



Asamblea General

Distr. general
29 de enero de 2014
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

25º período de sesiones

Temas 2 y 3 de la agenda

**Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos e informes de la Oficina
del Alto Comisionado y del Secretario General**

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Seminario sobre medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas

Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Resumen

En su resolución 22/10, el Consejo de Derechos Humanos invitó a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) a que organizara un seminario sobre medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas y que preparara un informe sobre las deliberaciones del seminario y lo presentara al Consejo de Derechos Humanos en su 25º período de sesiones. El seminario se realizó el 2 de diciembre de 2013. El ACNUDH preparó el presente informe sobre las deliberaciones celebradas durante el seminario de conformidad con la solicitud del Consejo.



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1–3	2
II. Declaración de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.....	4–8	3
III. Sinopsis de las exposiciones y deliberaciones	9–40	4
A. Dimensión del derecho de los derechos humanos de las manifestaciones pacíficas	9–16	4
B. Las manifestaciones y el derecho a participar en la conducción de los asuntos públicos.....	17–29	6
C. Gestión de las reuniones pacíficas	30–40	9
IV. Principales observaciones y recomendaciones	41–49	11

I. Introducción

1. En su resolución 22/10 sobre la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, el Consejo de Derechos Humanos solicitó a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) que organizara un seminario sobre medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas.
2. El seminario se celebró el 2 de diciembre de 2013 y reunió a representantes de Estados, titulares de mandatos de procedimientos especiales pertinentes, miembros de órganos creados en virtud de tratados, expertos académicos y representantes de la sociedad civil. Los debates se estructuraron en sesiones que trataron los tres temas siguientes: a) la dimensión del derecho de los derechos humanos de las manifestaciones pacíficas; b) las manifestaciones y la participación en la conducción de los asuntos públicos; y c) la gestión de las reuniones pacíficas.
3. El ACNUDH preparó el presente informe sobre las deliberaciones celebradas durante el seminario de conformidad con la solicitud del Consejo de Derechos Humanos contenida en la resolución 22/10.

II. Declaración de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

4. En su declaración de apertura, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos recordó que en diciembre de 2013 se conmemoraría el 65º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Una de las consideraciones en que se fundamentaba la Declaración, enunciada en el preámbulo, era que las personas se rebelarían y protestarían si sus derechos humanos no estuvieran protegidos por el estado de derecho. Lo cierto era que la denegación de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, así como del derecho al desarrollo, había traído aparejadas manifestaciones populares en todo el mundo. Esas manifestaciones obedecían a distintas cuestiones, como la relación entre los gobernantes y los gobernados, la promulgación de leyes, la reforma social, el aumento de los precios o la degradación del medio ambiente.
5. La Alta Comisionada observó que las manifestaciones estaban mejor organizadas y eran más innovadoras que nunca, gracias a la ayuda de nuevos medios de comunicación, incluidas las redes sociales, que les daban mayor difusión y creaban concienciación acerca de las causas subyacentes. Lamentó que en muchos casos las manifestaciones pacíficas se reprimieran brutalmente, inclusive mediante el uso excesivo de la fuerza, la detención arbitraria, desapariciones forzadas, tortura y hasta ejecuciones sumarias o ejecuciones extrajudiciales. Se promulgaban leyes restrictivas, que limitaban el espacio en que podían realizarse manifestaciones pacíficas, los actos no violentos se penalizaban y las personas que ejercían sus derechos eran procesadas y sometidas a juicios sin las debidas garantías procesales. Además, los periodistas, los usuarios de Internet y los defensores de los derechos humanos eran objeto de amenazas, intimidación y hostigamiento por documentar y denunciar las violaciones de los derechos humanos cometidas en el contexto de manifestaciones pacíficas.
6. La Alta Comisionada recordó que los Estados tenían conocimiento de los parámetros de los derechos aplicables a las manifestaciones pacíficas, ya que esos derechos se basaban en los tratados de derechos humanos que habían ratificado. El derecho de los derechos humanos protegía los derechos de las personas a la reunión pacífica, a la libertad

de expresión y de asociación, así como a participar en la conducción de los asuntos públicos de sus países. Esos derechos se habían constituido en el fundamento de toda sociedad libre y democrática. Agregó que los Estados debían garantizar que la legislación nacional cumpliera las normas internacionales de derechos humanos y que las restricciones fueran excepcionales y necesarias para la protección de la sociedad en general. Destacó también que cuando ocurrían protestas pacíficas, los Estados tenían la responsabilidad de promover y proteger los derechos humanos y de prevenir el quebrantamiento de esos derechos.

7. La Alta Comisionada también subrayó que muy a menudo las mujeres eran objeto de actos de violencia debido a su participación en manifestaciones pacíficas. Estaba especialmente consternada por el nivel de violencia de género registrado en algunas manifestaciones, en que se violaron mujeres o estas habían sido víctimas de otras formas de violencia sexual, incluida la mutilación. Destacó que esos actos constituían una vulneración flagrante de los derechos humanos y que toda persona, hombre o mujer sin distinciones, tenía derecho a participar en la conducción de los asuntos políticos y públicos.

8. La Alta Comisionada también manifestó su inquietud por los actos que afectaban al derecho a la vida. Recordó que en los últimos años el ACNUDH había registrado casos en distintos países de uso indebido de balas de goma, gas pimienta y gases lacrimógenos disparados a quemarropa en espacios reducidos, causando la muerte o graves heridas a los manifestantes. Recordó a los gobiernos que debían adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los agentes de policía no recurrieran al uso excesivo de la fuerza al desempeñar sus obligaciones y que debían respetar los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Por último, la Alta Comisionada subrayó la importancia de establecer la responsabilidad de los funcionarios del Estado que reprimían manifestaciones pacíficas ilegalmente y subrayó que las víctimas y sus familias debían estar en condiciones de acceder a su derecho a interponer un recurso efectivo y obtener una reparación cuando se socavaban sus derechos.

III. Sinopsis de las exposiciones y deliberaciones

A. Dimensión del derecho de los derechos humanos de las manifestaciones pacíficas

9. La primera sesión temática del seminario se centró en la dimensión del derecho de los derechos humanos de las manifestaciones pacíficas. Un grupo de expertos integrado por Yadh Ben Achour, miembro del Comité de Derechos Humanos; Michael O'Flaherty, Director del Centro Irlandés de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Irlanda; y Pramila Patten, Vicepresidenta del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, analizó el marco jurídico para el ejercicio de la manifestación pacífica. El grupo estuvo presidido por Bacre Ndiaye, Director de la División del Consejo de Derechos Humanos y de los Procedimientos Especiales del ACNUDH.

10. Los expertos se refirieron a informes de acontecimientos recientes aparecidos en los medios de comunicación de distintos países, incluidos Egipto, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (más concretamente Irlanda del norte), Tailandia, Túnez y Ucrania, en los que se ponía de relieve que el tema de las manifestaciones pacíficas era de gran relevancia. Se indicó que el incremento de las manifestaciones pacíficas, incluidas las que habían culminado con la caída de varios regímenes desde 2011, tal vez ilustraran una crisis mundial de la democracia representativa y una búsqueda de otras formas de participación política.

11. Varios derechos, incluidos los derechos a la libertad de expresión, de reunión pacífica, a la libertad de asociación y a participar en la conducción de los asuntos públicos, enunciados en los artículos 19, 21, 22 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, constituían la base del ejercicio del derecho a la manifestación pacífica. Se dijo que la protesta pacífica era multifacética, una amalgama de diferentes derechos, una libertad que apoyaba, hacía posible, acompañaba y facilitaba el ejercicio de otros derechos y libertades. Aunque un experto sostuvo que merecía considerarse la posibilidad de establecer un derecho específico a la manifestación pacífica, otro afirmó que la gran diversidad de derechos previstos en los instrumentos internacionales de derechos humanos era suficiente para proteger el ejercicio de la manifestación pacífica, al tiempo que señaló la complejidad de definir un "derecho a la manifestación pacífica". Se señaló la conveniencia de convocar un grupo de expertos para examinar el marco jurídico internacional de la manifestación pacífica.

12. Se observó que, mientras que el grupo de derechos pertinentes podría variar según las circunstancias concretas, la libertad de expresión era esencial en el contexto de las manifestaciones pacíficas. Por consiguiente, un participante propuso que el examen de las limitaciones al ejercicio de la manifestación pacífica se inspirara en la Observación general N° 34 del Comité de Derechos Humanos relativa a la libertad de opinión y libertad de expresión enunciada en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Además, se estimó que la falta de una observación general relativa al artículo 21, sobre el derecho de reunión pacífica, constituía una laguna y se sugirió que el Comité de Derechos Humanos considerara la posibilidad de redactar una observación general sobre el tema, en colaboración con otros órganos creados en virtud de tratados.

13. Se prestó atención especial a la participación de mujeres en manifestaciones pacíficas y a la forma en que podrían utilizarse los instrumentos jurídicos para proteger mejor sus derechos. En lo que se refería a los ejemplos de Egipto, Guinea, la República Islámica del Irán y Turquía, se subrayó que las mujeres eran más vulnerables en esos contextos. En varias ocasiones, las mujeres habían sido objeto de ataques selectivos, en particular de violencia sexual y detención arbitraria. Un experto observó que el riesgo real o percibido de violencia sexual y de género era un medio de limitar la participación de las mujeres en la vida pública y política y de perpetuar la discriminación y la exclusión. También se puso de relieve que la participación en manifestaciones pacíficas tenía un efecto empoderador sobre las mujeres y las ayudaba a superar las barreras sociales y a expresar sus ideas.

14. Aunque la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer no contiene una disposición concreta sobre el derecho a la reunión pacífica, se consideró un instrumento útil para la protección de la mujer en manifestaciones pacíficas. Se hizo referencia al artículo 7 de la Convención, relativo a la participación de la mujer en la vida política y pública, y a la Recomendación general N° 23 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en la que se subrayó que no podía llamarse democrática una sociedad en la que la mujer estuviera excluida de la vida pública y del proceso de adopción de decisiones. Además, se puso de relieve el alcance amplio de la Recomendación general N° 30 del Comité sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos. Los informes presentados por los Estados de conformidad con sus obligaciones en virtud de la Convención podrían utilizarse para tratar la cuestión de las mujeres y las manifestaciones pacíficas. Por otra parte, se observó que la participación en manifestaciones pacíficas de grupos vulnerables o marginados, como los niños, las personas con discapacidad, o lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales, y la vulnerabilidad particular de los miembros de estos grupos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, merecía mayor atención.

15. En general, se observó que la reflexión sobre el ejercicio de la manifestación pacífica y la posible reglamentación de esta deberían tener en cuenta el entorno político, social, cultural y económico en que tenían lugar las manifestaciones. La delegación de un Estado se hizo eco de ello observando que las manifestaciones pacíficas deberían examinarse en el contexto político en que se realizaban y, por consiguiente, no podía formularse un modelo uniforme que fuera aplicable a todas las manifestaciones pacíficas. En respuesta a esa observación se reconoció que efectivamente cada país era diferente y cada manifestación singular, pero que el marco jurídico de los derechos humanos debía seguir siendo una norma común. Otro experto observó que velar por el respeto del derecho de los derechos humanos tenía importancia especial cuando un país estaba en una situación de transición.

16. Por último, los participantes reconocieron el importante papel de las redes sociales en las manifestaciones pacíficas. Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones permitían y facilitaban el ejercicio de los derechos de libertad de expresión, reunión pacífica y asociación. Por consiguiente, los expertos observaron, el uso de las redes sociales e Internet debería protegerse y facilitarse en el contexto de las manifestaciones pacíficas.

B. Las manifestaciones y el derecho a participar en la conducción de los asuntos públicos

17. La segunda sesión del seminario trató del papel de las manifestaciones como medios para que las personas y los grupos participaran en la conducción de los asuntos públicos. La sesión estuvo presidida por Nathalie Prouvez, Jefa de la Sección Estado de Derecho y Democracia del ACNUDH; Maina Kiai, Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; Michael Hamilton, profesor titular de derecho de manifestación pública de la Universidad de East Anglia del Reino Unido y Secretario del Grupo de Expertos sobre la Libertad de Reunión de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa; y Hina Jilani, letrada del Tribunal Supremo del Pakistán y ex Representante Especial del Secretario General para la situación de los defensores de los derechos humanos.

18. Los participantes se refirieron al derecho a la reunión pacífica como una de las piedras angulares de la democracia, que surgía directamente del derecho de las personas a participar en los asuntos públicos del Estado. Se observó que las manifestaciones pacíficas prosperaban cuando había una cultura sólida de respeto de los derechos humanos, el estado de derecho y la rendición de cuentas. Dado que la manifestación pacífica abarca un grupo de derechos, debe prestarse atención a la esencia de las libertades que deben protegerse. Las manifestaciones pacíficas se describieron como una alternativa a la violencia y una forma de expresión que podía considerarse un medio de atraer la atención hacia las preocupaciones relativas a los asuntos públicos y el logro de cambios, así como una manera de ejercer la democracia directa. Las manifestaciones también podían servir de barómetro para que los gobiernos supieran cómo se estaban desempeñando. Por consiguiente, las manifestaciones pacíficas no deberían verse como una amenaza y deberían facilitarse, y no limitarse. En respuesta a la observación de que el derecho a la reunión pacífica también debería considerarse una responsabilidad, y limitarse el ejercicio de ese derecho, uno de los expertos destacó que, si bien era importante recordar que los derechos también suponían responsabilidades, ello no debería ser a expensas del ejercicio de esos derechos. Otro experto subrayó que, aunque la ley dispusiera limitaciones a la libertad de reunión pacífica, toda limitación debía imponerse teniendo en cuenta el bienestar general en una sociedad democrática.

19. Los participantes observaron que las elecciones eran un momento importante en la vida de un Estado y constituían una oportunidad de participación para la sociedad civil. En ese momento decisivo, debería permitirse a la sociedad expresar sus opiniones y participar en los asuntos públicos, y ampliarse el ámbito de la libertad de asociación y reunión. No obstante, con frecuencia precisamente en ese momento se limitaban las libertades de asociación y de reunión. Los participantes también destacaron que la participación en los asuntos políticos y la vida pública comenzaban con las elecciones, pero no terminaban allí. Lo que sucedía entre las elecciones era igualmente esencial para el derecho a participar en los asuntos públicos.

20. Uno de los participantes observó que la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos contenía importantes pautas normativas y principios, en particular los artículos 6 y 12. La Declaración también destaca que la manifestación pacífica va más allá de respaldar y fortalecer las democracias representativas. El participante recordó que las manifestaciones pacíficas eran un medio de afirmar las libertades y los derechos humanos fundamentales. Incluso en un gobierno democrático, las manifestaciones pacíficas eran instrumentos que exponían las deficiencias de gobernanza, al exigir públicamente que las autoridades pertinentes corrigieran dichas deficiencias, especialmente si podían dar lugar a la denegación de los derechos humanos. Otro experto señaló que la libertad de reunión no debía considerarse un mero complemento de las políticas de representación, sino una forma de cuestionar las modalidades convencionales de actividad cívica. También se subrayó la importancia de las manifestaciones pacíficas de jóvenes como un medio de afianzar su participación política en la vida pública del Estado. En tal sentido, las manifestaciones estudiantiles podrían representar una forma de inversión social, que permitía a los jóvenes aprender y expresar su interés en los asuntos públicos. Por último, se destacó que las manifestaciones pacíficas eran especialmente importantes para las minorías como una forma de expresar sus preocupaciones y darles visibilidad.

21. En ese contexto, se observó que tanto personas como grupos y asociaciones podían participar en manifestaciones pacíficas. Además, como lo habían demostrado los acontecimientos recientes, el alcance de las manifestaciones pacíficas no se limitaba a los intereses nacionales, sino que podía abarcar cuestiones de interés regional e internacional, por ejemplo, asesinatos selectivos extraterritoriales o los derechos de los pescadores detenidos por cruzar fronteras marítimas.

22. Los participantes recordaron que debía resaltarse y protegerse el ejercicio de las manifestaciones pacíficas. Las leyes y políticas nacionales deberían garantizar que se establecieran mecanismos para: i) facilitar las manifestaciones; ii) hacer que los responsables del quebrantamiento de los diversos derechos humanos que protegen el ejercicio de las manifestaciones pacíficas rindieran cuentas; y iii) ofrecer reparaciones a las víctimas cuyos derechos se habían vulnerado. La tolerancia y la no discriminación son elementos fundamentales en este contexto. Debería otorgarse protección a los participantes en las manifestaciones pacíficas independientemente de si el gobierno o la mayoría estaban de acuerdo con el tema de la protesta.

23. Refiriéndose a los posibles problemas que planteaban las manifestaciones pacíficas y las responsabilidades que entrañaban para la policía, los participantes analizaron el grado en que podría resultar necesario reglamentar las manifestaciones pacíficas. Se observó que podrían ser necesarias reglamentaciones en relación con problemas concretos, como la gestión de manifestaciones en favor de intereses contrapuestos, o la repercusión de las manifestaciones en el sector comercial y en las personas que no participaban en las manifestaciones, así como sobre la evaluación del comportamiento de la policía en el contexto de las manifestaciones pacíficas. Habida cuenta de estos problemas y los posibles conflictos de interés, se afirmó que era legítimo establecer un marco reglamentario nacional sobre las manifestaciones. En ese contexto, se subrayó la importancia de respetar el marco

jurídico internacional a nivel nacional. Los marcos normativos justos, no discriminatorios y basados en derechos tenían mayores probabilidades de obtener la aceptación amplia de la comunidad.

24. No obstante, los participantes advirtieron de que la excesiva reglamentación de las manifestaciones pacíficas también podría socavar el derecho a la reunión pacífica. En el curso de las deliberaciones, una delegación gubernamental señaló que la legislación nacional sobre la gestión de todos los aspectos de la reunión no siempre era necesaria. En los casos en que se estimaba necesario establecer reglamentaciones, se consideraba importante que participaran los titulares de derechos, incluidos los manifestantes, los manifestantes con posturas opuestas, y otros interesados, en el proceso de promulgación de leyes, para garantizar su aceptación general. En ese contexto, se volvió a señalar la conveniencia de celebrar una mesa redonda de expertos sobre el marco jurídico internacional y nacional vigente sobre las manifestaciones pacíficas.

25. En el debate también se mencionaron los casos en que los Estados aplicaban legislación de lucha contra el terrorismo para limitar el ejercicio de la libertad de reunión pacífica. Se dieron ejemplos de casos que incluyeron la detención y el juicio de personas que protestaban contra el desalojo de la tierra o la falta de agua potable, con el pretexto de mantener la seguridad pública. Aunque se reconoció que los Estados tenían la obligación de garantizar la seguridad y el orden público, inclusive cuando se realizaban manifestaciones pacíficas, estas medidas debían respetar las disposiciones del derecho de los derechos humanos. Los participantes subrayaron que debería prestarse más atención a la obligación negativa que competía a los Estados de no interferir en el ejercicio de los derechos fundamentales.

26. Se observó asimismo que la legislación no siempre se ajustaba a los diferentes tipos de manifestaciones que podrían realizarse en un país. Un participante dio los ejemplos de las manifestaciones en bicicleta Masa Crítica en el Reino Unido, la caminata espontánea al trabajo como forma de protesta en Uganda, la manifestación de aplausos en Belarús, de besos en Marruecos y de inmovilidad y silencio en Egipto y Turquía, que se habían caracterizado por la ausencia de organizadores o entidades formales. Por consiguiente, estos tipos de manifestación no se adecuaban a la aplicación de legislación nacional que exigiera la notificación previa o la identificación de un organizador. Así pues, se sugirió que se reconsiderara la idea preconcebida de que las reuniones tuvieran determinadas características o cierto grado de organización, a expensas de la espontaneidad. En el debate sobre esa cuestión, se puso de relieve la distinción entre las reuniones autorizadas y no autorizadas.

27. Los participantes insistieron en que debía darse espacio y oportunidad para las reuniones pacíficas con fines de protesta. Se expresó preocupación por la legislación nacional que disponía específicamente la dispersión como respuesta a reuniones no autorizadas y por el hecho de que, en algunos casos los organizadores o los participantes en reuniones no autorizadas podían considerarse penalmente responsables.

28. Se aconsejó a las autoridades gubernamentales que mantuvieran conversaciones con los organizadores antes de las manifestaciones, pero se les advirtió de que estos intercambios nunca deberían usarse como pretexto para solicitar la dispersión o la cancelación de la reunión. Un participante sugirió que las autoridades gubernamentales elaboraran normas básicas para que el diálogo y las negociaciones se celebraran de buena fe. Durante el debate, un representante gubernamental dio ejemplos de su propia legislación y experiencia, con miras a compartir e intercambiar buenas prácticas. Otra delegación gubernamental observó que el debate se habría enriquecido mediante la presencia de representantes de agentes que participaban en la reglamentación de las manifestaciones en la práctica, como funcionarios públicos u otros representantes gubernamentales, y propuso celebrar conversaciones con estos en el futuro.

29. Por último, uno de los participantes planteó la cuestión del acceso al espacio privado en las manifestaciones. De conformidad con la jurisprudencia de algunos países, una manifestación que se realizaba en una propiedad privada, como un aeropuerto o locales comerciales, podría constituir un ejercicio legítimo del derecho a la reunión pacífica, si bien en determinadas condiciones. El participante sostuvo que, habida cuenta de que cada vez se privatizaban más lugares públicos, la cuestión requería mayor análisis. También se afirmó que los agentes no estatales, como las empresas privadas, tenían la obligación de respetar el derecho a la reunión pacífica.

C. Gestión de las reuniones pacíficas

30. En la tercera sesión temática del seminario, se examinaron más detenidamente los problemas relativos a la gestión de las reuniones y manifestaciones pacíficas. La sesión estuvo presidida por Mona Rishmawi, Jefa de la Subdivisión de Estado de Derecho, Igualdad y No Discriminación del ACNUDH y participaron los siguientes expertos: Christof Heyns, Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; Stuart Casey-Maslen, Jefe de Investigaciones de la Academia de Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos de Ginebra; y Luciana Pol, Coordinadora del Equipo de Políticas de Seguridad y Violencia Institucional del Centro de Estudios Legales y Sociales de la Argentina.

31. Aunque la cuestión central era el uso de la fuerza en la gestión de las reuniones y manifestaciones, los participantes primero recordaron sucintamente que los Estados deberían facilitar las manifestaciones pacíficas como una forma de expresión y participación en los asuntos públicos del Estado. También reconocieron que tal vez fuera necesario cierto grado de reglamentación y gestión de las reuniones pacíficas, en vista de posibles intereses opuestos y otros problemas que podrían surgir en el contexto de una manifestación. Se destacó que, aunque el respeto del derecho a la vida era esencial en el contexto de la gestión de las reuniones pacíficas, otros derechos humanos, como el derecho a la dignidad, mantenían su importancia, especialmente cuando una manifestación se volvía violenta.

32. La gestión de las reuniones debía mantenerse en el marco del derecho de los derechos humanos y no debía dar lugar a actos como la privación arbitraria de la vida, la detención arbitraria, las desapariciones, la tortura, los tratos crueles e inhumanos, o la discriminación contra determinadas personas por cualquier motivo, como la opinión política, la religión o el género. Aunque se reconoció que los Estados podían imponer limitaciones al ejercicio del derecho a la reunión pacífica, estas limitaciones siempre debían interpretarse a favor de ese derecho. Como se señaló en los Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el respeto de los derechos humanos es parte del orden público, y no se podrá utilizar la seguridad nacional como pretexto para imponer limitaciones vagas o arbitrarias. La carga de demostrar que las limitaciones son necesarias, proporcionadas, no discriminatorias y no entorpecen el funcionamiento democrático de la sociedad incumbe al Estado.

33. Los participantes observaron que la preocupación primordial de garantizar el derecho a la vida y otros derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas debería ser evitar el uso de la fuerza. Por consiguiente, la gestión apropiada de las manifestaciones exigiría el uso de diversas técnicas para prevenir la violencia y, a su vez, evitar una respuesta violenta a los incidentes. Puesto que la presunción siempre debe ser a favor del ejercicio de la libertad de reunión, los Estados deberían procurar encontrar estrategias que alentaran la disminución de la violencia, por ejemplo, entablando un diálogo de buena fe con los manifestantes.

34. Los participantes también subrayaron la importancia de que los agentes estatales comprendieran la dinámica de grupo en sus iniciativas de gestión de las reuniones, ya que considerar una reunión una entidad homogénea probablemente llevara a estrategias de enfrentamiento. Por ejemplo, el uso de la fuerza necesario y proporcionado, como un último recurso para proteger la vida, solo debería dirigirse a determinadas personas que se volvieron violentas y no a toda la multitud. Si era necesario dispersar una multitud, siempre debería procurar encontrarse medios no violentos, como pedir a las personas que se dispersaran, aislar las aglomeraciones, desbandarlas, impedir su acceso, facilitar canales de salida seguros y otras medidas. Un participante también observó que con frecuencia había una lógica interna y una dinámica concreta dentro de las fuerzas del orden, que era necesario comprender. Se destacó la importancia de la buena comunicación dentro de las organizaciones encargadas de hacer cumplir la ley, así como entre los agentes del orden y los manifestantes. En términos más generales, en ese contexto, el representante de una organización no gubernamental observó que también era importante examinar el papel que desempeñaban los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en los espacios públicos, y la forma en que su comportamiento podía desatar la violencia hacia ellos de una muchedumbre o, por el contrario, la manera en que podían apaciguar la situación.

35. En general los expertos expresaron preocupación por el uso de los términos "pacífica" y "no pacífica" para describir una reunión o manifestación. En muchas manifestaciones, la mayoría de los participantes de la multitud actuaban pacíficamente, por lo que definir la manifestación como "no pacífica" y de ese modo justificar respuestas represivas del Estado, podría causar problemas y desembocar en una protección insuficiente de los participantes en la manifestación que no se comportaban violentamente. Un experto alentó a los Estados a no seguir percibiendo las manifestaciones pacíficas como una amenaza. Este cambio de mentalidad sería un paso importante para garantizar que las manifestaciones se desarrollaran pacíficamente.

36. Garantizar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley contaran con equipo moderno, apropiado y no mortífero, como cañones de agua y elementos de protección, se consideraba fundamental para prevenir la violencia y la vulneración de los derechos. No obstante, varios expertos observaron que el uso inapropiado de armas menos mortíferas, como gases lacrimógenos, también podría llevar al quebrantamiento de los derechos. Se mencionaron ejemplos de casos de brutalidad policial contra manifestantes, como el uso de aerosoles químicos tóxicos y el uso excesivo e inapropiado de gases lacrimógenos, que en algunos casos habían causado muertes por asfixia. Los participantes coincidieron en que se necesitaba orientación a este respecto. Más concretamente, sugirieron que se formularan directrices prácticas y centradas en las operaciones sobre medios de facilitar las manifestaciones pacíficas, incluidas las reuniones en que se cometían actos de violencia, y el tipo de armas, métodos y tácticas que se utilizaban. Un participante observó en ese contexto que las armas se habían concebido para matar y por consiguiente no eran un medio adecuado para gestionar o dispersar una reunión, y que su uso para dispersar una reunión era claramente ilícito de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos. El mismo participante observó que las armas de fuego no contribuían al restablecimiento de la paz y la seguridad, sino más bien lo contrario.

37. Se hizo referencia especial al principio 9 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de 1990, que dice lo siguiente:

"Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para

impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida."

Claramente una reunión pacífica no podía considerarse una amenaza de esta naturaleza. Se mencionó reiteradamente que el uso de la fuerza debía fundamentarse en los principios de necesidad, proporcionalidad y rendición de cuentas en virtud del derecho de los derechos humanos. En ese contexto, volvió a señalarse que algunas armas llamadas "menos mortíferas", como gases lacrimógenos y balas de goma, se habían usado en forma indiscriminada contra manifestantes.

38. Una tendencia preocupante analizada por un participante era la legislación que seguía en vigor en algunos países y se remontaba a la época colonial, aunque también había leyes nacionales más recientes que permitían a la policía usar un nivel y tipo de fuerza claramente prohibidos en virtud del derecho de los derechos humanos, y que permitía concretamente utilizar armas de fuego para dispersar reuniones pacíficas simplemente por el hecho de que no se hubieran autorizado. Se señaló la necesidad de elaborar instrucciones más específicas sobre el significado concreto del principio de proporcionalidad en relación con las actividades de la policía en el contexto de las manifestaciones. Muy frecuentemente las fuerzas de policía pasaban de la etapa de esperar y observar, a veces tolerando insultos y agresiones de parte de los manifestantes, a la de agredir violenta e indiscriminadamente a la multitud. Se puso de relieve la necesidad de establecer orientaciones respecto de los diferentes tipos de respuesta, que permitiera una respuesta medida y gradual frente a las diferentes situaciones.

39. Los participantes también instaron a que se fortaleciera la rendición de cuentas de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respecto de su gestión de las reuniones y manifestaciones, especialmente en los casos en que se había ejercido la fuerza. Se sostuvo que una fuerza de policía bien entrenada y bien equipada que comprendiera que debía rendir cuentas del uso de la fuerza excesiva o indiscriminada sería menos proclive a cometer violaciones de los derechos humanos. Un participante señaló que una cultura sólida de derechos humanos dentro de la fuerza de policía y, en términos más generales, un estado de derecho fuerte en el país, favorecerían las manifestaciones pacíficas y las actividades policiales respetuosas de los derechos humanos, en particular por cuanto este entorno garantizaría la rendición de cuentas respecto de incidentes no pacíficos, cometidos tanto por los manifestantes como por las fuerzas de seguridad.

40. Por consiguiente, se recomendó a los Estados que fortalecieran el estado de derecho y que fomentaran una cultura sólida de derechos humanos dentro de sus fuerzas de seguridad. En cuanto a la rendición de cuentas, se hizo referencia al establecimiento de la responsabilidad penal, pero también al importante papel de los mecanismos de rendición de cuentas no judiciales, como las comisiones de investigación o las juntas disciplinarias. Los mecanismos de rendición de cuentas son medios indispensables para proteger el ejercicio de la manifestación pacífica. El derecho a interponer recursos y obtener reparaciones es fundamental cuando se producen violaciones y constituye una garantía de que no se repetirán.

IV. Principales observaciones y recomendaciones

41. Los numerosos ejemplos de manifestaciones pacíficas que se realizan en todo el mundo ilustran el hecho de que las manifestaciones se están convirtiendo en un medio importante de ejercer la democracia directa y participativa. Los Estados deben velar por que todos los sectores de la sociedad puedan ejercer sus derechos humanos sin discriminación ni temor a la violencia al participar en manifestaciones pacíficas.

42. Los Estados no deberían considerar las manifestaciones pacíficas una amenaza sino que deberían permitir las y facilitar su realización. Las manifestaciones pacíficas pueden servir de barómetro del desempeño de los gobiernos. También constituyen un instrumento esencial para que las personas, en particular las que pertenecen a grupos marginados, las minorías y los jóvenes, señalen sus preocupaciones respecto de la conducción de los asuntos públicos a la atención del Estado y logren cambios. La vulnerabilidad particular de algunos grupos en el contexto de las manifestaciones pacíficas y la necesidad de garantizar la posibilidad de su participación en estas manifestaciones merecen una investigación y un análisis ulteriores.

43. El ejercicio de la manifestación pacífica guarda una estrecha relación con múltiples derechos, o los complementa, entre ellos los derechos a la libertad de expresión, reunión pacífica, libertad de asociación y el derecho de participar en la conducción de los asuntos públicos, como se dispone, entre otras partes, en los artículos 19, 21, 22 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 7 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. El Consejo de Derechos Humanos tal vez desee considerar la posibilidad de redactar una observación general sobre el derecho a la reunión pacífica enunciada en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Un debate de expertos sobre el marco jurídico internacional de las cuestiones dimanadas de la manifestación pacífica también podría constituir el paso siguiente en el proceso de definición de las dimensiones del derecho de los derechos humanos de la manifestación pacífica.

44. Una cultura sólida de derechos humanos y un estado de derecho fuerte son requisitos importantes para la protección de los derechos durante las manifestaciones pacíficas y posibilitan la realización de manifestaciones pacíficas y una gestión y actividades policiales respetuosas de los derechos humanos en relación con estas, en particular por cuanto este entorno fomenta la rendición de cuentas. En tal sentido, los Estados deberían garantizar mecanismos de rendición de cuentas eficaces, así como la posibilidad de que las víctimas de violaciones de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas puedan interponer recursos y obtener reparaciones.

45. La reglamentación de las manifestaciones pacíficas mediante legislación nacional podría justificarse a la luz de los posibles problemas que plantean, como la gestión de manifestaciones opuestas o sus repercusiones en las personas que no participan en ellas y en los transeúntes. No obstante, esta reglamentación debería ajustarse plenamente a las normas y principios internacionales de derechos humanos. En particular, todo marco normativo debería ser justo, no discriminatorio, estar basado en derechos y ser el resultado de consultas amplias con todos los interesados. Aunque se reconoce que los Estados tienen la obligación positiva de garantizar la seguridad y el orden público, inclusive cuando se realizan manifestaciones pacíficas, esto no debería afectar a su obligación de no interferir en el ejercicio de las libertades fundamentales.

46. Comprender la dinámica de grupo y mantener líneas de comunicación abiertas entre los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los manifestantes es indispensable para la gestión adecuada de las manifestaciones pacíficas. Los Estados deben garantizar el respeto del derecho a la vida, así como otros derechos humanos pertinentes, en el contexto de las manifestaciones pacíficas.

47. En la gestión de las manifestaciones pacíficas, la principal preocupación debería ser la prevención de la violencia y del uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Los principios de necesidad, proporcionalidad y rendición de cuentas son fundamentales y constituyen la base del uso de la fuerza para la gestión de las manifestaciones pacíficas. Para prevenir la violencia y la vulneración

de los derechos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberían contar con equipo de protección y armas no mortíferas. No obstante, como el uso de este equipo y armas también puede traer aparejados abusos, se requiere orientación sobre el uso cuidadoso y proporcionado de armas no mortíferas para la gestión de las reuniones.

48. En general, a fin de prevenir que se vulneren los derechos humanos durante las manifestaciones, los Estados deberían elaborar directrices prácticas y centradas en las operaciones sobre el tipo de armas, métodos y tácticas que pueden utilizarse para facilitar y gestionar las manifestaciones pacíficas, en particular en relación con las reuniones en que ocurren actos de violencia.

49. Se alienta al Consejo de Derechos Humanos y a todos los interesados pertinentes a seguir examinando estas cuestiones y a contribuir a la recopilación de buenas prácticas para garantizar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, así como para ofrecer orientación sobre la cuestión.
