo la custodia de agentes estatales” y el Estado debe probar que no las cometió.¹¹⁴

Por otro lado, la Corte IDH también ha señalado que cuando una persona no haya sido localizada después de participar en una protesta, sobre todo cuando hubo detenciones y haya motivos razonables para sospechar que la persona ha sido sometida a desaparición forzada, es imperioso que las autoridades ministeriales y judiciales inicien la actuación de manera

111. ONU, *Opiniones adoptadas por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria en su 69º período de sesiones*, A/HRC/WGAD/2014/9, 2014, párr. 24. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/070/79/PDF/G1407079.pdf?OpenElement>

112. ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 35 sobre la libertad y la seguridad personales*, CCPR/C/CC/35, 2014, párr. 15. Disponible en: https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html#GEN35

113. ONU, *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 de la ONU acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 2016, párr. 46. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/31/66>

114. Corte IDH, *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*, sentencia de 19 de noviembre de 1999, serie C No. 63, párrs. 95 y 170. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_63_esp.pdf; Corte IDH, *Caso J. vs. Perú*, sentencia de 27 de noviembre de 2013, serie C No. 275, párr. 343. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_275_esp.pdf

pronta e inmediata con el fin de ordenar las medidas pertinentes para determinar el paradero de la persona desaparecida.¹¹⁵

Especial mención merecen las detenciones en flagrancia, ya que es común que las autoridades detengan a personas durante manifestaciones alegando la flagrancia en la comisión de delitos. La motivación de una detención debe ser anterior a la misma, por lo que la detención en flagrancia únicamente podría considerarse válida si la misma se practica conforme a los requisitos legales establecidos para las detenciones en flagrancia y además se corresponde con los hechos realmente alegados, mismos que deben ser probados por el Estado. La Corte IDH ha señalado que estas circunstancias se ven violadas cuando se procede a detener en flagrancia bajo una acusación y unos hechos determinados y posteriormente se procede a una acusación por otros hechos sin conexión con los alegados,¹¹⁶ situación que sucede con frecuencia en casos de detenciones en contextos de protestas.

CRIMINALIZACIÓN Y ESTIGMATIZACIÓN DE MANIFESTANTES

El Relator Especial de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha defendido que “nadie debe ser penalizado ni

115. Corte IDH. *Caso Gudiel Álvarez y otros (Diario Militar) vs. Guatemala*, sentencia de 20 noviembre de 2012, serie C No. 253, párr. 241. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_253_esp1.pdf; Corte IDH, *Caso González Medina y familiares vs. República Dominicana*, sentencia de 27 de febrero de 2012, serie C No. 240, párr. 218. Disponible en: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_240_esp.pdf

116. Corte IDH, *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia*, sentencia de 14 de noviembre de 2014, serie C No. 287: 413. Por otra parte, este Tribunal ha señalado que al alegar que la detención se realizó en flagrante delito, el Estado tiene la carga de demostrarlo (...) 414. Por otra parte, la Corte nota que, aún en el supuesto de que se aceptara la situación de flagrancia alegada, no es clara la conexión entre dicha situación (que presuntamente consistía en un transporte ilegal de armas en un bus) y la acusación de la cual fue constantemente objeto el señor Rubiano Galvis durante los interrogatorios a los que fue sometido (según la cual era parte o habría colaborado con el M-19 para introducir las armas al Palacio de Justicia) (supra párrs. 382 y 395) (...) 416. La Corte observa que en el presente caso el señor Rubiano Galvis fue detenido sin orden judicial, por una presunta flagrancia de la cual el Estado no ha aportado prueba; durante dicha detención fue acusado de hechos que no tienen una conexión lógica o clara con la supuesta flagrancia; fue incomunicado por varios días; inicialmente se negó su detención y paradero a la familia, y no consta que su detención haya sido registrada en las distintas dependencias estatales a las cuales lo remitieron (el retén militar en Zipaquirá, la estación en Zipaquirá y la Escuela de Caballería). Por tanto, la Corte concluye, en virtud de todo lo anterior, que la detención del señor Rubiano Galvis fue ilegal, en violación del artículo 7, incisos 1 y 2 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento. En virtud de dicha conclusión, la Corte no considera necesario en el presente caso examinar las alegadas violaciones de los restantes incisos del artículo 7 de la Convención, que fueron alegados por la Comisión y los representantes. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_287_esp.pdf

debe recibir amenazas o sufrir violencia, acoso, persecución, intimidación o represalias por ejercer los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación”.¹¹⁷

En su Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, la CIDH remarcó que “en los últimos años se ha presentado una creciente iniciación de acciones penales en contra de quienes participan en protestas sociales”.¹¹⁸ Los tipos penales generalmente aplicados para criminalizar a quienes se manifiestan y protestan, presentan similitudes en los diferentes países de la región, como:

La obstrucción de vías públicas; la resistencia a la autoridad y los delitos de ultrajes y desacato; la perturbación a la paz pública o al orden público; la apología al delito; los daños al patrimonio público o privado; el sabotaje; la usurpación e invasión de inmueble; la asociación criminal e instigación a delinquir; la inducción a la rebelión; la sedición y el tumulto; el motín; la extorsión o la coacción agravada e, incluso, los tipos penales de terrorismo.¹¹⁹

La Relatoría Especial de la CIDH para la libertad de expresión ha definido que la criminalización de la protesta social consiste en:¹²⁰

[E] uso del poder punitivo del Estado para disuadir, castigar o impedir el ejercicio del derecho a la protesta y en algunos casos, de la participación social y política en forma más amplia, mediante el uso arbitrario, desproporcional o reiterado de la justicia penal o contravencional en contra de manifestantes, activistas, referentes sociales o políticos por su participación en una protesta social, o el señalamiento de haberla organizado, o por el hecho de formar parte del colectivo o entidad organizadora o convocante. Sus efectos habituales son la sujeción a procesos, de faltas o penales, arbitrarios y prolongados, la aplicación de multas y/o a detenciones arbitrarias con o sin condena.

117. ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de la ONU*, A/HRC/38/34, 2018, párr. 39. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/38/34>

118. CIDH, *Segundo Informe sobre la situación de los defensores y las defensoras de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 2011, párr. 107. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>

119. CIDH, *Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*, CIDH/RELE/INF.22/19, 2019, párr. 196. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

120. *Ibidem*, párr. 188.

Desde su Informe del año 2005, la citada Relatoría de la CIDH, sostuvo:¹²¹

[...] resulta en principio inadmisibles la penalización per se de las demostraciones en la vía pública cuando se realizan en el marco del derecho a la libertad de expresión y al derecho de reunión. En otras palabras: se debe analizar si la utilización de sanciones penales encuentra justificación bajo el estándar de la Corte Interamericana que establece la necesidad de comprobar que dicha limitación (la penalización) satisface un interés público imperativo necesario para el funcionamiento de una sociedad democrática. Además, es necesario valorar si la imposición de sanciones penales se constituye como el medio menos lesivo para restringir la libertad de expresión practicada a través del derecho de reunión manifestado en una demostración en la vía pública o en espacios públicos.

En su más reciente informe sobre Protesta y Derechos Humanos, la Relatoría Especial de la CIDH para la libertad de expresión, ha señalado la relación entre los procesos de criminalización y el efecto inhibitorio para el ejercicio del derecho de reunión pacífica y la libertad de expresión:¹²²

[L]os procesos y sentencias penales, así como sanciones administrativas o multas y reparaciones pecuniarias, tienen un efecto sistémico sobre las condiciones generales para la protesta pacífica en cuanto ejercicio de la libertad de expresión. Además de la dimensión individual e institucional (sobre las organizaciones) del impacto de estas medidas, la criminalización ejerce un efecto intimidatorio (“chilling effect”) sobre toda la sociedad, pudiendo conducir a impedir o inhibir este tipo de expresión. Tal como ha destacado la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, la criminalización tiene efectos de carácter colectivo y social [...] es importante recordar que la criminalización podría generar [...] un efecto amedrentador sobre una forma de expresión participativa de los sectores de la sociedad que no pueden acceder a otros canales de denuncia o petición como ser la prensa tradicional o el derecho de petición dentro de los órganos estatales donde el objeto del reclamo se origina. El amedrentamiento a la expresión a través de la imposición de penas privativas de la libertad para las personas que utilizan el medio de expresión antes mencionado, tiene un efecto disuasivo sobre aquellos

121. CIDH, *Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, OAS/Ser.L./11/124. Doc. 7, 2005, párr. 96, pág. 152. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anauales/Informe%20Anual%202005%201%20ESP.pdf>

122. CIDH, *Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*, CIDH/RELE/INF.22/19, 2019, párrs. 191-192. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

sectores de la sociedad que expresan sus puntos de vista o sus críticas a la gestión de gobierno como forma de incidencia en los procesos de decisiones y políticas estatales que los afecta directamente.

En muchas ocasiones los procesos de criminalización en el contexto del derecho de reunión pacífica se centran en las personas defensoras de derechos humanos que o bien hacían uso del derecho a la protesta o bien realizaban tareas de monitoreo de las mismas. La preocupación de los órganos internacionales de derechos humanos sobre la criminalización de personas defensoras de derechos humanos como represalia por su legítima labor en México ha sido expresada en diversas ocasiones. Por ejemplo, el Relator Especial de la ONU sobre la situación de los defensores de derechos humanos, tras su visita a México en 2018, señaló que:

Las actividades de los defensores de los derechos humanos en México han sido criminalizadas mediante un uso indebido e intencionado de la legislación penal y la manipulación de la pretensión punitiva de las autoridades por parte de agentes estatales y no estatales, con el fin de obstaculizar e incluso paralizar los esfuerzos destinados a ejercer el derecho legítimo a promover y proteger los derechos humanos.¹²³

En relación con lo anterior, el Relator Especial de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha reiterado que la situación que prevalece se caracteriza por “un aumento de la penalización de las actividades de los defensores de los derechos humanos, que se manifestó en detenciones arbitrarias y, en algunos casos, malos tratos y tortura durante la privación de libertad”.¹²⁴ Y ha precisado que:¹²⁵

[En] países de la región de América Latina y el Caribe se puso de relieve un patrón de ataques contra defensores de los derechos humanos y otros agentes de la sociedad civil, quienes enfrentaron cada vez más violaciones de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, y sufrieron ataques porque se consideraba que sus actividades amenazaban la seguridad nacional o eran contrarias al orden público. Muchos de esos agentes eran defensores de los derechos

123. ONU, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos de la ONU relativo a su misión a México*, A/HRC/37/51/Add.2, 2018, párr. 22. Disponible en: https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1803797.pdf

124. ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de la ONU*, A/HRC/38/34, 2018, párr. 51. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/38/34>

125: *Ibidem*, párr. 56.

humanos vinculados al medio ambiente, incluidos miembros de pueblos indígenas y campesinos, quienes se oponían a proyectos de extracción o explotación de recursos naturales [...].

Asimismo, señaló las consecuencias que la criminalización de las actividades de las personas que defienden derechos humanos tiene sobre toda la sociedad al recordar que “la criminalización de la labor de defensa de los derechos humanos tiene un efecto disuasorio no solo para los defensores, sino también para la sociedad en general: debilita los movimientos sociales y hace que la población se desista de presentar denuncias por delitos graves ante la policía”.¹²⁶

Ante ese contexto, en relación con las investigaciones y casos donde personas defensoras de derechos humanos y otras personas participantes en protestas sean investigadas o procesadas, es fundamental proceder al análisis de si su condición de defensores de derechos humanos o de manifestantes podría haber motivado el inicio de una investigación o de la acción penal.

En relación con ello, los organismos internacionales de derechos humanos han destacado que la mera existencia de una investigación penal en contra de personas que ejercen sus legítimos derechos y en particular en contra de personas defensoras de derechos humanos, más allá de lo que resulta justificado, puede tener un efecto amedrentador que disuada del ejercicio de los mismos y por tanto constituya una forma de violación a dichos derechos. Así, por ejemplo, lo ha señalado la CIDH en relación con las investigaciones penales contra personas defensoras de derechos humanos en represalia por su actividad de defensa:¹²⁷

La Comisión ha observado que las distintas formas en las que se criminaliza a las y los defensores generan impactos negativos tanto de manera individual como colectiva. Además, como ya se ha señalado, el sometimiento a procesos penales o la mera amenaza de ser sujeto a procesos penales tiene un efecto amedrentador e intimidante entre las y los defensores, quienes por miedo a represalias pueden dejar de realizar su labor de defensa de los derechos humanos. La Comisión ha

126. ONU, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos de la ONU relativo a su misión a México*, A/HRC/37/51/Add.2, 2018, párr. 27. Disponible en: https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1803797.pdf

127. CIDH, *Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos*, Resumen Ejecutivo, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49, 2015, párr. 213, 228. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/criminalizacion2016.pdf>

sido informada de una serie de efectos que se han observado en defensoras y defensores que han sido criminalizados, los cuales pueden llegar a ser largos e incluso permanentes.

[...]

La Comisión ha recibido información que indica que la criminalización contribuye a la desarticulación y al debilitamiento de las organizaciones. Particularmente, se ha informado que “en varios casos logra desestabilizar las bases de las organizaciones, que muchas veces se muestran temerosas de volver a realizar actos de protesta, en particular ante la amenaza de las autoridades de vincularlos con hechos punibles, o de reimpulsar procesos penales”.

Por ello, si bien puede ser obligación de las autoridades ministeriales iniciar una investigación ante ciertos hechos, como la recepción de una denuncia, el mantenimiento de la investigación a pesar de basarse en acusaciones inverosímiles, en la existencia de evidencia que prueba la falta de mérito de la acusación o en la realización de actividades investigativas inadecuadas para el esclarecimiento de los hechos puede constituir una violación de derechos humanos.

Para hacer frente a esta situación, la CIDH identificó las principales formas de criminalización de las personas defensoras de derechos humanos y los impactos sobre su labor, emitiendo recomendaciones en cuanto a la actuación debida de los operadores de justicia en conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos en el sistema de justicia interno, señalando que los operadores de justicia deben.¹²⁸

Considerar, ante una denuncia, si el acusado tiene la calidad de defensor o defensora de derechos humanos, así como el contexto de los hechos, lo cual permitiría identificar si la denuncia fue empleada como un mecanismo para obstaculizar la labor de las defensoras o defensores.

128. CIDH, *Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos*, Resumen Ejecutivo, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49, 2015, págs. 159-160. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/criminalizacion2016.pdf>

Asegurarse que las autoridades encargadas de la investigación de los delitos recaben las pruebas necesarias para determinar la existencia de una conducta ilícita antes de proceder a decretar medidas precautorias o realizar acusaciones en contra de las defensoras y los defensores.

Tomar en cuenta los demás instrumentos internacionales que protegen a las defensoras y los defensores. Es decir, efectuar un control de convencionalidad entre las normas internas y la Convención Americana. Los operadores de justicia deben velar por la correcta aplicación del derecho y la búsqueda de la verdad de los hechos sucedidos, actuando con profesionalismo, buena fe, lealtad procesal, considerando tanto elementos que permitan acreditar el delito y la participación del imputado en dicho acto, como también los que puedan excluir o atenuar la responsabilidad penal del imputado.

Promover que los jueces penales cumplan por lo dispuesto en el derecho penal y actúen con la mayor rigurosidad en adecuar la conducta de la persona inculpada al tipo penal relevante, de forma tal que no se incurra en la penalización de las actividades legítimas de las defensoras y los defensores por actos no punibles en el ordenamiento jurídico.

Garantizar el derecho de acceso a la justicia, el cual implica que toda persona que se vea sometida a un proceso debe tener la posibilidad de obtener un pronunciamiento definitivo sin dilaciones indebidas que provengan de la falta de diligencia y cuidado que deben tener los tribunales de justicia.

Ante una denuncia penal abusiva y sin fundamentos, investigar con seriedad el o la responsable de promover dicha denuncia, ya que atenta contra los derechos protegidos en la Convención Americana y en la Declaración Americana, a fin de esclarecer los hechos y sancionar al responsable, sea un particular o un agente estatal.

Luchar contra la impunidad de los ataques contra las y los defensores de derechos humanos, lo cual implica la realización de investigaciones serias, independientes y transparentes para identificar a los autores intelectuales y materiales, procesarlos y garantizar una reparación adecuada.

Asegurar que las personas encargadas de hacer cumplir la ley cuenten con suficiente equipo y con una formación adecuada, estén sujetos a una supervisión civil efectiva, y reciban capacitación periódica sobre derechos humanos.

La criminalización tiene una relación estrecha con la estigmatización. La CIDH ha reflexionado que, en muchas ocasiones, los procesos penales instaurados en contra de defensoras y defensores de derechos humanos:

[E]s precedido por declaraciones estigmatizantes por parte de funcionarios públicos. También los y las defensoras pueden ser objeto de declaraciones o pronunciamientos por funcionarios públicos en los cuales se les acusa de la comisión de delitos sin existir procesos en curso o decisiones judiciales que así lo determinen. Este tipo de declaraciones pueden motivar la apertura de procesos penales sin fundamento en contra de defensores y defensoras, por el sólo hecho de haber sido señalados por un alto funcionario o autoridad estatal.¹²⁹

Y en ese sentido, la CIDH ha sido clara en afirmar que los funcionarios “tienen el deber de asegurarse que al ejercer su libertad de expresión no incurran en el desconocimiento de derechos fundamentales”. Asimismo, deben asegurarse que sus expresiones no constituyan “formas de injerencia directa o indirecta o presión lesiva en los derechos de quienes pretenden contribuir a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento”.¹³⁰

PRINCIPIOS PARA LA GESTIÓN ADECUADA DE MANIFESTACIONES

En 2014, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas aprobó la Resolución 25/38, en la que solicitó a las Relatorías Especiales de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias que prepararan una recopilación de recomendaciones prácticas para la gestión adecuada de las manifestaciones. Como resultado, el 4 de febrero de 2016 las Relatorías emitieron su informe conjunto acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, en

129. CIDH, *Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos*, Resumen Ejecutivo, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49, 2015, párr. 6. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/criminalizacion2016.pdf>

130. CIDH, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, CIDH/RELE/INF.2/09, 2009, párrs. 203-204. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/marco%20juridico%20interamericano%20del%20derecho%20a%20la%20libertad%20de%20expresion%20esp%20final%20portada.doc.pdf>

el que enunciaron 10 principios, y desarrollaron una serie de recomendaciones prácticas para ayudar a los Estados en el cumplimiento de:¹³¹

A. Los Estados respetarán y garantizarán todos los derechos de las personas que participen en reuniones

Este principio se refiere a las obligaciones esenciales de los Estados frente al derecho de reunión pacífica y recomendaron:¹³²

- Los Estados deberían ratificar los tratados internacionales pertinentes y establecer, en la legislación, una presunción positiva en favor de las reuniones pacíficas. Deberían ofrecer protección jurídica para los distintos derechos de las personas que participan en reuniones y promulgar y actualizar continuamente las leyes, las políticas y los procesos necesarios para hacer efectivos esos derechos. No debería tratarse a ninguna reunión como una reunión no protegida.
- Los Estados deberían velar por que todas las leyes relativas a la gestión de las manifestaciones se redacten de forma inequívoca y sean coherentes entre sí y conformes con las normas internacionales. Cuando existan ambigüedades, la disposición o disposiciones pertinentes deberían interpretarse en favor de las personas que deseen ejercer su derecho a la libertad de reunión pacífica.
- Los Estados deberían elaborar, aprobar y actualizar planes de acción nacionales que guíen la aplicación de las presentes recomendaciones prácticas y las normas internacionales que se refieren a la gestión de las manifestaciones; asimismo, deberían solicitar asistencia técnica a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos u otros organismos especializados cuando proceda.
- Los Estados deberían elaborar, aprobar y actualizar planes de acción nacionales que guíen la aplicación de las presentes recomendaciones prácticas y las normas internacionales que se refieren a la gestión de las

131. ONU, *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 de la ONU acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 2016. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/31/66>

132. *Ibidem*, párr. 17

manifestaciones; asimismo, deberían solicitar asistencia técnica a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos u otros organismos especializados cuando proceda.

- Los Estados deberían proporcionar el apoyo necesario a las autoridades encargadas de gestionar las manifestaciones y someterlas a un control suficiente, en todos los niveles del gobierno. Ello comprende una capacitación suficiente y los recursos financieros y humanos necesarios.
- Los dirigentes políticos y otras autoridades deberían reconocer públicamente que pueden existir opiniones diferentes y promover una cultura de tolerancia.

B. Todas las personas tienen el derecho inalienable a participar en reuniones pacíficas

Este principio se refiere a que el derecho a la reunión pacífica les asiste a todas las personas que participan y supone que las reuniones son lícitas, aun cuando tengan limitaciones que el mismo artículo 21 del PIDCP contempla. Es decir, “no debería suscitarse la responsabilidad penal, civil o administrativa de ninguna persona por el mero hecho de organizar una protesta pacífica o participar en ella”.¹³³

C. Toda restricción que se imponga a las reuniones pacíficas deberá cumplir con las normas internacionales de derechos humanos

Este principio se refiere a que la libertad de reunión pacífica debe disfrutarse sin restricciones en la mayor medida posible y ello implica que deba tolerarse “cierto nivel de perturbación de la vida cotidiana a causa de las concentraciones, como la perturbación del tráfico y las molestias o incluso los perjuicios para las actividades comerciales, a fin de que no se prive al derecho de su esencia”.¹³⁴

Al respecto, los Relatores recomendaron:¹³⁵

- Las leyes que rigen la conducta del Estado en relación con las reuniones deberían elaborarse de manera inequívoca e incorporar criterios de lega-

133. *Ibidem*, párr. 27

134. *Ibidem*, párr. 32

135. *Ibidem*, párr. 36

lidad, necesidad y proporcionalidad. Las leyes deberían establecer claramente cuál es el órgano responsable y competente para recibir y responder a las notificaciones. Dicho órgano debería estar libre de injerencias indebidas y no tener un poder discrecional excesivo: los criterios para imponer restricciones deberían ser de conocimiento público y estar en consonancia con las normas y el derecho internacional de derechos humanos.

- Las restricciones propuestas deberían expresarse por escrito, motivarse y comunicarse a los organizadores, lo cual incluye justificar la restricción, de modo que estos puedan formular alegaciones y responder a cualquier restricción que se haya planteado.
- Las restricciones propuestas deberían comunicarse dentro del plazo previsto por la ley a fin de que haya tiempo suficiente para recurrir la decisión –o tomar medidas provisionales urgentes– antes de la fecha prevista para la reunión.
- Las leyes deberían proporcionar acceso a recursos administrativos. Sin embargo, el agotamiento de los recursos administrativos no debería ser un requisito para que un organizador pueda solicitar una revisión judicial.

D. Los Estados facilitarán el ejercicio del derecho de reunión pacífica

Este principio se refiere a la obligación de los Estados para garantizar la realización de la reunión pacífica, por ejemplo, la responsabilidad de “prestar servicios básicos, como la regulación del tráfico, asistencia médica y servicios de limpieza”.¹³⁶ A este respecto, recomiendan:¹³⁷

- Los Estados deberían promover la diversidad en las fuerzas de seguridad de modo que las comunidades se vean reflejadas en ellas. Ello requiere que sean suficientemente representativas e incluyan a las mujeres y los grupos minoritarios.
- Los Estados deberían aplicar enfoques de planificación coherentes para todas las reuniones siguiendo un modelo basado en una evaluación de los

¹³⁶ *Ibidem*, párr. 40

¹³⁷ *Ibidem*, párr. 49

riesgos y las amenazas y que incorporen el derecho y las normas en materia de derechos humanos, así como la ética.

- Las autoridades públicas, incluidas las fuerzas y cuerpos de seguridad, han de poder demostrar sus esfuerzos para mantener un verdadero diálogo con los organizadores de las reuniones y/o las personas que participan en ellas.
- Las fuerzas y cuerpos de seguridad deberían velar por que haya una persona de contacto accesible en la institución antes, durante y después de una reunión. Esa persona debe haber recibido formación en materia de comunicación y gestión de los conflictos y responder a los problemas relacionados con la seguridad y la conducta de la policía, así como a las solicitudes sustantivas y las opiniones expresadas por los participantes. La función de enlace debería estar separada de otras funciones policiales.
- Los Estados y las fuerzas de seguridad deberían garantizar la creación de mecanismos permanentes para celebrar reuniones informativas después de las manifestaciones a fin de promover un aprendizaje y garantizar la protección de los derechos.
- Las fuerzas y cuerpos de seguridad deberían cooperar con los gestores, si los organizadores de una reunión designan a personas para desempeñar esa función. Los gestores deberían ser fáciles de identificar y recibir capacitación e información adecuadas. Las autoridades no deberían exigir a los organizadores que designen a gestores.
- No deberían emplearse medidas intervencionistas antes de ninguna reunión. No debe impedirse el paso, cachearse o detenerse a los participantes que se estén dirigiendo a una reunión a menos que exista un peligro claro y manifiesto de violencia inminente.

E. No deberá emplearse la fuerza a menos que sea estrictamente inevitable y, en caso de emplearse, deberá hacerse con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos

Al respecto, son de gran relevancia las siguientes recomendaciones:¹³⁸

¹³⁸. *Ibidem*, párr. 67

- Los Estados deben asegurar que los agentes del orden tengan el equipamiento, la capacitación y las instrucciones necesarios para desempeñar su labor en las reuniones evitando, siempre que sea posible, recurrir al empleo de la fuerza.
- Las tácticas empleadas por las fuerzas del orden en las reuniones deberían hacer hincapié en las estrategias destinadas a reducir la tensión basándose en la comunicación, la negociación y el diálogo. La capacitación de los agentes del orden debería incluir formación previa y en el servicio, tanto en el aula como en contextos que representen distintas situaciones.
- Antes de que las fuerzas de seguridad elijan y adquieran los equipos, incluidas las armas no letales, que se utilizarán en concentraciones, los Estados deberían evaluar esos equipos de manera transparente e independiente a fin de determinar si cumplen el derecho y las normas internacionales en materia de derechos humanos. En especial, debería evaluarse su precisión, fiabilidad y capacidad de minimizar los daños físicos y psicológicos. Solo deberían adquirirse equipos cuando exista capacidad suficiente para adiestrar a los agentes de forma eficaz acerca de su empleo correcto.
- Deberían elaborarse y divulgarse públicamente reglamentos específicos y orientaciones operativas detalladas en relación con el empleo de opciones tácticas en las concentraciones, incluidas las armas que, por su diseño, tiendan a producir efectos indiscriminados, como los gases lacrimógenos y los cañones de agua. La capacitación debe englobar el empleo lícito y adecuado de los equipos no letales contra las multitudes. Los agentes del orden deberían también recibir una instrucción apropiada sobre los equipos de protección y recibir instrucciones claras en el sentido de que esos equipos deben emplearse exclusivamente con un propósito defensivo. Los Estados deberían vigilar la eficacia de la capacitación para evitar el uso abusivo o indebido de las armas y las tácticas.
- No deberían emplearse, bajo ninguna circunstancia, armas de fuego automáticas en las actuaciones policiales relacionadas con reuniones.
- Los sistemas de armas autónomas que no requieren un control humano significativo deberían estar prohibidos y la fuerza por control remoto solo debería emplearse con la máxima precaución.

- Los Estados deberían elaborar directrices amplias sobre la disolución de las reuniones con arreglo al derecho y los principios internacionales de derechos humanos. Esas directrices deberían divulgarse públicamente y ofrecer orientaciones prácticas a los agentes del orden detallando las circunstancias en las que se puede proceder a la dispersión, todas las medidas necesarias que deben adoptarse antes de una decisión de ese tipo (incluidas las medidas para atenuar la tensión) y qué personas pueden dar la orden de dispersión.
- Los Estados deben establecer sistemas eficaces de control y presentación de informes sobre el empleo de la fuerza, y deben facilitar el acceso de la población a la información pertinente, incluidos los datos estadísticos sobre cuándo y contra quién se emplea la fuerza. [...]
- Deberían establecerse controles eficaces a nivel nacional e internacional para prohibir el comercio de material para las funciones policiales y el control de multitudes, en particular la tecnología de vigilancia, cuando exista un riesgo grave de que, en el contexto de reuniones, ese material pueda facilitar los homicidios ilícitos, la tortura u otros tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes, o cualquier otra violación o atropello de los derechos humanos.

F. Todas las personas disfrutarán del derecho a observar, fiscalizar y grabar las reuniones

Dentro de este principio se destaca que todas las personas, ya sean participantes, observadores, periodistas o cualquier otro interesado, tienen derecho a grabar una manifestación, lo cual incluye grabar la operación de mantenimiento del orden. Al respecto, los Relatores destacan que “la confiscación, la incautación y/o la destrucción de notas y material de grabación sonora o audiovisual, sin las debidas garantías procesales, deberían estar prohibidas y ser castigadas”¹³⁹ y recomiendan:¹⁴⁰

- Los Estados deberían asegurar que exista una estrategia integral de participación comunitaria que comprenda programas y políticas diseñados para fomentar la confianza y la comunicación entre los agentes del or-

139. *Ibidem*, párr. 71

140. *Ibidem*, párr. 72

den, los medios de comunicación y otras personas que supervisen las concentraciones;

- Las autoridades deberían dialogar activamente con los supervisores manteniendo una comunicación continua antes, durante y después de una reunión; ofreciendo acceso e información a los miembros de los medios de comunicación y otros supervisores; y examinando y respondiendo a las denuncias de los supervisores después de las reuniones;
- Las autoridades deberían notificar sistemáticamente las reuniones previstas a las instituciones nacionales de derechos humanos o los órganos de supervisión independientes que proceda y facilitar su acceso para supervisar adecuadamente todas las fases de la reunión;
- Los Estados deberían prohibir en su legislación toda interferencia con la grabación de una reunión y, entre otras cosas, la confiscación o el deterioro de los equipos, salvo si media una orden judicial cuando un juez considere que tiene valor probatorio.

G. La obtención de datos personales en relación con una reunión no debe suponer una intromisión inaceptable en el derecho a la intimidad u otros derechos

Sobre este tema los Relatores recomiendan:¹⁴¹

- La legislación nacional debería exigir que se informe a los ciudadanos de que van a ser grabados, o podrían serlo, durante una concentración. Ello podría requerir, por ejemplo, una señalización temporal a lo largo de la ruta prevista indicando las cámaras fijas o avisos de que habrá vehículos aéreos no tripulados filmando.
- Los Estados deberían adoptar medidas firmes y adecuadas para proteger la intimidad y la seguridad públicas antes de utilizar cualquier tipo de tecnología biométrica, como programas de reconocimiento facial, en el contexto de reuniones.

¹⁴¹ *Ibidem*, párr. 78

- Los Estados deberían elaborar y aplicar leyes y políticas que exijan que solo pueda obtenerse o conservarse información personal para fines lícitos y legítimos de mantenimiento del orden. Esa información debería destruirse al cabo de un período de tiempo razonable establecido por la ley.
- Sin embargo, debería conservarse toda la información pertinente en la que se haya plasmado el empleo de la fuerza, una detención o captura, o medidas de dispersión, o que guarde relación con el objeto de una denuncia; y cuando las fuerzas de seguridad, las autoridades encargadas de la supervisión o la persona a la que se refiera la información alberguen sospechas razonables de que se ha cometido un delito o se ha mantenido una conducta indebida.
- Los Estados deberían introducir mecanismos para que los ciudadanos puedan averiguar si se ha conservado información y, en caso afirmativo, cuál, y tengan acceso a un proceso eficaz de presentación de quejas en relación con la obtención, la conservación y la utilización de sus datos personales que pueda dar lugar a una rectificación o eliminación.
- Los Estados deberían introducir sistemas democráticos claros para controlar las operaciones policiales secretas, mediante leyes, reglamentos y políticas coherentes, que incorporen explícitamente los criterios de necesidad y proporcionalidad y establezcan claramente el modo de evaluar y gestionar el riesgo de intromisión. Ello debería incluir un proceso interno de examen, así como la supervisión por uno o varios órganos independientes externos. Debería exigirse la autorización de la autoridad judicial para cualquier operación policial secreta en el contexto de una reunión.

H. Todas las personas tienen derecho a acceder a la información relacionada con las reuniones

Sobre este tema, los Relatores recomiendan:¹⁴²

- Los Estados deberían divulgar proactivamente información clave relacionada con la gestión de las manifestaciones. Esa información debe incluir: las leyes y los reglamentos sobre su gestión; información relativa a las responsabilidades y los procedimientos de los organismos y órganos

¹⁴² *Ibidem*, párr. 82

que las gestionan; los procedimientos operativos y las políticas estándar, incluidos los códigos de conducta, que rijan las funciones policiales en las manifestaciones; los tipos de equipamiento utilizados habitualmente para esas funciones; información sobre el adiestramiento de las fuerzas del orden; e información sobre el modo de acceder a procesos de rendición de cuentas.

- Los Estados deberían promulgar legislación integral, por ejemplo, leyes sobre la libertad de información, a fin de facilitar el acceso de la opinión pública a la información, basándose en el principio de máxima difusión. Los Estados deberían gestionar la información de modo que sea exhaustiva y fácil de obtener y deberían responder rápida y ampliamente a todas las solicitudes de información.
- Los Estados deberían establecer un mecanismo de supervisión eficaz facultado, entre otras cosas, para recibir e investigar denuncias y dictar órdenes de obligatorio cumplimiento sobre la divulgación de información cuando resuelva en favor del solicitante o denunciante.

I. Las empresas tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos en el contexto de las reuniones

Los Relatores formularon varias recomendaciones prácticas:¹⁴³

- Los Estados deberían proteger a los particulares contra toda injerencia en sus derechos por parte de las empresas en el contexto de las reuniones, entre otras cosas tomando medidas para cumplir las responsabilidades enunciadas en los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos;
- Si un espacio de propiedad privada está abierto al público en general y desempeña una función similar a la de los espacios públicos, debería recibir el mismo tratamiento que los espacios públicos a los efectos de los derechos de libertad de reunión y expresión;

¹⁴³. *Ibidem*, párr. 88

- Los Estados deberían adoptar medidas para proteger a las personas que organizan reuniones o participan en ellas contra las demandas presentadas a la ligera o con el propósito de menoscabar la participación pública.

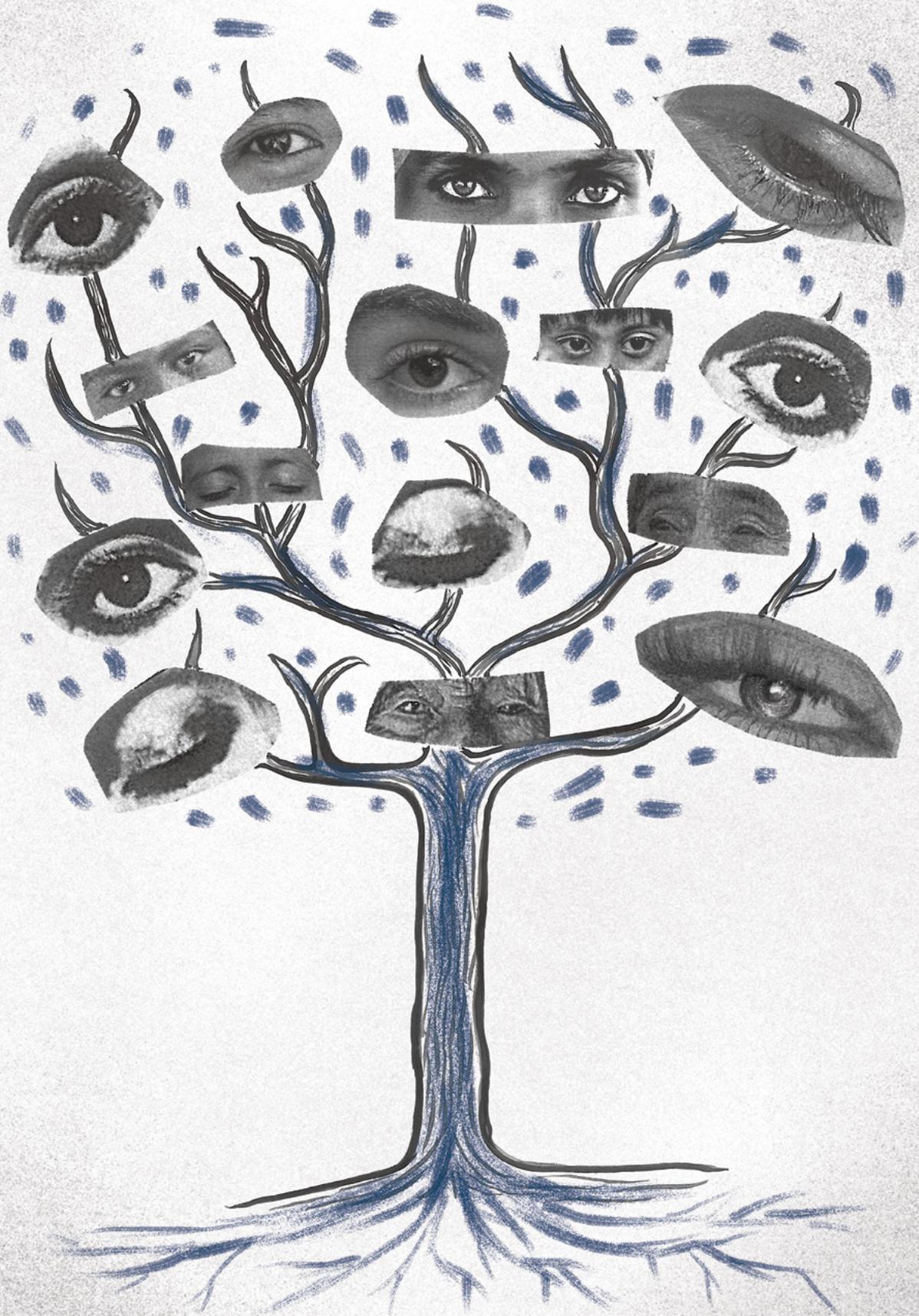
J. El Estado y sus órganos deberán rendir cuentas de sus actos en relación con las reuniones

Los Relatores formularon las siguientes recomendaciones:¹⁴⁴

- Los Estados deberían garantizar, en el derecho y la práctica, que los agentes del orden no tengan inmunidad penal ni civil en caso de conducta indebida.
- Los Estados deberían crear y financiar niveles adicionales de supervisión no judicial, en particular un proceso efectivo de investigación interna y un órgano reglamentario de supervisión independiente. Si existen razones para pensar que se ha cometido un delito, el asunto deberá remitirse de inmediato a la autoridad judicial para que lo investigue cabalmente.
- Todo agente del orden que esté siendo investigado, a nivel externo o interno, no debe ser redespaldado sobre el terreno hasta que haya finalizado la investigación y haya sido absuelto de cualquier acto ilícito.
- Los Estados deberían asignar un mandato amplio a un órgano de supervisión independiente que posea todas las competencias y facultades necesarias para proteger eficazmente los derechos en el contexto de las reuniones. El mandato debería permitir a ese órgano investigar las denuncias presentadas por particulares, aceptar casos remitidos por la policía e incoar investigaciones por iniciativa propia cuando ello redunde en beneficio del interés público. El órgano debería investigar todos los casos de empleo de la fuerza por los agentes del orden. El órgano de supervisión debería tener plenas facultades de investigación y las denuncias deberían gestionarse con objetividad, equidad y rapidez, siguiendo criterios claros.

¹⁴⁴. *Ibidem*, párr. 96

- Los Estados deberían alentar y facilitar que las fuerzas del orden realicen exámenes no contenciosos entre pares de las operaciones policiales, si es posible por otro órgano encargado de hacer cumplir la ley. Esos exámenes se añadirían a la obligación del Estado de establecer mecanismos independientes de revisión judicial para la investigación y sanción de las violaciones de los derechos humanos, en lugar de eximirlo de esa obligación.
- Los Estados deberían examinar las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y las comunicaciones, por ejemplo, las cámaras que se fijan sobre el cuerpo, a fin de contribuir a la rendición de cuentas por violaciones cometidas por agentes del orden en el contexto de reuniones.



2. Derecho a la libertad de reunión pacífica como parte del derecho a defender derechos humanos

El artículo 5 de la Declaración sobre las personas defensoras de los derechos humanos reconoce expresamente el derecho a la libertad de reunión y protesta pacífica como elementos consustanciales al derecho a defender derechos humanos: “Artículo 5. A fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, en el plano nacional e internacional: (...) a reunirse o manifestarse pacíficamente [...]”.

La Unión Europea ha señalado que la labor de las personas defensoras de derechos humanos “implica con frecuencia la crítica de las políticas y actuaciones de los gobiernos, sin embargo, estos últimos no deberían considerarlo como algo negativo”.²

1. Disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf
2. Consejo de la Unión Europea, *Directrices de la Unión Europea sobre Defensores de los Derechos Humanos*, 16332/2/08REV2, 2009, párr. 5. Disponible en: <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2016332%202008%20REV%202>

La Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos resaltó que el ejercicio de la protesta por las personas defensoras contribuye a promover y proteger los derechos humanos, porque confluyen elementos como:³

- A. la visibilidad y el impulso que las protestas aportan a las cuestiones de derechos humanos;
- B. la sensibilización de la opinión pública y los cambios en las posiciones de la opinión pública ocasionados por las protestas;
- C. el papel que desempeñan los medios de comunicación en la propagación de la voz de los manifestantes y la difusión de sus lemas;
- D. la participación de los diferentes sectores de la sociedad en las protestas;
- E. la posibilidad de acelerar los procesos de cambio y reforma como resultado de las protestas;
- F. el éxito de los manifestantes en la consecución de sus objetivos, reflejado en cambios en la legislación, las políticas, las decisiones, las medidas adoptadas y las actitudes;
- G. el resultado de las medidas, las actividades y los procesos que suelen acompañar a las manifestaciones y cuyo objetivo es reforzar el efecto de las protestas y sacar provecho de ellas.

También recordó que “el papel de los defensores de los derechos humanos es esencial para asegurar que las protestas y críticas se expresen de forma pacífica y constructiva”,⁴ por lo cual recomendó a los Estados que reconozcan y empoderen a las personas defensoras para que desempeñen ese papel, al tiempo que alentó a las personas defensoras a que lo asuman plenamente, puntualizando las siguientes recomendaciones:⁵

3. ONU, *Informe de la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, sobre el derecho a la protesta en el contexto del derecho a la libertad de reunión pacífica*, A/62/225, 2007, párr. 7. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/62/225>

4. *Ibidem*, párr. 102.

5. *Ibidem*, párr. 27.

i) Permitir que los defensores de los derechos humanos actúen libremente en el contexto de la libertad de reunión para que puedan desempeñar su función de observación;

ii) Permitir el acceso de los medios de comunicación a las manifestaciones para facilitar información independiente. La Representante Especial recomienda a los medios de comunicación que informen sobre los aspectos de las manifestaciones relacionados con los derechos humanos y que traten de recabar información y colaboración de los defensores de los derechos humanos con ese objetivo.

En el ejercicio del derecho a defender derechos humanos, el derecho de reunión pacífica puede adoptar una multiplicidad de formas protegidas por el derecho internacional:⁶

En lo que se refiere a las actividades de los defensores, el derecho a la libertad de reunión se relaciona con numerosas formas de reunión y abarca desde una reunión en una residencia particular a reuniones y conferencias en lugares públicos, manifestaciones, vigiliias, marchas, piquetes y otras formas de reunión, tanto en el interior como al aire libre, con el objeto de promover y proteger los derechos humanos. Puede tratarse de reuniones organizadas por una organización no gubernamental, un sindicato, un grupo especial, un movimiento social o defensores que desean plantear una cuestión para debate o manifestarse contra violaciones de derechos humanos de distintos tipos.

Tanto en el Sistema Universal de Derechos Humanos, como en el Sistema Interamericano, se ha llamado la atención sobre la obligación de los Estados de garantizar que el derecho a defender los derechos humanos se desarrolle de la manera más libre posible, sin ninguna clase de presión arbitraria o abusiva que obstaculice su ejercicio legítimo, lo cual incluye el derecho a no ser objeto de hostigamientos, una de cuyas formas es la iniciación de acciones penales sin fundamento. En este sentido, en su Informe sobre Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y

6. ONU, *Informe de la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, sobre el Análisis de la metodología de trabajo y el derecho a la libertad de reunión*, A/61/312, 2006, párr. 31. Disponible en: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/61/312&Lang=S

protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos precisó que:⁷

Nadie debería ser penalizado ni objeto de amenazas o actos de violencia, acoso, persecución, intimidación o represalias por defender cuestiones de derechos humanos mediante manifestaciones pacíficas o por denunciar violaciones de los derechos humanos y abusos cometidos contra éstos en el contexto de manifestaciones pacíficas.

Por su parte, la Relatora Especial de la ONU sobre la situación de los defensores de los derechos humanos señaló que uno de los deberes asumidos por los Estados en virtud de la Declaración sobre los derechos de los defensores de derechos humanos es el de “abstenerse de penalizar las actividades pacíficas y legítimas de los defensores y velar por que puedan trabajar en un entorno seguro, sin temor de ser perseguidos”.⁸ No obstante, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha identificado varias tendencias en la región que interfieren de manera directa con su labor y que no deben ser permitidas, señalando, entre otras⁹, la estigmatización y el descrédito de las personas defensoras de derechos humanos como producto de la criminalización.

Particularmente, en cuanto a las mujeres defensoras de derechos humanos, la Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos señaló que:¹⁰

7. ONU, *Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/22/28, 2013, párr. 15. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/22/28>
8. ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos de la ONU*, A/HRC/13/22, 2009, párr. 36. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/HRC/13/22>
9. CIDH, *Segundo Informe sobre la situación de los defensores y las defensoras de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 2011, págs. 35-62. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>
10. ONU, *Informe de la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, sobre el Análisis de la metodología de trabajo y el derecho a la libertad de reunión*, A/61/312, 2006, párr. 72. Disponible en: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/61/312&Lang=S

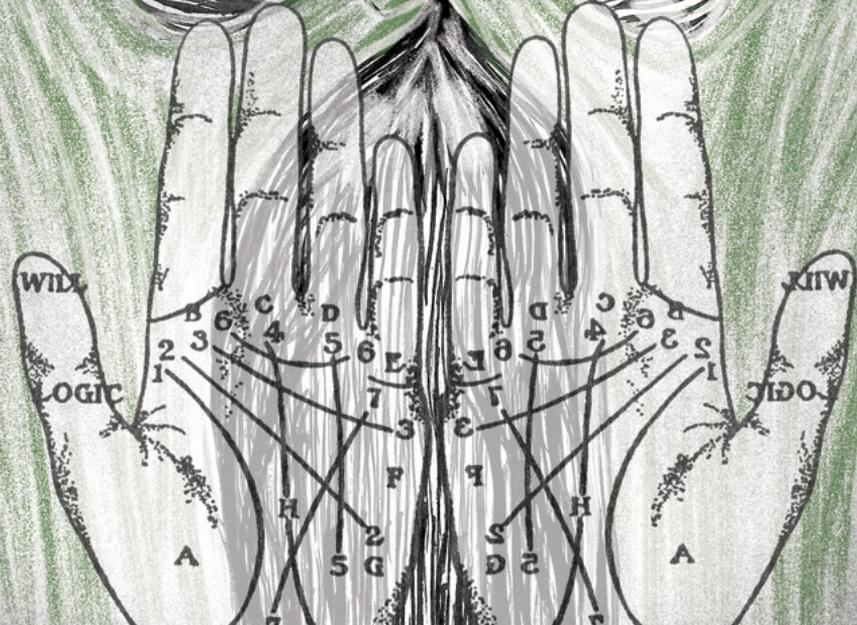
las defensoras suelen enfrentarse con mayores riesgos cuando participan en actividades públicas colectivas en razón de las percepciones del papel tradicional de la mujer en algunas sociedades, y se convierten en el blanco de agentes no estatales. Las represalias en su contra pueden consistir en violaciones y ataques sexuales, con las consiguientes consecuencias sociales adversas, además del daño físico que causan [.]

Destacando que “como consecuencia de su participación en protestas, las defensoras fueron objeto de amenazas después de participar en manifestaciones y víctimas de arrestos y abusos en la represión de las reuniones y marchas”.¹¹

Sobre esto, en su Informe sobre Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos resaltó que “se debe garantizar la protección de las mujeres, especialmente las defensoras de los derechos humanos. Los actos de violencia de género cometidos durante las manifestaciones deberían investigarse y se debería enjuiciar a los autores como cuestión prioritaria”.¹²

11. ONU, *Informe de la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, sobre el derecho a la protesta en el contexto del derecho a la libertad de reunión pacífica*, A/62/225, 2007, párr. 63. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/62/225>

12. ONU, *Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/22/28, 2013, párr. 15. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/22/28>



3. Grupos en riesgo y derecho de reunión pacífica

El derecho de reunión pacífica es especialmente relevante para los grupos históricamente discriminados o en situación de vulnerabilidad que muchas veces tienen en este derecho una de las pocas opciones para alzar la voz y ser escuchados por las autoridades y la sociedad en su conjunto. Como ha destacado la CIDH:¹

Si bien los grupos y sectores con mayor representación y acceso a los canales formales de denuncia y participación política también cuentan con un amplio acceso al ejercicio de la protesta, la protección y garantía de este derecho merecen especial atención cuando con él se expresan los sectores o grupos subrepresentados o marginados que enfrentan marcos institucionales que no favorecen su participación, o serias barreras de acceso a otras formas de comunicación de masas. La protesta es particularmente relevante “para dar mayor resonancia a las voces de las personas marginadas o que presentan un mensaje alternativo a los intereses políticos y económicos establecidos”.

1. CIDH, *Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*, CIDH/RELE/INF.22/19, 2019, párr. 16. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

Fruto de la situación de discriminación o vulnerabilidad, estos grupos enfrentan restricciones o limitaciones que les impiden ejercer su derecho a la reunión pacífica de manera plena. Los grupos más vulnerables pueden no tener la misma capacidad para celebrar reuniones pacíficas, por lo cual se enfrentan a un reto más para acceder a la realización plena de sus derechos bajo los principios de igualdad y no discriminación.²

El Relator Especial de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha destacado que:

[L]os miembros de los grupos expuestos a mayores riesgos pueden experimentar dificultades aun cuando la legislación promueva la igualdad y la no discriminación, por prácticas que amenacen o impidan su ejercicio del derecho a la libertad de asociación. Estas prácticas pueden conducir a la marginación de grupos ya desfavorecidos de por sí en su ejercicio de dicho derecho”.³

En su más reciente informe, el Relator dedicó una parte para reflexionar sobre esta situación en particular y destacó que:⁴

El disfrute de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación es importante, en particular, para los grupos que se encuentran especialmente expuestos a situaciones de riesgo porque constituyen una minoría o están marginados. [...] los grupos expuestos a mayores riesgos compartían la experiencia de la discriminación, la desigualdad de trato y el acoso, y los describió basándose en el nivel de marginación que sufrían en el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Algunos de los grupos que se consideraban en situación de mayor riesgo fueron las personas con discapacidad; adolescentes, incluidos las niñas y los niños; las mujeres; las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI); los miembros de grupos minoritarios; los pueblos indígenas; los desplazados internos; y los no nacionales, incluidos los refugiados, los solicitantes de asilo y los trabajadores migratorios (véase A/HRC/26/29, párr. 10).

2. ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de la ONU*, A/HRC/23/39, 2013, párr. 43. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/23/39>; ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de la ONU*, A/HRC/26/29, 2014, párr. 41. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/26/29>

3. ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de la ONU*, A/HRC/26/29, 2014, párr. 65. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/26/29>

4. ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de la ONU*, A/HRC/38/34, 2018, párrs. 58-60. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/38/34>

En numerosas ocasiones, los titulares del mandato expresaron su inquietud por la violencia policial, el acoso y la intimidación judicial contra las reuniones celebradas por mujeres en distintas partes del mundo [...] se recibieron denuncias de actos de violencia contra mujeres y de hostigamiento y detención de mujeres activistas de los derechos sobre la tierra [...] el caso de grupos opositores dirigidos por mujeres que fueron convertidos en objetivo de las fuerzas de seguridad al manifestarse pacíficamente en defensa de los derechos de las personas recluidas y el caso de mujeres de una organización local golpeadas y detenidas tras organizar una manifestación pacífica frente a un parlamento (véase A/HRC/26/29, párr. 42).

Los defensores y activistas LGBTI resultan especialmente vulnerables a los ataques físicos y corren riesgo de ser detenidos, encarcelados y hostigados por las autoridades y por agentes no estatales [...].

Las medidas que adoptan las autoridades para gestionar las manifestaciones pueden tener un mayor impacto en las personas que pertenecen a estos grupos vulnerables o en riesgo, por lo cual es deber de los Estados prestar especial atención y cuidado a sus acciones, sobre todo las que implican el uso de la fuerza y las que resulten en detenciones.

Por ello, las fuerzas de seguridad que participen en la vigilancia de manifestaciones deben tener una capacitación especial que incluya la sensibilización para identificar las necesidades especiales de personas o grupos en situación de vulnerabilidad, incluyendo mujeres, niños, niñas y adolescentes, y personas con discapacidad, cuando estas decidan participar en reuniones pacíficas.⁵

Al respecto, la CIDH ha recordado que:⁶

En el diseño e implementación de los operativos debe prestarse especial atención a las formas desproporcionadas e ilegítimas en que el uso de la fuerza puede afectar a ciertas personas y/o grupos en función de sus características particulares, tales como las mujeres, las niñas, niños y adolescentes, las personas con algún tipo de discapacidad o los adultos mayores. En ese sentido, los protocolos de actuación policial y la implementación y el control de operativos deben contener

5 ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General 37 sobre el derecho de reunión pacífica*, CCPR/C/CC/37, 2020, párr. 80. Disponible en: <https://undocs.org/es/CCPR/C/GC/37>

6 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*, CIDH/RELE/INF.22/19, 2019, párr. 165. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

previsiones y prever medidas especiales para evitar efectos discriminatorios y afectaciones agravadas. En particular, los Estados deben preservar la integridad física de las personas menores de edad, según establece la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Al mismo tiempo la Corte Interamericana ha señalado la relación que la actividad de las organizaciones y asociaciones de la sociedad civil mantienen con el ejercicio de los derechos políticos establecidos en el artículo 23 del CADH, especialmente aquellas que representan los intereses de sectores marginales o con dificultades de ejercer sus derechos.

Por su parte, el Relator Especial de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha formulado recomendaciones específicas para que los Estados garanticen la libertad de reunión de personas en riesgo, entre las que se encuentran:⁷

- A. Velen por que ningún miembro de los grupos expuestos a mayores riesgos sea criminalizado por ejercer sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación o sea objeto de amenazas o violencia, acoso, persecución, intimidación o represalias.

- B. Se aseguren de que las limitaciones de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de las personas pertenecientes a los grupos expuestos a mayores riesgos se impongan con arreglo a la ley, sean necesarias en una sociedad democrática y proporcionales al objetivo propuesto y no afecten a los principios del pluralismo, la tolerancia y la amplitud de miras. Todas las restricciones deberían someterse a un examen judicial independiente, imparcial y sin demoras.

[...]

- C. Proporcionen a los miembros de los grupos expuestos a mayores riesgos que ejerzan sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación la protección inherente al derecho a la libertad de expresión.

[...]

7. ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de la ONU*, A/HRC/26/29, 2014, pág. 23. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/26/29>

D. Velen por que los agentes del orden que vulneren los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de los miembros de los grupos expuestos a mayores riesgos rindan cuentas de sus actos, plena y personalmente, ante un órgano de supervisión independiente y democrático, así como ante los tribunales.

E. Garanticen que los miembros de los grupos expuestos a mayores riesgos que sean víctimas de violaciones y abusos de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación tengan derecho a un recurso efectivo y oportuno y a obtener reparación [...].

Asimismo, el referido Relator ha expresado su preocupación por “el uso de la violencia policial, el hostigamiento y la intimidación judicial contra las reuniones celebradas por mujeres en muchas partes del mundo”⁸ y por ello, ha recordado que la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en su artículo 1, garantiza la igualdad de hombres y mujeres en el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera, y ha apuntado que “nunca deberá recurrirse a conceptos culturales, obligaciones familiares o una presunta vulnerabilidad para justificar la negación o limitación del derecho de las mujeres a reunirse”.⁹

PARTICIPACIÓN DE MUJERES, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN MANIFESTACIONES

El artículo 7 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer exige a los Estados que adopten todas las medidas apropiadas para asegurar que la mujer pueda participar en la vida política y pública del país en pie de igualdad con el hombre, lo que incluye el derecho a participar en organizaciones no gubernamentales y en asociaciones relacionadas con la vida pública y política del país. La Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 15, reconoce el derecho a la reunión pacífica a los menores de 18 años de edad.

8. ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de la ONU*, A/HRC/26/29, 2014, párr. 42. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/26/29>

9. *Ibidem*, párr. 43.

En su informe dedicado a los grupos en riesgo, el Relator Especial de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación destacó que:¹⁰

Los estereotipos y actitudes patriarcales en sociedades que fomentan una estrechez de miras respecto de la función de la mujer, confinándola a la esfera privada, socavan la capacidad de las mujeres para organizarse y participar en actividades de la esfera pública. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha expresado preocupación por la intimidación, el acoso y el encarcelamiento de miembros de ONG de mujeres y defensores de los derechos humanos de las mujeres, y por las restricciones impuestas a las actividades de las organizaciones centradas en defender la igualdad entre los géneros (véase, por ejemplo, CEDAW/C/UZB/co/4, párrs. 17 y 18). Asimismo, el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica observó que la participación de las mujeres en la vida política y pública suele verse limitada por la discriminación estructural y social en la familia y en cuanto a las responsabilidades en materia de prestación de cuidados, así como por la violencia de que son víctimas y la marginación de que son objeto las mujeres por parte de los partidos políticos y otras instituciones públicas no estatales. La obligación de los Estados de eliminar estas barreras está establecida claramente en el artículo 2 f) de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y ha sido defendida en numerosas ocasiones por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (A/HRC/23/SO, párr. 56).

En el mismo tenor, la Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos ha señalado que “debido a que son las principales responsables del cuidado de los niños, las defensoras suelen verse obligadas a llevar con ellas a las manifestaciones a los lactantes y los niños. En algunos casos, la policía arrestó a las defensoras junto con sus niñas y niños y los mantuvo detenidos en condiciones inhumanas”.¹¹ Y por ello, señaló que los Estados deben adoptar medidas adecuadas para hacer frente a las deficiencias de protección mencionadas con respecto a los diferentes tipos de protestas, recomendándoles lo siguiente:¹²

10. *Ibidem*, párr. 66.

11. ONU, Informe de la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, sobre el derecho a la protesta en el contexto del derecho a la libertad de reunión pacífica, A/62/225, 2007, párr. 64. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/62/225>

12. *Ibidem*, párr. 101 i), pág. 29.

Dar prioridad a la investigación y el procesamiento de los casos de violencia por motivos de género contra defensoras que hayan ocurrido durante manifestaciones. Es importante dejar claro que no se tolera la violencia por motivos de género. Eso ayuda a acelerar los cambios en las actitudes y los comportamientos en los sectores de la sociedad que son hostiles a los derechos de la mujer.

[C]apacitar y formar a los agentes de las fuerzas del orden sobre las medidas de protección que se deben adoptar para proteger a los niños que participen en manifestaciones junto a sus madres [...].

Por su parte, el Relator Especial de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha exhortado a los Estados a que:¹³

- adopten todas las medidas necesarias, en la ley y en la práctica, para acabar con la discriminación por motivos prohibidos, ya sea a manos del Estado o de agentes no estatales;
- adopten medidas de discriminación positiva, entre ellas medidas de acción afirmativa, para velar por que todos los miembros de los grupos expuestos a mayores riesgos puedan ejercer de manera efectiva sus derechos, incluidos los de libertad de reunión pacífica y de asociación [...].

Por otro lado, uno de los riesgos especiales y diferenciados que enfrentan las mujeres y las niñas en el contexto de una manifestación es la violencia de género y/o la violencia sexual. Las formas en que las autoridades se dirigen a las mujeres constituyen un parámetro relevante para determinar la violencia de género en un contexto de manifestaciones, como ha señalado Corte IDH:

Las formas altamente groseras y sexistas en que los policías se dirigieron a las víctimas, con palabras obscenas, haciendo alusiones a su imaginada vida sexual y al supuesto incumplimiento de sus roles en el hogar, así como a su supuesta necesidad de domesticación, es evidencia de estereotipos profundamente machistas, que buscaban reducir a las mujeres a una función sexual o doméstica, y donde el salir de estos roles, para manifestar, protestar, estudiar o documentar lo que

13. ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de la ONU*, A/HRC/26/29, 2014, párr. 73, pág. 22. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/26/29>

estaba pasando [...] es decir, su simple presencia y actuación en la esfera pública, era motivo suficiente para castigarlas con distintas formas de abuso.¹⁴

En el mismo sentido, es necesario destacar que la violencia sexual contra las mujeres suele ser utilizada como una forma de represión. Al respecto, la Corte IDH apuntó en su sentencia del Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs México que:¹⁵

La violencia sexual fue utilizada como un arma más en la represión de la protesta, como si junto con los gases lacrimógenos y el equipo anti motín, constituyeran sencillamente una táctica adicional para alcanzar el propósito de dispersar la protesta y asegurarse de que no volviera a cuestionarse la autoridad del Estado. Este tipo de conductas en el mantenimiento del orden público, más que reprochable, es absolutamente inaceptable. La violencia sexual no tiene cabida y jamás se debe utilizar como una forma de control del orden público por parte de los cuerpos de seguridad en un Estado obligado por la Convención Americana, la Convención de Belém do Pará y la Convención Interamericana contra la Tortura a adoptar, “por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar” la violencia contra las mujeres.

La Corte IDH concluyó que las mujeres víctimas del caso fueron sometidas a violencia sexual, resaltando que:

[L]a gravedad de la violencia sexual en este caso se ve extremada porque esta forma especialmente reprochable y discriminatoria de violencia fue utilizada por agentes estatales como una forma de control del orden público para humillar, inhibir e imponer su dominación sobre un sector de la población civil que los policías, lejos de proteger, trataron como un enemigo que debían doblegar, sin importar si para ello usaban a las mujeres detenidas como una herramienta más en su estrategia de orden público.¹⁶

Adicionalmente, destacó que, en el caso en particular, “debido a la intencionalidad y severidad del sufrimiento infringido, así como el propósito de humillación y castigo desplegado por los agentes policiales al momento

14. Corte IDH, *Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México*, sentencia de 28 de noviembre de 2018, serie C No. 371, párr. 216. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_371_esp.pdf

15. *Ibidem*, párr. 204.

16. *Ibidem*, párr. 209.

de llevarlo a cabo”, las mujeres víctimas fueron sometidas a tortura sexual “utilizada como una forma de control social de quienes participaban en una protesta, lo cual aumenta la gravedad de las violaciones cometidas”.¹⁷

En el mismo caso, la Corte IDH analizó la violencia de género, verbal, física y sexual, ejercida contra las mujeres que participaban en una protesta, lo cual constituye una forma de discriminación, y recordó que:¹⁸

Un estereotipo de género se refiere a una pre-concepción de atributos, conductas o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente, y que es posible asociar la subordinación de la mujer a prácticas basadas en estereotipos de género socialmente dominantes y persistentes. En este sentido, su creación y uso se convierte en una de las causas y consecuencias de la violencia de género en contra de la mujer, condiciones que se agravan cuando se reflejan, implícita o explícitamente, en políticas y prácticas, particularmente en el razonamiento y el lenguaje de las autoridades estatales.

En casos de supuestos actos de violencia contra la mujer, la Corte IDH ha enfatizado que “es imperioso que la investigación penal incluya una perspectiva de género y se lleve a cabo por funcionarios capacitados en casos similares y en atención a víctimas de discriminación y violencia por razón de género”,¹⁹ cumpliendo con todos los estándares desarrollados en la materia para la investigación de estos casos, entre ellos:²⁰

i) se documenten y coordinen los actos investigativos y se maneje diligentemente la prueba, tomando muestras suficientes, realizando estudios para determinar la posible autoría del hecho, asegurando otras pruebas como la ropa de la víctima, investigando de forma inmediata el lugar de los hechos y garantizando la correcta cadena de custodia; ii) se brinde acceso a asistencia jurídica gratuita a la víctima durante todas las etapas del proceso, y iii) se brinde atención médica, sanitaria y

17. *Ibidem*, párr. 222.

18. *Ibidem*, párr. 213.

19. Corte IDH, *Caso Espinoza Gonzáles vs. Perú*, sentencia de 20 de noviembre de 2014, serie C No. 289, párr. 242. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_289_esp.pdf; Corte IDH, *Caso Veliz Franco y otros vs. Guatemala*, sentencia de 19 de mayo de 2014, serie C No. 277, párr. 188. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_277_esp.pdf

20. Corte IDH, *Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú*, Sentencia de 20 de noviembre de 2014, Serie C No. 289, párr. 242 Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_289_esp.pdf; *Caso Fernández Ortega y otros vs. México*, sentencia de 30 de agosto de 2010, serie C No. 215, párr. 194. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_215_esp.pdf

psicológica a la víctima, tanto de emergencia como de forma continuada si así se requiere, mediante un protocolo de atención cuyo objetivo sea reducir las consecuencias de la violación.

PARTICIPACIÓN DE PERSONAS INDÍGENAS EN MANIFESTACIONES

Los artículos 5 y 33 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas disponen que éstos tienen derecho a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural del Estado²¹. Para ello, es indispensable que puedan ejercer su libertad de expresión y opinión en condiciones propicias y con las medidas adecuadas que garanticen su pleno ejercicio. Al respecto, el entonces Relator Especial de la ONU sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión recordó la importancia de la libertad de opinión y expresión para lograr la efectividad de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas:²²

[E]nfatiza la relevancia que el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y expresión tiene para las minorías y los pueblos indígenas, ya que la libertad de opinión y expresión es un instrumento necesario para el cumplimiento específico de los derechos que estos grupos demandan.

Además, subrayó que los Estados no pueden interferir para restringir la libertad de expresión de los pueblos, comunidades, organizaciones y grupos indígenas, sobre todo cuando es utilizada para hacer reclamos:²³

Los Estados deben tener en cuenta la diversidad étnica, cultural, religiosa e ideológica de los distintos grupos sociales que los componen. Además, deben promover y proteger los idiomas de las minorías y los pueblos indígenas, que incluye el derecho a expresarse en su propio idioma, reproducir su cultura y tradiciones, de manera privada y pública. En ningún caso las restricciones a la libertad de expresión pueden emplearse para acallar el legítimo reclamo de los derechos de las minorías y los pueblos indígenas.

21. ONU, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007 (Resolución 61/295). Disponible en: https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

22. ONU, *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de la ONU*, A/HRC/14/23, 2010, párr. 59. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/14/23>

23. *Ibidem*, párr. 62.

Los integrantes de pueblos indígenas generalmente salen a la vida pública para defender sus derechos, incluso, la Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos ha destacado que: “los defensores de los derechos sobre la tierra y los recursos naturales pertenecen, en su mayoría, a poblaciones indígenas y minorías. Esas poblaciones a menudo se dedican a hacer valer sus derechos a utilizar y vivir en tierras que consideran suyas”.²⁴

Y en ese sentido, el Relator Especial de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha señalado que:²⁵

En un número considerable de comunicaciones enviadas a países de la región de América Latina y el Caribe se puso de relieve un patrón de ataques contra defensores de los derechos humanos y otros agentes de la sociedad civil, quienes enfrentaron cada vez más violaciones de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, y sufrieron ataques porque se consideraba que sus actividades amenazaban la seguridad nacional o eran contrarias al orden público. Muchos de esos agentes eran defensores de los derechos humanos vinculados al medio ambiente, incluidos miembros de pueblos indígenas y campesinos, quienes se oponían a proyectos de extracción o explotación de recursos naturales.

Y ha destacado que estos defensores enfrentan riesgos especiales, exponiendo lo siguiente:²⁶

[L]os grupos expuestos a mayores riesgos incluyen también a los grupos y las personas que se convierten en objetivos no debido a su identidad sino porque defienden activamente los derechos de esas personas que corren un mayor riesgo de discriminación y de represalias. Los defensores de los derechos humanos, incluidos (...) los activistas en favor del medio ambiente, entre otros, se enfrentan en muchos países a una oposición, un acoso y una estigmatización considerables e incluso a agresiones físicas por parte de actores estatales y no estatales.

24. ONU, *Informe de la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, sobre la labor de los defensores de los derechos humanos en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales*, A/4/37, 2007, párr. 41. Disponible en: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/4/37&Lang=S

25. ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de la ONU*, A/HRC/38/34, 2018, párr. 56. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/38/34>

26. ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de la ONU*, A/HRC/26/29, 2014, párr. 11. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/26/29>

En relación con lo anterior, la CIDH se ha dicho preocupada por la violencia en contra de las personas que defienden el territorio:²⁷

La CIDH ha expresado su preocupación por la continuidad en los hechos de violencia que se han presentado en algunos países durante diversas manifestaciones de protesta social, lo cual apunta a que este obstáculo persiste, con particular énfasis, en manifestaciones relacionadas con la reivindicación de derechos laborales; de la defensa de territorios que pertenecerían a grupos indígenas [...].

En el mismo sentido, la Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos ha señalado que “los defensores de los derechos humanos que trabajaban en la conservación del medio ambiente eran aún más vulnerables debido a que solían actuar en zonas remotas.” Particularmente, ha reflexionado que:²⁸

La penalización de los movimientos sociales que trabajan en defensa de los derechos sobre la tierra y los recursos naturales es otra preocupación que la Representante Especial ya había manifestado anteriormente, cuando señaló que “se ha enjuiciado a agricultores en tribunales especiales contra el terrorismo por manifestarse en contra de las fuerzas de seguridad del Estado que intentaban expulsarlos de su tierra. Se ha acusado de realizar actividades contrarias a los intereses del Estado a los habitantes de aldeas que se manifiestan en contra de megaproyectos que amenazan su medio ambiente y sus medios de vida”. (A/58/380, párr. 25; véase también A/HRC/4/37/Add.2, párrs. 36 a 42)

En México, la CIDH ha observado que “las defensoras y defensores del derecho al medio ambiente, líderes y lideresas indígenas y las defensoras de derechos de las mujeres han sido objeto de ataques en contra de su vida”.²⁹

27. CIDH, *Segundo Informe sobre la situación de los defensores y las defensoras de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 2011, párr. 150. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>

28. ONU, *Informe de la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, sobre el derecho a la protesta en el contexto del derecho a la libertad de reunión pacífica*, A/62/225, 2007, párrs. 88 y 90. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/62/225>

29. CIDH, *Segundo Informe sobre la situación de los defensores y las defensoras de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 2011, párr. 36. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>

PROTECCIÓN DE PERIODISTAS EN CONTEXTOS DE MANIFESTACIÓN

El papel de los periodistas en las manifestaciones es principalmente como observadores independientes de las circunstancias en las que se desarrollan las protestas y la intervención de las fuerzas del Estado para su gestión. En ese sentido, al realizar esta labor su integridad y seguridad se encuentran en riesgo, a veces por las características propias de las protestas –si se desataran eventos violentos– y también por la intervención de las fuerzas de seguridad al realizar acciones de control de la manifestación, lo que puede involucrar que documenten hechos arbitrarios y que por ello los periodistas sean violentados por las autoridades estatales.

Tal y como lo han señalado el Relator Especial de la ONU para la protección y promoción del derecho a la libertad de opinión y de expresión y la Relatora Especial de la CIDH para la libertad de expresión en su declaración conjunta sobre violencia contra periodistas y comunicadores en el marco de manifestaciones sociales:³⁰

[...] en el contexto de manifestaciones y situaciones de alta conflictividad social, el trabajo de periodistas y comunicadores, y el libre flujo de información a través de medios alternativos como las redes sociales, es fundamental para mantener informada a la población sobre los acontecimientos, a la vez que cumple un importante rol al reportar sobre la actuación del Estado y de la Fuerza Pública ante las manifestaciones, previniendo el uso desproporcionado de la fuerza y el abuso de autoridad.

La Corte Europea de Derechos Humanos ha señalado que los reportes periodísticos sobre manifestaciones son “esenciales para el desarrollo de cualquier sociedad democrática. De lo contrario, la prensa no podría jugar su rol vital de vigilancia [public watchdog]” (traducción propia del original en inglés).³¹

30. CIDH, ONU, *Declaración conjunta sobre violencia contra periodistas y comunicadores en el marco de manifestaciones sociales del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de la ONU y de la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH*, 2013, segundo párrafo. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=931&IID=2>

31. Corte Europea de Derechos Humanos, *Caso de Najafli v. Azerbaiyán*, 2594/07, sentencia de 2 octubre de 2012, párr. 66. Traducción propia del original. Disponible en inglés en: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%222001-113299%22>]

Cualquier agresión contra un periodista por el hecho de realizar su labor comunicativa afecta su libertad de expresarse y la posibilidad de la sociedad de conocer su trabajo. Esta característica del impacto de las agresiones contra periodistas cobra mayor evidencia en el caso de que ocurran mientras cubren manifestaciones, pues como lo han dicho los Relatores en su declaración conjunta:³²

Los ataques contra periodistas que cubren estas situaciones violan tanto el aspecto individual de la libertad de expresión —pues se les impide ejercer su derecho a buscar y difundir información, y se genera un efecto de amedrentamiento—, como su aspecto colectivo—pues se priva a la sociedad del derecho a conocer la información que los periodistas obtienen.

En su sentencia del Caso Vélez Restrepo y Familiares vs Colombia, sobre un camarógrafo que fue atacado por miembros del Ejército Nacional tras capturar imágenes de los militares agrediendo a personas que participaban en una manifestación pública, la Corte IDH concluyó que la agresión cometida no sólo impidió el trabajo del comunicador y su posibilidad de hacer llegar la información a la sociedad, sino que también tuvo “un impacto negativo en otros periodistas que deben cubrir hechos de esa naturaleza, quienes pueden temer sufrir actos similares de violencia”.³³

En ese sentido, el Relator Especial de la ONU para la protección y promoción del derecho a la libertad de opinión y de expresión y la Relatora Especial de la CIDH para la libertad de expresión han destacado el deber del Estado de garantizar la labor periodística, el cual dicen “no se limita a otorgar medidas concretas de protección para los comunicadores” sino que “incluye también la obligación de crear las condiciones necesarias para mitigar el riesgo del ejercicio de la profesión en esas situaciones y para que las y los periodistas puedan cubrir hechos de notorio interés público como los referidos a las protestas sociales” y ha precisado que las autoridades

32. CIDH, ONU, *Declaración conjunta sobre violencia contra periodistas y comunicadores den el marco de manifestaciones sociales del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de la ONU y de la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH*, 2013, tercer párrafo. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=931&IID=2>

33. Corte IDH, *Caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia*, sentencia de 3 de septiembre de 2012, serie C No. 248, párr. 148. Disponible en: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_248_esp.pdf

tienen el deber de garantizar que los periodistas “no sean detenidos, amenazados, agredidos, ni sus derechos limitados en cualquier forma por estar ejerciendo su profesión”.³⁴

En su declaración conjunta también especificaron que para que periodistas y comunicadores puedan realizar su función:

[S]u material y herramientas de trabajo no deben ser destruidos ni confiscados por las autoridades públicas [...] las restricciones desproporcionadas en el acceso al lugar de los hechos, las detenciones y la imputación de cargos por el cumplimiento de las labores profesionales de los y las reporteras vulnera el derecho a la libertad de expresión.³⁵

En el mismo sentido, ya desde 1996, el Comité de Ministros del Consejo de Europa recomendó a los Estados miembros “no restringir el uso de los medios de comunicación para la transmisión nacional o internacional de noticias, opiniones, ideas y comentarios, así como no retrasar o interferir sus transmisiones” (traducción propia del original en inglés).³⁶

Los Relatores retomaron este criterio en su declaración conjunta, señalando que “el Estado no debe prohibir ni criminalizar las transmisiones en directo de los hechos y debe abstenerse de imponer medidas que regulen o limiten la libre circulación de información a través de Internet y demás plataformas de comunicación.” Y apuntaron que el deber de garantizar la labor periodística en los contextos de manifestaciones “se ve particularmente acentuado en situaciones de mayor conflictividad social, alteraciones del orden público o polarización social o política, precisamente por el conjunto de riesgos que pueden implicar para determinadas personas”.³⁷

34. CIDH, ONU, *Declaración conjunta sobre violencia contra periodistas y comunicadores den el marco de manifestaciones sociales del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de la ONU y de la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH*, 2013, tercer y cuarto párrafo. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=931&IID=2>

35. *Ibidem*, párr. 4.

36. Consejo de Europa, Comité de Ministros, *Recommendation No. R (96) 4 on the Protection of Journalists in Situations of Conflict and Tension*, 3 de mayo de 1996, principio 6. Traducción propia del original. Disponible en inglés en: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804ff5a1>

37. CIDH, ONU, *Declaración conjunta sobre violencia contra periodistas y comunicadores den el marco de manifestaciones sociales del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de la ONU y de la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH*, 2013, sexto párrafo. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=931&IID=2>

La Corte IDH también ha señalado que en situaciones de grave tensión social o de alteración del orden público no basta con que las autoridades ordenen medidas de protección, pues ello “no demuestra que el Estado haya protegido efectivamente a los beneficiarios”, sino que se requiere de su adecuada, coherente y consistente implementación.³⁸

En cuanto al deber de las autoridades, en su declaración conjunta, los Relatores enfatizaron que:³⁹

[L]as autoridades no deben estigmatizar o estereotipar a los manifestantes y sus reivindicaciones, evitando hacer generalizaciones con base al comportamiento de grupos particulares o hechos aislados [...] las autoridades deben tener en cuenta que los funcionarios públicos tienen una posición de garante de los derechos fundamentales de las personas y, por tanto, sus declaraciones no pueden constituirse en formas de injerencia directa o indirecta en los derechos de quienes pretenden contribuir a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de información.

Y en relación con lo anterior detallaron que “es fundamental que las autoridades condenen enérgicamente las agresiones cometidas contra periodistas y comunicadores en estas circunstancias y actúen con la debida diligencia y celeridad en el esclarecimiento de los hechos y en la sanción de los responsables”.⁴⁰

38. CIDH, *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de justicia*, CIDH/RELE/INF.12/13, 2013, párr. 253. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_22_Violencia_ESP_WEB.pdf; Corte IDH, *Caso Ríos y otros vs. Venezuela*, sentencia de 28 de enero de 2009, serie C No. 194, párr. 154. Disponible en: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_194_esp.pdf

39. CIDH, ONU, *Declaración conjunta sobre violencia contra periodistas y comunicadores del marco de manifestaciones sociales del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de la ONU y de la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH*, 2013, séptimo párrafo. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=931&IID=2>

40. *Ibidem*.

En su análisis de la situación de violencia contra periodistas, la CIDH ha concluido que “la mayoría de los Estados no cuenta con protocolos especiales para proteger a la prensa en circunstancias de conflictividad social y ha constatado un alto número de agresiones a comunicadores y comunicadoras en el contexto de protestas públicas y manifestaciones”, recomendando frente a ello:⁴¹

f. Adoptar medidas especiales para proteger a las y los periodistas que cubren situaciones de conflicto armado y alta conflictividad social y garantizar que no sean detenidos, amenazados, agredidos, ni sus derechos limitados en cualquier forma por estar ejerciendo su profesión; que su material y herramientas de trabajo no sean destruidos ni confiscados por las autoridades públicas, de conformidad con lo expreso en este informe y la elaboración de protocolos especiales para proteger a la prensa en circunstancias de conflictividad social.

41. CIDH, *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de justicia*, CIDH/RELE/INF.12/13, 2013, párr. 227. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_22_Violencia_ESP_WEB.pdf



4. Manifestaciones en contexto de la pandemia por COVID-19

La pandemia por COVID-19 es un hecho vigente, extraordinario y de dimensión mundial en el que la comunidad se ha visto afectada en la plena realización de sus derechos. Sin embargo, los Estados tienen el deber de minimizar esos efectos y de apegarse a las normas de derechos humanos para el establecimiento de cualquier medida que impacte en la esfera individual y colectiva de la sociedad. En ese sentido, con el objetivo de establecer guías de actuación que permitan a los Estados verificar si sus decisiones se apegan al marco normativo de derechos humanos, el 14 de abril de 2020, el Relator Especial de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación recordó, a manera de 10 principios, la necesidad de los Estados de responder a esta emergencia sanitaria de conformidad con sus obligaciones en derechos humanos.¹

De estos principios, siete de ellos² se relacionan con las actividades de protesta, en virtud de que en muchos Estados se ha limitado la libertad de

1. ONU, *States responses to COVID 19 threat should not halt freedom of assembly and association*, Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Clément Voule, 2020. Disponible en inglés en: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25788&LangID=E>; ONU, *Fichas gráficas de indicadores para evaluar la libertad de reunión y asociación durante emergencias de salud pública*. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAAssociation/Checklist_sp.pdf

2. Principios 1, 2, 3, 4, 5, 7 y 10

reuniones públicas, a través de regulaciones amplias y vagas, sin que se haya mediado consulta a las organizaciones de la sociedad civil, que echan mano de este derecho de reunión y asociación para la consecución de fines legítimos.³ Lo cual, en muchos casos, parece más una manera de control o diseminación de figuras de oposición que de un objetivo de garantizar la salud pública.

Los siete principios relacionados con el derecho a la protesta pacífica son los siguientes:⁴

Principio 1. Garantizar que las medidas legales adoptadas durante el COVID-19 respeten los derechos humanos.

Las medidas de emergencia del COVID-19 que restrinjan los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como la prohibición de reuniones públicas y los órdenes de confinamiento, deben cumplir con las normas y estándares internacionales de derechos humanos, incluyendo las relacionadas con los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación.

Principio 2. Garantizar que la emergencia de salud pública no se utilice como pretexto para infringir los derechos.

A medida que los gobiernos se esfuerzan en responder a la pandemia deben asegurarse de que las medidas que se adopten tengan por objeto proteger la salud pública sin centrarse en otros derechos y garantizar que no se orienten a fortalecer el control y a tomar medidas contra la oposición y los defensores de derechos humanos. La crisis sanitaria no es justificación para el uso excesivo de la fuerza para dispersar reuniones, ni para imponer sanciones desproporcionadas.

Principio 3. La democracia no puede ser retardada indefinidamente.

Si bien la prioridad en tiempos de emergencia sanitaria es proteger la salud pública, la participación en asuntos públicos sigue siendo un principio rector para los

3. Por mandato del Consejo de Derechos Humanos en virtud de la resolución A/HRC/44/L.1, el Relator Especial preparará un informe específico y un conjunto de directrices sobre la protección de los derechos humanos en el contexto de protestas pacíficas durante las situaciones de crisis, para lo cual utilizará como insumo los resultados de un cuestionario disponible electrónicamente, mismo que utilizará en futuras colaboraciones con los gobiernos para ajustar la estrategia de su mandato a un mundo posterior al COVID-19, así como en los informes que presentará al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General. *Cuestionario Libertad de reunión pacífica y de asociación durante emergencias de salud pública* en: <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSeKvnHqyJ0IhGbiZAeI2h25NrJ2HPwVBEfyKIGAl6BerT-fKg/viewform>

4. ONU, *Fichas gráficas de indicadores para evaluar la libertad de reunión y asociación durante emergencias de salud pública*. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/Checklist_SP.pdf

gobiernos. A la luz de las circunstancias, es más relevante que la libertad de expresión sea respetada y la libertad de reunión pacífica sean plenamente garantizadas.

Principio 4. Asegurar la participación efectiva de la sociedad civil.

La ciudadanía activa es clave en tiempos de crisis. La sociedad civil debe considerarse un aliado esencial de los gobiernos en la respuesta a la crisis actual, en lo que respecta al diseño de políticas inclusivas, difundir información, crear enfoques compartidos y cooperativos y prestar apoyo social a las comunidades vulnerables. La crisis sanitaria no debe ser usada para advertir a las organizaciones de la sociedad civil, personas defensoras y periodistas para que se dejen de hacer su labor esencial de monitoreo.

Principio 5. Garantizar la libertad de asociación y reunión en línea.

Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación se aplican “en línea” y “fuera de línea”. El espacio digital es indispensable para que las personas puedan ejercer sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación durante el COVID-19. Garantizar un internet abierto, libre y accesible, sin restricciones, debería ser una prioridad, lo que incluye abstenerse de restricciones como el cierre de internet o la censura en línea.

Principio 7. La libertad de expresión debe ser garantizada.

La emergencia de salud pública pone de relieve la necesidad de respetar plenamente el derecho de acceso a la información; la necesidad de proteger y garantizar la labor vital de los periodistas; la necesidad de asegurar que todo despliegue de tecnología de vigilancia cumpla con las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. No hay justificación para restringir la libertad de expresión en tiempos de una emergencia de salud pública.

Principio 10. Implicaciones futuras del COVID-19 y respuesta a los llamamientos populares a la reforma.

El año 2019 se caracterizó por una ola de protestas sin precedentes en todo el mundo, en la que los manifestantes exigieron más justicia, igualdad, derechos humanos y medidas para proteger el medio ambiente. Se prevé que la pandemia del COVID-19 exacerbe el orden interno ya frágil de algunos países. En este contexto es fundamental que las respuestas de los Estados a la crisis tengan plenamente en cuenta las demandas de los ciudadanos y que los Estados adopten medidas para mejorar la protección y el cumplimiento de los derechos.



Reflexiones finales

Se entiende que las protestas sociales son acciones de carácter colectivo que se identifican por ser disruptivas y van encaminadas a detener, modificar o expresar un malestar contra una determinación realizada por una autoridad política, siempre en defensa de intereses colectivos. Es decir, cualquier acción que un grupo de personas realiza al considerar que las determinaciones del Estado les causan un perjuicio.

Por ello, la protesta es un indicador de un malestar social que no logró ser resuelto por las vías políticas o jurídicas que el Estado determinó para ello. Con ella se ponen de manifiesto las injusticias sociales, los excesos y las incapacidades o la ausencia de voluntad política para atender las demandas sociales. Se ha convertido en uno de los mecanismos más comunes para exigir un alto o solución a los problemas que laceran a la sociedad. Es también el reflejo de una sociedad politizada que se organiza en pro de una transformación social y de la muestra de solidaridad mutua que trasciende la visión individualista.

En ese sentido, los estándares internacionales recopilados en este documento representan un piso mínimo y una oportunidad para que el Estado, desde los tres niveles de gobierno, logre garantizar el derecho a la protesta, sobre todo en la complejidad del actual contexto, en el que las manifestaciones están impregnadas cada vez de mayor descontento y rabia ante la ausencia de medidas efectivas para atender las diversas injusticias sociales que se viven en un país como México. La devastación del medio ambiente por la implementación de megaproyectos, las exigencias de los grupos feministas por una política de Estado que permita a las mujeres vivir libres de violencias, o la calada exigencia de cientos de familiares de personas desaparecidas que claman por encontrarles, son algunos ejemplos.

La manifestación social se convierte en un catalizador, principalmente del dolor y la rabia que se acumula en una sociedad que siente que no es escuchada por el Estado, del que se espera una respuesta efectiva ante una injusticia social, y más aún, que no cometa arbitrariedades. Las protestas sociales tienen diferentes materializaciones y se concretan en un espacio en constante disputa, en donde la criminalización y la represión son factores que están presentes de forma constante. Los estados federados como México plantean el reto de atender las demandas sociales desde una visión de Estado más allá de las competencias de los diferentes órdenes de gobierno.

Una comunidad que ve afectado su territorio por la realización de un megaproyecto requiere de la atención del gobierno municipal, estatal y federal. Cada esfera tiene competencias concretas; sin embargo, la atención a la protesta parte de una decisión política que permite la coordinación con el municipio, la entidad federativa y la federación. Esa coordinación sirve para determinar en dónde se encuentran las fallas institucionales que detonaron la protesta social. Reprimir una protesta social no solo representa una violación a los derechos humanos, sino que conlleva el mensaje del cierre de los espacios para el diálogo y el establecimiento de vías pacíficas para la solución de la problemática planteada.

A partir del conocimiento de los estándares internacionales para la protección del derecho a la protesta, las personas funcionarias públicas en México pueden desarrollar medidas acordes a los contextos sociales que se viven en el país. La coordinación entre los tres órdenes de gobierno para la implementación de estos estándares es un desafío urgente que requiere de la concurrencia del gobierno, los organismos internacionales y la sociedad civil, para que la libre manifestación y la respuesta de los gobiernos, enmarcada en los derechos humanos ante la protesta social, se materialicen como expresiones fundamentales de un Estado auténticamente democrático.

La consolidación de un Estado democrático solo será posible con la suma de los esfuerzos de la sociedad civil y de las instituciones del Estado. Entender a la protesta social como un indicador de fallas en alguna de las partes del Estado, más allá de las competencias de cada orden de gobierno, representaría un paso fundamental en la transformación de un Estado represor a uno democrático.

DAWID D. BARTELT

Director de la oficina Ciudad de México –
México y El Caribe de la Fundación Heinrich Böll

LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA

Estándares internacionales
de derechos humanos

Se terminó de imprimir en diciembre de 2021, en los talleres de Navegantes de la Comunicación Gráfica S.A. de C.V., Antiguo Camino a Cuernavaca 14, San Miguel Topilejo, Tlalpan, 14500, Ciudad de México, con un tiraje de 2000 ejemplares.

Se utilizaron las familias tipográficas GMX y Montserrat. Impreso en offset en papel bond de 90 g y 300 g para los forros.



