Alcance de las disposiciones de derecho internacional sobre el derecho a la reunión pacífica y su relación con otros derechos. Expresiones del derecho de reunión pacífica y posibilidad de intervención de conformidad con límites establecidos en el DIDH

I. Normas internacionales

El artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos "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." El artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce que "toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas" y que "nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación".

El artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece: "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.
El derecho a la reunión pacífica tiene una relación inescindible con otros derechos: "La plena protección del derecho de reunión pacífica solo es posible cuando se protegen otros derechos que a menudo se superponen, como los de libertad de expresión, libertad de asociación y participación política."[1]

II. Estándares Internacionales, Jurisprudencia y lineamientos interpretativos respecto al alcance del derecho a la reunión pacífica

Los estándares internacionales del Sistema Universal y del Sistema Interamericano establecen que el ejercicio del derecho a la reunión pacífica contempla la posibilidad de la ocupación de lugares públicos y de otros lugares[2]. También que en desarrollo de reuniones pacíficas se pueden presentar situaciones que puedan generar perturbación que deben ser abordadas bajo el amparo de disposiciones internacionales.

Según el Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones: "Las reuniones son un uso tan legítimo del espacio público como las actividades comerciales o el tránsito de vehículos y peatones. Todo uso del espacio público requiere cierta medida de coordinación para proteger intereses distintos, pero hay muchas formas legítimas en que los ciudadanos pueden utilizar los espacios públicos." Por ello señaló que: "Debe 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."[3]

En ese sentido, la intervención o dispersión del ejercicio de manifestación tiene un carácter excepcional que está definido por las características y el umbral de las consecuencias que pueda generar la perturbación para la protección de los derechos de quienes no están participando y en general para el goce de derechos. En todo caso, es necesario agotar todos los recursos disponibles a través del diálogo antes de iniciar cualquier intervención y siempre desarrollar dichas actuaciones bajo estricto cumplimiento de los límites y estándares para el uso de la fuerza establecidos en el derecho internacional.

Con relación a los derechos de otras personas que no participan en las manifestaciones. Según la Observación General 37, las reuniones que se realizan en ejercicio del derecho a la reunión entrañan un uso legítimo de los espacios públicos y de otros lugares y en la medida que pueden causar por su propia naturaleza, cierto grado de perturbación de la normalidad, se deben permitir dichos trastornos, salvo que impongan una carga desproporcionada.Esta tolerancia hacia la perturbación de la normalidad significa, por ejemplo, que las autoridades deben mostrar una moderación significativa al recurrir a la dispersión, incluso cuando una reunión tiene lugar en una calle o camino público.

De acuerdo con lo establecido en la Observación General 37, las condiciones para ordenar la dispersión de una reunión se deberían establecer en la legislación nacional y solo un funcionario debidamente autorizado puede ordenar la dispersión de una reunión pacífica. Una reunión que, aunque sea pacífica, cause una gran perturbación, como el bloqueo prolongado del tráfico, se puede dispersar, por regla general, solo si la perturbación es "grave y sostenida"[4].

Con relación al orden público, la Observación General 37 señala que: "En algunos casos, las reuniones pacíficas pueden tener un efecto perturbador inherente o deliberado y requerir un grado de tolerancia considerable. "Orden público" y "ley y orden" no son sinónimos y la prohibición de los "desórdenes públicos" en el derecho interno no se debería utilizar indebidamente para restringir las reuniones pacíficas."[5]

De acuerdo con lo establecido en la Observación General 37**: "**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"[6]

Con relación a la aplicación de disposiciones del derecho penal interno frente a manifestantes:

En 2019, el Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, señaló: "Algunos delitos por los que se prohíben con carácter general la "perturbación del tráfico" y la "obstrucción de la vía pública" pueden afectar de manera desproporcionada al disfrute de los derechos de reunión pacífica por parte de las personas que viven en la pobreza y los grupos marginados."[7] Las normas del derecho interno se deben ajustar a las obligaciones de derecho internacional contraídas por el Estado.

En el mismo informe el Relator Especial destacó que "(…)las protestas pacíficas son un uso legítimo del espacio público y que debe tolerarse un cierto nivel de perturbación de la vida cotidiana, como la perturbación del tráfico, a fin de que no se prive de su esencia a este derecho. Esto significa que nunca debería castigarse con sanciones penales la obstrucción de la vía pública. A este respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha declarado que, si bien las obstrucciones de la vía pública y la ocupación del espacio público "pueden generar naturalmente molestias o incluso daños […], las restricciones desproporcionadas a las protestas, en particular cuando se trata de grupos que no tienen otra forma de expresarse públicamente, comprometen seriamente el derecho a la libertad de expresión"[8]
La aplicación de disposiciones penales del derecho nacional que prohíben la perturbación del tráfico y la obstrucción de la vía pública puede afectar de manera desproporcionada el disfrute de los derechos y profundizar la discriminación y exclusión de personas que viven en la pobreza y de grupos marginados.

III.Posibilidad excepcional de intervención y dispersión. Uso de la fuerza.

De acuerdo con los estándares y jurisprudencia internacionales, solo en casos excepcionales se puede realizar la dispersión. "La dispersión de una reunión conlleva el riesgo de violar los derechos a la libertad de expresión y de reunión pacífica, así como el derecho a la integridad física. Dispersar una asamblea también corre el riesgo de aumentar las tensiones entre los participantes y las fuerzas del orden. Por estas razones, debe recurrirse a él solo cuando sea estrictamente inevitable"[9]. Se deben tener en cuenta las siguientes condiciones:
1) Si la reunión como tal no es pacífica[10]; en el sentido que la violencia es grave y generalizada y representa una amenaza inminente para la seguridad física de las personas o la propiedad
2) Si hay indicios claros de una amenaza inminente de violencia grave que no se puedan abordar razonablemente con otras medidas;[11]
3) Frente a los bloqueos prolongados se puede recurrir a la dispersión únicamente si la perturbación adquiere los niveles de "de grave y sostenida"[12]

En todos los casos las normas sobre aplicación de la Ley sobre el uso de las fuerzas deben cumplir de manera estricta[13].
4) El ejercicio del derecho a la reunión puede derivar en la realización de reunión en lugares públicos u otros lugares. De acuerdo con la observación general nro. 37, es previsible que la ocupación derive en cierto grado de perturbación "se deben permitir estos trastornos" a menos que impongan una carga desproporcionada en cuyo caso las autoridades deben poder justificar detalladamente la restricción.
De la misma manera, los agentes del orden y las autoridades civiles deben, en la medida de lo posible, establecer canales de comunicación y diálogo[14] con las personas que participen en las reuniones, antes de su celebración y durante su realización con el objetivo de favorecer un entorno propicio para el ejercicio de este derecho. En el contexto actual, el reforzamiento de los escenarios de diálogo constituye un valor fundamental y favorece la consolidación de corredores humanitarios que garanticen el paso y la distribución de alimentos, medicinas, e insumos esenciales que permitan garantizar los derechos de los manifestantes y también de quienes no están participando en la manifestación.

Previo el agotamiento de mecanismos para evitar el uso de la fuerza y reducir su utilización, es necesario que cualquier actuación que implique el uso de la fuerza se ajuste a los siguientes principios básicos: a) precaución; b) legalidad; c) necesidad; d); proporcionalidad; e) no discriminación y f) rendición de cuentas establecidos en el Código de Conducta para los Oficiales Encargados de Hacer Cumplir la Ley y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de Hacer Cumplir la Ley[15] y reiterados en las Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos sobre el empleo de armas menos letales en mantenimiento del orden.[16] En el contexto del derecho a la vida, el Comité de Derechos Humanos ha aseverado que todas las operaciones encargadas de hacer cumplir la ley deben cumplir con los prinicipios básicos sobre el uso de la fuerza.[17]

IV. Conclusiones

A la luz de las normas y estándares analizados, el ejercicio del derecho a la reunión conlleva el uso legítimo de espacios públicos y otros lugares que pueden generar perturbaciones. Solo cuando estas perturbaciones sean graves y prolongadas e imponga una carga desproporcionada podrían las manifestaciones ser dispersadas, de manera excepcional.

De conformidad con los estándares internacionales, los agentes del orden deberían procurar reducir las tensiones que puedan dar lugar a situaciones de violencia y "tienen la obligación de agotar los medios no violentos y advertir previamente si es absolutamente necesario

utilizar la fuerza”[18] La observación general No. 36, párr. 13 indica que todas las operaciones encargadas de hacer cumplir la ley deben cumplir con los Principios Básicos sobre el Uso de la Fuerza y las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Este documento y otros documentos recientes de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos reiteran que hay seis principios sobre el uso de la fuerza que se deben cumplir para que el uso de la fuerza sea legítimo: precaución, legalidad, necesidad, proporcionalidad, no-discriminación y rendición de cuentas.
Los estándares internacionales establecen que solo en casos excepcionales se puede dispersar una reunión. En consecuencia, solo debe recurrirse a esta medida cuando sea estrictamente inevitable[19]. Dicha intervención debe considerar de manera estricta los límites establecidos en el derecho internacional en particular en relación con el uso de la fuerza. Lo anterior debido que en el marco de una acción de intervención para disolver una reunión entraña riesgos para la protección de los derechos a la libertad de expresión, reunión pacífica e integridad física. También conlleva el riesgo de intensificar las tensiones entre los participantes y las fuerzas establecidas[20].Cuando se adopte la decisión de dispersar de conformidad con el derecho interno e internacional, se debería evitar el uso de la fuerza. Cuando ello no sea posible, solo se puede utilizar la fuerza mínima necesaria.

Los agentes encargados del orden que participan en la vigilancia de las reuniones deben respetar y garantizar el ejercicio de los derechos de los organizadores y participantes. Dicha protección se extiende a periodistas; los observadores; el personal médico y otros integrantes del público, así como la propiedad pública y privada de cualquier daño[21].

***

---

[1]Naciones Unidas. Observación General 37. Párrafo 9. https://hchr.hrev.org/files/observacion-general-37.pdf; Ver también Informe CIDH 2019:“Existe una fuerte interconexión entre el derecho a la libertad de expresión y el derecho de reunión y el llamado derecho a la protesta. Las reuniones, definidas como toda congregación intencional y temporal de un grupo de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto, 3 “desempeñan un papel muy dinámico en la movilización de la población y la formulación de sus reclamaciones y aspiraciones, pues facilitan la celebración de eventos y, lo que es más importante, ejercen influencia en la política pública de los Estados” 4. A su vez, la expresión de opiniones individuales y colectivas constituye uno de los objetivos de toda protesta.” Disponible en https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf

Párr.2Página 5.
[2]Párr. 55 Observación General 37. “En cuanto a las restricciones del elemento del lugar, las reuniones pacíficas pueden, en principio, realizarse en todos los espacios a los que la población tenga o debería tener acceso, como las plazas y las calles públicas”. Ver también: “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. Párr. 6. Observación General 37.
[3]Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones. 4 de febrero de 2016. A/HRC/31/66 Disponible en: **https://undocs.org/es/A/HRC/31/66.** Párr. 32.
[4]Párr. 85. Observación General 37. La Comisión Interamericana ha señalado que: “La Comisión ha reiterado la necesidad de que la restricción relacionada con el modo pacífico de la protesta no se utilice como una fórmula para restringir de modo arbitrario y permanente el derecho de reunión y manifestación. Por ejemplo, a la posibilidad de restringir el ejercicio de los derechos de los manifestantes por la mera generación de molestias o distorsiones a los derechos de otras personas. Sobre la cuestión, la CIDH manifestó que se “reconoce que en algunas ocasiones el ejercicio de este derecho distorsiona la rutina de funcionamiento cotidiano, especialmente en las grandes concentraciones urbanas, y que, inclusive, puede llegar a generar molestias o afectar el ejercicio de otros derechos que merecen de la protección y garantía estatal, como, por ejemplo, el derecho a la libre circulación. Sin embargo, 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”. Párr. 86. Informe. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Protesta y Derechos Humanos. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf.
[5]Párr. 44.
[6]Párr. 15.
[7]Párr. 46. A/74/349. 11 de septiembre de 2019. Disponible en: https://undocs.org/sp/A/74/349.
[8]Párr. 46. A/74/349. 11 de septiembre de 2019. Disponible en: https://undocs.org/sp/A/74/349.
[9]Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica

y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones. 4 de febrero de 2016. A/HRC/31/66 Disponible en: **https://undocs.org/es/A/HRC/31/66, par 61.**

[10]Párr. 85. Observación General 37.

[11]Párr. 85. Observación General 37.

[12]Párr. 85. Observación General 37. Sobre el alcance de la expresión grave y sostenida ver: https://undocs.org/es/A/HRC/31/66párrafo 62 "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. El hecho de no notificar a las autoridades una reunión no justifica su disolución."

[13]Párr. 85, Observación General 37.

[14]Párr. 75. Observación General 37.

[15]https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx.

[16]https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/LLW_Guidance.pdf; Versión en Español disponible en : https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2021/05/Orientaciones-de-las-Naciones-Unidas-en-materia-de-derechos-humanos-sobre-el-empleo-de-armas-menos-letales.pdf.

[17]Párr. 13, Observación General 36.

[18]Párr. 78. Observación General 37. Adicionalmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que: "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.

[19]Párr. 61, https://undocs.org/es/A/HRC/31/66

[20]Párr. 61, https://undocs.org/es/A/HRC/31/66

[21]Párr. 74, Observación General 37.

https://hchr.hrev.org/wp-content/uploads/2021/05/documento-reunion-pacifica-mayo-2021.pdf

Descargar documento

Alcance de las disposiciones de derecho internacional sobre el derecho a la reunión pacífica y su relación con otros derechos. Expresiones del derecho de reunión pacífica y posibilidad de intervención de conformidad con límites establecidos en el DIDH

https://hchr.hrev.org/wp-content/uploads/2021/05/observacion-general-37-2.pdf

Descargar documento